



Consultoria do Senado Federal

CENTRO DE ESTUDOS

A BOLSA-ATLETA ELEVA O DESEMPENHO DE SEUS BENEFICIÁRIOS? ANÁLISE DO PERÍODO 2005-2008

Alexandre Sidnei Guimarães

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **50**

ISSN 1983-0645

Brasília, fevereiro / 2009

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

INTRODUÇÃO

O esporte brasileiro carece de pesquisas em geral, mas sobretudo no que tange a análise de resultados esportivos². Observando-se superficialmente, verifica-se, pelo menos nos últimos vinte anos, a evolução brasileira em diversas modalidades esportivas, alcançando o nível de grande força paraolímpica nos últimos Jogos de Pequim 2008.

As causas dos avanços não são analisadas propriamente, sendo na maioria das vezes tão-somente conjecturas, sem embasamento concreto, apresentadas pela mídia. Atribui-se a evolução do esporte nacional ora ao aumento dos investimentos públicos e privados, através de patrocínios a atletas individualmente e a equipes de certas modalidades, ora ao crescimento das verbas públicas dedicadas ao esporte. Chega-se ao extremo de, por vezes, creditar-se como motivação principal – praticamente única – o talento individual de certos esportistas, tornados “heróis” no instante de glória e, usualmente, esquecidos logo em seguida ou massacrados ao não conseguirem repetir performance anterior.

De certo, é necessária maior produção de estudos sobre as reais causas da melhora do desempenho esportivo brasileiro, de forma a, entre outras coisas, alicerçar o patamar alcançado e galgar novos progressos no futuro, alcançando-se o desejado *status* de “potência esportiva”.

Dessarte, decidiu-se por produzir este texto para discussão cujo fulcro é o financiamento governamental a atletas de alto rendimento, especificamente as verbas repassadas a esportistas através do programa Bolsa-Atleta, instituído pela Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 (Lei da Bolsa-Atleta), com alterações dadas pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

A primeira motivação vem da Política Nacional do Esporte³, apresentada em 2005, que propõe que:

¹ **Jornalista. Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Esportes.**

² Na última década, as pesquisas no campo do esporte, em particular as produzidas no meio acadêmico, têm se concentrado no estudo da atividade física e saúde em decorrência, sem sombra de dúvida, das mudanças curriculares ocorridas nos cursos de Educação Física.

³ O documento, resultado da consolidação de propostas de diversos setores ligados ao esporte nacional e aprovadas pelo Conselho Nacional do Esporte, teve como relator um dos maiores especialistas e pesquisadores em Esporte no Brasil, o Prof. Dr. Manoel José Gomes Tubino, ex-secretário de Educação e Desporto do Ministério da Educação e ex-presidente do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), que veio a falecer no dia de conclusão do presente estudo, em 19/12/2008. O texto encontra-se

Hoje, o Brasil precisa de um processo permanente de avaliação que permita um direcionamento correto dos recursos disponíveis para o esporte. Em outras palavras, precisa ser instado um processo de aplicação contínua de diagnósticos que permita os retratos do esporte no país, a cada novo momento. (p. 22)

Outras duas motivações para a realização da pesquisa foram de cunho circunstancial:

1. a redesignação da Comissão de Educação do Senado Federal para *Comissão de Educação, Cultura e Esporte*; e
2. o panorama pós-olímpico/pós-paraolímpico (e seus oportunos e inoportunos questionamentos sobre o que deve ser feito neste quadriênio ou “ciclo olímpico”).

Ao apresentar a proposta de estudo da Bolsa-Atleta através do desempenho dos atletas beneficiados ao Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal foram apresentados dois objetivos iniciais:

1. observar a evolução dos resultados de esportistas beneficiados ao longo do primeiro triênio do programa (2005-2007)⁴, de modo a detectar a eventual melhoria após o início do incentivo; e
2. avaliar o desempenho comparado entre alguns esportistas beneficiados e outros não-beneficiados, de modo a se buscar um “efeito líquido” do incentivo nos resultados.

No entanto, logo de início, as dificuldades na obtenção de dados inteiramente confiáveis para esta pesquisa (como se discutirá mais adiante) inviabilizou uma análise estatística e qualitativa mais profunda.

Tentou-se no início da pesquisa a obtenção dos dados e outras informações adicionais para o trabalho junto a Secretaria Nacional de Alto Rendimento do Ministério do Esporte, mas o trabalho foi infrutífero.

Para se contornar os problemas iniciais, resolveu-se estabelecer alguns critérios para se conferir maior precisão aos resultados da pesquisa:

1. tabulação dos pouquíssimos dados obtidos, via Internet, do Ministério do Esporte (basicamente as listas dos atletas beneficiados⁵), segundo diversos critérios, tais como por categoria, modalidade e outros;
2. redução da análise comparativa aos esportistas que participaram das delegações olímpica e paraolímpica nos Jogos de Pequim 2008; e
3. comparação dos objetivos do programa Bolsa-Atleta aos propósitos do projeto de lei do então deputado Agnelo Queiroz e sua adequação aos princípios da Política Nacional do Esporte.

disponível no site do Ministério do Esporte (http://portal.esporte.gov.br/arquivos/conselho_esporte/pol_nac_esp.pdf).

⁴ Até meados de novembro de 2008, próximo ao prazo inicialmente estabelecido para a conclusão do texto para o envio à revisão final (30/11/2008), não havia dados sobre os atletas beneficiados nesse ano, o que nos fez solicitar o alongamento do prazo por mais quinze dias para a reescrita do texto.

⁵ Disponível em: http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/lista_contemplados.jsp.

A partir disso, produziram-se conclusões preliminares, que merecem, com certeza, exame mais acurado, mas não podem ser desprezadas.

Algumas críticas podem ser apresentadas, de início, a escolha de critérios, porém a necessidade de um corte estatístico fez com que optássemos pelos esportistas em nível olímpico e paraolímpico. E parece-nos que a escolha não foi de todo incorreta como se pode observar em entrevista dada pelo secretário nacional de Alto Rendimento do Ministério do Esporte, Djan Madruga, poucos dias antes do início dos Jogos Olímpicos de Pequim 2008 :

Por todo o dinheiro que foi repassado para a preparação olímpica, queremos que, no mínimo, o Brasil tenha desempenho igual ao de 2004. [...] Nosso plano é seguir essa evolução e ficar entre os dez primeiros do mundo em 2016, mesmo que a Olimpíada não seja no Rio. (Hofman; Leal, 2008, p. 10)

Vê-se, pois, que havia naquele momento o real entendimento do Ministério do Esporte no sentido de que o esporte olímpico evolua. Há sentido, então, que se faça o corte que o trabalho adotou, mesmo sabedores de que o programa não visa somente estas modalidades, como veremos adiante.

Este texto inicia-se com um histórico da legislação esportiva, em especial no que tange ao financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil. É um capítulo necessário para a contextualização do problema, mas de dispensável leitura, caso o interesse seja apenas a análise dos resultados obtidos pela pesquisa. Portanto, se o leitor desejar, poderá, sem prejuízo, passar diretamente sua leitura ao tópico seguinte, que expõe um histórico da formação da Lei da Bolsa-Atleta e suas alterações.

Logo em seguida, são detalhados a Lei da Bolsa-Atleta e sua regulamentação, feita pelo Decreto nº 5.342, de 14 de janeiro de 2005.

Parte-se, então, para a apresentação dos dados tabulados e, por fim, a análise destes em conclusões preliminares e a apresentação de sugestões para a solução de problemas encontrados. O trabalho se completa com considerações finais sobre o tema.

Por fim, espera-se que este texto possa:

1. ser uma tentativa *preliminar* de embasamento do tema, carente da profundidade de um estudo científico, mas cujos resultados possam vir a fundamentar pesquisas e estudos mais densos; e
2. embasar Senadoras e Senadores em seus trabalhos legislativos, trazendo-lhes os resultados de uma matéria legislativa, oriunda deste Congresso Nacional, após quatro anos de sua implementação prática, ao mesmo tempo em que lhes oferece sugestões para o aprimoramento da legislação esportiva.

1. HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO NO BRASIL

1.1. Do Decreto-Lei 3.199/41 à Lei 6.251/75

A primeira lei que visou organizar o esporte brasileiro foi o Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, que refletia a tendência centralizadora e ultra-nacionalista dos últimos anos da era Vargas. Segundo Tubino (2007, p. 45), o decreto criou “normas gerais que conduziram o esporte brasileiro para a sua burocratização e cartorialização”.

Em seu art. 1º, instituiu o Conselho Nacional de Desportos (CND) no Ministério da Educação e Saúde, órgão centralizador do esporte, “destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o País”. Entre suas funções estava a de “estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções” (Dec.-Lei 3.199/41, art. 3º, *d – grifo nosso*). Também o art. 38 determinava subvenções da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios às entidades de esporte filiadas direta ou indiretamente ao CND.

O Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, também previa isenções tributárias:

- de quaisquer impostos ou taxas federais, estaduais e municipais para as exposições públicas, promovidas pelas entidades filiadas direta ou indiretamente ao CND (art. 40);
- de direitos de importação para consumo e demais taxas aduaneiras ao material importado pelas entidades desportivas filiadas direta ou indiretamente ao CND e destinado à prática dos desportos, sempre que não houvesse similar na indústria nacional (art. 41); e
- de impostos ou taxas de qualquer natureza aos passaportes dos componentes de delegação, escalados para representar o país no estrangeiro, em competições ou congressos desportivos (art. 42, *caput*).

Getúlio Vargas ainda editou o Decreto-Lei nº 7.674, de 25 de junho de 1945, que dispunha sobre a administração das entidades desportivas, especialmente sob o ponto de vista financeiro, e estabelecia medidas de proteção financeira aos desportos. A norma permitia operações de empréstimo de dinheiro, sob garantia hipotecária, para entidades desportivas sujeitas ao regime de organização e administração estabelecidos no Decreto-Lei 3199/41, para construção de praças de desportos, melhoramento de instalações desportivas, e liquidação de compromissos pecuniários da devedora, devidamente comprovados (arts. 5º a 12).

Em 1969, com a instituição da Loteria Esportiva Federal (Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969), destinou-se 30% da receita líquida obtida com sua exploração para programas de educação física e atividades esportivas (art. 3º, *b*). Dois anos depois, o Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971, regulamentou a aplicação desses recursos oriundos da Loteria Esportiva Federal:

- Para o CND destinava-se 1/3, a ser aplicado no desenvolvimento de atividades esportivas de iniciativa das entidades sujeitas à sua indicação, compreendendo as atividades regionais, as nacionais e as internacionais (campeonatos, jogos mundiais ou Jogos Olímpicos) (arts. 1º e 4º);
- Para o Departamento de Desportos e Educação Física do Ministério da Educação e Cultura eram destinados os outros 2/3, para programas de Educação Física e atividades esportivas estudantis (infanto-juvenis escolares, extra-escolares e universitárias) (arts. 1º ao 4º).

1.2. A Lei 6.251/75

Mais de três décadas se passaram até que surgisse uma nova norma geral do esporte nacional, a Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975, que, apesar de manter a tutela do Estado sobre o esporte nacional, avançou ao organizar o processo esportivo num Sistema Desportivo Nacional, integrado por órgãos públicos e entidades privadas de direção, orientação, supervisão, coordenação ou promoção da prática esportiva no País (Lei 6.251/75, art. 9º).

O art. 3º da Lei determinava: “A União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios conjugarão recursos, técnicos e financeiros, para promover e incentivar a prática dos desportos em suas diversas modalidades.” O “amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos” para a prática esportiva se estenderia à iniciativa privada (art. 4º).

Num capítulo específico, dispôs sobre os “Recursos para os Desportos”, no qual, pela primeira vez, um dispositivo legal definia as fontes de recursos, creditados em subconta específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para o esporte nacional (art. 7º, *caput* e § 1º):

1. as dotações orçamentárias destinadas a programas, projetos e atividades desportivas; e
2. os recursos provenientes:
 - a) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
 - b) do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social;

- c) do reembolso de financiamento de programas ou projetos desportivos;
- d) de receitas patrimoniais;
- e) de doações e legados; e
- f) de outras fontes.

A aplicação dos recursos devia atender programas, projetos e atividades, em conformidade com o Plano Nacional de Educação Física e Desportos, sendo somente concedido a entidades que observassem as disposições da Lei e de sua regulamentação ou as normas expedidas por órgãos ou entidades competentes do Sistema Desportivo Nacional. Além disso, tinha caráter de suplementação de recursos quando se destinava a obras e instalações. (arts. 7º, §§ 1º e 2º; e 8º)

Outra inovação trazida pela Lei nº 6.251, de 1975, foi a organização do esporte em modalidades:

1. **Desporto comunitário** (art. 11): sob a supervisão normativa e disciplinar do Conselho Nacional de Desportos, abrangendo as atividades das associações, ligas, federações, confederações e do Comitê Olímpico Brasileiro – COB, integrantes obrigatórios do Sistema Desportivo Nacional, dividido em: (i) **amadorista** e (ii) **profissional**.

2. **Desporto estudantil** (art. 26, §§ 1º e 2º): subdividido em desportos: (i) **universitário**: sob a supervisão normativa do Conselho Nacional de Desportos, ocupando-se das ações dirigidas pela Confederação Brasileira de Desportos Universitários, pelas Federações Desportivas Universitárias e pelas Associações Atlético Acadêmicas, e (ii) **escolar**: sob a supervisão normativa do órgão competente do Ministério da Educação e Cultura – MEC, que abarcava as atividades esportivas praticadas nas áreas de ensino de 1º e 2º graus, e organizado na conformidade das normas a serem estabelecidas por aquele órgão.

3. **Desporto militar** (arts. 30 e 31): praticado nas Forças Armadas sob a direção do órgão especializado de cada Ministério Militar e das organizações consideradas auxiliares – polícias militares e corpos de bombeiros –, tendo como órgão representativo superior a Comissão Desportiva das Forças Armadas – CDFA.

4. **Desporto classista** (arts. 36 e 38): exercido por associação desportiva classista, entidade com personalidade jurídica de direito privado, organizada por qualquer empresa, e que era integrada, exclusivamente, pelos empregados e dirigentes desta.

Do ponto de vista de incentivos tributários, a Lei 6251/1975 permitia:

- abatimento da renda bruta ou dedução do lucro – limitadas a 5% do lucro operacional da empresa, antes de computada essa dedução, em cada exercício – das contribuições ou das doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas às entidades esportivas que proporcionem a prática de pelo menos três esportes olímpicos para efeito do Imposto de Renda (IR) (art. 45);

- isenção do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para equipamento destinado à prática de desportos, sem similar nacional, importado por entidades desportivas ou órgãos vinculados direta ou indiretamente ao CND ou diretamente pelo atleta (art. 46); e
- isenção do IPI sobre as embarcações desportivas a remo e a vela, quando adquiridas pelas entidades desportivas para seu uso próprio (art. 47).

Para o preparo e participação das delegações brasileiras nos Jogos Olímpicos, Pan-Americanos e Copas do Mundo de Futebol, a norma previa a renda líquida total de um concurso de prognósticos realizado em dia determinado pelo CND no ano da realização dos eventos (art. 48).

Por fim, é interessante ao trabalho destacar que, pelo art. 49 da lei, os alunos de qualquer nível de ensino que se sagrassem campeões estaduais, nacionais ou internacionais, que tivessem aproveitamento escolar satisfatório ou não estudassem por falta de recursos, tinham preferência para o recebimento de bolsas de estudos concedidas pelos órgãos oficiais.

Aos atletas estudantes, segundo o Decreto nº 80.228, de 25 de agosto de 1977, regulamentação da Lei 6251/75, previa-se que a participação em competições esportivas oficiais seria considerada atividade curricular, para efeito de apuração de frequência, até o limite máximo de 25% das aulas ministradas em cada disciplina, área de estudo ou atividade, assim como a determinação de época especial para execução das provas ou trabalhos exigidos durante o período de afastamento, para avaliação do aproveitamento (art. 178).

1.3. A constitucionalização do desporto em 1988

Com o fim do regime militar e o começo da Nova República em 1985, terminava este primeiro ciclo legal do esporte nacional, sobre o qual o ex-presidente do Conselho Nacional de Desportos – CND, Manoel José Gomes Tubino afirma (2007, p. 45):

A tutela do Esporte pelo Estado brasileiro praticamente ocorreu até 1985, quando o ciclo militar foi substituído pela chamada Nova República. No período entre 1941 e 1985, o Esporte brasileiro foi fundamentalmente regido pelas deliberações do CND. Junto com a “tutela estatal” também ocorreu um “paternalismo estatal”.

Entre 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o esporte nacional assistiu um *intermezzo* durante o qual a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, criada pelo Decreto nº 91.452, de 19 de julho de 1985, atuou como protagonista, com indicações diversas que traziam novos conceitos e redefiniam papéis, o que culminaria com a

constitucionalização do esporte, concretizada num texto do jurista Álvaro Melo Filho, apresentado pelo então presidente do CND, Manoel Tubino.

O texto foi condensado no Título VIII – Da Ordem Social; Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto; Seção III – Do Desporto da Constituição Federal de 1988, constituída por apenas um artigo:

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.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Desporto, no texto constitucional, é exposto em conceito *lato sensu*, abrangendo não somente as modalidades esportivas mas também todas as formas de recreação, divertimento e lazer⁶. Ao tratarem da constitucionalização do Desporto, Araújo e Nunes Jr. (2006, p. 493) asseveram:

Os direitos sociais objetivam a formação do ser humano integral: agente da sociedade, das relações de trabalho, construtor do mundo moderno e, ao mesmo tempo, um ser relacional, humano, que, desse modo, deve integrar sua vida com o lazer, o convívio familiar e a prática desportiva. Assim, o desporto, quer como forma de lazer, quer como parte da atividade educativa, quer ainda em caráter profissional, foi incorporado ao nosso sistema jurídico no patamar de norma constitucional.

O *caput* do art. 217 determina como dever do Estado o de “fomentar práticas desportivas formais e não-formais”, ou seja, o Poder Público deve estimular, facilitar e desenvolver o desporto formal – “aquele regulado por normas e regras universalmente aceitas em cada modalidade” – ou não-formal – “quando caracterizado pela liberdade lúdica de seus

⁶ Já no art. 6º da CF/88, o lazer é incluído entre os direitos sociais, juntamente com a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. O art. 217, § 3º, determina também que “o Poder Público incentivará o *lazer*, como *forma de promoção social*”. (*Grifo nosso.*)

praticantes” (Silva, 2008, p. 816). O dispositivo também estabelece, de forma indireta, o desporto como direito subjetivo do indivíduo⁷.

Na enumeração dos princípios constitucionais relativos ao esporte nacional, a Constituição Federal assegura, no art. 217, IV, “a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional”, o que não significa que sejam protegidas tão-somente aquelas criadas no Brasil, mas também as que já se incorporaram aos hábitos e costumes nacionais (*ibidem*).

Se ao Estado o dever é de fomento ao esporte, a prestação direta cabe às entidades desportivas dirigentes e associações, às quais a Carta de 1988 deu autonomia em sua organização e funcionamento (art. 217, I)⁸.

Os §§ 1º e 2º do art. 217 trouxeram a valorização da justiça desportiva, que independente do Poder Judiciário, têm atribuições relacionadas à disciplina e às competições esportivas e prazo máximo para proferir decisão final de 60 dias desde a instauração do processo.

Com relação a este ponto, é importante destacar as observações dadas por Canotilho e Moreira (*apud* Moraes, 2007, p. 2163) sobre o vínculo de justiça, ou seja, a constitucionalização da justiça desportiva implica na:

proibição de os desportistas recorrerem aos órgãos jurisdicionais do Estado antes de os órgãos próprios da justiça desportiva se terem pronunciado. No entanto, a admissibilidade do *vínculo de justiça* não pode significar uma completa preclusão da competência dos órgãos jurisdicionais do Estado, designadamente quando estão em causa direitos fundamentais do cidadão, cuja lesão é constitucionalmente garantida através do recurso aos tribunais. (*Grifo do autor.*)

1.3.1. O financiamento público do esporte na Constituição de 1988

Dois princípios constitucionais, enumerados nos incisos II e III do art. 217, definem a destinação de recursos públicos ao esporte, cuja destinação prioritária é para a promoção do esporte educacional, ou seja, o praticado dentro do ambiente escolar, com a particularidade de

⁷ O único direito público subjetivo citado diretamente na Constituição Federal de 1988 está explicitado no §1º do art. 208, ao afirmar que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

⁸ Conjugam-se aqui as determinações trazidas no art. 5º, XVII a XXI: “Art. 5º (...) XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (...)”.

se voltar mais a formação e desenvolvimento do indivíduo e à sua integração na coletividade do que à seletividade e à hipercompetitividade.

Os recursos públicos, pelo que determina a Carta Magna, devem ser destinados também, em casos específicos, ao esporte de alto rendimento, isto é, o esporte em nível de competição. Daí, a relevância da determinação de tratamento diferenciado para o esporte profissional – praticado sob contrato formal entre o atleta e a entidade de prática desportiva, inclusive podendo a remuneração ser por patrocínio – e o não-profissional – no qual inexistente contrato de trabalho e permite o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio.

Os dois princípios constitucionais relativos à destinação dos recursos têm norteado todas as normas relativas ao esporte que se seguiram, quer tratem de suas bases, quer de sua promoção, quer das fontes de seu financiamento.

1.3.2. A Lei 7.752/89

A Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte Nacional, Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 98.595, de 18 de dezembro daquele mesmo ano, previa o abatimento da renda bruta, ou dedução como despesa operacional, no IR, do valor dos investimentos, doações ou patrocínios, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor da pessoa jurídica de natureza desportiva, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Educação.

As pessoas físicas podiam fazer o abatimento de até 10% da renda bruta de (art. 1º, §§ 1º e 7º):

- até 100% do valor da doação ou do fomento às categorias esportivas inferiores, até juniores, inclusive;
- até 80% do valor do patrocínio, prevendo-se a elevação em 5% a cada exercício social ininterrupto até o limite de 100%; e
- até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento econômico-financeiro.

Para pessoas jurídicas, a dedução do imposto devido valor equivalente à aplicação de alíquota cabível do IR tinha como base de cálculo (art. 1º, §§ 3º e 7º):

- até 100% do valor da doação, ou do fomento às categorias desportivas inferiores, até juniores, inclusive;
- até 80% do valor do patrocínio, prevendo-se a elevação em 5% a cada exercício social ininterrupto até o limite de 100%; e

- até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento econômico-financeiro.

A Lei, que apresentava um leque amplo de atividades que considerava como desportivas⁹ além de outras isenções¹⁰, teve vida curta. Logo ao assumir, o então presidente Fernando Collor de Mello editou a Medida Provisória nº 161, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.034, de 12 de abril daquele ano, suspendendo os benefícios fiscais previstos para as pessoas jurídicas (art. 1º, III).

Pela Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992, foi revogada por completo a Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte Brasileiro (art. 5º).

1.4. A Lei Zico

Após à promulgação da Constituição Federal, a primeira norma geral do desporto foi a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, a chamada Lei Zico, cujo mérito foi o de referendar o texto constitucional e estabelecer os conceitos e princípios necessários para o desenvolvimento esportivo nacional (Tubino, 2007, p. 46). A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 981, de 11 de novembro do mesmo ano.

Em seu art. 2º, a Lei Zico trouxe os princípios fundamentais do esporte nacional:

1. **Soberania:** supremacia nacional na organização da prática desportiva;
2. **Autonomia:** faculdade de pessoas físicas e jurídicas organizarem-se para a prática desportiva como sujeitos nas decisões que as afetam;
3. **Democratização:** condições de acesso às atividades desportivas sem distinções e quaisquer formas de discriminação;

⁹ “Art. 2º Para os objetivos da presente Lei, consideram-se atividades desportivas: I – a firmação desportiva, escolar e universitária; II – o desenvolvimento de programas desportivos para o menor carente, o idoso e o deficiente físico; III – o desenvolvimento de programas desportivos nas próprias empresas em benefício de seus empregados e respectivos familiares; IV – conceder prêmios a atletas nacionais em torneios e competições realizados no Brasil; V – doar bens móveis ou imóveis a pessoa jurídica de natureza desportiva, cadastrada no Ministério da Educação; VI – o patrocínio de torneios, campeonatos e competições desportivas amadoras; VII – erigir ginásios, estádios e locais para prática de desporto; VIII – doação de material desportivo para entidade de natureza desportiva; IX – prática de jogo de xadrez; X – doação de passagens aéreas para que atletas brasileiros possam competir no exterior; XI – outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Educação.”

¹⁰ Eram isentos: 1. de tributos, impostos extraordinários, empréstimos compulsórios ou quaisquer encargos financeiros sobre passagens e vendas de câmbio para viagens internacionais, os atletas que, com aprovação do CND, deixassem o País para competir em caráter oficial; e 2. do imposto de importação, a pessoa jurídica de natureza desportiva na aquisição de equipamentos e materiais desportivos de fabricação estrangeira, sem qualidades e características similares nacionais, para uso próprio. (arts. 12 e 13)

4. **Liberdade:** livre prática do desporto, de acordo com a capacidade e interesse de cada um, associando-se ou não a entidades do setor;
5. **Direito social:** dever do Estado de fomentar as práticas desportivas formais e não-formais;
6. **Diferenciação:** tratamento específico dado ao desporto profissional e não-profissional;
7. **Identidade nacional:** proteção e incentivo às manifestações desportivas de criação nacional;
8. **Educação:** desenvolvimento integral do ser humano como ser autónomo e participante e fomentado através da prioridade dos recursos públicos ao desporto educacional;
9. **Qualidade:** valorização dos resultados desportivos, educativos e dos relacionados à cidadania e ao desenvolvimento físico e moral;
10. **Descentralização:** organização e funcionamento harmónicos de sistemas desportivos diferenciados e autónomos para os níveis federal, estadual e municipal;
11. **Segurança:** ao praticante de qualquer modalidade desportiva, quanto a sua integridade física, mental ou sensorial; e
12. **Eficiência:** estímulo à competência desportiva e administrativa.

Além de especificar os princípios supracitados, a Lei Zico dividiu e conceituou as diversas modalidades esportivas em seu art. 3º:

- **Esporte educacional:** realizado através dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer;
- **Esporte de participação:** exercido de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente; e
- **Esporte de rendimento:** praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com outras nações, que pode ser organizado e praticado: (i) **de modo profissional:** com remuneração pactuada por contrato de trabalho ou demais formas contratuais pertinentes, e (ii) **de modo não-profissional**, sendo: a. **semiprofissional:** expresso pela existência de incentivos materiais que não caracterizem remuneração derivada de contrato de trabalho e b. **amador:** identificado pela inexistência de qualquer forma de remuneração ou de incentivos materiais.

A Lei Zico, no Capítulo IX, tratou exclusivamente dos recursos para o esporte. No art. 39 listava como recursos:

1. Os assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
2. Fundos desportivos;
3. Receitas oriundas de concursos de prognósticos;
4. Doações, patrocínios e legados;
5. Prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares;
6. Incentivos fiscais previstos em lei; e
7. Outras fontes.

Foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (FUNDESP), resultado da unificação do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975) com o Fundo de Promoção ao Esporte Amador (Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989), cujo objetivo era dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter desportivo que se enquadrassem nas diretrizes e prioridades constantes da Política Nacional do Desporto.

O Fundesp, de natureza autárquica, era subordinado a Secretaria de Desporto do Ministério da Educação e do Desporto, e seguia as prioridades estabelecidas por proposta do Conselho Superior de Desportos. Possuía duas contas específicas:

- **Fomento ao esporte não-profissional:** cujos recursos vinham de:
 1. receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei
 2. adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete, permitido o arredondamento do seu valor feito nos concursos de prognósticos previstos no Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, e na Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979;
 3. doações, legados e patrocínios;
 4. prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados; e
 5. outras fontes.
- **Assistência ao atleta profissional e ao em formação:** com recursos oriundos de:

1. 1% do valor do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Federal do Desporto, devido e recolhido pela entidade contratante;
2. 1% do valor da indenização fixada pela entidade cedente, no caso de cessão de atleta a entidade estrangeira;
3. 1% da arrecadação proveniente das competições organizadas pelas entidades federais de administração do desporto profissional;
4. penalidades disciplinares pecuniárias aplicadas aos atletas profissionais pelas entidades de prática desportiva, pelas de administração do desporto ou pelos Tribunais de Justiça Desportiva;
5. receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei;
6. dotações, auxílios e subvenções da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
7. doações, legados e outras receitas eventuais.

Os recursos do Fundesp destinavam-se:

- **ao esporte não-profissional:**
 1. esporte educacional;
 2. esporte de rendimento, nos casos de Jogos Olímpicos, Campeonatos Mundiais, Jogos Pan-americanos e Jogos Sul-Americanos;
 3. esporte de criação nacional;
 4. capacitação de recursos humanos: cientistas desportivos, professores de educação física e técnicos em desporto;
 5. apoio a projetos de pesquisa, documentação e informação; e
 6. construção, ampliação e recuperação de instalações desportivas.
- **ao esporte profissional:** sistema de assistência ao atleta profissional e ao em formação, com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho, ao deixar a atividade.
- **ao apoio técnico e administrativo do Conselho Superior de Desportos.**

A Lei Zico estabelecia a seguinte destinação da arrecadação de cada teste da Loteria Esportiva Federal:

- 45% para pagamento dos prêmios, incluindo o valor correspondente ao imposto sobre a renda;
- 20% para a Caixa Econômica Federal, destinados ao custeio total da administração dos concursos de prognósticos desportivos;

- 10% para pagamento, em parcelas iguais, às entidades de prática desportiva, constantes do teste, pelo uso de suas denominações ou símbolos;
- 15% para o Fundesp; e
- 10% à seguridade social.

Também asseverava a Lei Zico que, anualmente, a renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) para o treinamento e as competições preparatórias das equipes olímpicas nacionais. Nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Pan-Americanos, a renda líquida total de um segundo teste também seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), para o atendimento da participação de delegações nacionais nesses eventos.

Os recursos que se destinavam a entidades constituíam receitas próprias dos beneficiários, que lhes eram entregues diretamente pela Caixa Econômica Federal até o 10º dia útil do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.

1.5. A Lei Pelé

A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, chamada Lei Pelé, apesar de manter alguns dispositivos da Lei Zico, revogou-a por completo em seu art. 96. A nova lei foi o resultado principal das discussões ocorridas sobre o passe, definido desde a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976, como “a importância devida por um empregador a outro, pela cessão do atleta durante a vigência do contrato ou depois de seu término, observadas as normas desportivas pertinentes” (art. 11).

Tanto a Sentença Bosman de 1995¹¹ quanto os constantes questionamentos dos jogadores de futebol nacional influenciaram a decisão do então Ministro Extraordinário do Esporte, Édson Arantes do Nascimento, o Pelé, a propor a reelaboração da Lei Zico.

Na época Pelé definiu que o projeto de lei deveria manter tudo aquilo que estivesse funcionando, só se introduzindo o que não estava contemplado, como o detalhamento da profissionalização do atleta nacional e o fim do passe. (Panhoca, 2007, p. 120)

¹¹ Resultado da ação ganha pelo jogador belga Jean Marc Bosman no caso que moveu contra a *Union of European Football Association* (UEFA) junto ao Tribunal de Justiça da União Européia (UE), em que argumentou que o sistema de transferências no futebol europeu e o limite à circulação de jogadores da União Européia no mesmo espaço político e econômico era contrário ao Tratado de Roma.

Dessarte, a Lei Pelé reestruturou o sistema esportivo brasileiro, dando continuidade à Lei Zico e aos princípios históricos da legislação esportiva, sem deixar de consolidar um novo entendimento em relação ao fenômeno esportivo no País.

A Lei Pelé, em seu art. 56, manteve as mesmas fontes de recursos citados no art. 39 da Lei Zico.

Em 2001, pela Lei nº 10.264, foi acrescida mais uma fonte: 2% 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.

Desta nova fonte de recursos são destinados:

- 85% ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB); e
- 15% ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB).

Dos recursos recebidos por cada Comitê, devem ser investidos:

- 10% em esporte escolar; e
- 5%, em esporte universitário.

Além disso, duas particularidades desses recursos são que:

1. constituem receitas próprias dos beneficiários, que os recebem diretamente da Caixa Econômica Federal, no prazo de 10 dias úteis a contar da data de ocorrência de cada sorteio; e

2. são exclusiva e integralmente aplicados em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, bem como sua participação em eventos desportivos, neste caso dando ciência aos Ministérios da Educação e do Esporte.

A fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao COB e ao CPB em decorrência da Lei Pelé cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU).

1.6. Lei de Incentivo ao Esporte

A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, *que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo* (Lei de Incentivo ao Esporte), tem como núcleo trazer, para o âmbito do esporte, a possibilidade de angariar recursos, de modo semelhante ao que já existe para a indústria brasileira da cultura, amparada na Lei Rouanet. Não revogou dispositivos de normas anteriores, apenas adicionando ao esporte nacional uma nova possibilidade de obtenção de verbas. A norma teve alguns de seus dispositivos alterados

pela Lei nº 11.472, de 2 de maio de 2007, resultado da conversão da Medida Provisória nº 342, de 2007.

Segundo o que determina a Lei, até o ano-calendário de 2015, inclusive, poderão ser deduzidos do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pela pessoa física, ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real, os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte.

Em seu art. 2º, a Lei determina que os recursos captados em função do benefício fiscal devam atender a pelo menos uma das seguintes manifestações: *desporto educacional*; *desporto de participação*; e *desporto de rendimento*.

O Decreto regulamentador da matéria, de nº 6.180, de 3 de agosto de 2007, assim especifica em seu art. 4º:

“**Art. 4º** Os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos no art. 1º, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações:

I – desporto educacional, cujo público beneficiário deverá ser de alunos regularmente matriculados em instituição de ensino de qualquer sistema, nos termos dos arts. 16 a 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade 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;

II – desporto de participação, caracterizado pela prática voluntária, compreendendo as modalidades desportivas com finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente; e

III – desporto de rendimento, praticado segundo regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados, integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações”.

O art. 3º cumpre o importante papel de conceituar alguns termos essenciais para a compreensão e a boa aplicação da lei. Nos termos do Decreto regulamentador (art. 3º):

a. *Projeto desportivo* é o conjunto de ações organizadas e sistematizadas por entidades de natureza esportiva, destinado à implementação, à prática, ao ensino, ao estudo, à pesquisa e ao desenvolvimento do desporto atendendo a pelo menos uma das manifestações desportivas previstas no art. 4º;

b. *Entidade de natureza esportiva* é pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado com fins não-econômicos, cujo ato constitutivo disponha expressamente sobre sua finalidade esportiva; e

c. *Apoio direto* é o patrocínio ou a doação efetuados diretamente pelo patrocinador ou doador ao proponente.

A Lei de Incentivo, além disso, enuncia com clareza o que pretende dizer por *patrocínio, doação, patrocinador, doador e proponente*. Apresenta também a figura do *patrocinador vinculado*.

Patrocínio e doação não se confundem:

a. *Patrocínio* é a transferência gratuita, em caráter definitivo, ao proponente, de numerário para a realização de projetos esportivos e paradesportivos, com finalidade promocional e institucional de publicidade. Pode ser também a cobertura de gastos ou a utilização de bens, móveis ou imóveis, do patrimônio do patrocinador, sem transferência de domínio, para a realização de projetos esportivos e paradesportivos pelo proponente.

b. *Proponente* é a pessoa de direito público, ou de direito privado com fins não-econômicos, de natureza esportiva, que tiver suas iniciativas devidamente aprovadas nos termos da lei.

c. *Doação*, por sua vez, é a transferência gratuita, em caráter definitivo, ao proponente, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos esportivos e paradesportivos, desde que não empregados em publicidade, ainda que para a divulgação das atividades objeto do respectivo projeto. Pode ser também a distribuição gratuita de ingressos para eventos de caráter esportivo e paradesportivo por pessoa jurídica a seus empregados e dependentes legais, ou a integrantes de comunidades de maior vulnerabilidade social.

Aqui se revela a diferença principal entre os conceitos: enquanto, no patrocínio, a transferência de numerário dar-se-á necessariamente com finalidade promocional e de publicidade, na doação isso é proibido expressamente.

O diploma legal permite que a pessoa jurídica deduza até 1% (um por cento) do valor do imposto de renda devido, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, em cada período de apuração, e que a pessoa física possa deduzir até 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, juntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, *que altera a legislação tributária federal e dá outras providências*. O dispositivo limita a 6% do valor do imposto devido a soma das deduções referentes aos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescentes, ao PRONAC e ao incentivo às atividades audiovisuais.

Também determina que o Ministério do Esporte é obrigado a informar à Secretaria da Receita Federal (SRF), até o último dia útil do mês de março do ano subsequente ao do ano-calendário, os valores destinados a título de doação ou patrocínio, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos.

À SRF cabe, também, o poder de fiscalização dos incentivos fiscais ao desporto previstos na lei.

Por fim, a Lei nº 11.438, de 2006, define como *infrações*: o recebimento de vantagens financeiras por parte do patrocinador ou doador, em virtude do patrocínio ou doação; o dolo,

fraude ou simulação na tentativa de obtenção do favor fiscal; o desvio das verbas obtidas para finalidades não previstas na lei; o adiamento, antecipação ou cancelamento, sem justa causa, da atividade desportiva contemplada com o benefício; e o descumprimento de qualquer disposição da lei e de sua regulamentação.

Define como *sanção*, para o patrocinador ou doador faltoso, o pagamento do imposto que deixou de ser recolhido por conta do favor fiscal, acrescido de multa e juros de mora; como sanção aos demais infratores, o pagamento de multa cujo valor corresponda ao dobro da vantagem auferida indevidamente.

A lei não esgota as possibilidades de sanção em seu texto, deixando entendido que o infrator ainda poderá incorrer em punições de caráter cível, criminal ou administrativo. Estabelece, também, responsabilidade solidária do proponente do projeto esportivo por qualquer inadimplência ou irregularidade que venha a ser verificada. Como qualquer norma que trate de responsabilidade solidária, o disposto no *parágrafo único* do art. 11 tem a função de estender a garantia de recebimento de valores porventura desviados. Aumenta-se, assim, a probabilidade de que o erário recupere verbas desviadas ou mal aplicadas.

2. PEQUENO HISTÓRICO DA LEI DA BOLSA-ATLETA

A frustração foi imensa no meio esportivo e entre a população em geral, quando nos Jogos Olímpicos de Sidney 2000 nenhum atleta brasileiro trouxe a ansiada medalha de ouro, interrompendo uma seqüência “dourada” que vinha desde os Jogos Olímpicos de Moscou 1980, conforme se pode observar no Quadro I abaixo.

O fato foi agravado, pois havia a expectativa de se alcançar, pelo menos, o mesmo nível nas Olimpíadas de Atlanta 1996, nas quais o Brasil obtivera excelente performance, a melhor de todos os tempos até então.

Quadro I
Delegações e medalhas brasileiras nos Jogos Olímpicos (1920-2008)⁽¹⁾

	Nº Atl.	Ouro	Prata	Bronze	Total
Antuérpia 1920	29	1	1	1	3
Paris 1924	11	0	0	0	0
Los Angeles 1932	58	0	0	0	0
Berlim 1936	94	0	0	0	0
Londres 1948	79	0	0	1	1
Helsinqui 1952	108	1	0	2	3
Melbourne/Estocolmo 1956⁽²⁾	48	1	0	0	1
Roma 1960	82	0	0	2	2
Tóquio 1964	70	0	0	1	1
Cidade do México 1968	84	0	1	2	3
Munique 1972	89	0	0	2	2
Montreal 1976	81	0	0	2	2
Moscou 1980	109	2	0	2	4
Los Angeles 1984	166	1	5	2	8
Seul 1988	172	1	2	3	6
Barcelona 1992	198	2	1	0	3
Atlanta 1996	225	3	3	9	15
Sidney 2000	205	0	6	6	12
Atenas 2004	247	5	2	3	10
Pequim 2008	277	3	4	8	15

Fonte: International Olympic Committee (IOC) <http://www.olympic.org>.

- (1) O Brasil iniciou sua participação apenas nos Jogos Olímpicos de Antuérpia 1920, deixando apenas de participar das Olimpíadas de Amsterdã 1928.
- (2) ⁽²⁾ Os Jogos Olímpicos marcados para Melbourne tiveram as provas de Hipismo em Estocolmo, em virtude das severas leis australianas de quarentena para cavalos estrangeiros.

As discussões, em particular sobre a dificuldade de patrocínio aos atletas nacionais, levaram o então deputado Agnelo Queiroz a apresentar o Projeto de Lei nº 3.826/2000, com o

objetivo de instituir a Bolsa-Atleta, destinada a garantir valores mensais aos atletas praticantes do esporte de rendimento em modalidades olímpicas individuais.

A tramitação na Câmara dos Deputados que durou quase um ciclo olímpico – a votação da redação final terminativa na Comissão de Comissão e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi feita em 30 de março de 2004 – incorporou idéias originárias de diversos setores do esporte, incluindo a então Secretaria Nacional de Esportes do Ministério do Esporte e Turismo, entre elas:

- Inclusão das modalidades paraolímpicas;
- Extensão às modalidades não-olímpicas vinculadas aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Internacionais (IOC e IPC, respectivamente);
- Extensão aos esportes coletivos;
- Criação da Categoria Estudantil, destinada a premiar os atletas, de 12 a 16 anos, participantes dos Jogos Escolares e Universitários Brasileiros (o problema gerado ao se estabelecer o limite máximo de 16 anos para a Categoria Estudantil, que impedia o atendimento de atletas revelados pelos Jogos Universitários Brasileiros, seria corrigido pela Medida Provisória nº 229, de 18 de dezembro de 2004, transformada na Lei nº 11.096, de 14 de janeiro de 2005);
- Exigência de o atleta estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada – outro problema, pois só devendo valer à categoria estudantil, terminou pelo texto aprovado sendo obrigatório a todas as categorias; problema que foi corrigido pela Medida Provisória nº 229/2004 (Lei nº 11.096/2005);
- Possibilidade de atendimento dos atletas de “reconhecido destaque”, de quaisquer modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas, desde que indicados pelas entidades nacionais dirigentes dos respectivos esportes e aprovadas pelo Conselho Nacional de Esporte (CNE), observadas as prioridades de atendimento à Política Nacional de Esporte e as disponibilidades financeiras;
- Definição de prazo de um ano para validade das referidas bolsas;
- Renovação automática do benefício aos atletas que já beneficiados conquistaram medalhas olímpicas ou paraolímpicas; e
- Despesas por conta dos recursos orçamentários do Ministério do Esporte.

A tramitação no Senado Federal foi rápida e sem alterações ao texto recebido da Câmara, eivado de vícios que serão comentados adiante. A Lei do Bolsa-Atleta (Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004) seria sancionada¹² pouco mais de um mês antes do início dos Jogos Olímpicos de Atenas 2004¹³.

¹² Houve vetos aos arts. 4º, 7º, 9º, 10 e 14, posteriormente mantidos pelo Congresso Nacional (Sessão Conjunta de 15 de abril de 2008, com resultado publicado no Diário do Senado Federal de 17/4/2008).

¹³ Os Jogos Olímpicos de Atenas foram realizados entre 13 e 29 de agosto de 2004.

Em 14 de janeiro de 2005, foi editada a regulamentação da Lei, pelo Decreto nº 5.342. Em solenidade no Palácio do Planalto, lançou-se o Programa Bolsa-Atleta em 25 de julho do mesmo ano, que atenderia, inicialmente, a 305 atletas¹⁴.

¹⁴ Naquele ano, seriam atendidos ainda mais 670 atletas, totalizando 975 beneficiados.

3. REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA BOLSA-ATLETA

A Bolsa-Atleta, conforme o art. 1º da Lei nº 10.891/2004, é “destinada aos atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, bem como naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e ao Comitê Paraolímpico Internacional”.

O art. 3º da Lei estabelece os requisitos cumulativos aos atletas que desejam pleitear o benefício, quais sejam:

1. possuir idade mínima de 14 anos;
2. estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva;
3. estar em plena atividade esportiva;
4. não receber qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, entendendo-se por patrocínio todo e qualquer valor pecuniário eventual ou regular diverso do salário;
5. não receber salário de entidade de prática desportiva; e
6. ter participado de competição esportiva em âmbito nacional e/ou no exterior no ano imediatamente anterior àquele em que tiver sido pleiteada a concessão da Bolsa-Atleta.

Aos que se candidatam à Categoria Estudantil, a idade mínima é de 12 anos, devem estar regularmente matriculados em instituição de ensino pública ou privada e não necessitam estar vinculados a entidade esportiva.

A Lei da Bolsa-Atleta também prevê que atletas de reconhecido destaque, de modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas, que sequer sejam vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional (COI) ou ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC), poderão pleitear a concessão da Bolsa-Atleta nas categorias estudantil, nacional ou internacional, mediante indicação das entidades nacionais dirigentes dos respectivos esportes, referendada por histórico de resultados e situação nos rankings nacional ou internacional da respectiva modalidade, submetida ao Conselho Nacional de Esporte, para que sejam observadas as prioridades de atendimento à Política Nacional de Esporte e as disponibilidades financeiras (arts. 5º e 6º).

4. CATEGORIAS DA BOLSA-ATLETA

A Bolsa-Atleta é distribuída em quatro categorias¹⁵, com os requisitos e valores dos benefícios especificados no Anexo I da Lei:

- **Atleta Estudantil:** aqueles a partir de 12 anos, participantes dos jogos estudantis organizados pelo Ministério do Esporte, tendo obtido até a 3ª colocação nas modalidades individuais ou que tenham sido selecionados entre os 24 melhores atletas das modalidades coletivas dos referidos eventos e que continuem a treinar para futuras competições nacionais. **Valor mensal do benefício: R\$ 300,00.**
- **Atleta Nacional:** aos que tenham participado do evento máximo da temporada nacional e/ou que integrem o ranking nacional da modalidade, em ambas as situações, tendo obtido até a 3ª colocação, que continuem a treinar para futuras competições nacionais, e cujas indicações tenham necessariamente os respectivos avais das entidades regionais de administração do desporto (federações) e das entidades nacionais do desporto (confederações). **Valor mensal do benefício: R\$ 750,00.**
- **Atleta Internacional:** aos atletas que tenham integrado a seleção nacional de sua modalidade esportiva representando o Brasil em Campeonatos Sul-americanos, Pan-americanos ou Mundiais, obtendo até a 3ª colocação, que continuem a treinar para futuras competições internacionais, e cujas indicações tenham necessariamente os respectivos avais das entidades nacionais do desporto (confederações). **Valor mensal do benefício: R\$ 1.500,00.**
- **Atleta Olímpico e Paraolímpico:** àqueles que tenham integrado as delegações olímpica ou paraolímpica brasileira de sua modalidade esportiva e que continuem treinando para futuras competições internacionais. **Valor mensal do benefício: R\$ 2.500,00.**

¹⁵ Pela proposta inicial do PL 3.826/2000 eram três categorias: Atleta Nacional, com benefício mensal no valor de R\$ 500,00; Atleta Internacional, cujo valor do benefício seria de R\$ 1.000,00; e Atleta Olímpico, com benefício de R\$ 1.500,00.

5. DADOS DO PROGRAMA BOLSA-ATLETA (2005-2008)

De início, cabe repetir a dificuldade da obtenção dos dados para realização do estudo. Todos os dados foram retirados apenas das páginas do Programa Bolsa-Atleta do Ministério do Esporte (http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/default.jsp). Apesar de solicitada a confirmação de dados duvidosos ou pedido o envio de informações adicionais, contatando o correio eletrônico (bolsa_atleta@esporte.gov.br) ou o telefone (61-3429-6920) indicados na página supracitada, nunca se obteve respostas claras, mas tão-somente questionamentos do porquê dos pedidos.

Partindo para apresentação dos primeiros dados, como se observa pelo Quadro II, à exceção do ano 2006, houve um incremento constante do número de beneficiados pela Bolsa-Atleta desde sua implantação em 2005.

Quadro II
**Número de Atletas Beneficiados pelo Programa Bolsa-
(2005-2008)**

Ano	Beneficiados	Variação (%)
2005	975	—
2006	854	-12,41
2007	2171	154,22
2008	3313	52,60

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

O número de beneficiados por categorias mostra uma tendência ao crescimento do número de beneficiados em todas, à exceção da Categoria Atleta Estudantil, como se observa no Quadro III.

Quadro III
Atletas Beneficiados por Categorias¹⁶ e variação anual (%)
(2005-2008)

Ano	Estudantil		Nacional		Internacional		Olímpica	
	Ben.	Var.	Ben.	Var.	Ben.	Var.	Ben.	Var.
2005	110	—	423	—	357	—	85	—
2006	104	-5,45	207	-51,06	440	23,25	103	21,18
2007	286	175,00	1109	435,75	663	50,68	113	9,71
2008	167	-41,61	2055	85,30	962	45,10	129	14,16

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/

¹⁶ Para simplificação, nas tabelas as categorias são expressas como Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpica, neste obviamente incluídos os atletas paraolímpicos.

Quanto aos esportes atendidos, pode-se separá-los em duas situações:

1. modalidades olímpicas e paraolímpicas, incluindo apenas aqueles esportes que participam dos jogos olímpicos e paraolímpicos, tanto de verão quanto de inverno; e
2. outras modalidades. Nos quatro anos, foram atendidos os seguintes modalidades esportivas, conforme os Quadros IV e V.

Quadro IV
Número de Atletas Beneficiados por Modalidades Olímpicas e
Paraolímpicas (2005-2008)

Esporte	2005	2006	2007	2008
MODALIDADES DE VERÃO⁽¹⁾				
Atletismo ⁽¹⁾	170	139	332	418
Badminton	7	4	12	9
Basquetebol	4	0	9	22
Basquetebol em Cadeira de Rodas	15	16	41	51
Beisebol	10	30	33	68
Bocha	10	6	12	9
Boxe	4	4	21	57
Canoagem ⁽²⁾	9	16	42	76
Ciclismo ^{(1) (3)}	10	5	29	40
Dança Esportiva em Cad. de Rodas	0	0	1	0
Esgrima ⁽¹⁾	20	15	38	45
Esp. Aquát. – Natação ⁽¹⁾	94	68	202	251
Esp. Aquát. – Natação Sincronizada	8	2	7	10
Esp. Aquát. – Pólo Aquático	14	4	32	44
Esp. Aquát. – Saltos Ornamentais	7	4	7	15
Futebol	0	4	51	87
Futebol de Cinco	10	10	17	36
Futebol de Sete	6	12	8	28
Ginástica – Gin. Artística	28	4	14	27
Ginástica – Gin. Rítmica	10	10	14	25
Ginástica – Trampolim Acrobático	0	12	16	11
Goalball	5	6	14	24
Halterofilismo	15	12	28	34
Handebol	29	19	80	108
Hipismo ⁽¹⁾	11	12	17	13
Hóquei	4	1	0	9
Judô	61	43	146	195
Judô para Deficientes Visuais	16	19	41	41
Levantamento de Peso	12	14	23	17
Lutas – Luta Greco-Romana	3	3	8	12

Lutas – Luta Livre	7	4	22	30
Pentatlo Moderno	6	4	6	4
Remo ⁽¹⁾	7	8	20	36
Rúgbi em Cadeira de Rodas	0	0	0	0
Softball	20	7	5	37
Taekwondo	13	6	25	34
Tênis ⁽¹⁾	3	2	6	7
Tênis de Mesa ⁽¹⁾	44	43	69	97
Tiro com Arco ⁽¹⁾	9	7	10	12
Tiro Esportivo ⁽¹⁾	7	12	26	39
Triatlo	11	2	5	10
Vela ^{(1) (4)}	33	20	39	48
Voleibol – Vôlei de Praia	4	0	2	7
Voleibol – Voleibol	4	1	5	40
Voleibol Sentado	1	5	20	1
MODALIDADES DE INVERNO				
Biatlo	0	0	0	0
Bobsled – Bobsled	2	0	3	3
Bobsled – Skeleton	0	0	0	0
Curling	0	0	3	0
Curling em Cadeira de Rodas ⁽⁵⁾	0	0	0	0
Esqui – Combinado Nórdico	0	0	0	0
Esqui – Cross-Country	0	0	0	0
Esqui – Esqui Alpino	0	0	1	0
Esqui – Estilo Livre	0	0	0	0
Esqui – Saltos	0	0	0	0
Esqui – Snowboard	3	0	0	0
Esqui Alpino ⁽⁵⁾	0	0	0	0
Esqui Nórdico ⁽⁵⁾	0	0	0	0
Hóquei no Gelo	15	18	24	35
Hóquei no Gelo sobre Sledge ⁽⁵⁾	0	0	0	0
Luge	0	0	0	0
Patinação ⁽⁶⁾	3	1	8	17
TOTAL DE BENEFICIADOS	784	634	1594	2232

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

- (1) São tanto modalidades olímpicas quanto paraolímpicas de verão: Atletismo, Ciclismo, Esgrima, Hipismo, Natação, Remo, Tênis, Tênis de Mesa, Tiro com Arco, Tiro Esportivo e Vela.
- (2) Incluem-se aqui os esportes olímpicos Canoa/caiaque slalom e Canoa/caiaque em águas calmas.
- (3) Incluem-se aqui os esportes olímpicos Ciclismo BMX, Ciclismo em estrada, Ciclismo em pista e Mountain Bike.
- (4) Inclui-se aqui o Windsurfe.
- (5) Modalidades paraolímpicas de inverno.
- (6) Incluem-se aqui os esportes olímpicos Patinação de Figuras, Patinação de Velocidade e Patinação de Velocidade em Pista Curta.

Quadro V
Número de Atletas Beneficiados por Outras Modalidades
(não-olímpicas e não-paraolímpicas) (2005-2008)

Esporte	2005	2006	2007	2008
Aeromodelismo	0	0	0	3
Aquatlo	2	0	0	0
Automobilismo	0	0	1	1
Basquetebol de Deficientes Mentais	10	0	6	0
Bodyboarding	0	0	1	6
Bolão	0	0	0	47
Boliche	10	3	11	12
Capoeira	1	0	0	0
Cultura e Musculação	6	4	19	15
Damas	0	0	5	12
Duatlo	0	0	2	3
Esportes de Força	0	7	16	37
Esportes Subaquáticos	5	2	5	16
Esqui Aquático	2	0	2	0
Futebol de Amputados	0	3	0	0
Futebol de Areia	4	2	4	14
Futebol Sete Society	0	0	19	1
Futevôlei	2	6	13	30
Futsal	0	1	4	27
Futsal para Deficientes Mentais	0	0	10	0
Ginástica – Gin. Aeróbica	3	5	6	13
Gin. Artística para Def. Mentais	0	0	7	0
Gin. Rítmica para Def. Mentais	0	0	6	0
Hóquei Indoor	0	1	0	0
Jiu-jitsu	8	5	9	25
Karatê	43	48	117	202
Kendô	6	3	5	8
Kickboxing	17	16	47	79
Kungfu	19	17	52	115
Levantamento Básico	1	8	31	53
Luta de Braço	4	14	15	21
Montanhismo e Escalada	0	0	1	0
Motociclismo	0	0	1	1
Muay Thai	0	0	1	0
Orientação	10	6	18	24
Parapente	0	0	1	0
Pára-quedismo	0	0	8	7
Punhobol	16	20	32	75

Rúgbi	6	29	60	140
Skate	0	0	0	38
Squash	1	1	4	5
Sumô	0	1	0	0
Tiro Prático	7	6	15	17
Vôo Livre	0	0	1	0
Wakeboard	1	0	1	0
Xadrez	7	12	21	14
TOTAL DE BENEFICIADOS	191	220	577	1061

Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

Dos dados acima, tira-se que o número de beneficiados nas modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas tem aumentado, inclusive no critério proporcional, em detrimento daqueles que talvez fosse mais importante o investimento público – as olímpicas e paraolímpicas, consoante o Quadro VI.

Quadro VI
Número de Atletas Beneficiados – Comparativo
Modalidades Olímpicas e Paraolímpicas X Outras Modalidades
(2005-2008)

Modalidades	2005		2006		2007		2008	
	Ben.	%	Ben.	%	Ben.	%	Ben.	%
Olímp. e Paraolímp.	784	80,41	634	74,24	1594	73,42	2252	67,97
Não-olímp.	191	19,59	220	25,76	577	26,58	1061	32,00
TOTAL	975	100	854	100	2171	100	3313	100

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

A distribuição pelas Unidades da Federação e pelas Regiões mostra uma previsível concentração dos benefícios no Sul e Sudeste do País, segundo se vê no Quadro VII abaixo. No entanto, verificou-se que a concentração em poucas Unidades da Federação foi além da esperada, destacando-se que, em nenhum ano, houve beneficiados em todas as unidades da Federação.

Quadro VII
Número de Atletas Beneficiados por UF e Regiões
(2005-2008)

	2005		2006		2007		2008	
	<i>N° Ben.</i>	<i>% Ben.</i>						
AC	0	0,00%	0	0,00%	8	0,37%	8	0,24%
AP	0	0,00%	1	0,12%	2	0,09%	0	0,00%
AM	6	0,62%	7	0,82%	6	0,28%	33	1,00%
PA	0	0,00%	0	0,00%	26	1,20%	34	1,03%
RO	6	0,62%	4	0,47%	16	0,74%	19	0,57%
RR	0	0,00%	1	0,12%	0	0,00%	5	0,15%
TO	3	0,31%	0	0,00%	2	0,09%	2	0,06%
Norte	15	1,54%	13	1,52%	60	2,76%	101	3,05%
AL	5	0,51%	5	0,59%	8	0,37%	14	0,42%
BA	22	2,26%	15	1,76%	39	1,80%	69	2,08%
CE	10	1,03%	8	0,94%	23	1,06%	38	1,15%
MA	3	0,31%	1	0,12%	13	0,60%	6	0,18%
PB	7	0,72%	6	0,70%	25	1,15%	19	0,57%
PE	27	2,77%	17	1,99%	44	2,03%	93	2,81%
PI	5	0,51%	8	0,94%	10	0,46%	12	0,36%
RN	32	3,28%	31	3,63%	65	2,99%	77	2,32%
SE	0	0,00%	0	0,00%	3	0,14%	6	0,18%
Nordeste	111	11,38%	91	10,66%	230	10,59%	334	10,08%

DF	37	3,79%	31	3,63%	95	4,38%	124	3,74%
GO	36	3,69%	18	2,11%	54	2,49%	61	1,84%
MT	6	0,62%	5	0,59%	15	0,69%	15	0,45%
MS	11	1,13%	12	1,41%	39	1,80%	72	2,17%
Centro-Oeste	90	9,23%	66	7,73%	203	9,35%	272	8,21%
ES	13	1,33%	13	1,52%	16	0,74%	32	0,97%
MG	72	7,38%	61	7,14%	153	7,05%	205	6,19%
RJ	148	15,18%	143	16,74%	316	14,56%	412	12,44%
SP	348	35,69%	290	33,96%	790	36,39%	1288	38,88%
Sudeste	581	59,59%	507	59,37%	1275	58,73%	1937	58,47%
PR	68	6,97%	64	7,49%	154	7,09%	271	8,18%
RS	67	6,87%	62	7,26%	139	6,40%	192	5,80%
SC	43	4,41%	51	5,97%	110	5,07%	206	6,22%
Sul	178	18,26%	177	20,73%	403	18,56%	669	20,19%
BRASIL	975	100,00%	854	100,00%	2171	100,00%	3313	100,00%

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

Como já chamamos atenção no parágrafo anterior, pode-se perceber que um terço das Unidades da Federação concentram cerca de 87% dos benefícios. Estendendo-se o leque de Unidades da Federação a 13 (menos da metade), a centralização é de cerca de 94%. (Ver Quadro VIII abaixo.)

Quadro VIII
Unidades da Federação que mais receberam benefícios
(% do total de benefícios) (2005-2008)

	2005		2006		2007		2008	
1º	SP	35,69	SP	33,96	SP	36,39	SP	38,88
2º	RJ	15,18	RJ	16,74	RJ	14,56	RJ	12,44
3º	MG	7,38	PR	7,49	PR	7,09	PR	8,18
4º	PR	6,97	RS	7,26	MG	7,05	SC	6,22
5º	RS	6,87	MG	7,14	RS	6,40	MG	6,19
6º	SC	4,41	SC	5,97	SC	5,07	RS	5,80
7º	DF	3,79	DF	3,63	DF	4,38	DF	3,74
8º	GO	3,69	RN	3,63	RN	2,99	PE	2,71
9º	RN	3,28	GO	2,11	GO	2,49	RN	2,32
1º-9º		87,26		87,93		86,42		86,48
10º	PE	2,77	PE	1,99	PE	2,03	MS	2,17
11º	BA	2,26	BA	1,76	BA	1,80	BA	2,08
12º	ES	1,33	ES	1,52	MS	1,80	GO	1,84
13º	MS	1,13	MS	1,41	PA	1,20	CE	1,15
1º-13º		94,75		94,61		93,25		93,72

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

Ao se comparar a concentração do número de beneficiados em 2008 com a população de cada um dos treze estados supramencionados, observa-se a total desproporção, tanto em cada Unidade da Federação quanto somando-se os totais das populações. Como mostra o Quadro IX abaixo, as nove unidades mais beneficiadas pelo programa somam cerca de 63% da população brasileira, número bem inferior aos mais de 86% dos beneficiados. Ao se analisar as treze que mais receberam os benefícios, descobrimos que abarcam apenas 79% da população, quinze pontos percentuais inferior ao de beneficiados.

Quadro IX
Comparativo beneficiados (2008) X população das Unidades da Federação
(2007)

	% de beneficiados		População	
1º	SP	38,88	39.827.570	21,65%
2º	RJ	12,44	15.420.375	8,38%
3º	PR	8,18	10.284.503	5,59%
4º	SC	6,22	5.866.252	3,19%
5º	MG	6,19	19.273.506	10,48%
6º	RS	5,8	10.582.840	5,75%
7º	DF	3,74	2.455.903	1,33%
8º	PE	2,71	8.485.386	4,61%
9º	RN	2,32	3.013.740	1,64%
1º-9º		86,48	115.210.075	62,62%
10º	MS	2,17	2.265.274	1,23%
11º	BA	2,08	14.080.654	7,65%
12º	GO	1,84	5.647.035	3,07%
13º	CE	1,15	8.185.286	4,45%
1º-13º		93,72	145.388.324	79,02%

Fontes: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/ta_bela1_1.pdf.

Para o cálculo dos valores desembolsados nos quatro anos do programa, em virtude da não-consecução dos dados junto ao Ministério do Esporte, o autor utilizou-se de fórmulas, a seguir apresentadas:

Categoria Estudantil = N° de Beneficiados X R\$ 300,00 X 12 meses

Categoria Nacional = N° de Beneficiados X R\$ 750,00 X 12 meses

Categoria Internacional = N° de Beneficiados X R\$ 1.500,00 X 12 meses

Categoria Olímpica = N° de Beneficiados X R\$ 2.500,00 X 12 meses

Os dados, apesar de não-oficiais e talvez não-precisos, não podem de maneira alguma ser desprezados, por servirem de base aproximada de cálculo. Deles, afere-se que, apesar do

aumento de mais de 200% dos investimentos entre 2005 e 2008, não há política precisa de distribuição pelas diversas categorias, como se observa no Quadro IX abaixo:

Quadro X
Distribuição dos valores por categorias
e variação de investimentos (2005-2008)

Categoria	2005		2006		2007		2008	
	<i>Val.</i>	<i>%</i>	<i>Val.</i>	<i>%</i>	<i>Val.</i>	<i>%</i>	<i>Val.</i>	<i>%</i>
<i>Estudantil</i>	396	3,00	374,4	2,83	1.029,6	3,91	601,2	1,49
<i>Nacional</i>	3.807	28,89	1.863	14,06	9.981	37,90	18.495	45,91
<i>Internac.</i>	6.426	48,76	7.920	59,79	11.934	45,32	17.316	42,99
<i>Olímpica</i>	2.550	19,35	3.090	23,33	3.390	12,87	3.870	9,61
TOTAL	13.179	100	13.247,4	100	26.334,6	100	40.282,2	100
Var. Inv. (2005-8)	—		0,52 %		99,82 %		205,65 %	

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/.

6. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Da análise dos dados, pôde-se tirar as seguintes conclusões:

6.1. Falta de transparência

A página do programa Bolsa-Atleta (http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/default.jsp) é a única fonte de informações às pessoas interessadas, resumindo-se praticamente a informações extremamente básicas.

O pesquisador teve dificuldades em obter informações adicionais, houve uma preocupação extrema dos funcionários contatados em saber como seriam utilizadas, esquecendo-se que os gastos públicos devem ser transparentes e ter ampla publicidade.

Não há informações sobre:

1. critérios utilizados na distribuição das bolsas por categorias ou por modalidades a cada ano;
2. critérios utilizados na escolha dos atletas a cada ano;
3. quadros com demonstrativos de gastos;
4. prestação de contas dos atletas beneficiados; e
5. análise da evolução do rendimento dos atletas durante o período de recebimento das bolsas.

Necessita-se, portanto, urgentemente repensar a questão da publicidade das informações do programa, ajustando-se às políticas recentes de transparência pública, em especial, no que tange ao gasto de dinheiro do cidadão.

6.2. Pouca mudança no rendimento geral dos atletas beneficiados

Não vimos grandes mudanças nem em sentido de melhora nem de piora do rendimento dos atletas beneficiados. Por terem sido muito poucos atletas – em relação à totalidade dos beneficiados nos quatro anos de existência do programa – a terem recebido bolsa continuamente por, pelo menos, três anos.

Deve-se destacar que algumas modalidades não possuem atletas beneficiados continuamente por:

i. serem os atletas que participam de equipes olímpicas profissionais, como no caso do futebol, basquetebol, voleibol, entre outros; ou

ii. serem os atletas das equipes olímpicas/paraolímpicas beneficiados por patrocínios, em especial, de empresas estatais, entre elas: Eletrobrás (basquetebol), Correios (esportes aquáticos), Infraero (judô), Caixa (ginástica e atletismo), Banco do Brasil (voleibol e vôlei de praia) e Petrobras (handebol e tênis).

Os pouquíssimos atletas, a maioria para-atletas em modalidades esportivas individuais, beneficiados durante os quatro anos mostraram uma continuidade de resultados e, muitas vezes, progressão de categoria (de nacional a internacional).

Há necessidade de pesquisas mais profundas para se verificar se há melhora ou não dos rendimentos esportivos; contudo, a continuidade de recebimento do benefício tem se mostrado benéfica à manutenção ou evolução dos resultados.

6.3. Aumento dos beneficiários e dos investimentos sem especificação de critérios precisos

Se o aumento do número de beneficiários da Bolsa-Atleta e conseqüente incremento nos investimentos pode parecer, num primeiro instante, extremamente positivo; ao se analisar a distribuição, ela parece ser quase aleatória.

Ao se observar as modalidades esportivas olímpicas ou paraolímpicas que já nos deram medalhas (Quadro XI abaixo), pode-se notar situações inusitadas como a do basquetebol que, em 2006, não teve nenhum beneficiado, a despeito de suas cinco medalhas olímpicas e ser um esporte de equipe (o que por si só já deveria beneficiar mais atletas – no mesmo ano, por exemplo, o beisebol teve 30 beneficiados, o punhobol, 20, e o rúgbi, 29). Com relação ao basquetebol, em 2008, quando 22 atletas receberam a Bolsa-Atleta, vemos novamente o beisebol ter 68, o punhobol, 75, e o rúgbi, 140 beneficiados.

Quadro XI
Modalidades olímpicas/paraolímpicas que já obtiveram medalhas e seus beneficiados (2005-2008)

Modalidade Esportiva	Medalhas				Beneficiados			
	Ouro	Prata	Bronze	Total	2005	2006	2007	2008
Atletismo ^{(1) (3)}	29	42	35	106	170	139	332	418
Baquetebol	0	1	4	5	4	0	9	22
Bocha	2	0	1	3	10	6	12	9
Boxe	0	0	1	1	4	4	21	57
Futebol	0	4	2	6	0	4	51	87
Futebol de Cinco	2	0	0	2	10	10	17	36
Futebol de Sete	0	1	1	2	6	12	8	28
Hipismo ^{(1) (4)}	1	0	4	5	11	12	17	13
Judô	2	3	10	15	61	43	146	195
Judô para Deficientes Visuais	4	4	6	14	16	19	41	41
Natação ^{(1) (5)}	20	26	34	80	94	68	202	251
Remo ^{(1) (6)}	0	0	1	1	7	8	20	36
Taekwondo	0	0	1	1	13	6	25	34
Tênis de Mesa ^{(1) (7)}	0	1	0	1	44	43	69	97
Tiro Esportivo ^{(1) (8)}	1	1	1	3	7	12	26	39
Vela ^{(1) (9)}	6	3	7	16	33	20	39	48
Voleibol	3	2	2	7	4	1	5	40
Vôlei de Praia	2	5	2	9	4	0	2	7
TOTAL⁽²⁾	72	93	112	278	498	407	1042	1458

Fontes: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/,

Comitê Olímpico Internacional (COI) <http://www.olympic.org>

e Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) <http://www.paralympic.org>

- (1) São tanto modalidades olímpicas quanto paraolímpicas de verão: Atletismo, Hipismo, Natação, Remo, Tênis de Mesa, Tiro Esportivo e Vela.
- (2) O Quadro não inclui a medalha de prata obtida nos Jogos de Toronto 1976 na modalidade Lawn Bowls, parecida com a Bocha, que foi a primeira medalha paraolímpica brasileira.
- (3) Foram 14 em olimpíadas (4 ouros, 3 pratas e 7 bronzes) e 92 em paraolimpíadas (25 ouros, 39 pratas e 28 bronzes).
- (4) Foram 3 em olimpíadas (1 ouro e 2 bronzes) e 2 em paraolimpíadas (2 bronzes).
- (5) Foram 11 em olimpíadas (1 ouro, 3 pratas e 10 bronzes) e 69 em paraolimpíadas (19 ouros, 23 pratas e 27 bronzes).
- (6) Medalha de bronze conquistada nos Jogos Paraolímpicos de Pequim 2008.
- (7) Medalha de prata conquistada nos Jogos Paraolímpicos de Pequim 2008.
- (8) Todas obtidas nos Jogos Olímpicos de Antuérpia 1920, primeira participação brasileira em olimpíada.
- (9) Todas conquistadas em Jogos Olímpicos.

Para se examinar melhor a distribuição dos benefícios, pode-se dividi-los em cinco estratos de modalidades, conforme o Quadro XII abaixo:

Estrato I. Com medalhas olímpicas ou paraolímpicas (18 modalidades supracitadas no Quadro XI);

Estrato II. Olímpicas/paraolímpicas com maior número de beneficiados em 2008 (basquetebol em cadeira de rodas, beisebol, canoagem, ciclismo, esgrima, halterofilismo, handebol, hóquei no gelo, pólo aquático e softball);

Estrato III. Outras modalidades olímpicas ou paraolímpicas;

Estrato IV. Não-olímpicas/não-paraolímpicas com maior número de beneficiados em 2008 (bolão, karatê, kickboxing, punhobol e rúgbi); e

Estrato V. Outras modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas.

Quadro XII
Proporção de distribuição de Bolsa-Atleta por estratos definidos
(2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
ESTRATO I (18 modalidades)	51,08	47,66	48,00	44,01
Basquetebol em Cadeira de Rodas	1,54	1,87	1,89	1,54
Beisebol	1,03	3,51	1,52	2,05
Canoagem	0,92	1,87	1,93	2,29
Ciclismo	1,03	0,59	1,34	1,21
Esgrima	2,05	1,76	1,75	1,36
Halterofilismo	1,54	1,41	1,29	1,03
Handebol	2,97	2,22	3,68	3,26
Hóquei no Gelo	1,54	2,11	1,11	1,06
Pólo Aquático	1,44	0,47	1,47	1,33
Softball	2,05	0,82	0,23	1,12
ESTRATO II (10 modalidades)	16,11	16,63	16,21	16,25
ESTRATO III (33 modalidades)	13,22	9,95	9,21	7,71
Bolão	0,00	0,00	0,00	1,42
Karatê	4,41	5,62	5,39	6,10
Kickboxing	1,74	1,87	2,16	2,38
Kungfu	1,95	1,99	2,40	3,47
Punhobol	1,64	2,34	1,47	2,26
Rúgbi	0,62	3,40	2,76	4,23
ESTRATO IV (6 modalidades)	10,36	15,22	14,18	19,86
ESTRATO V (41 modalidades)	9,23	10,54	12,40	12,17

Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/,

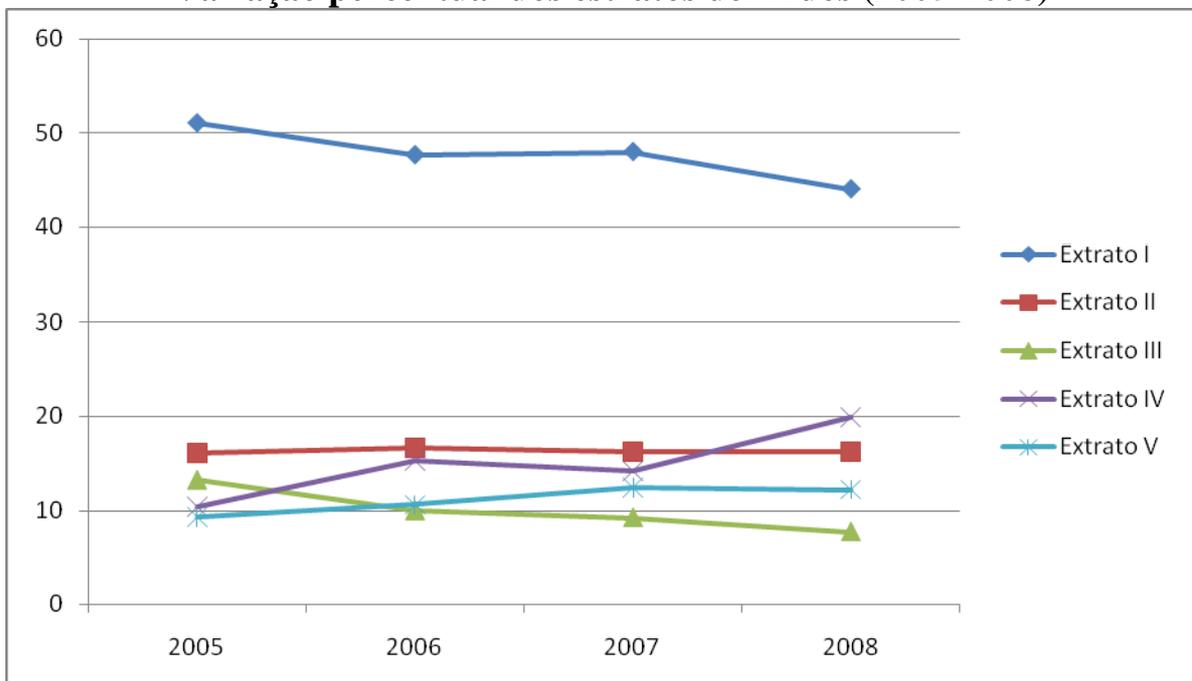
Atenta-se a partir dos percentuais apresentados (ver também Figura I abaixo) o seguinte a cada estrato:

- I. **Queda do número de 51,08%, em 2005, a 44,01%, em 2008:** talvez por concentrar maior número de atletas profissionais ou patrocinados;
- II. **Manutenção em cerca de 16% dos benefícios;**
- III. **Queda percentual contínua de benefícios de 13,22%, em 2005, a 7,71%, em 2008:** fato sem explicação, pois, neste estrato, estão incluídas 16 de verão, entre elas, relevantes modalidades, tais como, as ginásticas olímpica e rítmica, a natação sincronizada e o triatlo;
- IV. **Aumento percentual considerável de 10,36%, em 2005, a, quase o dobro, 19,86%, em 2008:** não há explicação plausível para tamanho

crescimento, pois, à exceção do karatê, que é modalidade esportiva dos Jogos Pan-Americanos e tradicional em nosso País, todas as outras (bolão, kickboxing, kungfu, punhobol e rúgbi) tem pouca ou nenhuma expressão nacional; e

- V. **Aumento percentual de beneficiados de 9,23%, de 2005, a 12,17%:** por incluir mais modalidades é natural o crescimento; contudo, exame mais atento mostra modalidades tradicionais (bodyboarding, capoeira, futebol de areia, skate e surfe) e outras pan-americanas (boliche, esqui aquático, futsal e squash) sem beneficiados ou com poucos benefícios.

Figura I
Varição percentual dos estratos definidos (2005-2008)



Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/,

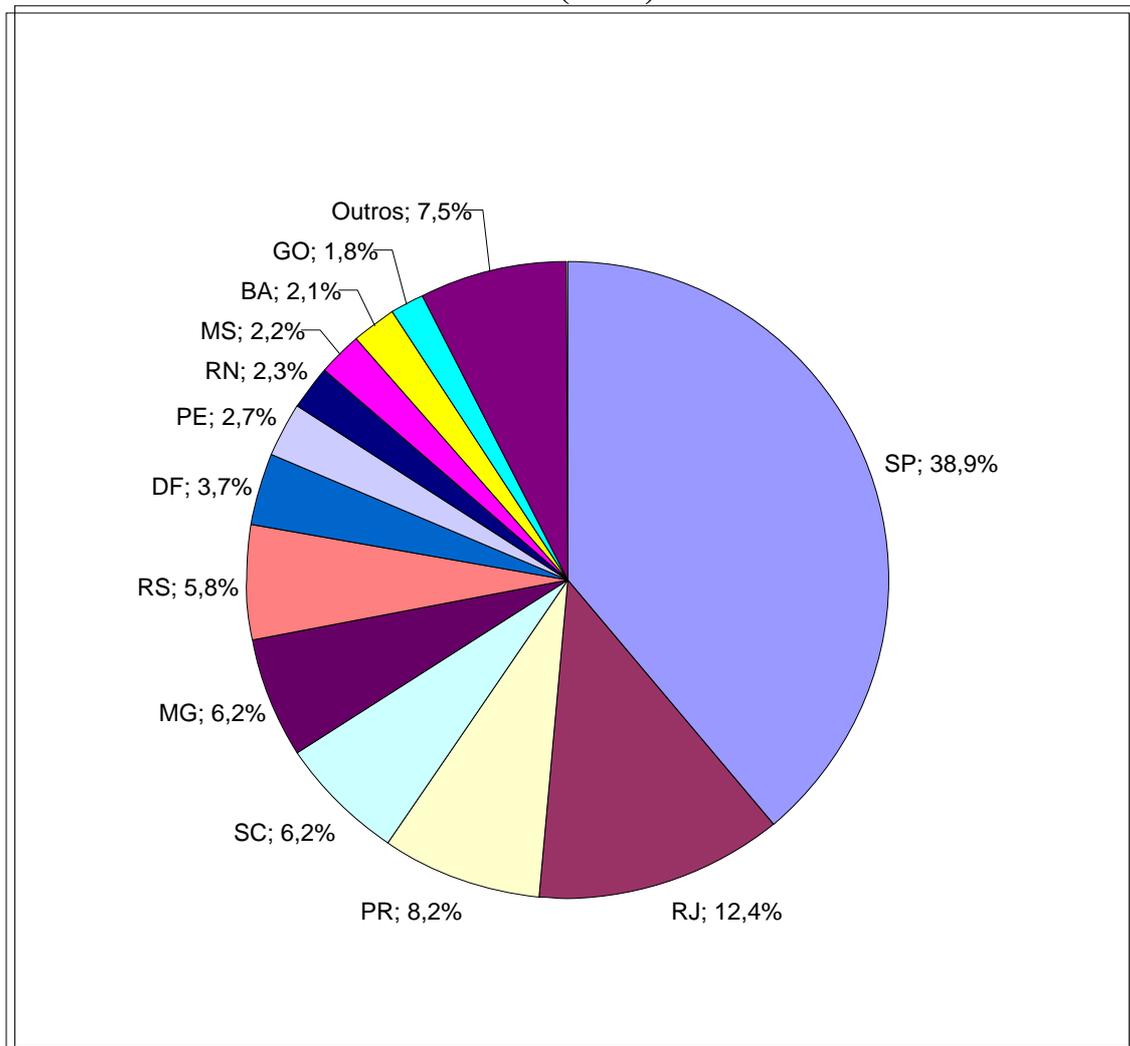
Do que se viu, não é possível determinar, apenas pelos números, uma motivação específica para a variação verificada nos anos: se há confederações ou federações mais ou menos influentes ou se há falta de propósitos e metas determinados.

6.4. Falta de vinculação da Bolsa-Atleta a metas objetivas

De tudo o que se observou, tem-se certeza de que não há vinculação do Programa Bolsa-Atleta com meta específica esportiva alguma, ou seja, o programa não tem um foco claro:

- Não está vinculado ao incentivo do atleta de altíssimo rendimento: a imensa maioria dos atletas olímpicos e paraolímpicos, em particular os medalhistas, não preenchem os requisitos para o recebimento da Bolsa-Atleta, em geral são patrocinados ou são profissionais (recebem salário).
- Não está diretamente vinculado ao atleta de base: a categoria Estudantil abrange um leque muitíssimo pequeno de modalidades (todas somente olímpicas), não permitindo que a grande maioria dos esportes tenha uma renovação na base.
- Não pretende atingir todo o País: pela distribuição espacial muito concentrada no centro-sul, é certo que atletas de federações mais distantes desse eixo não conseguem ser beneficiados. Como se analisou antes, a proporção não equivale nem mesmo à distribuição da população pelas Unidades da Federação. (ver Figura II abaixo)

Figura II
Distribuição dos benefícios da Bolsa-Atleta entre Unidades da Federação (2008)



Fonte: Ministério do Esporte (ME) http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsa_atleta/,

- Não pretende atender prioritariamente o esporte olímpico/paraolímpico: as modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas têm crescido em número de beneficiados sem explicação lógica alguma.
- Não tem por fundamentação a continuidade como forma de manutenção ou melhora da qualidade: pouquíssimos atletas receberam a Bolsa por três ou quatro anos consecutivos (somente os atletas da categoria Olímpica/Paraolímpica podem automaticamente ter o benefício por quatro anos, renovando a cada ano).
- Não qualifica o atleta por seu rendimento em médio ou longo prazos, por se ater a resultados quantitativos de curto prazo: por exemplo, determinado atleta que durante anos é primeiro do ranking, se durante um ano específico tem uma lesão que o leve a perder seis meses de competições, com certeza, não se qualificará ao benefício no ano

seguinte: ele, por acaso, terá deixado de ser um bom atleta, por causa de um certo tempo lesionado?

- Não se define entre modalidades individuais ou coletivas: dessa forma, esquece que a grande maioria das modalidades coletivas são geralmente beneficiárias de patrocinadores e, muitos de seus atletas, profissionais, e que a dificuldade de patrocínio é muito maior entre os atletas individuais.

6.5. Necessidade de correções à lei

Muitos dos equívocos de uma lei só são percebidos quando ela entra em vigor. Por isso, por fim, apontam-se possíveis aperfeiçoamentos ao texto da Lei, alguns sugeridos por atletas em entrevistas realizadas pelo autor:

- Transformação da Categoria Atleta Estudantil em Atleta de Base, a fim de permitir que atletas que competem em vários esportes possam ser beneficiados e essas modalidades possam ter a renovação necessária.
- Ampliação da Bolsa para o pagamento por 24 meses, com possibilidade de progressão de categoria depois de 12 meses, mas prestação de conta semestral, permitindo assim continuidade maior do trabalho esportivo que não é um instantâneo de apenas um ano.
- Concessão da Bolsa-Atleta aos atletas seguintes ao 3º colocado no ranking, em caso de algum ou todos os três primeiros já serem patrocinados ou perceberem salário.
- Extensão da Bolsa-Atleta aos atletas-guias de para-atletas da Categoria T11 e T12, em virtude da necessidade de aqueles serem os “olhos” destes nas competições e de necessitarem estar tão bem preparados quanto os competidores.
- Reservar percentuais específicos de atendimento por categoria, investindo-se mais nas categorias de base e nacional, por exemplo, 10% do valor a ser investido para categoria de Base, 50% do valor para a Nacional, 30 % do valor para a Internacional e 10% para a Olímpica/Paraolímpica.
- Reservar percentuais específicos para o atendimento das modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas, por exemplo, 20 % do valor a ser investido no ano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se concluir este trabalho, reitera-se que seu objetivo não é realizar crítica gratuita ao programa, mas sim fazer uma análise preliminar e apresentar sugestões para o aprimoramento do mesmo.

Consideramos que toda verba repassada ao esporte nacional é relevante, mas, em particular, as receitas oriundas de fontes públicas devem ser administradas segundo os princípios determinados pela Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*). Por isso, o intuito de não só apresentar problemas verificados, mas também sugestões para a correção dos mesmos.

Por fim, lembramos que todas as conclusões apresentadas tiveram como base apenas números e estatísticas. Dessa forma, não podemos adentrar em questões específicas e, como escusa ao excesso de quadros e figuras apresentados, concluímos com o seguinte trecho do filósofo Lou Marinoff (2008, p. 210-1) sobre a utilização da estatística no mundo contemporâneo:

O ramo da matemática que chamamos de “estatística” teve como pioneiro Karl Pearson, da University College London, próximo à virada do século XX. Um pouco antes disto, Francis Galton (primo de Charles Darwin) havia publicado um estudo estatístico satírico numa gazeta amplamente lida por intelectuais, na época chamada *The Fortnightly Review*, questionando se o poder da oração possuía algum efeito mensurável. [...] Benjamin Disraeli, primeiro-ministro e espírito cáustico daquela mesma era vitoriana, disse que “existem três tipos de mentira: as mentiras, as malditas mentiras e as estatísticas”.

Há algo sério por trás dessas brincadeiras. Estatísticas são correlações, o que pode ou não ser indicativo de elos causais mais profundos entre as coisas que estão interligadas. [...] Cientistas sociais, apesar disto, trombeteiam estatísticas diariamente e recomendam políticas sociais e medidas políticas com bases em correlações. Este é um negócio difundido, mas arriscado. *Estatísticas são fáceis de citar, porém mais fáceis de serem mal-interpretadas* – daí a sátira de Galton e a zombaria de Disraeli. (Grifo nosso.)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOUDENS, Emile P. J. *O Financiamento do Esporte no Primeiro Mandato de Lula (2003-2006)*. Rio de Janeiro: T.mais.oito, 2007.
- BRASIL. *Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971*. In: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68703.htm > Acesso em: 22.10.2008.
- _____. *Decreto nº 80.228, de 25 de agosto de 1977*. In: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=209061> > Acesso em: 15.10.2008.
- _____. *Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969*. In: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0594.htm > Acesso em: 22.10.2008.
- _____. *Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941*. In: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=152593>> Acesso em: 31.08.2008.
- _____. *Decreto-Lei nº 7.674, de 25 de junho de 1945*. In: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=26458>> Acesso em: 12.09.2008.
- _____. *Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975*. In: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=205630>> Acesso em: 15.10.2008.
- _____. *Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6354.htm> Acesso em: 20.10.2008.
- _____. *Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7752.htm> Acesso em: 2.11.2008.
- _____. *Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1989*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8034.htm> Acesso em: 2.11.2008.
- _____. *Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8402.htm> Acesso em: 12.11.2008.
- _____. *Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 e alterações*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8672.htm> Acesso em: 10.9.2008.
- _____. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 e alterações*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615.htm> Acesso em: 12.09.2008.
- _____. *Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 e alterações*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10.891.htm> Acesso em: 1.09.2008.
- _____. *Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 e alterações*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L11438.htm> Acesso em: 15.10.2008.
- _____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, 2008.
- HOFMAN, Gustavo; LEAL, Ubiratan. A busca do ouro. **Carta Capital**, São Paulo, ano XV, n. 507, p. 10-14, 6.8.2008.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12. ed. 6. tir. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARINOFF, Lou. *O Caminho do Meio: Como encontrar felicidade em um mundo de extremos*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

- MELO FILHO, Álvaro. *Direito Desportivo: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: IOB Thomson, 2006.
- MIRANDA, Martinho Neves. *O Direito no Desporto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 7. ed. atual. até a EC 55/07. São Paulo: Atlas, 2007.
- NUNES, Inácio. *Lei Pelé, Comentada e Comparada: Lei Pelé X Lei Zico*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- PANHOCA, Heraldo Luís. Lei Pelé – Oito Anos (1998-2006): Origem do D’Esporto. In: MACHADO, Rubens Approbato *et alii*. *Curso de Direito Desportivo Sistemico*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. pp. 115-39.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 5. ed. de acordo com a EC 56/07. São Paulo: Malheiros, 2008.