



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

RELATÓRIO Nº , DE 2015

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

Avaliação de Políticas Públicas

(em cumprimento à Resolução nº 44, de 2013)

PROGRAMA BOLSA-ATLETA



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

ÍNDICE

Sumário Executivo	3
1. A Resolução nº 44, de 2013, e a avaliação de políticas públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.....	4
2. Análise diagnóstica.....	6
2.1 Marco legal do esporte no Brasil	6
2.2 O financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil	8
2.2.1 Os Decretos-Leis	9
2.2.2 A Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975	10
2.2.3 O financiamento do esporte à luz da Constituição de 1988.....	12
2.2.4 A Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989	13
2.2.5 A Lei Zico	13
2.2.6 A Lei Pelé	15
2.2.7 A Lei de Incentivo ao Esporte	16
2.3 Breve histórico da legislação do Programa Bolsa-Atleta	17
2.4 Números do Programa em 2015	19
3. Dimensões avaliadas	26
3.1 Operacionalização do Programa Bolsa-Atleta.....	27
3.2 Alocação orçamentária	32
3.3 Resultados alcançados	37
3.4 Transparência e estratégias de monitoramento	40
4. Conclusão	44
4.1 Aspectos positivos	45
4.2 Problemas e gargalos operacionais	47
4.3 Recomendações	49



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em decorrência da edição da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, o Senado Federal passou a empreender, de maneira sistemática, a avaliação de políticas públicas, sob a responsabilidade de suas comissões permanentes. A implantação desse novo procedimento baseia-se no princípio do controle horizontal, exercido entre instituições governamentais que não têm, entre si, relação de subordinação. No ano de 2015, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) selecionou o Programa Bolsa-Atleta para ser avaliado. Desse trabalho, resultou o presente relatório.

Inicialmente, após uma breve introdução sobre a avaliação de políticas públicas na CE, é realizado um sucinto diagnóstico, partindo do marco legal do esporte no Brasil. Nesse levantamento, enfatiza-se, entre as questões relacionadas ao esporte, o tema do financiamento. Passa-se, em seguida, à análise do Programa Bolsa-Atleta, tendo-se como referência avaliações já realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), publicações científicas sobre o Programa e, principalmente, a audiência pública sobre a temática realizada pela CE em outubro do ano em curso. Entre as dimensões escolhidas para a análise estão: a) a operacionalização do Programa; b) aspectos da alocação orçamentária; c) resultados alcançados; e d) transparência e estratégias de monitoramento do Programa.

Conclui-se a avaliação com algumas recomendações para o aperfeiçoamento do Programa, tais como a necessidade da correção do problema da superposição de benefícios concedidos a determinados atletas; a necessidade de redução dos prazos para a concessão das bolsas; a importância do aperfeiçoamento dos canais de diálogo com atletas atendidos e candidatos ao Programa. Também, apresenta-se projeto de lei para o aperfeiçoamento de pontos que necessitam de aprimoramento.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

1. A Resolução nº 44, de 2013, e a avaliação de políticas públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte

A Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, por meio da alteração do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), instituiu um novo modelo de acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, por parte do Congresso Nacional. Com ele, as comissões permanentes da Casa tornaram-se responsáveis pela seleção de políticas e pela posterior análise e avaliação.

De acordo com o *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas* no Senado Federal, editado pelas Consultorias da Casa (2015), a atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas deve ser realizada sob dois pontos de vista: (i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas quando necessários e oportunos.

Dessa forma, os procedimentos relacionados à avaliação de políticas públicas pretendem somar-se aos processos já existentes, buscando integrar-se a eles e fortalecê-los. Ademais, considerando o perfil técnico da atuação das comissões em que são realizadas e discutidas, as avaliações de políticas públicas empreendidas pelo Senado Federal podem contribuir substancialmente para o aperfeiçoamento da legislação relacionada a temas específicos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Por meio da aprovação do Requerimento nº 52-CE, de 2015, decidiu-se empreender a análise dos seguintes temas: Bolsa-Atleta; Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016; Educação de tempo integral (Programa Mais Educação); e Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Nessa relação, são dois os temas referentes ao esporte: o Programa Bolsa-Atleta e os Jogos Rio 2016. Devido à amplitude dos temas, optou-se por abordar ambos em uma análise conjunta. Assim, o relatório mantém seu foco nas ações do Programa Bolsa-Atleta, mas correlacionando-o aos Jogos Rio 2016, analisando de que forma o Programa tem subsidiado nossos atletas em sua preparação.

O presente relatório é apresentado em três grandes eixos: I) Análise Diagnóstica, em que é feito um levantamento da fundamentação constitucional e legal do Programa e suas principais características; II) Dimensões Avaliadas, em que se busca caracterizar e examinar os pontos julgados sensíveis do Programa Bolsa-Atleta; e III) Conclusão, em que são apresentados os aspectos positivos; problemas e gargalos operacionais; e recomendações para o aperfeiçoamento do Programa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

2. Análise Diagnóstica

2.1 Marco legal do esporte no Brasil

A legislação esportiva brasileira, desde o ano de 1941, passou por momentos distintos, do confronto ao consenso, da escassez inicial de textos à sua abundância infundada, responsável por períodos de instabilidade e insegurança jurídica esportiva.

O Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, foi a primeira lei orgânica do esporte brasileiro. Seu objetivo, em um contexto ditatorial, foi o de estabelecer um controle estatal sobre as atividades esportivas, que, até então, vinculavam-se apenas a preceitos internacionais, sem qualquer interferência estatal.

Posteriormente, algumas leis e decretos foram promulgados, ainda evidenciando o caráter disciplinador e interventivo do Estado no esporte.

A Constituição Federal de 1967, com as alterações advindas da promulgação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgou à União a competência para legislar sobre normas gerais sobre esportes. Esse preceito constitucional foi materializado por meio da edição da Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975. Apesar de a nova lei manter a ação estatal tuteladora e centralizadora no esporte, apresentou avanço ao organizar o processo esportivo num Sistema Desportivo Nacional.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Em 2 de setembro de 1976 foi promulgada a Lei nº 6.354, que dispunha sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol. Essa lei teve o condão de reconhecer as peculiaridades do contrato de trabalho esportivo, até então ignoradas pelas leis que tratavam do tema.

O esporte obteve status constitucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O art. 217 da Carta Magna condensa os postulados que constituem a estrutura da legislação esportiva brasileira. Em seu texto foram consagrados os princípios do direito ao esporte, da autonomia esportiva e da proteção às manifestações esportivas de criação nacional.

Em 6 de julho de 1993, foi promulgada a Lei nº 8.672, conhecida como “Lei Zico”. Amparada nos dispositivos constitucionais, a Lei Zico estabeleceu diretrizes democráticas ao esporte, prestigiando a autonomia esportiva e a liberdade de associação. O esporte deixou de ser centrado somente no rendimento, sendo ampliado para compreender o esporte educacional, de participação e lazer.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida como “Lei Pelé”. A nova lei manteve diversos dispositivos estabelecidos pela Lei Zico, inovando, sobretudo, ao prever o “passe livre” aos atletas profissionais. Ainda em vigor, a Lei Pelé foi alvo de inúmeras modificações, como as promovidas pelas Leis nº 9.981, de 14 de julho de 2000, 10.264, de 16 de julho de 2001, 10.672, de 15 de maio de 2003, 12.346, de 9 de dezembro de 2010, 12.395, de 16 de março de 2011



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

e, recentemente, pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória nº 671, de 19 de março de 2015.

2.2 O financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil

Frequentemente, o gestor público no campo do esporte se depara com a seguinte questão: deve-se alocar, preferencialmente, os recursos públicos para atletas já revelados e premiados ou a ênfase deve recair naqueles que ainda estão no início de suas carreiras, os chamados atletas de base? Na realidade, o debate contemporâneo sobre o financiamento do esporte tem mostrado que se trata de uma falsa questão. As duas medidas são essenciais para um país que pretende se firmar no cenário internacional como uma potência esportiva.

É importante notar que o Brasil adota um modelo de organização esportiva, consignado na Lei nº 9.615, de 1998, em que o esporte é reconhecido nas manifestações de: *i)* esporte educacional; *ii)* esporte de participação (recreação e lazer); e *iii)* esporte de rendimento. Esse último segmento, praticado segundo as normas gerais estabelecidas na legislação, tem a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações. Pode ser praticado de modo profissional e de modo não profissional. Dessa forma, como previsto na Política Nacional do Esporte e do Lazer, esses três segmentos esportivos convivem sem que se priorize a seletividade. Significa afirmar que nem toda atividade realizada na base tem, necessariamente, o objetivo de “peneirar” e selecionar os futuros



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

campeões. Tem-se, como prioridade, nesse âmbito, a oferta de oportunidades de acesso ao esporte e ao lazer, sobretudo, como direitos sociais.

Entretanto, esse enfoque não inibe, e não deve inibir, o surgimento de talentos, que precisam ter as oportunidades para o seu desenvolvimento. Paralelamente a esse processo, uma série de ações do Poder Público deve proporcionar aos atletas e para-atletas já reconhecidos as possibilidades de aprimorar os seus talentos. O fomento ao esporte de alto rendimento deve envolver uma série de iniciativas, e, em nosso contexto socioeconômico, a Bolsa-Atleta consiste em uma das mais importantes ações do Estado nesse campo.

2.2.1 Os Decretos-Leis

Primeiro diploma legal a tratar sobre a organização do esporte em nosso país, o Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, instituiu, em seu art. 1º, o Conselho Nacional do Desporto (CND), destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos esportes em todo o País. Uma das funções do órgão era a de estudar a situação das entidades esportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes deviam ser concedidas pelo Governo Federal, além de fiscalizar a aplicação dessas subvenções.

O Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, determinava subvenções da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios às entidades de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

esporte filiadas direta ou indiretamente ao CND. Além disso, eram previstas diversas isenções tributárias.

Editado em 25 de junho de 1945, o Decreto-Lei nº 7.674 dispunha sobre a administração das entidades esportivas, especialmente sob o ponto de vista financeiro, e estabelecia medidas de proteção financeira aos esportes. A norma permitia operações de empréstimo de dinheiro, sob garantia hipotecária, para entidades esportivas sujeitas ao regime de organização e administração estabelecido pelo Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, para construção de praças de esportes, melhoramento de instalações esportivas e liquidação de compromissos pecuniários da devedora, devidamente comprovados.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, com a instituição da Loteria Esportiva Federal, destinou 30% da receita líquida obtida com sua exploração para programas de educação física e atividades esportivas. Posteriormente, o Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971, regulamentou a aplicação desses recursos oriundos da Loteria Esportiva Federal.

2.2.2 A Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975

A nova norma geral do esporte nacional previa, em seu art. 3º, que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios conjugariam recursos técnicos e financeiros para promover e incentivar a prática dos esportes em suas diversas modalidades. Além disso, o amparo



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

técnico e financeiro dos Poderes Públicos para a prática esportiva se estenderia à iniciativa privada.

A Lei nº 6.251, de 1975, destinou, ainda, um capítulo especial para dispor sobre os recursos para os esportes. Foi a primeira vez que uma lei definiu as fontes de recursos, creditados em subconta específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para o esporte nacional. Essas fontes eram compostas pelas dotações orçamentárias destinadas a programas, projetos e atividades esportivas, além dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, do reembolso de financiamento de programas ou projetos esportivos, de receitas patrimoniais, de doações e legados e de outras fontes.

Ademais, os recursos deveriam ser aplicados em atendimento a programas, projetos e atividades, em conformidade com o Plano Nacional de Educação Física e Desportos.

Eram previstos, ainda, incentivos tributários, tais como a isenção do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para equipamento destinado à prática de esportes, sem similar nacional, importado por entidades esportivas ou órgãos vinculados direta ou indiretamente ao CND ou diretamente pelo atleta, e a isenção do IPI sobre as embarcações esportivas a remo e a vela, quando adquiridas pelas entidades esportivas para seu uso próprio.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Já para a 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.

2.2.3 O financiamento do esporte à luz da Constituição de 1988

A Constituição da República de 1988, a exemplo do texto da Carta anterior, incluiu dispositivos para disciplinar o esporte. Entretanto, enquanto na Constituição Federal de 1967, com as alterações da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o esporte sofria com a ação tuteladora e centralizadora do Poder Público, a nova Constituição concedeu autonomia ao esporte, prevendo, ainda, o dever de fomento por parte do Estado.

A Lei nº 6.251, de 1975, até então em vigor, foi recepcionada pelo novo texto constitucional, sendo o instrumento que disciplinava o financiamento do esporte no Brasil, entre outros aspectos. Sua revogação ocorreu apenas em 1993, com a edição da Lei Zico, posteriormente revogada pela Lei Pelé.

A Constituição de 1988 tratou do esporte em seu art. 217. Os incisos desse artigo listam os princípios básicos que regem o esporte em nosso país.

O caput do art. 217 prevê como dever do Estado o de fomentar práticas esportivas formais e não formais. O inciso II determina a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional e, em



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

casos específicos, para a do esporte de alto rendimento. O esporte educacional caracteriza-se por ser praticado dentro do ambiente escolar, com a particularidade de se voltar mais à formação e desenvolvimento do indivíduo e sua integração na coletividade do que à seletividade e à hipercompetitividade.

Em casos específicos, porém, a CF permite a destinação de recursos públicos ao esporte de alto rendimento. Diante disso, é relevante a distinção feita pelo inciso III do art. 217 da CF, que prevê o tratamento diferenciado para o esporte profissional e o não profissional.

2.2.4 A Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989

Conhecida como Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte Nacional, a Lei nº 7.752, de 1989, dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao esporte amador. Seu texto prevê o abatimento da renda bruta, ou dedução como despesa operacional, no imposto sobre a renda, do valor dos investimentos, doações ou patrocínios, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizados através ou a favor da pessoa jurídica de natureza esportiva, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Educação.

A Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992, apesar de não ter revogado a Lei nº 7.752, de 1989, revogou os incentivos fiscais nela previstos.

2.2.5 A Lei Zico



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, conhecida como Lei Zico, foi o primeiro diploma legal a disciplinar o esporte em nosso país após a promulgação da Constituição de 1988. Seu capítulo IX tratou especificamente dos recursos para o esporte.

O art. 39 da Lei Zico citava como recursos para o esporte os seguintes: os assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os fundos esportivos; as receitas oriundas de concursos de prognósticos; doações, patrocínios e legados; prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares; incentivos fiscais previstos em lei; e outras fontes.

Além disso, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo (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 esportivo que se enquadrassem nas diretrizes e prioridades constantes da Política Nacional do Esporte.

O Fundesp possuía natureza autárquica e era subordinado à Secretaria de Esporte do Ministério da Educação e do Esporte. Para o financiamento ao esporte, contava com duas contas específicas: fomento ao esporte não profissional e assistência ao atleta profissional e ao atleta em formação.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Como recursos para o esporte, eram previstas as receitas oriundas de concursos de prognósticos, doações, legados e patrocínios, prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados e outras fontes.

Ademais, da arrecadação conseguida pela Loteria Esportiva Federal, 10% eram destinados às entidades de prática esportiva constantes do teste, pelo uso de suas denominações ou símbolos, e 15% possuía como destinatário o Fundesp.

A Lei Zico previa, ainda, 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.

2.2.6 A Lei Pelé

A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida como Lei Pelé, manteve muitos dos dispositivos da Lei Zico, revogando-a expressamente e incorporando alterações, sobretudo no que se refere ao passe dos atletas, que deixou de existir.

O art. 56 da Lei Pelé, que disciplina os recursos para o esporte, manteve as mesmas fontes de recurso previstas no art. 39 da Lei Zico.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Posteriormente, essas fontes de recursos foram ampliadas pela edição de novas leis.

A Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001, acrescentou como recurso ao fomento das práticas esportivas o valor correspondente a 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.

Já a Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, incluiu como fonte o valor correspondente a um sexto dos recursos destinados ao Ministério dos Esportes a que se refere o inciso II do art. 6º da Lei Pelé (adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete em concursos de prognósticos), calculado após deduzida a fração prevista no § 2º do referido artigo (repasse de um terço do valor às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paralímpicos).

2.2.7 A Lei de Incentivo ao Esporte

A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter esportivo, sendo conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte. Sua finalidade é angariar recursos para o esporte por meio de renúncia fiscal, de maneira semelhante ao que já existe para a indústria brasileira da cultura, amparada pela Lei Rouanet.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Inicialmente, seus efeitos deveriam durar até o ano-calendário de 2015. Entretanto, por força da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, seus efeitos foram estendidos até o ano-calendário de 2022, inclusive.

Segundo seu art. 1º, até o ano-calendário de 2022, inclusive, poderão ser deduzidos do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas 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 esportivos e paraesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte.

O art. 2º da Lei de Incentivo ao Esporte determina que os recursos captados em função do benefício fiscal devam atender a pelo menos uma das seguintes manifestações: esporte educacional, esporte de participação e esporte de rendimento.

Com relação à quantia renunciada pela União em favor dos projetos esportivos, a Lei de Incentivo ao Esporte permite que a pessoa jurídica deduza até um por cento do valor do imposto de renda devido, em cada período de apuração, e que a pessoa física possa deduzir até seis por cento do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual.

2.3 Legislação do Programa Bolsa-Atleta



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

A Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, instituiu a Bolsa-Atleta em nosso país. A norma passou por algumas alterações ao longo de sua vigência.

Em sua versão original, o Programa destinava-se a financiar atletas praticantes do esporte de rendimento em modalidades olímpicas e paralímpicas, bem como naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional e ao Comitê Paraolímpico Internacional. As categorias do Programa eram somente quatro, a saber: Atleta Estudantil, Atleta Nacional, Atleta Internacional e Atleta Olímpico e Paralímpico. Para o recebimento do benefício, o atleta da categoria Estudantil deveria possuir entre 12 e 16 anos de idade, sendo que para as demais categorias havia somente o limite mínimo de idade, de 14 anos. O Programa estabelecia como requisito para o atleta beneficiário, ainda, o não recebimento de salário de entidade de prática esportiva.

A primeira modificação à lei da Bolsa-Atleta foi feita pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Essa lei manteve a idade mínima para a concessão da Bolsa-Atleta Estudantil em 12 anos, retirando do texto original a previsão de idade máxima de 16 anos para essa categoria. A alteração perdurou até o ano de 2010, quando foi instituída a Medida Provisória (MPV) nº 502, em 20 de setembro, posteriormente convertida na Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011.

O texto da nova norma trouxe diversas inovações à lei da Bolsa-Atleta. Entre as alterações por ela promovidas, citam-se: a majoração



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

da idade mínima para a concessão da Bolsa-Atleta Estudantil para 14 anos e fixação da idade máxima em 20 anos; a limitação temporal para a concessão do benefício pelo prazo de 1 ano, em 12 parcelas mensais; e a criação de duas novas categorias (Atleta de Base e Atleta Pódio).

A seguir, a Lei nº 13.051, de 8 de dezembro de 2014, modificou a lei da Bolsa-Atleta para incluir a não violação de regras antidoping como requisito adicional a ser cumprido por atletas candidatos ao benefício, além de instituir penalidade aos bolsistas que violarem as regras antidoping.

Por fim, a Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória nº 671, de 2015, trouxe a determinação de que atleta de modalidade olímpica ou paralímpica, com idade igual ou superior a dezesseis anos, beneficiário de Bolsa-Atleta de valor igual ou superior a um salário mínimo, seja filiado ao Regime Geral de Previdência Social como contribuinte individual.

No âmbito dos atos do Poder Executivo, destaca-se a edição do Decreto nº 5.342, de 14 de janeiro de 2005, que regulamentou a Lei nº 10.891, de 2004. Essa norma foi alterada pelo Decreto nº 7.802, de 13 de setembro de 2012, para adequá-la às regras trazidas pela Lei nº 12.395, de 2011.

2.4 Números do Programa em 2015

Esta avaliação apresentará adiante uma evolução do Programa Bolsa-Atleta ao longo do tempo, principalmente nos últimos cinco anos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Entretanto, esta evolução levará em conta dados mais amplos, como o número de beneficiários e a alocação orçamentária de cada período. Neste tópico abordaremos os números do Programa referentes ao ano de 2015, de maneira mais detalhada.

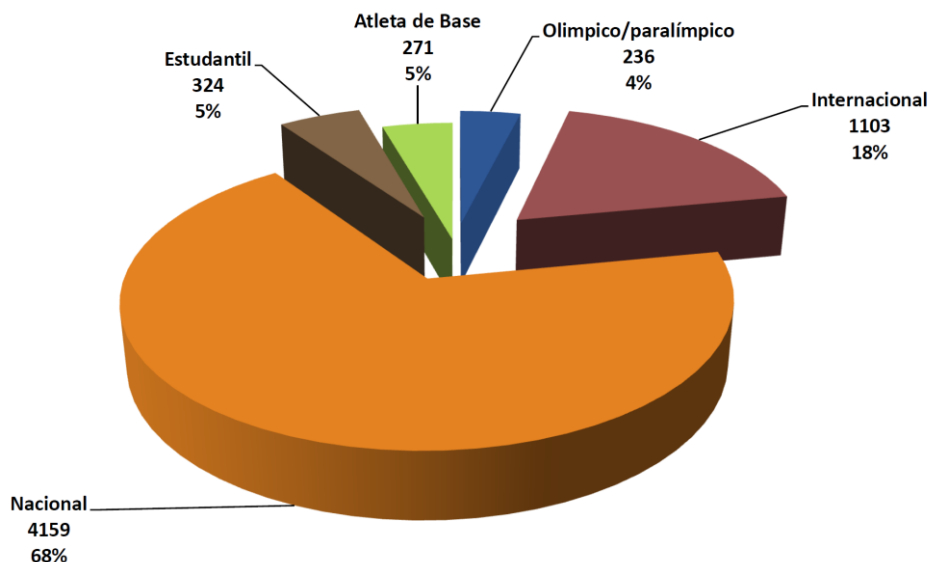
Neste ano de 2015, até o momento foram beneficiados 6.093 atletas, todos praticantes de modalidades que fazem parte do programa olímpico ou paraolímpico. Isso porque o edital que seleciona atletas praticantes de modalidades não olímpicas ou paralímpicas ainda não foi concluído. Esse número também não compreende os atletas beneficiários da categoria Atleta-Pódio, que será detalhada adiante.

Os atletas beneficiados nesse ano estão divididos pelas categorias da seguinte forma: 271 atletas pertencem à categoria Atleta de Base; 324 são da categoria Estudantil; 4.159 integram a categoria Nacional; 1.103 a categoria Internacional; e 236 integram a categoria Atleta Olímpico ou Paralímpico. O gráfico a seguir mostra esses números e a representatividade percentual de cada uma das categorias sobre o total de atletas beneficiados.¹

¹ Esse gráfico e os demais que ilustram o presente relatório foram extraídos da apresentação realizada, na audiência pública sobre o Programa Bolsa-Atleta realizada pela CE, pelo Sr. Mosiah Rodrigues, Coordenador do Programa no Ministério do Esporte.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)



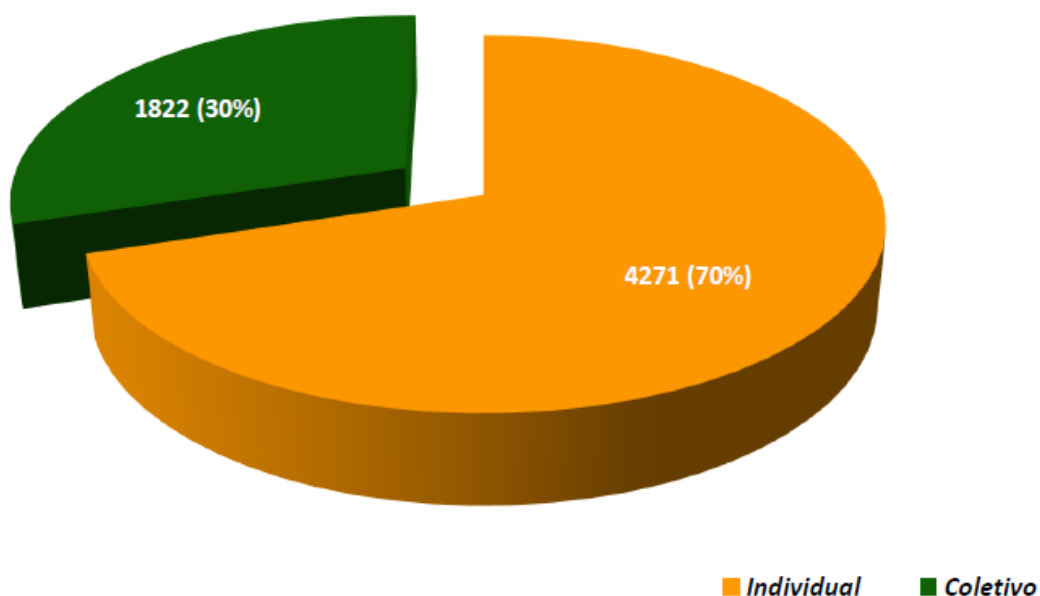
A divisão por regiões do País tem a seguinte configuração: 173 atletas beneficiados são da região Norte; 664 são da região Nordeste; 407 são da região Centro-Oeste; 3.535 são da região Sudeste; e 1.304 são da região Sul.

A divisão dos atletas por gênero ocorre da seguinte forma: 58% dos atletas beneficiados são do gênero masculino, enquanto 42% são do gênero feminino.

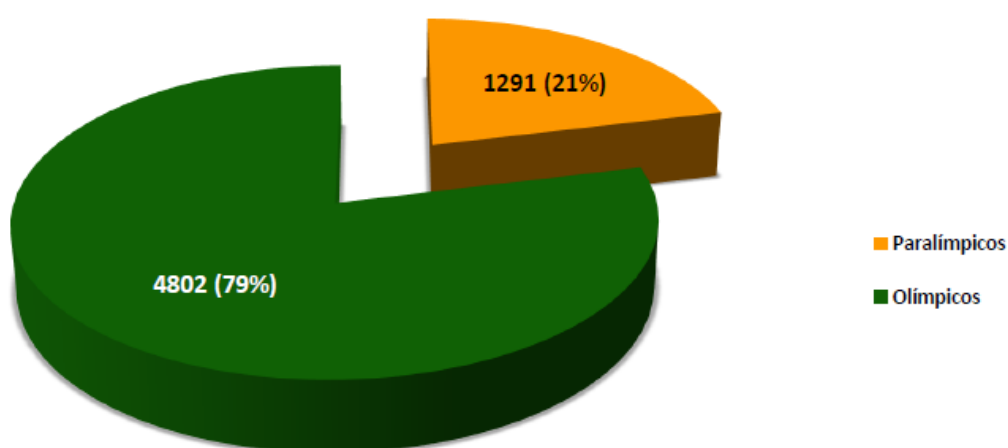
Com relação às modalidades individuais e coletivas, no ano de 2015, 4.271 atletas contemplados são praticantes de modalidades individuais, o que corresponde a 70% do total, enquanto 1.822 atletas praticam modalidades coletivas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)



Seguindo a análise, podem-se dividir os atletas beneficiários em praticantes de modalidades olímpicas ou paralímpicas. O gráfico abaixo detalha essa divisão.



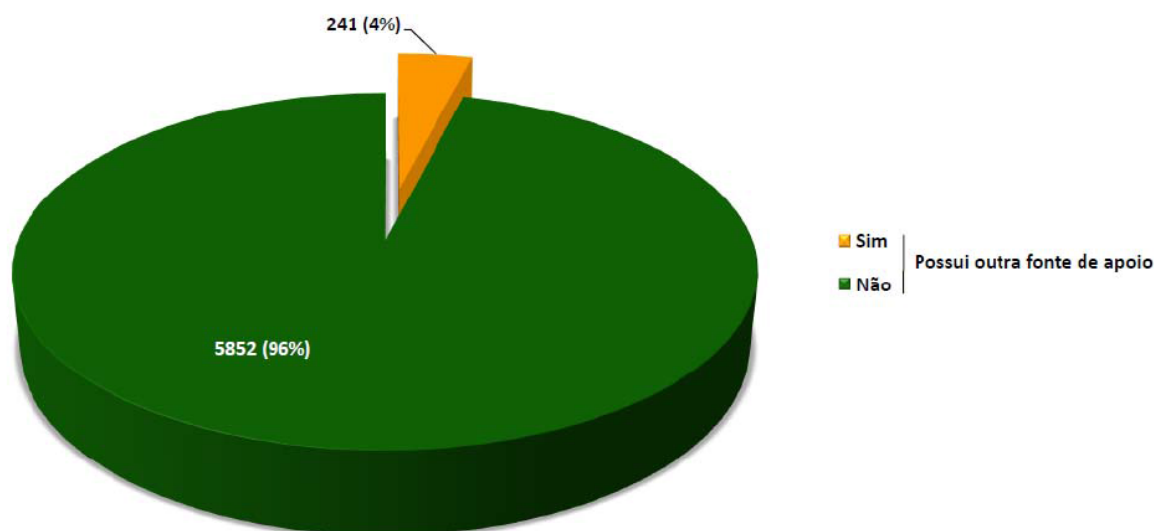
Por fim, destacamos os atletas que, além de receberem a Bolsa-Atleta, declararam receber alguma outra forma de patrocínio ou suporte



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

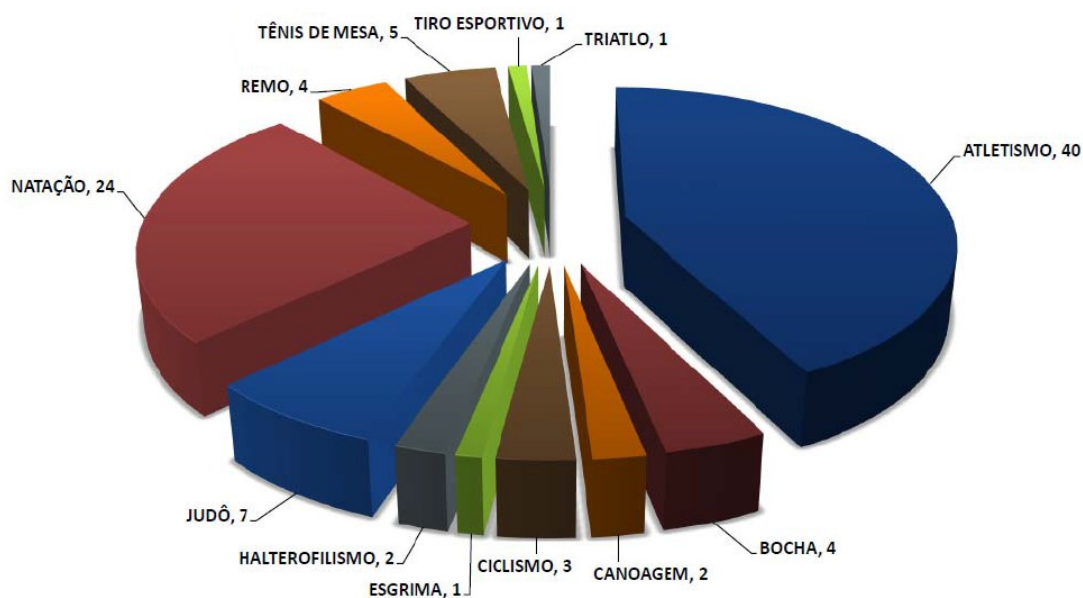
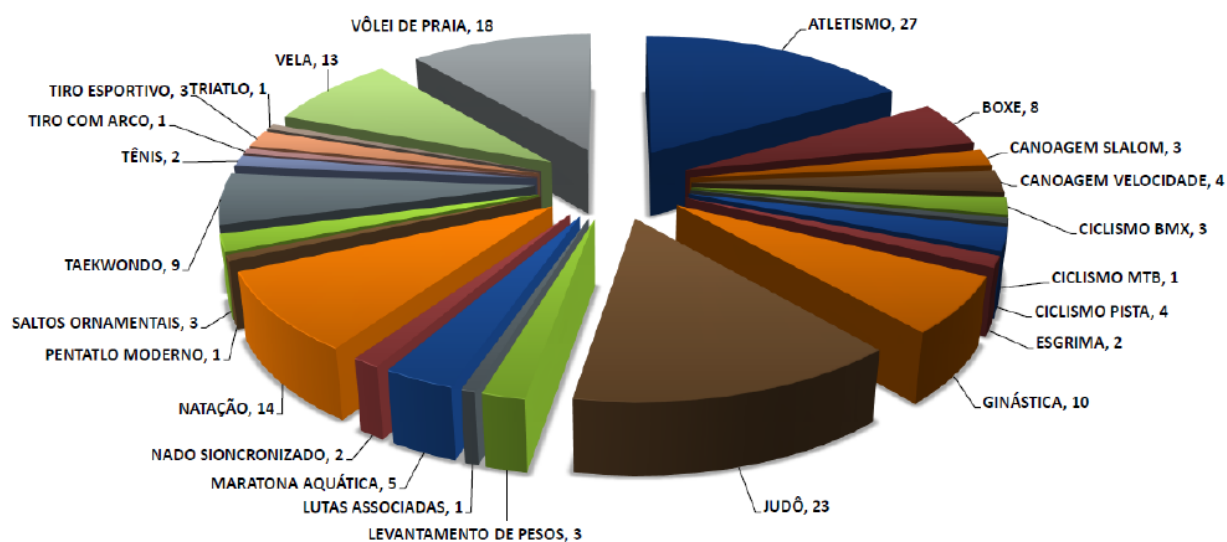
financeiro. Importante esclarecer que essa possibilidade foi incorporada ao Programa pela edição da Lei nº 12.395, de 2011. Verifica-se, conforme o quadro a seguir, que os atletas que possuem outra fonte de recurso representam somente 4% do total de beneficiários, o que demonstra a importância da Bolsa-Atleta para a maioria dos contemplados, por ser ela sua única fonte de recursos em decorrência do esporte praticado, à exceção de verbas salariais.



A categoria Atleta Pódio beneficia, atualmente, 255 atletas. Desses, 161 são de modalidades olímpicas, enquanto 94 de modalidades paralímpicas. Importante ressaltar que, por força da lei, somente podem ser beneficiários nessa categoria os atletas praticantes de modalidades individuais. Os gráficos abaixo, do Ministério do Esporte, detalham a concessão da Bolsa Atleta Pódio por modalidades.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)



A divisão por regiões ocorre da seguinte maneira: 5 atletas da região Norte, 24 da região Nordeste, 17 da região Centro-Oeste, 177 da região Sudeste e 31 da região Sul.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Na divisão por gênero, verifica-se que 60% dos beneficiários são do gênero masculino, a exemplo do que ocorre nas demais categorias do Programa, onde os beneficiários do gênero masculino representam 58% do total.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

3. Dimensões avaliadas

Tendo em vista a complexidade e a extensão das ações governamentais referentes ao tema abordado, e também a proximidade dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, a serem realizados em 2016, optamos por concentrar a análise no Programa Bolsa-Atleta e seus subprogramas.

O presente relatório, portanto, ampara-se nos documentos e informações disponibilizados pelo Ministério do Esporte (ME), em relatórios anteriormente elaborados por instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), em outras publicações institucionais e acadêmicas e em dados obtidos em audiência pública realizada pela Comissão de Educação (CE).²

Julgamos importante registrar que o relatório tem a finalidade específica de subsidiar discussões a serem empreendidas, no âmbito do Senado Federal, no que concerne a possíveis aperfeiçoamentos técnicos e legislativos. Não se tem a pretensão de, nos limites do presente trabalho, realizar um diagnóstico mais extenso e detalhado do Programa.

As dimensões que abordaremos, portanto, na avaliação, de forma sucinta, são as seguintes:

- **Operacionalização do Programa:** compreende o mapeamento das normas que regem o Programa e uma

² A audiência pública para a discussão do Programa Bolsa-Atleta foi realizada pela CE no dia 8 de outubro de 2015 com os seguintes convidados: José Cruz, jornalista; João Evangelista de Sena Bonfim, treinador de atletas beneficiados pelo Programa; Mosiah Rodrigues, Coordenador do Programa Bolsa-Atleta (ME); e Luciano Reinaldo Rezende, atleta paraolímpico beneficiário do Programa.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

apreciação sobre sua adequação formal e material. Além disso, descreve os critérios para a seleção de atletas beneficiários;

- **Alocação orçamentária:** investiga em que medida o Pacto está visível nas leis orçamentárias e plano plurianual, de modo que seu acompanhamento possa ser feito de maneira adequada pelo Parlamento e pela sociedade;
- **Resultados alcançados:** apresenta os mecanismos de monitoramento de resultados adotados pelo Ministério do Esporte e apresenta os resultados de alguns atletas beneficiados pelo Programa;
- **Transparência e estratégias de monitoramento:** identifica a disponibilidade, publicidade e a qualidade de informações para o monitoramento do Programa, não só internamente, pelo ME e pelas instituições envolvidas, como também pela sociedade.

Ao final, abordaremos aspectos positivos, gargalos e recomendações para que o Pacto possa efetivamente contribuir para o salto de qualidade que se espera no campo do esporte brasileiro.

3.1 Operacionalização do Programa

O Programa Bolsa-Atleta é um dos mais importantes programas do Governo Federal no campo do esporte de alto rendimento. O

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Programa foi instituído por meio da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, destinada prioritariamente aos atletas praticantes do esporte de alto rendimento em modalidades olímpicas e paralímpicas, sem prejuízo da análise e deliberação acerca das demais modalidades. De acordo com a lei, a Bolsa será concedida nas seguintes categorias:

- I. **Categoria Atleta de Base**, destinada aos atletas que participem com destaque das categorias iniciantes, a serem determinadas pela respectiva entidade nacional de administração do esporte, em conjunto com o Ministério do Esporte;
- II. **Categoria Estudantil**, destinada aos atletas que tenham participado de eventos nacionais estudantis, reconhecidos pelo Ministério do Esporte;
- III. **Categoria Atleta Nacional**, destinada aos atletas que tenham participado de competição esportiva em âmbito nacional, indicada pela respectiva entidade nacional de administração do esporte e que atenda aos critérios fixados pelo Ministério do Esporte;
- IV. **Categoria Atleta Internacional**, destinada aos atletas que tenham participado de competição esportiva de âmbito internacional integrando seleção brasileira ou representando o Brasil em sua modalidade, reconhecida pela respectiva entidade internacional e indicada pela entidade nacional de administração da modalidade;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

- V. **Categoria Atleta Olímpico ou Paraolímpico**, destinada aos atletas que tenham participado de Jogos Olímpicos ou Paralímpicos e cumpram os critérios fixados pelo Ministério do Esporte em regulamento;
- VI. **Categoria Atleta Pódio**, destinada aos atletas de modalidades individuais olímpicas e paralímpicas, de acordo com os critérios a serem definidos pelas respectivas entidades nacionais de administração do esporte em conjunto com o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) ou Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) e o Ministério do Esporte, obrigatoriamente vinculados ao Programa Atleta Pódio.

É importante notar que, embora tenha sido criado em 2004, o Programa passou por importantes mudanças em 2011, quando foram criadas as categorias referentes aos atletas de base (I) e pódio (VI), que foram incluídas pela Medida Provisória nº 502, de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.395, de 2011.

O § 3º do art. 1º da Lei da Bolsa-Atleta esclarece a prioridade para a aplicação dos recursos do Programa: a Bolsa-Atleta será concedida prioritariamente aos atletas de alto rendimento das modalidades olímpicas e paralímpicas filiadas, respectivamente, ao COB ou ao CPB e, subsidiariamente, aos atletas das modalidades que não fazem parte do programa olímpico ou paraolímpico. Nesse último caso, o § 4º determina que a concessão do benefício para os atletas participantes de modalidades



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

individuais e coletivas que não fizerem parte do programa olímpico ou paraolímpico fica limitada a 15% dos recursos orçamentários disponíveis para o Programa.

Com relação à seleção de atletas beneficiários, a Lei nº 10.891, de 2004, estabelece critérios gerais para os atletas que desejarem participar do Programa Bolsa-Atleta em suas diversas categorias. Esses critérios são detalhados tanto pelo Decreto nº 5.342, de 2005, que regulamentou a lei do Programa, quanto pelas portarias e resoluções editadas pelo Ministério do Esporte, publicadas em seu sítio eletrônico.

Um requisito comum às seis categorias do Programa é o limite mínimo de idade de 14 anos. Entre as seis categorias, duas possuem limite máximo de idade para a concessão do benefício. A categoria Atleta de Base estabelece o limite de 19 anos, enquanto a categoria Atleta Estudantil possui como limite máximo a idade de 20 anos.

Listam-se, doravante, alguns dos principais requisitos para a concessão do benefício, divididos por categorias do Programa.

A categoria Atleta de Base exige que os beneficiários participem com destaque de competições nacionais de categorias iniciantes. Pode ser beneficiado o atleta que se classificar nas três primeiras posições de modalidades individuais, além de 10 atletas escolhidos dentre os melhores das modalidades coletivas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Para fazer jus ao benefício na categoria Atleta Estudantil, é necessário que o atleta esteja matriculado em instituição de ensino da rede pública ou particular. Além disso, deve ter participado de jogos escolares ou universitários ou das paralímpicos escolares, classificando-se entre os três primeiros colocados em modalidades individuais. Já para as modalidades coletivas, serão escolhidos 24 atletas que tenham se destacado durante as competições.

Para as categorias Atleta Nacional e Atleta Internacional, o beneficiário deve ser federado e estar vinculado a algum clube, academia ou similar. Ambas as categorias se dividem nas seguintes subcategorias etárias: iniciante, intermediária e principal. Na categoria Atleta Nacional, é necessário que o atleta obtenha classificação entre os três primeiros colocados no evento nacional máximo de sua modalidade, ou estar entre os três primeiros colocados no ranking nacional. Já na categoria Atleta Internacional, os beneficiários devem se classificar entre os três primeiros colocados nos eventos indicados, como mundiais, sul-americanos ou pan-americanos.

Na categoria Atleta Olímpico ou Paralímpico, é necessário que o atleta tenha integrado a delegação brasileira nos últimos Jogos Olímpicos ou Paralímpicos adultos. Além disso, o atleta deve ser federado e estar vinculado a algum clube, academia ou similar. Por fim, deve participar do circuito mundial de competições de sua modalidade.

A categoria Atleta Pódio destina-se a atletas de modalidades individuais que compõem o programa dos Jogos Olímpicos ou Paralímpicos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Para fazer jus ao benefício, o atleta deve estar ranqueado entre os 20 primeiros do mundo na entidade internacional de sua modalidade, em sua prova específica. Além disso, é imprescindível que o atleta seja indicado por sua respectiva confederação, em conjunto com o COB ou CPB e Ministério do Esporte. Ademais, o atleta deve ter seu plano esportivo aprovado e cumprir outros critérios fixados pelo Programa.

Entre todas as categorias, a Atleta Pódio é a única que exige indicação pelas confederações, não podendo ser pleiteada diretamente pelo atleta junto ao ME.

3.2 Alocação orçamentária

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. A concessão de bolsas a atletas é detalhada na LOA como despesa do Ministério do Esporte. Tal previsão propicia o acompanhamento, pelos órgãos de controle, dos valores gastos, permitindo uma comparação com os valores inicialmente previstos e autorizados.

O orçamento destinado ao pagamento das bolsas passa por quatro momentos distintos. Primeiramente se conhece a dotação inicial destinada ao Programa. Após isso, haverá um valor de despesa autorizada, que, em alguns casos, supera a dotação inicialmente prevista. O próximo estágio é a fixação do valor da despesa executada, ou seja, o que foi



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

efetivamente gasto com o Programa. A última fase é o registro do valor já efetivamente pago.

Ao analisarmos os dados do Programa desde o ano de 2005, verificamos que, em algumas oportunidades, o valor de despesa autorizada superou o valor da dotação inicial. Isso aconteceu em seis exercícios financeiros, sendo a última ocorrência no ano de 2012. Entretanto, como esperado, em nenhum ano a despesa executada superou a despesa autorizada. Ao contrário disso, em três oportunidades a despesa executada esteve aquém da autorizada, com destaque para os anos de 2008 e 2010, em que somente metade do orçamento autorizado foi efetivamente utilizada.

Os recursos destinados ao pagamento da Bolsa-A atleta serão apresentados a partir do ano de 2010, detalhando-se três diferentes grupos: atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas, atletas de modalidades que não compõem os programas olímpico e paralímpico e categoria Atleta Pódio, que começou a ser paga em 2014. Salienta-se que, nos dados apresentados, os valores citados correspondem à despesa efetivamente executada para o pagamento de bolsas.

Importante ressaltar, ainda, que a Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, alterou a lei da Bolsa-A atleta para determinar que a concessão do benefício para os atletas participantes de modalidades individuais e coletivas que não fizerem parte do programa olímpico ou paraolímpico deverá estar limitada a 15% dos recursos orçamentários disponíveis para a Bolsa-A atleta. Tal previsão está expressa no § 4º do art. 1º da Lei nº 10.891, de 2004.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Assim, a partir do ano de 2011, faremos a análise dos valores despendidos com modalidades não olímpicas ou paralímpicas e qual o percentual que representam no montante gasto com o Programa.

No ano de 2010, foram destinados R\$ 20 milhões para pagamento de bolsas, beneficiando um total de 3.771 atletas, dos quais 3.294 pertenciam a modalidades do programa olímpico ou paralímpico.

Em 2011, foram contemplados 4.998 atletas, sendo 4.390 pertencentes a modalidades olímpicas ou paralímpicas. Nesse ano, o orçamento do Programa foi de R\$ 48 milhões. Desse valor, R\$ 7,22 milhões foram gastos com modalidades que não integram o programa olímpico ou paralímpico. A quantia representa 15,05% do total gasto com o pagamento de bolsas no ano.

Já em 2012, o orçamento do Programa foi de R\$ 74,6 milhões, que beneficiaram 5.742 atletas, dos quais 4.994 pertenciam a modalidades olímpicas ou paralímpicas. O valor gasto com modalidades não olímpicas ou paralímpicas foi de R\$ 11,07 milhões, o que corresponde a 14,83% do valor anual total gasto com o Programa.

No ano de 2013, foi destinado para o Programa um orçamento de R\$ 183 milhões. Nesse ano, foram beneficiados 6.605 atletas, sendo 5.718 pertencentes a modalidades olímpicas e paralímpicas. Compõe esse valor o gasto com as modalidades não olímpicas ou paralímpicas, que somam R\$ 12,61 milhões, valor correspondente a 6,89% do total gasto com o Programa no exercício.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Em 2014, o orçamento do Programa foi de R\$ 181 milhões. Desse total, R\$ 30,6 milhões foram destinados à categoria Atleta Pódio, restando para as outras categorias R\$ 150,4 milhões. Esta quantia beneficiou 7.439 atletas, dos quais 6.705 pertencem a modalidades olímpicas e paralímpicas. O valor despendido com as modalidades não olímpicas ou paralímpicas foi de R\$ 14,58 milhões, que corresponde a 8,05% do total gasto com a concessão de bolsas no ano.

Por fim, em 2015, foi destinado ao Programa um orçamento de R\$ 133,4 milhões, sendo R\$ 40,9 milhões para a categoria Atleta Pódio e R\$ 92,5 milhões para as demais categorias, que tiveram 6.093 atletas beneficiados, todos de modalidades olímpicas e paralímpicas. O edital para a seleção de atletas de modalidades não olímpicas foi publicado em setembro deste ano, sendo que o processo seletivo ainda não foi finalizado.

É necessário esclarecer que os orçamentos dos anos de 2013 e 2014 incorporam pagamentos de bolsas que estavam em atraso, relativas aos exercícios anteriores, como explicou o ME em nota publicada em fevereiro de 2014³.

Com relação à categoria Atleta Pódio, importa dizer que os atletas contemplados não realizam nova inscrição a cada ano, como ocorre nas demais categorias. Os atletas beneficiários dessa categoria prestam conta anualmente, renovando seu plano esportivo, mas permanecendo vinculados ao

³ Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/noticias/24-lista-noticias/46518-ministerio-do-esporte-quita-pagamento-da-bolsa-atleta-em-11-meses-foram-quitadas-bolsas-de-dois-anos>>. Acesso em 16 out. 2015.

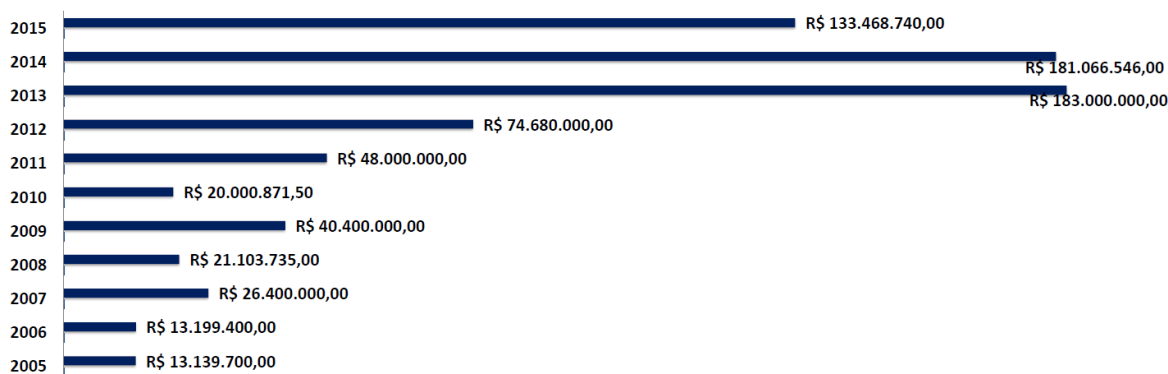


SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

edital pelo qual ingressaram no Programa, desde que continuem cumprindo seus requisitos. Atualmente, a categoria beneficia um total de 255 atletas.

Analizando-se a inovação trazida à lei da Bolsa-Atleta pela Lei nº 12.395, de 2011, que determina o percentual máximo de 15% a ser gasto com modalidades que não integrem o programa olímpico ou paraolímpico, verificamos que somente em 2011, ano em que a alteração entrou em vigor, o limite máximo não foi cumprido. Naquele ano, o valor gasto com as modalidades não olímpicas ou paralímpicas correspondeu a 15,05% do total gasto com o pagamento de bolsas, valor pouco acima do que foi determinado pela lei. Entretanto, nos anos seguintes, a determinação foi cumprida a contento. Destaca-se ainda que, com a criação da categoria Atleta Pódio e a maior alocação de recursos para o Programa em virtude dessa categoria, dificilmente a destinação de valores para as modalidades não olímpicas ou paralímpicas superará os 15% previstos em lei, visto que o montante total é consideravelmente maior.

O gráfico a seguir detalha a alocação orçamentária do Programa desde seu início, em 2005.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

3.3 Resultados alcançados

Uma das vertentes do Programa Bolsa-Atleta é a mensuração de resultados de seus beneficiários. Entretanto, esse monitoramento acontece somente em uma de suas categorias, a Bolsa-Atleta Pódio. Tal fato se justifica pela quantidade de atletas beneficiados nas demais categorias e pela dificuldade operacional de se monitorar todos. Além disso, há que se levar em conta a peculiaridade que envolve a categoria Atleta Pódio. Enquanto nas outras categorias o atleta deve fazer sua inscrição ano a ano, comprovando os requisitos exigidos, na categoria Atleta Pódio o beneficiário faz sua inscrição apenas uma vez, devendo nos outros anos comprovar o cumprimento dos requisitos necessários para a manutenção do benefício, sem a necessidade de realizar nova inscrição. Tal sistemática, aliada à menor quantidade de atletas beneficiários dessa categoria e ao fato de serem eles os que possuem maiores chances de medalhas nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, fez com que o Ministério do Esporte optasse por acompanhar seu desempenho, por meio do monitoramento das metas estabelecidas no Plano Esportivo Anual.

O Ministério do Esporte, em posse do Plano Esportivo do atleta, acompanha seus resultados nas competições disputadas, comparando-o com o resultado previsto no plano e, ainda, indicando a pontuação obtida pelo atleta classificado em terceiro lugar em cada competição.

Citam-se alguns exemplos de atletas beneficiados com a Bolsa-Atleta Pódio. A atleta de pentatlo moderno Yane Márcia Campos da Fonseca Marques listou, em seu Plano Esportivo, sete competições que



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

disputaria entre 2014 e 2015. Estabeleceu como meta a obtenção da terceira colocação para os eventos mundiais, e o segundo lugar para os Jogos Pan-americanos. Nos eventos mundiais, conseguiu atingir sua meta no campeonato mundial da categoria, ocorrido no ano de 2014. Nos Jogos Pan-americanos de 2015, alcançou o primeiro lugar, superando a meta inicialmente prevista. O gráfico abaixo detalha a situação da atleta.

Data Reavaliação		Nome		Edital		Modalidade	
24/11/2015		YANE MÁRCIA CAMPOS DA FONSECA MARQUES				PENTATLO MODERNO	
Posição no Ranking Internacional				Prova		Sênior	
Entrada	5	Atual	6	Nº de Competições		7	
Previsões de Competição							
Meta PE	Colocação Alcançada	Marca Alcançada	Resultado 3º Lugar	Evento	Período	Local	Avaliação
3	14	1289	1342	FINAL DA COPA DO MUNDO	12/06/2015 a 14/06/2015	MINSKA	Abaixo
3	3	1350		CAMPEONATO MUNDIAL	28/06/2014 a 06/07/2014	BERLIM	Alcançou
3	24	1210	1298	COPA DO MUNDO 1	18/02/2015 a 23/02/2015	SARASOTA	Abaixo
3				JOGOS MUNDIAIS MILITARES	04/07/2015 a 05/07/2015	COREIA DO SUL	
3	15	1272	1323	COPA DO MUNDO 2	19/03/2015 a 22/03/2015	CAIRO	Abaixo
3	21	1271	1336	COPA DO MUNDO 3	09/04/2015 a 12/04/2015	ROMA	Abaixo
2	1	1348	-	JOGOS PANAMERICANOS	16/07/2015 a 19/07/2015	TORONTO	Superou

O Campeonato Mundial de Esportes Aquáticos ocorrido em Kazan, Rússia, em 2015, contou com a participação de atletas brasileiros beneficiários da Bolsa-A atleta Pódio. O quadro abaixo traz um exemplo de como é feito o acompanhamento do tempo dos atletas, comparando-o com o tempo obtido pelo atleta que ficou em terceiro lugar. Dos atletas listados no quadro, nenhum alcançou a marca do terceiro colocado. Entretanto, no mesmo campeonato mundial, o atleta Bruno Fratus conquistou a medalha de bronze na prova de 50m livre, enquanto o atleta Thiago Pereira conquistou a medalha de prata na prova 200m medley. Ambos são beneficiários da Bolsa Atleta Pódio.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Campeonato Mundial de Desportos Aquáticos - Kazan 2015									
Atleta	Evento	Preliminares		Semi-Final		Final		3º lugar	
		Tempo	Rank	Tempo	Rank	Tempo	Rank	Tempo	Atleta/País
Marcelo Chierighini	100 m nado livre	48.92	15 Q	48.37	6 Q	48.27	5	48.12	Frederico Grubich/Argentina
César Cielo	50 m nado livre	Não Participou						21.55	Bruno Fratus/Brasil
	50 m borboleta	23.66	14 Q	23.29	8 Q	23.21	6	23.15	László Cseh/Hungria
									Konrad Czerniak/Polónia
Leonardo de Deus	200 m nado costas	1:57.73	10 Q	1:57.96	13	Não Avançou		1:54.60	Evgeny Rylov/Rússia
	200 m borboleta	1:55.83	5 Q	1:56.02	9	Não Avançou		1:54.10	Jan Świtkowski/Polónia
Felipe França Silva	50 m nado peito	27.10	5 Q	26.87	4 Q	26.87	4	26.86	Kevin Cordes/EUA
	100 m nado peito	59.56	5 Q	59.89	11	Não Avançou		59.09	Ross Murdoch/Reino Unido
	200 m nado peito	2:16.13	38	Não Avançou				2:08.10	Dániel Gyurta/Hungria

Esse acompanhamento é feito com todos os atletas beneficiários da Bolsa-A atleta Pódio. Entretanto, há que se verificar se o requisito de permanência entre os 20 primeiros no ranking mundial da categoria tem sido levado em conta na renovação do benefício dos atletas. Esse questionamento foi feito pelo treinador de Atletismo João Evangelista de Sena Bonfim, em audiência pública realizada pela CE em outubro deste ano. O treinador trouxe dados atualizados após os Jogos Pan-americanos, ocorridos em julho, e o Campeonato Mundial de Atletismo de 2015, realizados em agosto, na cidade de Pequim, China. Segundo os dados do treinador, diversos atletas beneficiários da categoria Atleta Pódio não se encontram mais entre os 20 primeiros colocados no ranking mundial de sua categoria. Ele citou exemplo de vários atletas que ocupam além da 100ª colocação no ranking mundial. Entretanto, é necessário analisar tal informação à época da renovação anual do benefício, quando as condições para ingresso e permanência no Programa são analisadas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

O Ministério do Esporte possui controle, ainda, sobre os atletas que, ao longo dos anos, foram progredindo de categoria dentro do Programa. Tal fato demonstra a evolução dos atletas beneficiários, à medida que sobem no ranking de suas categorias e se enquadram em novas categorias do Programa. Como exemplo, citam-se a atleta Érika de Souza Miranda, do judô, e o atleta Ariosvaldo Fernandes da Silva, do atletismo paraolímpico. Érika foi beneficiária da categoria Nacional no ano de 2006. Em 2007 esteve na categoria Internacional. Já entre 2009 e 2012, Érika foi beneficiária na categoria Atleta Olímpica, e desde 2013 enquadra-se na categoria Atleta Pódio. De maneira semelhante, Ariosvaldo foi beneficiário na categoria Nacional no ano de 2005. Em 2008, esteve na categoria Internacional. Entre os anos de 2009 e 2012, o atleta foi beneficiário na categoria Paralímpica, e em 2013 ascendeu à categoria Atleta Pódio.

3.4 Transparência e estratégias de monitoramento

O acesso aos dados do Programa Bolsa-Atleta é feito em uma página específica no site do Ministério do Esporte⁴. Na página, é possível acessar informações gerais relativas ao Programa, como seu histórico e legislação aplicável. Os editais para a inscrição no Programa também são publicados no sítio eletrônico desde o ano de 2012, sempre tratando separadamente as modalidades dos Programas Olímpico e Paralímpico e aquelas que não fazem parte desses programas.

⁴ Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/snear/bolsaAtleta/default.jsp>.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

É possível acessar, ainda, uma listagem completa contendo os pré-requisitos e documentação necessária para inscrição em cada categoria, além do valor pago em cada uma.

A própria inscrição no Programa é também feita remotamente. O site disponibiliza uma página específica para isso, durante o prazo definido em edital. Na página de inscrição é possível, ainda, obter modelos das declarações necessárias à concessão do benefício, bem como do plano esportivo anual.

Outro dado facilmente obtido por meio do sítio eletrônico é o número de atletas beneficiados com o recebimento da Bolsa-Atleta, desde o ano de 2005. Essa relação é fornecida listando separadamente os atletas das modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e aqueles cujos esportes não integram tais programas.

Há, ainda, um link para a prestação de contas dos atletas beneficiários, que deve ocorrer em até 30 dias após o recebimento da 12ª parcela. Na página, o atleta pode obter modelos das declarações necessárias à prestação de contas. Porém, não é possível a um usuário externo acessar os dados das prestações de contas dos atletas.

Especificamente com relação à categoria Atleta Pódio, há uma página no site do Ministério do Esporte que remete ao Plano Brasil Medalhas 2016. O Plano tem a categoria Atleta Pódio como uma de suas vertentes. Na página relativa ao Programa, é possível obter dados como objetivos e metas do plano, legislação aplicável e modelos de formulários e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

declarações. Há, ainda, um link que explicita os critérios e valores da Bolsa-Atleta Pódio. Por fim, há informações listando todos os atletas que já recebem o benefício, separados por modalidade esportiva.

Com relação à abertura de um canal de contato com atletas e sociedade, o site do Programa disponibiliza e-mail específico para responder às dúvidas, críticas e sugestões⁵. Da mesma forma, há telefone e e-mail exclusivo para aqueles que desejem tratar acerca da Bolsa Atleta Pódio e do Plano Brasil Medalhas⁶. Por fim, o Ministério disponibiliza o e-mail de sua Ouvidoria⁷, que atende demandas com relação aos diversos temas afeitos à sua competência.

A despeito de todas as informações contidas na página eletrônica do Ministério do Esporte, em audiência pública realizada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte no dia 8 de outubro deste ano, houve críticas à transparência. O treinador de atletismo João Evangelista de Sena Bonfim, apesar de fazer referências elogiosas ao Programa, criticou a falta de transparência na divulgação dos critérios utilizados para a concessão da Bolsa Atleta Pódio. Segundo o treinador, alguns atletas, apesar de estarem ranqueados em sua respectiva entidade internacional entre os vinte primeiros colocados do mundo, não são indicados por suas confederações para o recebimento do benefício, condição primordial para a inscrição de atletas na categoria Atleta Pódio.

⁵ duvidasbolsa@esporte.gov.br

⁶ brasilmedalhas2016@esporte.gov.br - (61) 3429-6837

⁷ ouvidoria@esporte.gov.br



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Com relação ao monitoramento do Programa, pode-se dizer que ele é feito, no âmbito interno, pelo próprio ME e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Relativamente ao controle externo, o Tribunal de Contas da União realiza um excelente trabalho de monitoramento, com produção de relatórios contendo recomendações de melhorias e acompanhamento da implementação dessas recomendações. Além disso, as Casas do Congresso Nacional possuem competência constitucional para a realização do controle externo dos atos e atividades da administração pública, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

4. Avaliação da Comissão sobre o Programa Bolsa-Atleta

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

A avaliação do Programa Bolsa-Atleta, nos limites do trabalho realizado, revelou-se extremamente importante, sobretudo por demonstrar a importância do acompanhamento, pelo Senado Federal, das ações promovidas em um campo sensível das políticas de apoio ao esporte nacional.

Julgamos relevante registrar que é a primeira vez que a CE do Senado Federal se debruça sobre um tema no campo esportivo para produzir uma análise de caráter mais sistemático.

Nossa análise identificou aspectos positivos, que caracterizam o desenho e a implementação do Programa Bolsa-Atleta. Julgamos importante que, por meio do trabalho de análise, o Programa seja mais explorado e seu desenho e seus resultados sejam mais conhecidos e discutidos no âmbito do Congresso Nacional. Entretanto, há também problemas e gargalos operacionais, que precisam ser considerados para que a política tenha maior êxito em sua execução e, no futuro, tenha seu alcance ampliado.

Seguem-se breves considerações sobre aspectos positivos e problemas e gargalos operacionais identificados. O objetivo consiste em



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

possibilitar a reflexão dos gestores acerca de cada aspecto para que eventuais aperfeiçoamentos tornem o Programa mais condizente com as finalidades propostas e as expectativas da sociedade brasileira.

4.1 Aspectos positivos

Nossa análise identificou diversos pontos positivos no Programa, e verificou-se que ele passou a atender uma demanda para a qual, anteriormente, nenhuma ação havia apresentado respostas satisfatórias.

As avaliações das políticas públicas apontam, com frequência, problemas e gargalos que remetem ao processo de formação das estruturas burocráticas no País. Nesse sentido, consideradas algumas das características que estão na base da formação do Estado brasileiro, é usual serem identificados problemas de desenho e operacionalização decorrentes da cultura clientelista e das instâncias da política como esfera decisória (*politics*) e da política pública como âmbito de tomada de decisões operacionais (*policy*). Assim, é importante registrar que, no âmbito das análises realizadas, tanto nos estudos a partir de avaliações já existentes, quanto no exame da literatura produzida sobre o Programa, assim como nas oitivas realizadas pela CE, não foram identificados problemas dessa natureza. Não se falou em interferência política, no âmbito das estruturas governamentais, no que concerne às escolhas dos atletas. Questionamentos dessa natureza, quando houve, se restringiam ao trabalho de seleção e indicação de atletas realizado pelas entidades de administração do esporte.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Outro aspecto que merece registro consiste na continuidade. Iniciado em 2005, o Programa se mantém de forma regular e, em linhas gerais, em processo de aperfeiçoamento e ampliação. Não há dúvida de que ainda é amplamente insuficiente para o potencial e para as demandas do Brasil no campo esportivo, mas é importante registrar que o Bolsa-Atleta, com suas diversas categorias, representa um dos maiores avanços na história do apoio ao esporte de alto rendimento no Brasil.

Destaca-se, ainda, como ponto positivo do Programa, o fato de a transferência dos recursos ser feita diretamente ao atleta beneficiário. Isso possibilita que cada atleta defina suas prioridades na aplicação desses recursos, comprometendo-se somente com seu resultado esportivo, condição imprescindível para que continue recebendo a bolsa no ano seguinte.

O modelo de concessão de bolsas, que não havia ainda sido adotado no âmbito federal, tem se revelado eficiente. As análises já realizadas e a literatura especializada demonstram que tal formato gera maior comprometimento do atleta e garante, na maioria dos casos, a adesão à atividade. Evidentemente, tais benefícios estão relacionados ao valor da bolsa e à regularidade de seu repasse aos atletas. Quanto a esses aspectos, algumas ressalvas foram feitas pelos beneficiários do Programa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

4.2 Problemas e gargalos operacionais

A despeito dos pontos positivos que apontamos anteriormente, não podemos nos furtar a mencionar alguns aspectos que, a nosso ver, constituem problemas de concepção e gargalos na operação do Programa.

Como foi anteriormente mencionado, o público beneficiário do Programa são atletas de alto rendimento que obtêm bons resultados em competições nacionais e internacionais em suas respectivas modalidades. Atualmente, o atleta pode ser beneficiário enquadrando-se em seis categorias distintas (Atleta de Base, Estudantil, Nacional, Internacional, Olímpico ou Paralímpico e Atleta Pódio).

A inovação trazida pela Lei nº 12.395, de 2011, permitiu que os atletas pudessem acumular o recebimento da Bolsa-Atleta e de outros patrocínios pessoais por eles obtidos, possibilitando a ampliação de suas fontes de recursos.

Essa possibilidade de acumulação – em tese, medida que beneficia o atleta – tem sido alvo de críticas ao Programa. Pode-se entender que, quando os escassos recursos federais para o esporte são destinados a atletas que possuem outras formas de financiamento, temos um problema de focalização do Programa. Embora não se constatem casos de beneficiários que não estejam dentro dos critérios de elegibilidade, a restrição dos recursos existentes recomenda o emprego de critérios adicionais de renda ou relacionados ao fato de o atleta já haver sido contemplado por outros



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

programas (estaduais ou municipais), por programas mantidos pelas Forças Armadas ou se tiver obtido financiamento privado. A medida requer avaliação cuidadosa, mas a análise da questão é relevante e precisa estar na agenda dos gestores do Programa.

Outro problema visualizado foi a falta de periodicidade no reajuste dos valores pagos aos atletas. É importante que os atletas tenham a segurança de que os benefícios terão seus valores atualizados regularmente.

Identificou-se, ademais, sobretudo após debates ocorridos em audiência pública realizada pela CE, que o prazo para início do pagamento do benefício é excessivamente longo. Atualmente, o primeiro pagamento é realizado, em média, 180 dias após a solicitação.

Ainda em relação à audiência pública realizada pela CE, houve críticas ao critério para a concessão da bolsa Atleta-Pódio. O primeiro aspecto apontado diz respeito à necessária indicação do atleta pela confederação de sua respectiva modalidade. Foram citados casos de atletas que atendem aos requisitos previstos em lei e não foram indicados pelas confederações para o recebimento do benefício, sem que houvesse transparência dos critérios utilizados para a indicação. Outra crítica foi acerca da abertura do período de inscrição, realizada em um único momento no ano. Apesar de se ter consciência de que os calendários das diversas modalidades não são coincidentes, a abertura do período de inscrição uma única vez ao ano faz com que alguns atletas, que atingiram os requisitos mínimos para o recebimento da bolsa logo após o encerramento do período de inscrição,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

tenham que esperar um ano para poderem se inscrever no Programa, deixando de receber o benefício nesse prazo e adiando a oportunidade de melhor desenvolverem suas potencialidades.

4.3 Recomendações

Apresentamos, a seguir, algumas recomendações ao ME, elaboradas a partir das análises realizadas e, também, das oitivas de atletas e gestores relacionados com o Programa.

É importante observar, também, que em todas as oitivas realizadas e nos relatos encontrados em matérias jornalísticas, constatou-se uma apreciação geral do Programa muito positiva por parte dos atletas. Como já se registrou anteriormente, a percepção subjetiva, regra geral, é de que o Bolsa-A atleta viabilizou a carreira de inúmeros atletas que, sem essa oportunidade, há muito teriam abandonado as competições e talvez o próprio esporte. As reclamações mais comuns dizem respeito a problemas de operacionalização e, frequentemente, aos valores pagos nas modalidades de base. Os atrasos no pagamento dos benefícios, ainda que eventuais, também são apontados como causadores de transtornos, uma vez que os benefícios complementam a renda pessoal e, e em alguns casos, são a única fonte de renda.

Não temos a pretensão, nos limites do presente trabalho, de identificar, necessariamente, novos problemas ou levantar questões que ainda não estejam presentes nas discussões sobre o Programa. Entretanto,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

acreditamos que tais contribuições, juntamente com outros estudos e avaliações, poderão contribuir para a solução dos problemas e dos gargalos operacionais identificados:

- Foi possível perceber que se faz necessário aprofundar os mecanismos de oitiva de especialistas e, principalmente, dos atletas atendidos. Assim, para além das análises técnicas e de desenho institucional, realizadas por especialistas e burocratas, temos a perspectiva finalística, relacionada à real eficácia da ação governamental em tela;
- É necessário tornar regulares os reajustes dos valores dos benefícios, de forma a compensar as perdas com a inflação;
- É importante que haja esforços do ME para a redução do tempo entre a inscrição do atleta e o recebimento do benefício. Cita-se, como uma das alternativas, a revisão dos prazos previstos no Decreto nº 5.342, de 2005, para entrega e complementação de documentos e informações. Além disso, medidas como o aumento do número de servidores e atualização dos sistemas informatizados podem contribuir para a redução desse prazo;
- É urgente o estabelecimento de regras acerca das possibilidades de acúmulo da percepção da Bolsa-Atleta



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

com outros benefícios e formas de patrocínio e benefícios de outras esferas governamentais;

- É necessário reexaminar a regra segundo a qual o critério utilizado para a concessão da bolsa é o resultado do ano anterior. Esse critério pode gerar distorções e a eventual exclusão de atletas com elevado potencial esportivo dos certames;
- Seguindo a temática do tópico anterior, é importante verificar a possibilidade e viabilidade técnica e operacional de abertura do período de inscrição, sobretudo para categoria Atleta Pódio, em mais de um momento ao ano;
- Ainda com relação à categoria Atleta Pódio, considera-se pertinente criar mecanismos que vinculem a indicação, por parte das confederações, de atletas ranqueados entre os vinte primeiros do mundo em suas modalidades específicas. Isso impediria subjetividade e falta de transparência na indicação de atletas.

Temos consciência de que as medidas propostas, se consideradas pertinentes, exigirão reestruturação de procedimentos e outras ações de difícil implementação, sobretudo em virtude das limitações das estruturas do ME. Entretanto, tornou-se evidente que é o momento de intensificar o diálogo com o segmento interessado e com a sociedade em geral para que caminhos e alternativas viáveis sejam propostos e construídos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

Nesse sentido, complementarmente, julgamos essencial o aperfeiçoamento dos canais de informação acerca do Programa, ou seja, sua transparência. Afinal, cumprindo os preceitos da Constituição da República no que concerne à Administração Pública, o Governo não se pode furtar a prover a sociedade do mais amplo conjunto de informações sobre suas políticas. Fortalece-se, assim, o controle social e a *accountability*.

Finalmente, para a CE, nossa principal recomendação é a de que é necessário seguir com o acompanhamento do Programa e manter a interlocução com os gestores nos diversos níveis operacionais.

Além disso, apresentamos Projeto de Lei do Senado (PLS) de nossa autoria para corrigir alguns dos problemas verificados.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Sala da Comissão, 3 de novembro de 2015

Senador ROMÁRIO, Relator

Senador DALIRIO BEBER, Presidente
(em exercício)