



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL Esporte de Alto Rendimento





República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

**Ministros**

Benjamin Zymler, Presidente  
Augusto Nardes, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Alencar Rodrigues  
Ubiratan Aguiar  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio

**Auditores**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

---

# Esporte de Alto Rendimento

Brasília, 2011

© Copyright 2010, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Esporte de alto rendimento / Tribunal de Contas da União; Ministro Relator:  
Augusto Sherman. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de  
Programas de Governo, 2011.

85 p. : il., gráfs. – (Relatório de auditoria operacional)

1. Auditoria operacional – Brasil. 2. Esporte – fiscalização – Brasil. I.  
Título. II Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Este relatório apresenta as conclusões da auditoria operacional que teve como tema ações governamentais de apoio ao Esporte de Alto Rendimento (EAR). Definiram-se quatro grandes eixos considerados por especialistas como fundamentais para o sucesso de uma política de EAR, que foram detalhados nas seguintes questões de auditoria: i) como estão sendo conduzidas as ações de detecção de atletas de rendimento no Brasil; ii) como as principais necessidades de atuação da ciência do esporte vêm sendo supridas; iii) de que forma vem sendo conduzido o apoio financeiro prestado ao atleta pelo Ministério do Esporte e quais as perspectivas para sua pós-carreira; iv) qual a situação da infraestrutura de treinamento existente no país para o desenvolvimento e a preparação de atletas.

Primeiramente, verifica-se que grande contingente de crianças e jovens não está tendo acesso à iniciação da prática esportiva, em virtude tanto da dificuldade de acesso a clubes que ofereçam a prática das modalidades, como da falta de disseminação dessa prática nas escolas brasileiras. Muitas escolas públicas não oferecem a prática esportiva na disciplina Educação Física, outras possuem graves problemas de infraestrutura para sua prática. Além disso, a corrente majoritária de educadores defende que a Educação Física Escolar deva proporcionar aos alunos múltiplas vivências esportivas, de forma lúdica, focando no desenvolvimento motor da criança e do jovem, de forma inclusiva. Assim, a escola não seria o ambiente propício para a prática esportiva. Os clubes que preparam atletas em modalidades olímpicas localizam-se, em sua grande maioria, nas capitais dos estados das regiões Sul e Sudeste. Além disso, os clubes vivem o dilema entre atender a seus associados e desenvolver o esporte de alto rendimento.

Não há escolas de prática esportiva, núcleos de esporte de base, centros locais e regionais de treinamento em número suficiente e equipados para recepcionar a criança ou jovem talento esportivo detectado. As federações esportivas, que poderiam encaminhar e apoiar tais talentos, encontram-se sem estrutura. A falta de definição de responsabilidades contribui para a ausência de um sistema de detecção de atletas no Brasil.

Estudou-se a atuação da ciência do esporte no apoio à comunidade esportiva, com destaque para a Rede Cenesp, formada por 14 universidades. Não se procurou entrar no mérito da pesquisa básica desenvolvida, mas demonstrou-se que as confederações, federações, clubes e atletas estão necessitando do apoio científico e tecnológico, e que esse apoio não está sendo adequadamente fornecido. Isto porque o foco das universidades tem permanecido na publicação de artigos e no treinamento do atleta já formado em detrimento do atleta em formação. Além disso, as barreiras de comunicação têm gerado problemas de interlocução entre a Rede Cenesp e a comunidade esportiva. A atuação do Ministério do Esporte também precisa ser aperfeiçoada nessa área, de modo a exercer um trabalho estratégico de articulação, coordenação e direcionamento das ações da rede.

Constatou-se que a Bolsa-Atleta, principal iniciativa de apoio financeiro ao atleta, necessita aperfeiçoar seu foco, de modo a manter a prioridade para as modalidades olímpicas e paraolímpicas, além de garantir maior tempestividade ao processo de concessão do benefício. O atleta das modalidades olímpicas só começa a ter direito à bolsa quando atinge um nível de excelência, o que deixa o atleta de base descoberto, que normalmente é o mais necessitado financeiramente. A categoria estudantil da bolsa contempla somente os finalistas de uma competição escolar, alijando diversos talentos potenciais que não têm a oportunidade de participar da fase nacional das Olimpíadas Escolares.

Abordou-se, também, o pós-carreira do atleta, atualmente desprovido de qualquer política governamental. A pesquisa realizada pelo TCU com mais de 200 atletas constatou que esse assunto é uma preocupação real, havendo grande risco de desistência da carreira devido à ausência de perspectivas quanto à continuidade de atuação no setor esportivo.

A situação dos principais centros de treinamento e de núcleos de esporte de base existentes no país também é descrita, abordando-se aspectos operacionais e de sustentabilidade. Verificou-se carência de diagnósticos, por modalidade, sobre a situação dos centros de treinamento instalados no país, bem como da necessidade de construção de novos, o que põe em risco a efetividade da alocação de recursos públicos em ações dessa natureza. Não há planejamento estratégico construído com a participação dos atores interessados, sobretudo as entidades de administração esportiva, que pautem as necessidades e os locais adequados para a implantação dos centros.

A partir dessas constatações, formulou-se, ao final do relatório, proposta de medidas saneadoras aos gestores responsáveis, subdividida em 11 recomendações.

## LISTA DE SIGLAS

<b>AMAN</b>	Academia Militar das Agulhas Negras
<b>Cenesp</b>	Centro de Excelência Esportiva
<b>CBAf</b>	Confederação Brasileira de Atletismo
<b>CBTE</b>	Confederação Brasileira de Tiro Esportivo
<b>CBV</b>	Confederação Brasileira de Voleibol
<b>CFT</b>	Centro Federal de Treinamento
<b>CND</b>	Conselho Nacional de Desportos
<b>CNE</b>	Conselho Nacional do Esporte
<b>COB</b>	Comitê Olímpico Brasileiro
<b>COI</b>	Comitê Olímpico Internacional
<b>CONFAO</b>	Conselho Formador de Atletas Olímpicos
<b>CONFEF</b>	Conselho Federal de Educação Física
<b>CPB</b>	Comitê Paraolímpico Brasileiro
<b>CT</b>	Centro de Treinamento
<b>EAR</b>	Esporte de Alto Rendimento
<b>FAAP</b>	Federação das Associações de Atletas Profissionais
<b>FUNDESP</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Desporto
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IEE</b>	Instituto de Excelência Esportiva
<b>INEP</b>	Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>JEBS</b>	Jogos Escolares Brasileiros
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NEB</b>	Núcleo de Esporte de Base
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>PNE</b>	Política Nacional do Esporte
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PROESP</b>	Projeto Esporte Brasil

## LISTA DE SIGLAS

<b>SECAD</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
<b>SECEX</b>	Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>SNEAR</b>	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
<b>SNEED</b>	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
<b>SPLISS</b>	Sports Policy Factors Leading to International Sporting Success
<b>UFRGS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>UNIFESP</b>	Universidade Federal de São Paulo
<b>UNIFOR</b>	Universidade de Fortaleza
<b>USOC</b>	United States Olympic Committee
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

<b>Tabela 1</b> .....	<b>16</b>
Total de respondentes da pesquisa via internet, por tipo de entrevistado	
<b>Tabela 2</b> .....	<b>20</b>
Ações orçamentárias do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento que foram avaliadas pelo TCU, classificadas de acordo com as questões de auditoria	
<b>Tabela 3</b> .....	<b>22</b>
Execução orçamentária (créditos liquidados) das seis ações estruturantes do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, avaliadas pelo TCU, de 2003 a 2009	
<b>Tabela 4</b> .....	<b>33</b>
Total de jovens avaliados e talentos detectados pelo projeto Pentatlo Federal/Atletismo Escolar, em 2008	
<b>Tabela 5</b> .....	<b>64</b>
Centros de Treinamento do Atletismo, por nível e por região, em 2010	

# LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> .....	<b>19</b>
Montante aplicado no esporte de alto rendimento, por fonte de recursos federais, acumulado de 2005 a 2008	
<b>Gráfico 2</b> .....	<b>20</b>
Créditos autorizados versus créditos Empenhados versus Pagamentos no Exercício, nas ações 2358, 8003, 2456, 1055, 8766 e 09HW no Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, de 2003 a 2009	
<b>Gráfico 2A</b> .....	<b>21</b>
Créditos autorizados versus Créditos Empenhados versus créditos liquidados nas ações 2358, 8003, 2456, 1055, 8766 e 09HW no Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, de 2003 a 2009	
<b>Gráfico 3</b> .....	<b>25</b>
Dificultadores do desenvolvimento da prática da educação física esportiva nas escolas públicas.	
<b>Gráfico 4</b> .....	<b>26</b>
Proporção de escolas públicas com instalações esportivas comparada com o total de escolas, por região e Brasil, em 2003	
<b>Gráfico 5</b> .....	<b>27</b>
Proporção de professores de educação física por alunos e escolas, por unidade da federação, em 2003	
<b>Gráfico 6</b> .....	<b>29</b>
Distribuição dos alunos no macrocampo “Esporte e Lazer” no Programa Mais Educação, em 2010	
<b>Gráfico 7</b> .....	<b>30</b>
Total de clubes esportivos no Brasil, por estado, em 2010	
<b>Gráfico 8</b> .....	<b>35</b>
Histórico de repasse de recursos aos NEBs pelo Ministério do Esporte, de 2006 a 2009	
<b>Gráfico 9</b> .....	<b>38</b>
Recursos repassados pelo Ministério do Esporte à Rede Cenesp, de 1995 a 2009	
<b>Gráfico 10</b> .....	<b>38</b>
Histórico de avaliações de atletas realizadas pela Rede Cenesp, de 2005 a 2009	

<b>Gráfico 11</b> .....	<b>40</b>
Áreas com maior necessidade de apoio da ciência do esporte, do ponto de vista das confederações/federações esportivas e dos clubes	
<b>Gráfico 12</b> .....	<b>41</b>
Formas de suprimento das necessidades de ciência do esporte pelas confederações e federações esportivas	
<b>Gráfico 13</b> .....	<b>47</b>
Histórico da quantidade de Bolsas-Atleta concedidas por ano e número de modalidades atendidas, de 2005 a 2009	
<b>Gráfico 14</b> .....	<b>47</b>
Proporção de Bolsas-Atleta concedidas, por tipo de modalidade esportiva, de 2005 a 2009	
<b>Gráfico 15</b> .....	<b>48</b>
Possível tendência na concessão da Bolsa-Atleta para os anos de 2010 a 2014, por modalidade, mantidas as condições verificadas nos anos anteriores	
<b>Gráfico 16</b> .....	<b>48</b>
Percentual de bolsas concedidas por categoria, no período de 2005 a 2009	
<b>Gráfico 17</b> .....	<b>84</b>
Execução orçamentária das ações estruturantes do programa 0181	

# SUMÁRIO

---

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>13</b>
1.1	Identificação do objeto de auditoria	13
1.2	Pilares do esporte de alto rendimento	13
1.3	Objetivos e escopo da auditoria	14
1.4	Metodologia	15

---

<b>2</b>	<b>Visão Geral</b>	<b>17</b>
2.1	Justificativa da atuação estatal no EAR	17
2.2	Fontes de financiamento público federal para o EAR	19
2.3	Análise orçamentária do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento	19

---

<b>3</b>	<b>Detecção de atletas</b>	<b>23</b>
3.1	Grande contingente de crianças/jovens sem acesso à iniciação da prática esportiva	23
3.1.1	<i>Escolas públicas desvinculadas da iniciação desportiva</i>	24
3.1.2	<i>Dificuldade de acesso a clubes</i>	30
3.2	Inexistência de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos	31

---

<b>4</b>	<b>Ciência do esporte</b>	<b>36</b>
4.1	Produtos e serviços disponibilizados pela Rede Cenesp necessitam estar mais bem alinhados à demanda da comunidade esportiva	37

---

<b>5</b>	<b>Apoio Financeiro prestado pelo Ministério do Esporte aos atletas</b>	<b>46</b>
5.1	Risco de perda da priorização das modalidades olímpicas e paraolímpicas	46
5.2	Baixa vinculação do programa ao atleta de base	48
5.3	Insuficiência nos mecanismos de controle e tempo excessivo de análise, concessão e pagamento do benefício ao atleta	50

6.	Perspectiva do pós-carreira dos atletas	<b>52</b>
6.1	Dificuldades de conciliação entre educação formal e o desenvolvimento do atleta	<b>53</b>
6.2	Dificuldade do atleta em permanecer trabalhando no esporte após o fim da carreira	<b>54</b>
6.3	Contrato de trabalho do atleta não é registrado	<b>55</b>
6.4	Lacunas no sistema de assistência complementar ao atleta profissional	<b>56</b>
<hr/>		
7	Infraestrutura de treinamento	<b>61</b>
7.1	Inexistência de diagnóstico das necessidades de cada modalidade	<b>61</b>
7.2	Deficiências operacionais e de manutenção nos centros de treinamento	<b>64</b>
<hr/>		
8	Medida Provisória nº 502/2010	<b>69</b>
<hr/>		
9	Comentários do Gestor	<b>71</b>
<hr/>		
10	Conclusão	<b>72</b>
<hr/>		
11	Proposta de Encaminhamento	<b>73</b>
<hr/>		
Apêndice A - Panorama histórico da legislação desportiva no Brasil		<b>76</b>
<hr/>		
Apêndice B - Objetivos e ações da Política Setorial do EAR		<b>80</b>
<hr/>		
Apêndice C - Execução orçamentária das ações estruturantes do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento		<b>82</b>
<hr/>		
Apêndice D - Centros de treinamento existentes no Brasil, em 2009, segundo levantamento da Fundação Getúlio Vargas		<b>83</b>
<hr/>		
Referências		<b>84</b>



## 1.1 Identificação do objeto de auditoria

1 O objeto da auditoria consiste em ações de apoio e desenvolvimento do Esporte de Alto Rendimento (EAR) no Brasil, englobando a detecção e a formação de talentos esportivos, a ciência do esporte, a infraestrutura para treinamento, o apoio financeiro e a pós-carreira dos atletas.

2 Para fomentar ações dessa natureza, o Ministério do Esporte conta com o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”, integrante do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, e cujo objetivo é democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, diminuindo as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais.

## 1.2 Pilares do esporte de alto rendimento

3 A partir do momento em que um país resolve investir no esporte de alto rendimento, deve estar consciente de que existem certos pilares, consagrados pelos especialistas e por estudos internacionais, considerados como basilares para o sucesso de tal investimento. Segundo o estudo denominado “*Sports Policy factors Leading to International Sporting Success*” (VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL et al, 2006), são nove fatores que devem ser considerados na elaboração de uma política de desenvolvimento de atletas de rendimento:

- I. suporte financeiro, provavelmente oriundo do governo central e das loterias;
- II. política de esporte definida, que estabeleça a organização e estrutura adequadas, um bom sistema de comunicação e clara atribuição de responsabilidades;
- III. cultura esportiva da população: uma base ampla de praticantes de esporte não é sempre uma condição para o sucesso, mas provê jovens talentos e oportunidade de treinamento e competição em diferentes níveis de habilidade;
- IV. sistema de identificação e desenvolvimento de talentos;
- V. apoio financeiro ao atleta e pós-carreira;
- VI. centros de treinamento, que possibilite aos atletas a oportunidade de treinarem num ambiente de alto nível;
- VII. desenvolvimento de treinadores, incluindo sistemas de certificação;
- VIII. participação em competições internacionais, tendo em vista que os atletas necessitam medir seu progresso em relação aos rivais;

IX. ciência do esporte, incluindo a disseminação de pesquisas científicas nas áreas de identificação e desenvolvimento de talentos, apoio médico, nutricional e psicológico, fisiologia e biomecânica.

4 Raimundo Ferreira (2007) resume em cinco os elementos mais significativos que interferem nas políticas para o EAR: i) a organização esportiva e a participação do estado; ii) a participação do sistema educacional; iii) o sistema de apoios públicos e privados; iv) a participação da ciência do esporte; v) as infraestruturas e recursos materiais disponíveis.

### 1.3 Objetivos e escopo da auditoria

5 A auditoria teve como objetivo verificar de que forma as ações no EAR estão favorecendo a detecção e o desenvolvimento de atletas de rendimento. Para isto, definiram-se quatro grandes eixos considerados por especialistas como fundamentais para o sucesso de uma política de EAR, que foram detalhados nas seguintes questões de auditoria:

- Como estão sendo conduzidas as ações de detecção de atletas de rendimento no Brasil?
- Como as principais necessidades de atuação da ciência do esporte vêm sendo supridas?
- De que forma vem sendo conduzido o apoio financeiro prestado ao atleta pelo Ministério do Esporte e quais as perspectivas para sua pós-carreira?
- Qual a situação da infraestrutura de treinamento existente no país para o desenvolvimento e a preparação de atletas?

6 O escopo da auditoria se concentrou na atuação da Secretaria Nacional do Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) do Ministério do Esporte, dos principais agentes do Sistema Nacional do Desporto, destacando-se o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), as confederações nacionais das modalidades olímpicas e federações esportivas estaduais, além da Rede de Centros de Excelência Esportiva (Rede Cenesp), abordando as modalidades olímpicas. Apesar de o futebol também ser uma modalidade olímpica e ser considerado esporte de rendimento, não foi incluído na auditoria devido às especificidades que possui em nosso país, sobretudo em termos de massificação da prática e da profissionalização dos atletas.

7 Não foram incluídas as ações referentes aos V Jogos Mundiais Militares, a se realizarem no Rio de Janeiro em 2011. Esse evento de grande porte, realizado a cada quatro anos, é organizado pelo Conselho Internacional do Desporto Militar e, no Orçamento Geral da União, os recursos orçamentários destinados a essas ações são gerenciados pelo Ministério da Defesa. Em consulta ao sistema de Jurisprudência do TCU, observa-se que o evento foi objeto de fiscalizações pelo Tribunal em 2009 e 2010, que abordaram: o processo licitatório para a construção da vila olímpica onde serão realizados os jogos; a contratação de serviços para o evento; e a implantação da infraestrutura tecnológica e de comunicações.

8 O escopo do trabalho não abrangeu o processo de repasse de recursos da Lei nº 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) pelo COB e pelo Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB) para as confederações, e nem como estas os empregam no desenvolvimento de suas modalidades. A questão do patrocínio das empresas estatais às seleções nacionais e a análise da pertinência dos projetos aprovados pelo Ministério do Esporte via Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2006) também foram deixados de fora do escopo. Considera-se que cada um desses tópicos merece uma auditoria por si só, devido à amplitude e especificidade dos assuntos, cada qual com sua metodologia própria de estudo e trabalho de campo.

## 1.4 Metodologia

9 Na fase de planejamento, como subsídio à construção do problema e das questões de auditoria, foram desenvolvidas as seguintes atividades: a) entrevista com: a.1) gestores da SNEAR, da Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e do COB; a.2) representantes das Confederações Nacionais de Desporto, do CPB e do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF); a.3) especialistas; e a.4) atletas; b) revisão de normas, pesquisas, artigos científicos e trabalhos técnicos sobre o tema; c) Painel de Referência realizado na sede do TCU, em Brasília, em 09/04/2010, com a discussão da matriz de planejamento, a fim de validar as questões de auditoria e a metodologia de análise; d) oficina de trabalho, nos dias 15 e 16/04/2010, reunindo os auditores da SECEX-RJ com a equipe de Brasília, a fim de uniformizar o entendimento sobre as questões elaboradas na matriz de planejamento, os procedimentos de auditoria e os instrumentos de coleta de dados; e) teste piloto para validar os procedimentos de auditoria e os instrumentos de pesquisa e coleta de dados.

10 A metodologia utilizada durante a execução da auditoria compreendeu: a) visita de estudo; b) pesquisa (aplicação de questionário via correio eletrônico); c) análise documental; d) revisão bibliográfica.

11 Nas visitas de estudo, realizadas de 26/04 a 07/05/2010 em cinco estados, foram conhecidas as estruturas e o funcionamento de locais de treinamento e formação de atletas e mapeadas as dificuldades e problemas por eles enfrentados. Foram aplicados questionários com os responsáveis pela gestão dos centros de treinamento, além de entrevistas com atletas, técnicos e funcionários administrativos. Os locais visitados foram: i) Minas Tênis Clube, em Belo Horizonte/MG; ii) Vila Olímpica de Manaus/AM; iii) Centro de Treinamento Santos Dumont, em Recife/PE; iv) Centro de Treinamento de Campinas/SP; v) Centro de Treinamento da Rede de Atletismo em Bragança Paulista/SP; vi) Esporte Clube Pinheiros e Centro Olímpico do Ibirapuera, em São Paulo/SP; vii) centros de treinamento de Maricá, Deodoro, Maria Lenk e de Saquarema, além do Clube de Regatas do Flamengo, o Colégio Santa Mônica e a Escola Municipal Silveira Sampaio, no Rio de Janeiro; viii) Centro de Treinamento de Ginástica Artística, em Curitiba/PR. Em São Paulo, também foi visitado o Laboratório da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

12 A pesquisa, realizada nos meses de maio e junho/2010, abrangeu as confederações e federações esportivas, atletas que recebem a Bolsa-Atleta federal, escolas e clubes. Empregou-se o Sistema Pesquisa, próprio do TCU, e foram enviadas correspondências, via correio eletrônico, contendo um link de acesso à página da Internet onde se encontrava o questionário a ser respondido.

13 Foram selecionadas todas as confederações das modalidades olímpicas e as federações estaduais de atletismo, natação, ginástica, voleibol, handebol e judô. A amostra dos atletas foi composta por aqueles que receberam a Bolsa-Atleta em 2009. Na seleção das escolas, utilizou-se o sistema Data Escola Brasil, no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para identificar estabelecimentos de ensino público que ministrassem as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio, onde se encontra o perfil dos participantes das Olimpíadas Escolares. Os clubes esportivos foram selecionados a partir de listagem recebida da Sociedade Brasileira de Clubes.

14 A Tabela 1 apresenta o quantitativo de respondentes para cada pesquisa. Foram feitas três convocatórias com os não-respondentes, na tentativa de incentivar maior participação e aumentar a taxa de resposta. A validade dos e-mails dos pesquisados foi uma limitação à obtenção de um quantitativo maior de observações.

**Tabela 1**  
Total de respondentes da pesquisa via internet, por tipo de entrevistado

Ator entrevistado	Total de questionários enviados	Total de questionários válidos tabulados	Taxa de retorno
Atleta	2.949	210	7%
Confederação/Federação esportiva	151	30	20%
Escola pública	552	89	16%
Clube	200	21	10%
Federação de desporto escolar	23	10	44%
Universidade (Rede Cenesp)	14	8	57%

Fonte: Sistema Pesquisa do TCU.

15 Não se teve a pretensão de extrapolar para a população as constatações obtidas a partir da pesquisa, devido ao fato das amostras não serem probabilísticas. Todavia, denota uma realidade exposta pelos respondentes e que serve como indicativo para melhorias a serem implementadas e, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas no presente trabalho, corrobora as evidências apresentadas e as recomendações propostas.

16 Por fim, ressalte-se que parte das informações e documentos relevantes para a execução da auditoria foi coletada por meio de diligências encaminhadas à SNEAR, ao COB, às Confederações esportivas e aos centros integrantes da Rede Cenesp.

### 2.1 Justificativa da atuação estatal no EAR

17 No Brasil, a legislação desportiva apresentou diversos paradigmas ao longo do século XX, conforme descrito no Apêndice A.

18 A Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) conceituou o Esporte de Rendimento como uma das três manifestações do desporto, além do desporto educacional e do desporto de participação, tendo como objetivo a obtenção de resultados e a integração de pessoas e comunidades do país e destas com as de outras nações. Essa lei define as normas gerais para o desporto e a forma pela qual é regulada a prática desportiva formal: **“A prática desportiva formal é regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade, aceitas pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto”**.

19 Diversos especialistas defendem o financiamento estatal dessa manifestação esportiva, tendo em vista os benefícios que a prática esportiva regular traria para a saúde de quem a pratica. O sucesso dos atletas brasileiros em Olimpíadas, Jogos Pan-americanos, campeonatos mundiais e competições de grande porte, atrairia um contingente maior de crianças e jovens para a prática de diversas modalidades esportivas. Tal fato teria consequências sociais altamente positivas, com a diminuição do risco do uso de drogas e de prática de delitos por parte desses menores.

20 Segundo Ferreira (2007), **“A criação de uma política esportiva eficiente e abrangente resulta sobretudo do reconhecimento do esporte de alto rendimento como preocupação nacional”**. Tal preocupação é constatada principalmente após a ocorrência de cada olimpíada, conforme relata Go Tani (2009):

De quatro em quatro anos assiste-se no Brasil a um interessante fenômeno logo após o encerramento de jogos olímpicos: indignados com o desempenho abaixo das expectativas dos atletas brasileiros, dirigentes esportivos, ex-atletas, jornalistas esportivos, empresários esportivos, políticos esportivos e outros tantos “amantes do esporte” vêm a público fazer críticas, apresentar possíveis explicações e, mais do que isso, sugerir fórmulas eficazes para o sucesso nas próximas olimpíadas.

21 Outro fator que leva o governo a investir no EAR consiste na oportunidade de melhorar a imagem do país no exterior, devido principalmente a bons resultados dos atletas nas diversas modalidades. A escolha da cidade do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 criou oportunidade de projetar ainda mais tal imagem.

22 A participação do Estado no apoio ao esporte de alto rendimento é amparada pela Constituição Federal, no art. 217:

É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, [...] observados: [...] II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento.

23 A Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Esportes, de 14/06/2005, traz como anexo a Política Nacional de Esporte (PNE), que tem como um de seus objetivos **“incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e para atletas de rendimento, promovendo a democratização dessa manifestação esportiva”**. Uma de suas oito diretrizes está associada diretamente, mas não somente, ao EAR, no eixo ciência do esporte:

A produção e a difusão do conhecimento e tecnologia, da informação e documentação constituem os pilares da nova Política Nacional do Esporte, decorrendo daí a importância de incentivar a pesquisa e socializar a produção de conhecimento, desenvolvendo ações e mecanismos para garanti-la, assim como articular os setores de informação e documentação esportiva, compondo um Sistema Nacional de Informação e Documentação Esportiva. Necessário se faz fomentar a consolidação de redes para potencializar produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e lazer [...]

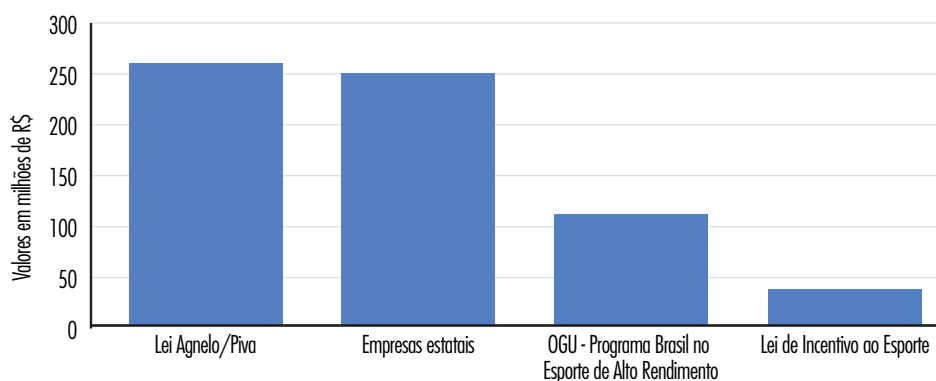
24 A Resolução GM/ME nº 10, de 07/03/2006, aprova a Política Setorial para o EAR, cujos objetivos e ações encontram-se detalhados no Apêndice B. É importante ressaltar que no documento que tratou de tal política apontavam-se diversos problemas existentes para o bom desenvolvimento do EAR, dentre os quais: a) o baixo aproveitamento do contingente populacional para a detecção de talentos; b) a falta de definição de responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional; c) a carência de infraestrutura física apropriada ao esporte de rendimento; d) a insuficiência na capacitação de recursos humanos, técnicos e administrativos; e) disparidades regionais quanto à prática e o desenvolvimento do esporte de competição; f) falta de planejamento para o encerramento da carreira do atleta.

25 Mais recentemente, o Governo Federal, por meio da III Conferência Nacional do Esporte, realizada em Brasília, de 3 a 6 de junho de 2010, lançou o Plano Decenal do Esporte e Lazer, com o título “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”.

26 Decorridos quatro anos desde a publicação da Política Setorial, a auditoria constatou que os problemas permanecem inalterados, e muito ainda precisa ser feito no sentido de cumprir os objetivos e ações detalhadas na Política Setorial e, sobretudo, instituir no país um verdadeiro sistema de EAR, conforme se desprende das análises afetas aos capítulos 3 a 7 deste relatório.

## 2.2 Fontes de financiamento público federal para o EAR

27 Nos últimos anos, o financiamento governamental federal para EAR possuía quatro fontes principais: i) programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão”, gerenciado pelo Ministério do Esporte com recursos do Orçamento Geral da União (OGU); ii) Lei nº 10.264/2001, conhecida como Lei Agnelo/Piva, que destina ao COB e ao CPB o montante de 2% do total da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais; iii) Lei nº 11.438/2006, denominada de Lei de Incentivo ao Esporte, que possibilita a pessoas físicas e jurídicas doarem recursos para projetos de fomento de atividades de caráter esportivo, previamente aprovados pelo Ministério do Esporte, e deduzirem tal montante em sua declaração de imposto de renda; iv) recursos de patrocínio das seleções de algumas modalidades por parte das empresas estatais. O Gráfico 1 ilustra o montante aplicado no esporte de alto rendimento, no ciclo olímpico 2005-2008, em relação a cada uma dessas quatro fontes.



**Gráfico 1**

Montante aplicado no esporte de alto rendimento, por fonte de recursos federais, acumulado de 2005 a 2008

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

## 2.3 Análise orçamentária do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento

28 Por se considerar que estão fora do escopo deste trabalho, não foram analisadas detalhadamente 9 de 15 ações integrantes do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, constantes do “Cadastro de Ações 2010” da Secretaria de Orçamento Federal, que dizem respeito a: a) preparação dos V Jogos Mundiais Militares (11ZO, 11ZP, 11ZQ, 20CH e 20CI); b) publicidade (4641); c) administração do programa (2272); d) promoção e participação em eventos esportivos nacionais e internacionais (2490 e 2500).

29 As seis ações restantes, consideradas estruturantes para o sistema de EAR, foram categorizadas conforme as questões de auditoria, e distribuídas de acordo com a Tabela 2.

**Tabela 2**  
Ações orçamentárias do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento que foram avaliadas pelo TCU, classificadas de acordo com as questões de auditoria

Ação	Denominação	Finalidade
2358	Funcionamento de Núcleos de Categorias de Base do Esporte de Alto Rendimento	Desenvolver o esporte de alto rendimento por meio de Núcleos de Categorias de Base.
8003	Deteção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento	Detecção de potenciais talentos esportivos e identificar o estágio de performance dos atletas de alto rendimento, visando à melhoria do desempenho e dos resultados brasileiros em competições nacionais e internacionais.
2456	Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento	Proporcionar o aprimoramento de profissionais para atuarem com o EAR.
1055	Implantação e Modernização de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte	Prover o meio desportivo de condições para o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas [...]
09HW	Concessão de Bolsa a Atletas	Apoiar e promover o desenvolvimento e o aprimoramento de atletas destacados, praticantes de modalidades do EAR
8766	Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento	Implantar e modernizar espaços físicos para a prática do EAR, visando o aperfeiçoamento de atletas [...].

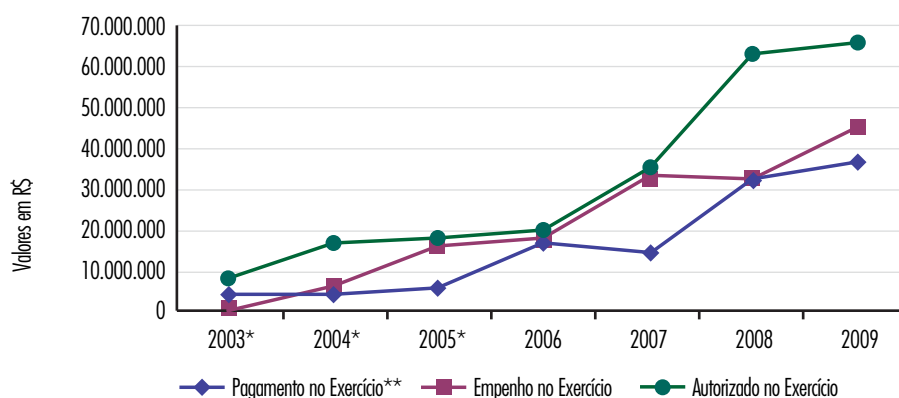
Legenda

<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:yellow; border:1px solid black;"></span> Deteção e Formação de Atletas	<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:orange; border:1px solid black;"></span> Financiamento do Atleta
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:lightgreen; border:1px solid black;"></span> Ciência do Esporte	<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:lightpink; border:1px solid black;"></span> Infraestrutura

Fonte: SIAFI Gerencial; Cadastro de Ações (Secretaria de Orçamento Federal, 2009).

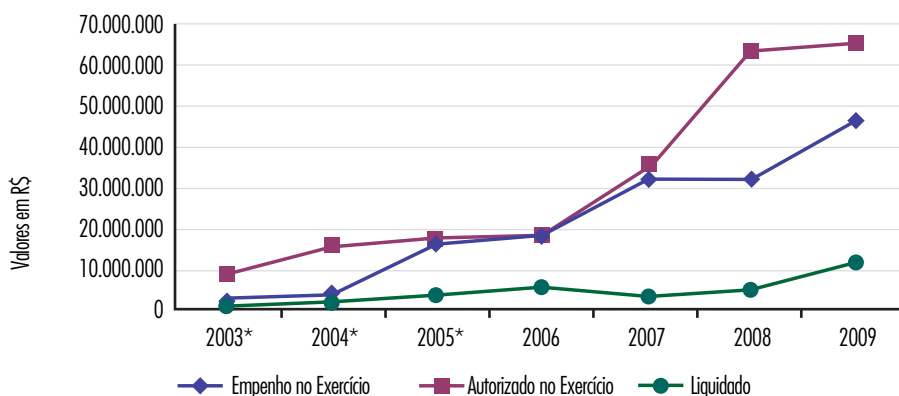
30 Considerando apenas os recursos geridos pelo Ministério do Esporte, observa-se uma alocação crescente de recursos orçamentários (Lei Orçamentária + créditos adicionais) nas ações 2358, 8003, 2456, 1055, 8766 e 09HW do Programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão” no período de 2003 a 2009, passando de R\$ 8 milhões para R\$ 65,9 milhões. Também se observa um crescimento dos recursos empenhados e pagos no período (Gráfico 2A).

**Gráfico 2**  
Créditos autorizados versus créditos empenhados versus pagamentos no exercício, nas ações 2358, 8003, 2456, 1055, 8766 e 09HW no Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, de 2003 a 2009



Fonte: SIAFI Gerencial (consulta em fevereiro de 2011). \* Consultas no SIAFI operacional. \*\* Despesas Liquidadas + Restos a Pagar pagos.

31 Contudo, a capacidade de execução do Ministério do Esporte de 2003-2009 não acompanhou tal crescimento, considerando as despesas liquidadas no exercício (Gráfico 2B). Em média, a liquidação da despesa orçamentária foi de 14% do orçamento previsto. Em 2009, o nível de execução orçamentária (créditos liquidados) foi de 17%.



**Gráfico 2A**

Créditos autorizados versus Créditos Empenhados versus créditos liquidados nas ações 2358, 8003, 2456, 1055, 8766 e 09HW no Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, de 2003 a 2009

Siafi Gerencial(consulta em fevereiro de 2011). \* Consultas no SIAFI operacional.

32 Consta-se que a ação estruturante de maior materialidade do programa vem sendo a Concessão de Bolsa-Atleta (Tabela 3), que contribuiu para o incremento do gasto nas ações estruturantes do esporte de alto rendimento observado entre 2003 e 2009. Considera-se esse incremento positivo, porém ainda persistem limitações na sua capacidade de execução orçamentária, uma vez que com valores orçados em R\$ 41,1 milhões (2008) e R\$ 40,4 milhões (2009), a execução (créditos liquidados) foi de R\$ 1,5 milhão (7%) e 9,9 milhões (25%), respectivamente.

33 Deve-se ressaltar ainda o volume dos restos a pagar pagos num determinado exercício comparado com o liquidado no mesmo exercício. Por exemplo, na ação 09HW (Concessão de Bolsa Atleta), gastou-se R\$ 23.645.172,50 com restos a pagar em 2008 e apenas R\$1.482.075,00 com despesas do exercício corrente. Ora, Os restos a pagar pagos num determinado exercício correspondem a despesas de exercícios anteriores, o que significa que os atletas beneficiados pela ação estão recebendo o benefício com bastante atraso. Os atrasos relativos ao Bolsa Atleta serão objeto de análise no item 5.3 desse relatório. Ressalte-se que o mesmo se repete com as outras ações, conforme demonstra a tabela 3.

34 Outra questão relevante é que, em 2009, houve descontinuidade no financiamento de ações estruturantes para o desenvolvimento do EAR, como detecção e avaliação de atletas e fomento à infraestrutura, que tiveram execução (créditos liquidados) zero. Um país que pretende estar entre as dez maiores potências olímpicas não pode restringir seus investimentos à concessão de bolsas para atletas. Outras ações importantes para o desenvolvimento e estruturação do EAR devem também ser desenvolvidas, questão que será abordada no presente relatório de auditoria.

**Tabela 3**  
Execução orçamentária  
(créditos liquidados) das  
seis ações estruturantes  
do Programa Brasil  
no Esporte de  
Alto Rendimento,  
avaliadas pelo TCU,  
de 2003 a 2009

Valores em R\$ milhões

Ação			2003*	2004*	2005*	2006	2007	2008	2009
09HW	Concessão de Bolsa-Atleta	Autorizado			13,20	13,20	26,40	41,12	40,40
		Empenhado			13,14	13,20	26,40	21,10	40,40
		Liquidado			1,52	1,36	0,36	1,48	9,97
		RP Pago			-	9,16	11,77	23,64	24,53
1055	Centros científicos e tecnológicos	Autorizado	7,29	8,57	4,37	3,58	6,42	4,54	2,50
		Empenhado	0,94	3,83	3,37	3,20	1,70	0,78	0,15
		Liquidado	0,54	0,96	0,68	1,67	0,27	0,04	0,00
		RP Pago	1,90	0,80	2,86	2,69	0,65	1,55	0,62
8766	Implantação e modernização de infraestrutura	Autorizado						9,19	14,00
		Empenhado						6,58	3,10
		Liquidado						0,25	0,00
		RP Pago						0,00	0,47
2358	Funcionamento de núcleos de categoria de base	Autorizado		7,68	1,20	1,00	1,20	6,61	6,85
		Empenhado		0,14	0,84	0,90	1,10	2,62	1,38
		Liquidado		0,14	0,14	0,76	0,41	1,5	0,54
		RP Pago		0,00	0,00	0,61	0,11	0,69	0,68
2456	Capacitação de recursos humanos	Autorizado		0,24	0,50	1,00	1,60	0,80	0,90
		Empenhado		0,23	0,26	0,97	1,59	0,68	0,53
		Liquidado		0,23	0,14	0,87	0,90	0,53	0,45
		RP Pago		0,00	0,00	0,11	0,15	0,72	0,15
8003	Detecção e avaliação de atletas	Autorizado	0,70	0,45	0,30	1,00	1,00	1,00	1,2
		Empenhado	0,22	0,44	0,14	0,83	0,97	0,49	0,51
		Liquidado	0,13	0,34	0,25	0,61	0,10	0,09	0,00
		RP Pago	0,09	0,13	0,10	0,11	0,28	0,73	0,50

Fonte: Siafi Gerencial(consulta em fevereiro de 2011). \* Consultas no SIAFI operacional.

35 O processo de detecção consiste, em um primeiro momento, na identificação ou descoberta de possíveis talentos esportivos. Essa descoberta se dá principalmente de duas formas: i) por meio do reconhecimento por parte de técnicos e professores do talento nas escolas de iniciação das diversas modalidades; ii) pela aplicação de testes protocolares desenvolvidos cientificamente que visam identificar habilidades físicas necessárias para uma determinada modalidade esportiva.

36 Sem um bom sistema de detecção de talentos não se pode almejar resultados consistentes no esporte de alto rendimento, que passa a depender de iniciativas isoladas e esporádicas. O sucesso no processo de identificação depende, por um lado, de uma base ampla de escolas de iniciação nas diversas modalidades, permitindo que um número maior de crianças e jovens conheçam e tenham contato com a modalidade, bem como acesso à iniciação esportiva. Dessa forma, aumenta a probabilidade do surgimento de novos talentos.

37 Por outro lado, a aplicação de protocolos científicos voltados para a identificação de potenciais talentos, como alternativa ou complemento dessa detecção, exige uma ampla coordenação com as instituições responsáveis pelo desenvolvimento do atleta, uma vez que frequentemente essas crianças e jovens não fazem parte do universo esportivo e precisam ser nele introduzidos.

38 Enfim, é importante reconhecer que a detecção do talento não envolve apenas a sua identificação, mas o seu encaminhamento para a formação específica que visa o alto rendimento. Somente após iniciada a formação é que se pode afirmar que o possível talento foi detectado. Isso porque diversos fatores podem afastá-lo do início da formação, a exemplo de: falta de motivação e de apoio familiar; não adaptação a certa modalidade; e dificuldades para arcar com alimentação e transporte. Nos itens que se seguem, serão apresentados os principais problemas encontrados pela auditoria no processo de detecção de atletas desenvolvido no Brasil.

### **3.1 Grande contingente de crianças/jovens sem acesso à iniciação da prática esportiva**

39 O artigo 217 da Constituição Federal de 1988 indica como dever do Estado fomentar a prática desportiva formal e não formal. Esse dever se traduz, entre outros, no objetivo do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”, que é democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento. Além disso, é consenso entre os especialistas que para um país tornar-se forte no EAR, é necessário a prática esportiva das modalidades nas escolas (FERREIRA, 2007) ou proporcionar às crianças e jovens locais para essa prática. Todavia, dentro do universo de crianças e jovens com idade adequada para a prática desportiva,

uma grande parcela não possui acesso a essa prática em virtude de não haver disponibilidade de escolas de iniciação desportiva nas diversas modalidades.

40 Segundo Tudor O. Bompa (2002), a idade ideal para o início da prática desportiva varia de 8 a 14 anos, dependendo da modalidade, embora algumas modalidades prevejam o início ainda mais cedo, como é o caso da ginástica. Segundo consta do sítio do INEP, o Brasil possui 27,1 milhões de alunos de 7 a 14 anos (INEP, 2010). Todos esses alunos são potenciais candidatos à iniciação esportiva, desde que esta lhes seja disponibilizada.

41 Ao aplicar a expectativa de talentos a essa população, de acordo com referencial citado em entrevista na SNEAR, de que 2% do público avaliado possui elevado potencial para o alto rendimento, ter-se-iam algo em torno de 540 mil crianças e jovens com esse perfil. Este número demonstra o grande potencial esportivo do país.

42 Embora não haja estatísticas do número de crianças e jovens inseridos em um processo formal de iniciação desportiva, e, por conseguinte, do número de crianças que estão excluídas, nem tenha sido possível fazer essa estimativa nessa auditoria, a análise das limitações encontradas nas principais formas de disponibilização de acesso à iniciação da prática desportiva é suficiente para concluir que o acesso é precário e não democrático.

43 No Brasil, tradicionalmente, as oportunidades de iniciação esportiva se encontravam principalmente nas escolas e nos clubes. Contudo, essas duas opções perderam a capacidade de oferta de vagas para a iniciação esportiva. A indisponibilidade da iniciação à prática desportiva para grande parte do público alvo termina por impedir a disseminação de uma cultura esportiva no país, além da exclusão de grande número de possíveis talentos dos sistemas de detecção para o esporte de alto rendimento.

### **3.1.1 Escolas públicas desvinculadas da iniciação desportiva**

44 Até a década de 1980, a educação física esteve associada à prática desportiva, entendida como aquela voltada à competição, independentemente do nível, e que naturalmente favorece o florescimento de jovens talentos, aquilo que Tubino (2010) chamou de “Esporte Escolar”. A partir de então, sobretudo devido a uma mudança pedagógica relacionada aos objetivos da disciplina Educação Física, esta deixou de conter a iniciação à prática esportiva e passou a priorizar a prática inclusiva, independente de vocações, apoiada em princípios sócio-educativos.

45 Em 2010, os Parâmetros Curriculares Nacionais definiam a Educação Física como cultura do movimento corporal. Os especialistas são quase unânimes em con-

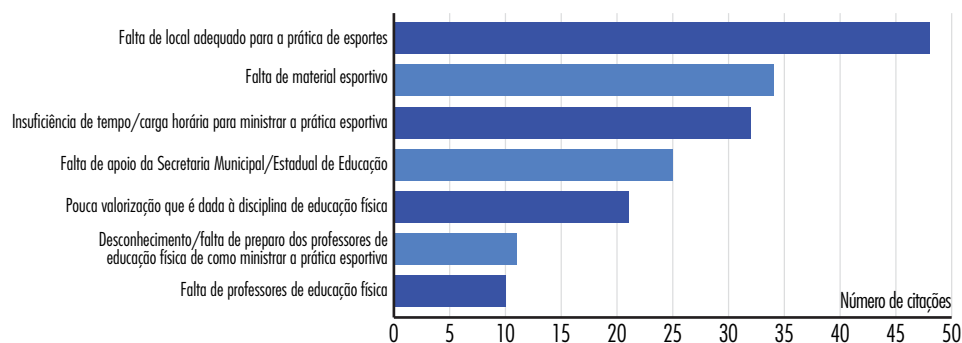
siderar que a ênfase não deve estar na prática desportiva (TANI, 2000). Essa visão é compartilhada pelo Conselho Federal de Educação Física (CONFEEF). Segundo a publicação “Educação Física Escolar” do CONFEEF, “a educação física escolar tem como objetivo contribuir na formação geral dos estudantes, através do desenvolvimento das capacidades motoras, cognitivas, afetivas e sociais...” (CONFEEF, 2009, pg.3).

46 A pesquisa realizada pelo TCU com escolas públicas de nível fundamental e médio mostra que 79% das respondentes realizam atividades lúdicas nas aulas de Educação Física. Especialistas na área relatam que algumas escolas, principalmente as particulares, passaram a oferecer a prática desportiva no contra turno, mas esse não foi o quadro para a grande maioria das escolas públicas pesquisadas pelo TCU. Segundo a pesquisa, 75% das respondentes afirmam que não realizam tais atividades no contra turno.

47 Em artigo publicado em 2007, Raimundo Ferreira (2007) considerou que:

a oferta de atividades esportivas extracurriculares é nomeadamente extensa na China, em Cuba, nos Estados Unidos e na Rússia. Ela é ampla na Alemanha, na Austrália e na França, porém, no Brasil, na Espanha e em Portugal pode ser considerada reduzida.

48 Diversos fatores contribuíram para esse cenário: a falta de estrutura das escolas; deficiências na formação dos professores ou a ausência deles; e a falta de uma política que enfrentasse o problema. Complementarmente, o Gráfico 3, a seguir, mostra as principais dificuldades/limitações apontadas pelas escolas públicas para desenvolver ou incrementar a prática da educação física esportiva.

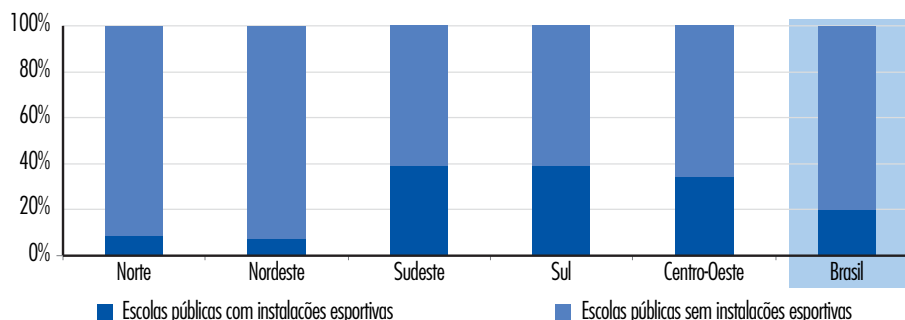


**Gráfico 3**  
Dificultadores do desenvolvimento da prática da educação física esportiva nas escolas públicas

Fonte: pesquisa eletrônica realizada junto a escolas públicas, em maio e junho de 2010.

49 Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2003, cerca de 20% das escolas do país possuem instalações esportivas, variando de 7,4% na Região Nordeste (pior situação neste indicador) a 39% nas regiões Sudeste e Sul (melhor situação). Na pesquisa realizada pela auditoria, essa falta de local adequado para a prática de esportes foi queixa de 67% das escolas respondentes.

**Gráfico 4**  
 Proporção de escolas públicas com instalações esportivas comparada com o total de escolas, por região e Brasil, em 2003



Fonte: IBGE - Pesquisa do Esporte, 2003.

50 Ainda assim, os estabelecimentos de ensino que possuem locais para a prática de esportes acabam tendo a estrutura utilizada pela educação física, uma vez que, geralmente, essas escolas possuem vários turnos. O resultado é que, quando há estrutura, esta não se encontra disponível para a prática desportiva.

51 No Ofício nº 194/2010, a SNEAR faz a ressalva de que os 20% de escolas com instalações esportivas apontado no relatório não obrigatoriamente se tratam de instalações para o alto rendimento. De fato, o Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação questiona ao estabelecimento escolar sobre a existência ou não de quadra esportiva. Não há como afirmar que se trata de instalações voltadas ao alto rendimento e, na prática, realmente tendem a ser usadas para a prática de educação física, que não tem a finalidade precípua de detectar talentos esportivos, mas sim de ser uma atividade lúdica.

52 Em apresentação feita pela SNEAR à equipe de auditoria, consta que o Ministério da Educação (MEC) pretende melhorar a infraestrutura das escolas, atingindo 80% dos alunos com a construção e/ou reforma de pelo menos uma quadra esportiva por escola em 56 mil estabelecimentos, além de fomentar as parcerias locais destes com outras entidades. Contudo, vale lembrar que o objetivo do MEC não é o EAR, e nem mesmo a prática desportiva, de modo que essa estrutura a ser suprida pode não atender à prática desportiva (seja tecnicamente, seja em termos de disponibilidade).

53 Outro aspecto importante diz respeito à formação dos professores de educação física. Os cursos de educação física se dividem entre licenciatura e bacharelado. Cabe aos licenciados ocupar as vagas de professores de educação física. A análise comparativa dos currículos mostra que os currículos de licenciatura apenas tangenciam o estudo das modalidades esportivas. Somente no bacharelado elas são estudadas separadamente e com a extensão devida. Esse quadro é coerente com a mudança pedagógica ocorrida no âmbito da educação física, materializada na ênfase dada ao desenvolvimento motor e ao aspecto lúdico e de socialização da educação física. Mas o resultado é que os professores de educação física não estão orientados e formados para a prática desportiva, o que termina por excluir essa prática das escolas, inclusive do contra turno.

54 Para evidenciar tais fatos, foram solicitados os currículos de licenciatura em educação física das instituições de ensino superior que constituem a rede

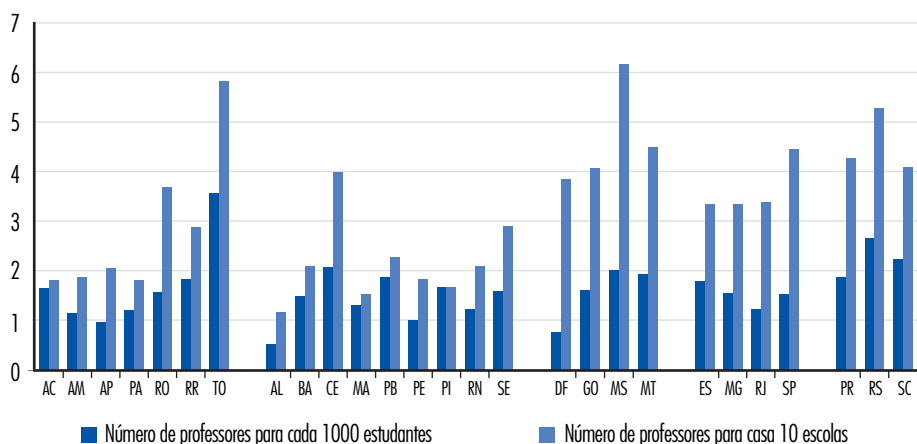
CENESP. Foram encaminhados os currículos da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

55 Verificou-se que o curso de licenciatura em Educação Física da UnB exige um total de 194 créditos, divididos em disciplinas obrigatórias, optativas e livres. São 27 disciplinas obrigatórias, sendo que cinco estão diretamente relacionadas com a prática do desporto: Metodologia da Ginástica Artística; Metodologia do Atletismo; Metodologia do Basquetebol; Metodologia do Handebol; e Metodologia do Voleibol. A primeira questão a ser pontuada é a ausência de diversas modalidades olímpicas entre as disciplinas disponíveis. Algumas dessas modalidades aparecem na relação de disciplinas opcionais, como o caso de judô (1 disciplina), Futebol (2 disciplinas), canoagem (1 disciplina), pólo aquático (2 disciplinas), tênis de campo (2 disciplinas), tênis de mesa (1 disciplina), natação (2 disciplinas). O que se observa é que a ênfase não está na formação voltada para o ensino das modalidades desportivas.

56 Na USP, a licenciatura não oferece nenhuma disciplina obrigatória relacionada a modalidades olímpicas. São oferecidas quatro disciplinas optativas: lutas e artes marciais; karatê; canoagem; e remo. Observa-se novamente que as modalidades olímpicas não são a prioridade na formação do professor. Há um curso de bacharelado no esporte, com ênfase no esporte de alto rendimento, contudo, prevalece a concepção de que a prática desportiva relacionada à iniciação esportiva das modalidades olímpicas não tem espaço na educação física escolar.

57 Já na UFSC as únicas disciplinas relacionadas às modalidades olímpicas são: atletismo I; e atletismo II. Finalmente, na UEL não há nenhuma disciplina relacionada ao ensino da prática desportiva das modalidades olímpicas.

58 O Gráfico 5 mostra a distribuição de professores de educação física sob a perspectiva de dois indicadores, apurados a partir de dados levantados pelo IBGE em 2003: a) razão pelo número de estudantes (proporção de 1 professor para 1.000 estudantes); b) razão pelo número de escolas (proporção de 1 professor para dez escolas).



**Gráfico 5**  
Proporção de professores de educação física por alunos e escolas, por unidade da federação, em 2003

Fonte: IBGE - Pesquisa do Esporte, 2003.

59 Esses números ajudam a diagnosticar onde há maior carência de profissional que atua na prática de educação física nas escolas. Somando-se a escassez de professores ao fato de que a formação dos mesmos não inclui a formação no ensino e treinamento de modalidades esportivas específicas, e, ainda, a falta de estrutura das unidades escolares públicas, pode-se concluir que a escola tem contribuído pouco para a universalização da disponibilidade de acesso à iniciação da prática esportiva.

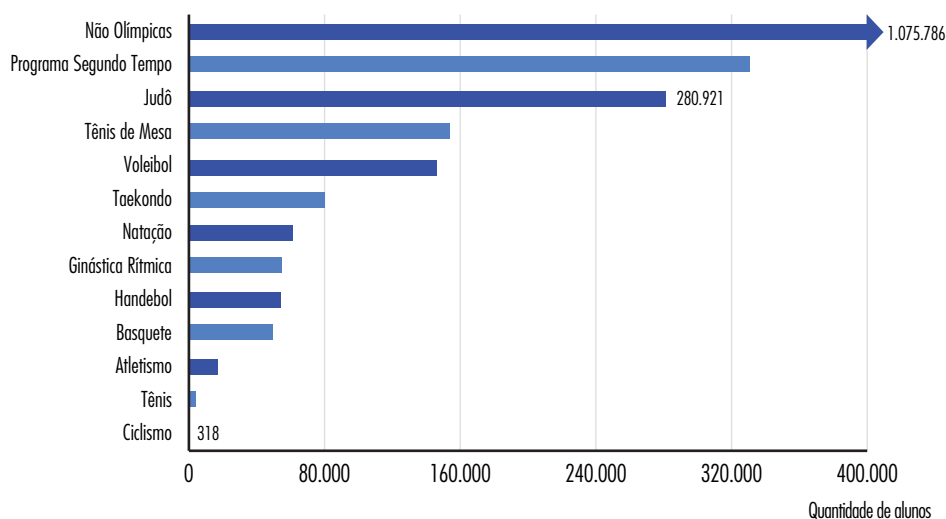
60 A atuação de clubes e federações esportivas na escola poderia minimizar tais impactos. Segundo a pesquisa realizada pelo TCU, em 46% das escolas respondentes não se realiza qualquer atividade de detecção de talentos e em 76% não há nenhuma espécie de trabalho realizado com tais entidades. Apenas 7% afirmaram participar de competições escola-clubes, que poderiam servir de estímulo à prática desportiva.

61 Por fim, a situação é agravada pela constatação de que a SNEAR não foi dotada de nenhuma estratégia no sentido de fomentar a prática desportiva na escola. Não há nenhum programa ou ação no Plano Plurianual que tenha por objetivo lidar com essa situação.

62 O Programa Segundo Tempo, de responsabilidade da SNEED, atualmente não prevê a prática desportiva em modalidades específicas com a finalidade de preparar novos atletas, mas como elemento das múltiplas vivências corporais. Sua ênfase é o desenvolvimento motor e o aspecto lúdico e de socialização por meio do esporte, alinhado com as diretrizes da educação física escolar.

63 À época da auditoria, os gestores da SNEED mencionaram que havia intenção em inserir o Programa Segundo Tempo no Programa Mais Educação, este gerenciado pelo Ministério da Educação. O Programa Mais Educação é focado nas escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e tem por objetivo principal oferecer atividades sócio-educativas no contra turno, como forma de aumentar o desempenho acadêmico. As escolas são provocadas a escolher dentre diversos macrocampos, entre os quais o de “Esporte e Lazer”, no qual há várias modalidades disponíveis para a prática esportiva.

64 Em 2010, do total de 10,9 milhões de alunos beneficiados no Programa Mais Educação, 2,5 milhões (23%) são optantes do macrocampo “Esporte e Lazer”. Destes, praticamente metade (47%) está em contato com modalidades não olímpicas e 14% com atividades lúdicas do Programa Segundo Tempo. O Gráfico 6 mostra como esses alunos estão divididos entre as modalidades, olímpicas, não olímpicas e o Programa Segundo Tempo. O judô aparece como a modalidade olímpica com mais alunos.



**Gráfico 6**  
Distribuição dos alunos no macrocampo "Esporte e Lazer" no Programa Mais Educação, em 2010

Fonte: SECAD/MEC.

65 O objetivo geral do Programa Segundo Tempo no Programa Mais Educação é a universalização do acesso à prática esportiva. No entanto, em entrevista com a Diretora do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural, vinculado à SNEED, ficou claro que o sentido aqui atribuído à expressão "prática esportiva" se coaduna à atual pedagogia da educação física e não à iniciação a prática esportiva por modalidade.

66 Além disso, a escola deve optar pela metodologia do Programa Mais Educação (com possibilidade da prática de três modalidades esportivas, entre olímpicas e não olímpicas) ou pela metodologia do Programa Segundo Tempo (lúdica, sem preocupação com a prática de modalidades esportivas).

67 Importante destacar que começam a ser aplicados protocolos de capacidade físico-motora nos alunos do Programa Segundo Tempo. O objetivo principal é ter um diagnóstico da condição física dos alunos e não detectar talentos. Contudo, a SNEAR informou da possibilidade de usar esse banco de dados para selecionar possíveis talentos, que seriam então encaminhados a núcleos de esporte de base.

68 Por último, é importante destacar alguns aspectos observados pela auditoria no sistema de competição escolar. Boa parte das escolas públicas brasileiras não participa das competições. Em 2008, 3.695 municípios brasileiros (66% do total) permaneceram sem se envolver nas Olimpíadas Escolares nas categorias com faixa etária de 12 a 14 anos. Na faixa dos 15 aos 17 anos, a ausência foi maior, de 4.270 municípios (77%), conforme apresentação realizada pelo COB (2010). Verifica-se, portanto, um contingente de escolas, tanto públicas como particulares, que estão à margem do processo. Podem-se vislumbrar várias razões para tal fato: a) como não há prática desportiva nas escolas, não há equipes para disputar (contudo, a competição poderia servir de estímulo para a organização da prática desportiva); b) insuficiente esforço para envolver os responsáveis pelo esporte municipal e local; c) falta de divulgação do evento; d) falta de recursos financeiros para arcar com diárias e passagens dos alunos. Destaque-se que 51%

das escolas que responderam a pesquisa do TCU afirmaram que não iriam participar do evento em 2010.

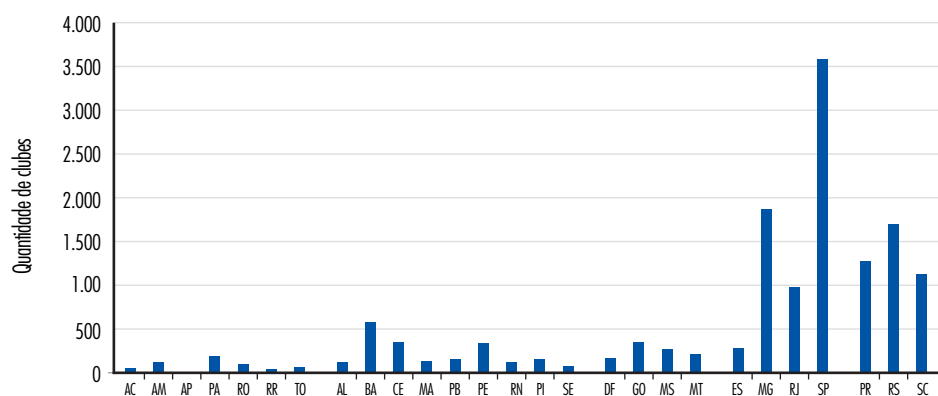
69 De acordo com termo de parceria celebrado entre o COB e o Ministério do Esporte, caberia ao primeiro a realização dos jogos escolares, que passaram a ser denominados “Olimpíadas Escolares – JEBS”. Contudo, seria de responsabilidade do Ministério fomentar a participação de instituições de ensino e envolver os órgãos competentes nos estados e municípios. O Departamento de Esporte Universitário, responsável pelos jogos escolares e universitários no Ministério do Esporte, não evidenciou nenhuma ação concreta no sentido de cumprir o previsto no termo de parceria. As iniciativas que tiveram lugar foram realizadas pelo COB.

### 3.1.2 Dificuldade de acesso a clubes

70 Tradicionalmente, a iniciação esportiva tem se dado nos clubes. Todavia, a concentração espacial e os custos para a população se associar faz com que apenas uma elite tenha acesso ao EAR por meio dos clubes.

71 Segundo a Confederação Brasileira de Clubes, existiam no Brasil, em 2010, 13.826 clubes, que atendem mais de 55 milhões de associados. A distribuição dos clubes por estado está demonstrada no Gráfico 7. Fica evidente a concentração dos clubes nas regiões Sudeste (49%) e Sul (30%). Seis estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro) concentram 75% dos clubes.

**Gráfico 7**  
Total de clubes esportivos no Brasil, por estado, em 2010



Fonte: Confederação Brasileira de Clubes.

72 Uma importante característica dos clubes brasileiros é a de que acabam sendo de usufruto, em sua maioria, pela elite econômica do país. Os sócios desses clubes por vezes colocam restrições à utilização da estrutura dos clubes por terceiros. Como resultado, o acesso às escolas de esporte, em geral, estão restritas aos sócios. Há poucas exceções à regra, como os trabalhos sociais desenvolvidos pelo Esporte Clube Pinheiros e pelo Minas Tênis Clube, utilizando a Lei de Incentivo ao Esporte.

73 Outro fator que tem restringido a prática desportiva refere-se ao grau de endividamento em que se encontram alguns dos principais clubes brasileiros. Tal situação tem contribuído para a redução de investimentos em modalidades olím-

picas, muitos se centrando prioritariamente no futebol. Em entrevista realizada com dirigentes do Clube de Regatas Flamengo, constatou-se que o clube não investe ou desenvolve nenhum atleta da modalidade que mais disputa medalhas olímpicas, o atletismo.

74 Assim, dadas essas condições geográficas e socioeconômicas, os clubes, de modo agregado, acabam contribuindo pouco no processo de universalização da disponibilidade de escolas de iniciação esportiva. Essa realidade é fator restritivo à disseminação de uma cultura esportiva no país, além de contribuir para a exclusão de grande número de possíveis talentos dos sistemas de detecção para o esporte de alto rendimento.

75 É importante ressaltar que qualquer iniciativa governamental no sentido de resolver esses problemas precisa equacionar a questão do transporte e da alimentação das crianças e jovens. Vários relatos nesse sentido foram colhidos nas entrevistas realizadas, havendo casos de professores abnegados que retiravam dinheiro do próprio bolso para que alunos pudessem se deslocar de suas residências para os locais de competição.

76 Ante o exposto nos itens 3.1.1 e 3.1.2, propõe-se recomendar à SNEAR que elabore e implemente um plano nacional com o objetivo de universalizar a iniciação à prática esportiva, de modo a garantir a todas as crianças e jovens, que desejem se desenvolver no esporte, a oportunidade de frequentar escolinhas de modalidades, com condições mínimas de transporte e alimentação e equipamento adequado ao nível da inicialização.

### **3.2 Inexistência de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos**

77 Constatou-se que não há um sistema nacional de detecção de potenciais talentos esportivos, pois as iniciativas que tiveram lugar até aqui, por parte do Ministério do Esporte, foram pouco abrangentes, incompletas e não conseguiram atingir o objetivo de qualquer processo de detecção, que é o encaminhamento de talentos para os locais de desenvolvimento do potencial encontrado.

78 Como foi dito, a ampliação do número de escolas de iniciação à prática desportiva nas modalidades é um dos vetores necessários para tornar um sistema de detecção de talentos mais eficiente e eficaz. Essa iniciativa deve ser complementada com a aplicação de protocolos científicos voltados para a identificação dos talentos. Além disso, para que a ação seja completada adequadamente, é necessária uma ampla coordenação com as instituições responsáveis pela formação do atleta, com o intuito de garantir o encaminhamento correto desses possíveis talentos, uma vez que frequentemente essas crianças e jovens não fazem parte do universo esportivo e precisam ser nele introduzidas, do contrário, o resultado esperado não será obtido.

79 A literatura especializada realiza uma distinção conceitual entre o que é chamado de “Linha de Massificação esportiva” e “Linha de Competição esporti-

va”. Na Linha de Massificação esportiva encontram-se pessoas cujo propósito é praticar esporte para usufruir os benefícios que este pode proporcionar à saúde, ou para melhoria das capacidades físicas, para socialização, por lazer, entre outros, fazendo do esporte uma ferramenta para alcançá-los. Já na Linha de Competição esportiva tem-se o atleta, que reúne as características físicas e psicológicas específicas exigidas pela modalidade e seja considerado um talento esportivo

80 De acordo com referencial citado pelos gestores da SNEAR, há expectativa de que 2% da população de crianças e jovens possuem elevado potencial para o alto rendimento, o que representa algo em torno de 540 mil indivíduos com esse perfil.

81 O Ministério do Esporte possui uma ação específica para atuar na detecção de talentos: Detecção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento (ação 8003). Em 2004, no bojo dessa ação, foi executado o projeto Descoberta de Talentos, dividido em duas partes: a) o “Dia da descoberta do talento esportivo” (05/09/2004), um evento que pretendeu avaliar 100 mil estudantes entre 10 e 15 anos de idade para identificar possíveis atletas; b) o “Talento Esportivo na Escola”, no qual escolas de todos os estados continuariam, por um mês, avaliando seus estudantes no momento das aulas de educação física, e cuja meta era avaliar 1,9 milhões de estudantes. Os talentos detectados foram incluídos em um banco de talentos.

82 O Ministério do Esporte pretendia disponibilizar o resultado desse banco ao COB, confederações, federações, clubes e demais instituições interessadas em investir na formação de novos atletas. A meta final do projeto Descoberta de Talentos Esportivos era cadastrar 40 mil novos atletas. Foram investidos R\$ 568,9 mil na capacitação de recursos humanos, aquisição dos kits de materiais para aplicação dos testes e outros itens. Verifica-se que foram avaliadas quase 57 mil crianças em todo o país, sendo consideradas como potenciais talentos aproximadamente 4,8 mil. O resultado ficou aquém do esperado, não apenas porque o número de talentos identificado correspondeu a pouco mais de 10% da meta inicial, mas, principalmente, porque não houve um aproveitamento da base pelas instituições formadoras.

83 Das 30 federações e confederações esportivas que participaram da pesquisa realizada pelo TCU, apenas a Confederação Brasileira de Tiro Esportivo mencionou ter realizado testes com alunos detectados. A Federação de Voleibol do Estado de Pernambuco e a Federação Amazonense de Ginástica indicaram os nomes dos alunos detectados para clubes e/ou federações estaduais. Um número reduzido de entidades (três federações e quatro confederações) disse ter tomado conhecimento da iniciativa, mas que as informações do banco não se mostraram úteis. Pouco mais de 30% das confederações respondentes disseram que não sabiam da existência do banco de dados. Essa proporção sobe para 45% entre as federações respondentes.

84 Em 2005, foram investidos cerca de R\$ 42 mil no desenvolvimento da ação de capacitação de recursos humanos para avaliar estudantes entre 7 e 14 anos de

idade, em dois momentos distintos e complementares: a) na escola, durante o ano letivo; b) na comunidade, em instituições com atividades esportivas alternativas (clubes esportivos, projetos esportivos, escolinhas esportivas, associações esportivas e outros na mesma linha). Foram avaliadas mais de 56 mil crianças, sendo 1.023 delas consideradas como possíveis talentos. Novamente os resultados não tiveram o aproveitamento esperado, uma vez que as informações não foram convertidas em novos talentos absorvidos pelas instituições formadoras.

85 Em 2006, foram investidos R\$ 168,4 mil na realização de avaliações nas Olimpíadas Escolares Nacionais, realizadas em Poços de Caldas/MG. Vale observar que o número de alunos participantes da etapa nacional das Olimpíadas Escolares realizada naquele ano (faixa etária de 12 a 14 anos) foi de 2.510, número muito menor que a quantidade de alunos avaliada nos anos anteriores (COB, 2010).

86 Diante das dificuldades do modelo, pensou-se em uma nova proposta para 2008, o Pentatlo Federal, em parceria com a Confederação Brasileira de Atletismo (CBAt). Tal projeto visava descobrir jovens talentos em dez cidades brasileiras e massificar a modalidade do atletismo no país. Foram investidos R\$ 264,8 mil. Os resultados estão expressos na Tabela 4.

Estado	Cidade	Total			Talentos		
		MASC	FEM	Total	MASC	FEM	Total
Amazonas	Manaus	271	188	459	20	1	21
Bahia	Camaçari	130	90	220	16	2	18
Ceará	Fortaleza	223	119	342	20	9	29
Distrito Federal	Brasília	124	58	182	15	0	15
Minas Gerais	Belo Horizonte	118	66	184	43	11	54
Pará	Belém	72	36	108	14	3	17
Paraná	Londrina	98	82	180	17	9	26
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	258	137	395	39	14	53
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	229	182	411	34	18	52
São Paulo	São Paulo	134	80	214	19	5	24
<b>Totais Gerais</b>		<b>1.657</b>	<b>1.038</b>	<b>2.695</b>	<b>237</b>	<b>72</b>	<b>309</b>

Fonte: SNEAR. Resumo oficial de 24/11/2008.

**Tabela 4**

Total de jovens avaliados e talentos detectados pelo projeto Pentatlo Federal/Atletismo Escolar, em 2008

87 O resultado quantitativo é pouco expressivo, uma vez que foram avaliados apenas 2.695 jovens nos estados participantes. Ainda assim, novamente a ação não teve continuidade, e os jovens, com poucas exceções, não foram encaminhados aos centros de formação.

88 Os sucessivos insucessos na estratégia de detecção mostram que o elemento crítico sempre foi o encaminhamento do talento identificado. As ações não foram coordenadas com as instituições formadoras, de modo que o banco de talentos não cumpriu o seu papel. Na visita realizada ao Clube de Regatas do Flamengo, foi informado que, desde a instituição do programa, não teve êxito a tentativa de encaminhar o potencial talento identificado no banco de talentos instituído pelo Ministério do Esporte. Da mesma forma, nas entrevistas realizadas com

dirigentes das confederações sediadas no Rio de Janeiro, a maioria não conhecia o mecanismo ou considerava-o desacreditado.

89 Outro fator a ser considerado é a abrangência do programa (número de jovens submetidos aos testes), que sempre foi bastante limitada, e com uma tendência a diminuir, de 56.975 jovens, em 2004, para 2.695, em 2008.

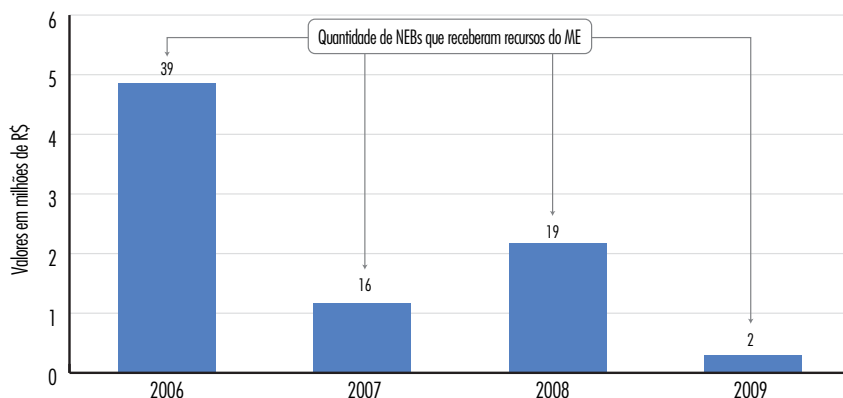
90 Por meio do Ofício nº 194/2010, a SNEAR ressaltou que a coordenação de qualquer projeto voltado à continuidade no apoio ao atleta na fase pós-deteção passa pela participação das entidades da administração da prática esportiva e do aproveitamento do banco de talentos desenvolvido pelo Ministério do Esporte. Cabe esclarecer que essa questão não deve ser objeto somente de uma diretriz inclusa na política nacional do esporte de alto rendimento, mas sim de instrumentalização nos orçamentos públicos, a partir da estruturação de ações com esta finalidade. Assim, caberia à SNEAR negociar a inclusão de programa de trabalho, metas e recursos plurianuais no próximo Plano Plurianual, a ser discutido e aprovado em 2011, com vigência no quadriênio 2012-2015.

91 A dificuldade no encaminhamento revela outra importante fragilidade do sistema esportivo nacional: a desarticulação e insuficiência de instituições responsáveis pelo início do desenvolvimento esportivo e pela introdução dos potenciais talentos no universo do alto rendimento.

92 Por seu caráter de formação inicial, essas instituições devem estar em locais próximos aos locais de moradia dos talentos, o que exige uma capilaridade muito grande da estrutura dada as dimensões territoriais do país. Os clubes, que tradicionalmente foram os responsáveis pelo desenvolvimento de atletas, não possuem condições para, sozinhos, suprirem essa necessidade, pois aqueles que são verdadeiramente formadores de atletas são poucos, e estão concentrados nas grandes cidades.

93 As escolas também não se prestam a resolver o problema, dado os problemas de infraestrutura e de orientação pedagógica, levantados no item 3.1.1.

94 O Ministério do Esporte, ciente da necessidade de estruturar a base para a formação de atletas de alto rendimento, possui uma ação específica denominada “Funcionamento de Núcleos de Categorias de Base do Esporte de Alto Rendimento”. Dentro desta ação foram implantados, a partir de 2006, diversos Núcleos de Esporte de Base (NEBs). Apesar da importância da iniciativa para reforçar a base da rede de desenvolvimento, o que se observou nos anos seguintes foi uma diminuição do investimento nos núcleos, conforme demonstrado no Gráfico 8.



**Gráfico 8**  
Histórico de repasse de recursos aos NEBs pelo Ministério do Esporte, de 2006 a 2009

Fonte: SNEAR

95 Em 2009, apenas dois NEBs receberam recursos. Além disso, nesse ano foi aplicado nos NEBs apenas 5% do valor aplicado em 2006. Isso mostra o enfraquecimento da ação e o desperdício de recursos públicos, consequência da descontinuidade dos projetos financiados pelo Ministério do Esporte. O resultado é o abandono do trabalho de base de um grande número de atletas com potencial e que, por conseguinte, deixa de ascender ao alto rendimento.

96 Ficou demonstrado que ainda não há definição clara de responsabilidades no sistema esportivo brasileiro no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada na Política Setorial de Alto Rendimento (Resolução ME nº 10/2006), em que foram realizadas considerações acerca dos fatores relevantes que interagem para dificultar o desenvolvimento do esporte de alto rendimento:

[...] ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, a falta de um detalhamento de todo o processo de formação do atleta para o alto rendimento, inclusive com a definição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional (BRASIL, Ministério do Esporte, 2006).

97 Assim, faz-se necessário recomendar à SNEAR que:

- a) promova a institucionalização de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos, estabelecendo a concepção de seu funcionamento e as atribuições de responsabilidades dos níveis federal, estadual, municipal e das entidades da administração e da prática esportiva, para que, em regime de colaboração e integração de ações, atuem no desenvolvimento da base esportiva nacional;
- b) induza e fomente a implementação e manutenção de uma rede de núcleos de esporte de base com cobertura nacional, de modo a possibilitar a recepção de talentos provenientes das escolinhas de esporte e proporcionar a eles condições necessárias para o seu desenvolvimento como atleta, estabelecendo os critérios e as normas para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros alocados em programas ou ações com esta finalidade e instituindo sistemática de acompanhamento das condições estruturais, operacionais, de gestão e de atendimento das unidades instaladas.

98 A ciência do esporte pode proporcionar benefícios como a melhora do desempenho do esporte de alto rendimento, a prevenção de lesões em atletas, a geração de informações úteis à intervenção do treinador no processo de treinamento ou que resultem na melhoria do desempenho do atleta. O apoio advindo da ciência do esporte tem sido apontado como elemento chave e diferenciador de muitos países que se destacam como potências esportivas.

99 Em estudo comparativo de alguns sistemas esportivos mundiais, Ferreira (2007) relacionou cinco elementos fundamentais responsáveis pela sustentação dos sistemas esportivos nacionais. A participação da ciência do esporte, um desses elementos, foi definida, pelo autor, como a importância atribuída aos institutos governamentais específicos de pesquisa que garantem a realização de projetos de investigação científica para o esporte de alto rendimento e sua documentação e divulgação; bem como à oferta de apoio multidisciplinar à disposição dos treinadores, atletas e equipes, seja nas escolas esportivas, nos centros de alto rendimento, nos centros de promoção de talentos e nos institutos médicos esportivos (FERREIRA, 2007).

100 A Política Nacional do Esporte, institucionalizada por meio da Resolução nº 5/2005 do CNE, preconiza como uma de suas diretrizes o fomento à produção e difusão do conhecimento no esporte, tendo a ciência e a tecnologia do esporte importante contribuição no alcance desse objetivo.

101 A Política Setorial de Esporte de Alto Rendimento, implementada por meio da Resolução GM/ME nº 10/2006, estabelece como uma de suas linhas de ação o desenvolvimento do conhecimento, da ciência e da tecnologia aplicadas ao esporte de alto rendimento, bem como a implantação de centros de pesquisa esportiva e a modernização dos existentes.

102 No Brasil não há nenhum instituto governamental específico de pesquisa para o esporte e apoio multidisciplinar para os atletas de alto rendimento. Algumas dessas funções foram atribuídas ao projeto interinstitucional denominado Rede de Centros de Excelência Esportiva (Rede Cenesp). A Rede foi criada em 1995 e é ligada ao Departamento de Excelência Esportiva, vinculado a SNEAR. Em 2010, era composta por 14 centros de Ensino de Educação Física/Esportes: i) Universidade Federal de São Paulo; ii) Universidade de São Paulo; iii) Universidade Estadual de Campinas; iv) Universidade Federal de Minas Gerais; v) Universidade Federal do Rio Grande do Sul; vi) Escola Superior de Educação Física de Pernambuco; vii) Universidade Estadual de Londrina; viii) Universidade Estadual de Santa Catarina; ix) Universidade Federal de Santa Catarina; x) Universidade Federal de Santa Maria; xi) Universidade de Brasília; xii) Escola de Educação Física do Exército; xiii) Universidade Católica de Brasília; xiv) Universidade Federal de Uberlândia.

103 De acordo com o caput da Portaria GM/ME nº 221/2002, a Rede Cenesp tem por finalidade apoiar o esporte nacional através do desenvolvimento, aplicação e transferência de métodos e tecnologias. Consta do sítio do Ministério do Esporte a atribuição da Rede Cenesp desenvolver as seguintes ações (consulta realizada em junho/2010):

- a) Avaliação de atletas de rendimento, que compreendem: avaliação médica; avaliação fisiológica; avaliação biomecânica; avaliação psicológica; avaliação das capacidades e habilidades motoras; e avaliação fisioterápica. A idéia é traçar perfis de performance nas diferentes modalidades esportivas e definir indicadores para o planejamento, controle e orientação de programas de treino;
- b) Produção de conhecimento por meio de estudos e pesquisas científicas e tecnológicas na área de esporte;
- c) Desenvolvimento profissional, com a oferta de cursos de especialização a professores de educação física, técnicos esportivos e profissionais do esporte;
- d) Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos para o esporte.

104 Tendo em vista o papel atribuído a Rede Cenesp, a auditoria avaliou como as principais necessidades de atuação da ciência do esporte vêm sendo supridas e, em que medida, a rede tem conseguido atender às expectativas da comunidade esportiva.

#### **4.1 Produtos e serviços disponibilizados pela Rede Cenesp necessitam estar mais bem alinhados à demanda da comunidade esportiva**

105 A auditoria constatou lacunas no apoio prestado pela ciência do esporte aos atletas no início de carreira, em fase de formação. Ademais, os produtos e serviços disponibilizados pela Rede Cenesp precisam estar mais bem alinhados às demandas da comunidade esportiva, além de tornar a linguagem da produção de conhecimentos gerada mais acessível e apropriada à intervenção profissional. Contribui para essa situação a baixa articulação entre a Rede Cenesp e as confederações e federações de esporte e clubes esportivos, bem como a descontinuidade no financiamento de projetos e a sua dissociação de um plano de formação de treinadores e de atendimento multidisciplinar ao atleta.

106 A Política Setorial do Esporte de Alto Rendimento estabelece que a ciência do esporte deva proporcionar ao EAR embasamento técnico e científico, necessários à constante evolução dos procedimentos adotados por técnicos, atletas e para atletas, nas diversas fases de suas carreiras (Resolução GM/ME nº 10/2006). O caput da Portaria GM/MET nº 221/2002 estabelece como uma das finalidades da Rede Cenesp avaliar atletas nas diferentes manifestações esportivas e detectar, selecionar e apoiar o desenvolvimento de talentos esportivos, conjugando esforços com as entidades de administração de práticas esportivas.

107 No Ofício nº 95/2010/GABAR/SNEAR/ME, a SNEAR informou o montante de recursos repassados pelo Ministério dos Esportes para Rede Cenesp desde sua

criação, em 1995, até 2009 (Gráfico 9). Os recursos provêm principalmente das ações orçamentárias “Detecção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento” (8003) e “Capacitação de Recursos Humanos” (2456). Em quinze anos, foram destinados R\$ 15,8 milhões para as universidades da rede. Além disso, em 2006, foi lançada, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, a chamada pública “MCT/ Finep/ME – C&T para o Esporte – 01/2006”, apoiando projetos de desenvolvimento, aplicação e transferência de metodologias e tecnologias inovadoras na promoção do esporte e fortalecimento da Rede Cenesp, destinando cerca de R\$ 4,0 milhões de reais para algumas de suas universidades.

**Gráfico 9**  
Recursos repassados pelo Ministério do Esporte à Rede Cenesp, de 1995 a 2009

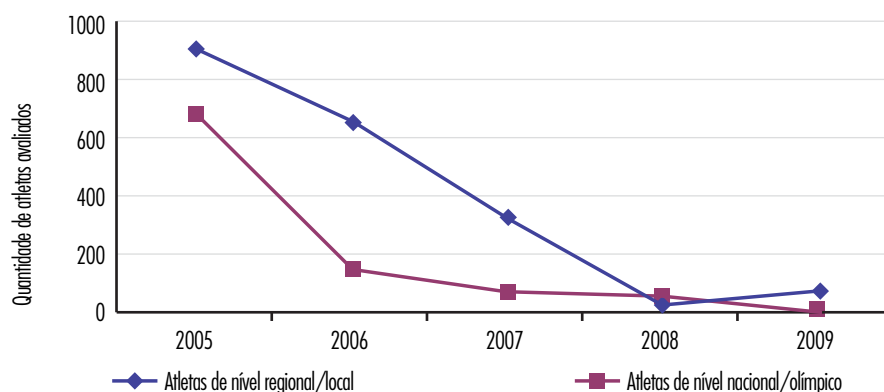


Fonte: SNEAR.

108 O Ofício nº 95/2010/GABAR/SNEAR/ME destaca os seguintes produtos gerados pela Rede Cenesp no período de 2005 a 2009: a) avaliação de atletas; b) Projeto Esporte Brasil (Proesp-BR); c) Fórum Brasil Esporte (evento científico); d) Congresso de Treinamento Esportivo (evento técnico-científico). Observa-se, conforme descrito no Anexo VII do mencionado Ofício, que, a partir de 2006, houve um decréscimo, até a completa ausência, de atuação da rede no eixo Desenvolvimento Profissional. Em 2005, 60% dos Centros que integram a rede atuaram em capacitação, reduzindo para 17%, em 2006, e sem atuação a partir de 2007.

109 Conforme mostrado no Gráfico 10, houve significativo decréscimo no total de avaliações anuais realizadas pela Rede Cenesp no período 2005-2009 (redução de 1.577 para 66 atletas/ano), com reflexo tanto para os atletas de nível local/regional como para aqueles de nível nacional e olímpico.

**Gráfico 10**  
Histórico de avaliações de atletas realizadas pela Rede Cenesp, de 2005 a 2009



Fonte: SNEAR.

110 Em entrevista realizada com gestores da SNEAR foram feitos questionamentos acerca do perfil e do critério de seleção dos atletas que foram avaliados pela Rede Cenesp, bem como quais os serviços gerados para os atletas após essas avaliações. Foi informado que as confederações ficaram responsáveis pela definição dos critérios, e os aplicava próximo a eventos esportivos.

111 Os gestores relataram que:

em muitos casos, só foi realizada uma avaliação inicial, mas não houve um acompanhamento ou uma intervenção a partir dessa avaliação. Na percepção do gestor, as avaliações deveriam ser sistemáticas. A parceria deve ser contínua e contemplar o ciclo inteiro do atleta. O Cenesp tem que estar junto acompanhando, mas não teve recursos para isso.

112 Go Tani (2009) referenda tal entendimento sobre as avaliações, explicando que:

No que se refere especificamente às avaliações do treinamento, sabe-se que aquelas feitas às vésperas de competições, sem relação com o protocolo de treinamento desenvolvido ao longo do tempo, têm limitada utilidade. É nitidamente diferente uma avaliação do “estado” do atleta num determinado momento (véspera de competição) e uma avaliação periódica e regular adequadamente contextualizada num plano de treinamento (processo). A universidade tem desenvolvido uma série de meios e técnicas para avaliação em diferentes domínios de performance, de forma que possui know how capaz de contribuir efetivamente na formação do atleta. No esporte de rendimento atualmente desenvolvido no nosso país, a avaliação às vésperas da competição é superestimada quanto à sua utilidade. Muitas vezes a avaliação configura-se como um fim em si mesmo. Além disso, ela se concentra em aspectos físicos e não abarca outras dimensões da performance do atleta que necessitam ser conhecidas. Essas considerações não pretendem negar a contribuição da avaliação às vésperas de competições, o que não se pode é atribuir a ela funções que não lhe são pertinentes (TANI, 2009).

113 A auditoria avaliou também a articulação entre a Rede Cenesp e a comunidade esportiva, especialmente federação e clubes, que são potenciais clientes dos seus produtos e serviços. As federações atuam precipuamente junto a atletas em formação, de nível local e regional, tendo em vista que organizam os campeonatos estaduais, regionais e municipais e promovem a realização de cursos e eventos científicos, conforme se depreende das leituras dos estatutos da Federação Paulista de Tênis de Mesa, da Federação Catarinense de Judô e da Federação Paulista de Basquete. Os clubes, por sua vez, possuem papel primordial na formação e desenvolvimento de atletas.

114 O desconhecimento sobre a atuação da Rede foi apontado por 62% dos clubes e 58% das federações esportivas que responderam ao questionário do TCU. Apenas 12% das federações e 12% dos clubes afirmam que participaram da especificação, do desenvolvimento e da aplicação de algum produto/serviço desenvolvido pela Rede Cenesp no que se refere à ciência do esporte.

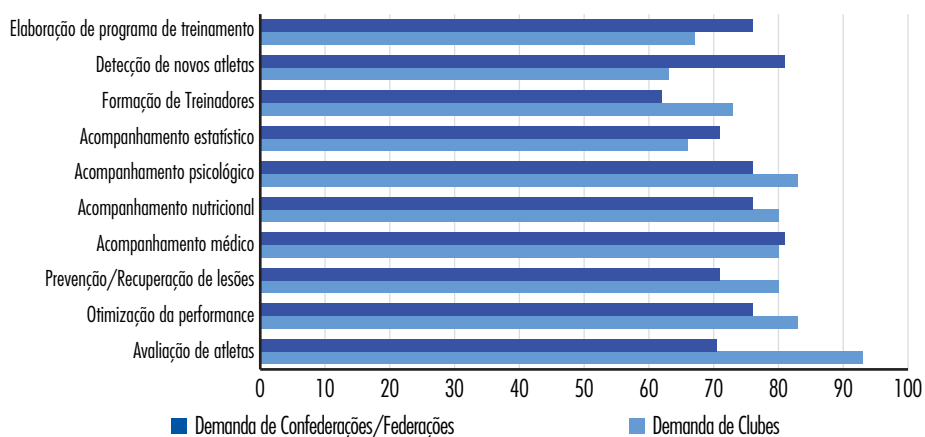
115 Durante as visitas realizadas pela equipe de auditoria aos núcleos de esporte de base situados em Brasília (CIEF) e em Recife (CT Santos Dumont), os entrevistados manifestaram conhecimento sobre a Rede Cenesp, contudo desconheciam algum tipo de apoio recebido pelo seu núcleo na área da ciência do esporte.

116 Apesar das federações e clubes esportivos atribuírem grande importância à ciência do esporte (73% e 58% dos respondentes da pesquisa, respectivamente), muito pouco é feito para suprir as necessidades dos atletas em formação nessa área.

117 Por outro lado, as confederações esportivas atuam precipuamente na representação da modalidade em competições no Brasil ou no exterior, oficiais ou não, organizando a seleção ou equipe de atletas e dirigentes. Relacionam-se principalmente com atletas de nível nacional e olímpico. As confederações apresentaram maior conhecimento sobre a atuação da Rede Cenesp, contudo, a articulação entre esses dois atores ainda é baixa.

118 O Gráfico 11 mostra as áreas indicadas pelas confederações/federações e clubes como de maior necessidade de apoio científico. O item apontado como de maior preocupação pelas confederações/federações é a avaliação dos atletas (93%), enquanto que a detecção de novos talentos e o acompanhamento médico constitui a prioridade para os clubes (80%). Contudo, outros sete itens que constavam das opções de resposta do questionário também obtiveram frequências de marcação bem representativas.

**Gráfico 11**  
Áreas com maior necessidade de apoio da ciência do esporte, do ponto de vista das confederações/federações esportivas e dos clubes



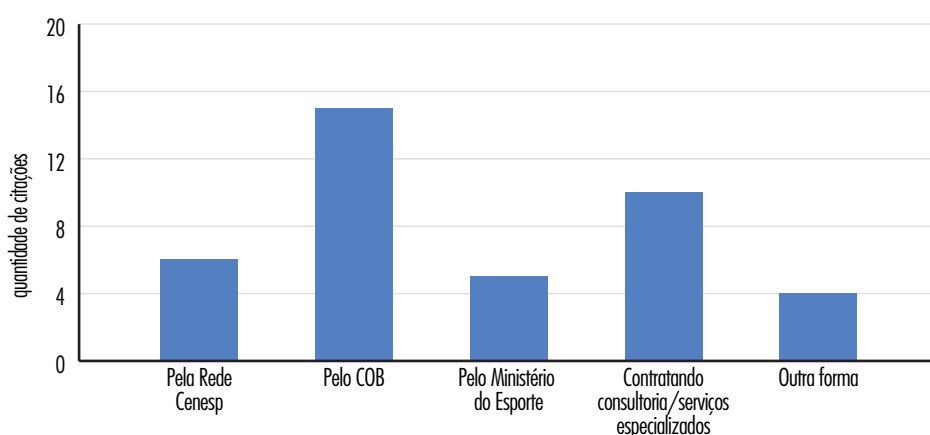
Fonte: pesquisa eletrônica realizada junto a confederações, federações e clubes esportivos, em maio e junho de 2010.

119 Os atletas, por sua vez, demonstraram necessidade de maior apoio nos itens “programas de treinamento” e “apoio multidisciplinar”. Por meio da pesquisa do TCU, 45% dos atletas mencionaram que não têm acesso a programas de prevenção e recuperação de lesões ou que os programas a que têm acesso são ruins ou péssimos. Também apresentam grande carência em relação ao apoio psicológico (66%), nutricional (56%) e médico (46%).

120 Como efeito, tem-se lacunas importantes no provimento de apoio científico ao atleta brasileiro em formação. Go Tani (2009) reforça essa percepção afirmando que:

O foco das preocupações esteve um tanto deslocado das reais possibilidades de contribuição. A nosso ver, o foco deveria ter sido o de olhar com mais atenção a formação do atleta [...]. É na formação que reside o potencial maior de aplicação do conhecimento científico, demandando, portanto, a atuação de profissionais bem preparados (TANI, 2009).

121 Conforme se apreende pelas respostas da pesquisa, a Rede Cenesp não representa o principal meio pelo qual as federações e confederação esportivas têm demandado apoio aos atletas filiados quando o assunto é ciência do esporte (Gráfico 12). O COB foi mencionado como o ator mais procurado (74% dos respondentes). A busca pela Rede Cenesp, instituída pelo poder público para esse fim, foi citada por 32% dos respondentes, percentual menor do que a opção via contratação de consultoria e serviços especializados, que obteve 47% das citações.



**Gráfico 12**  
Formas de suprimento das necessidades de ciência do esporte pelas confederações e federações esportivas

Fonte: pesquisa eletrônica realizada junto confederações e federações esportivas, em maio e junho de 2010.

122 As seis confederações que citaram que a Rede Cenesp lhes prestou serviços apontaram que a atuação foi majoritariamente na avaliação de atletas. Em quatro das seis confederações em que foram realizadas essas avaliações, os resultados foram utilizados na otimização da performance dos atletas. Nenhuma delas mencionou que os resultados foram utilizados para a elaboração de programas de treinamento ou na prevenção e recuperação de lesões, que são áreas apontadas pelos atletas como de alta prioridade.

123 As respostas assinaladas no questionário encaminhado aos Centros de Excelência Esportiva que fazem parte da Rede Cenesp foi emblemática nesse aspecto: 25% dos respondentes percebem que os produtos e serviços elaborados são frequentemente utilizados por atletas de alto rendimento; enquanto que os demais 75% julgaram como eventual ou rara a sua utilização pela comunidade esportiva. Ademais, a pesquisa indicou como principal cliente da Rede Cenesp as próprias universidades, dado que 75% dos centros respondentes informaram que desenvolvem novos produtos com base nas suas demandas de estudo.

124 A produção do conhecimento científico e, especialmente, sua disseminação por meio da formação de recursos humanos, que constitui uma importante contribuição que a ciência do esporte pode oferecer ao alto rendimento, foi outro ponto analisado pela auditoria do TCU.

125 Em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, foi apontado que:

o conhecimento produzido na área não atende à demanda para preparação de atletas de alto rendimento, havendo uma deficiência na área de pesquisa aplicada ao esporte no Brasil. Segundo a FGV (2009), A Rede Cenesp não teve os resultados esperados na produção de conhecimentos acadêmicos específicos ou na articulação da pesquisa acadêmica com a comunidade esportiva.

126 Em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com professores de universidades ligadas à Rede Cenesp foram feitas as seguintes observações (foi dada garantia de sigilo ao nome dos entrevistados):

A Rede Cenesp é tão somente um grande celeiro de produção acadêmica, restrita a alguns poucos. Não transforma o esporte e não aplica o conhecimento na prática. Os benefícios não chegam aos atletas.

A Rede Cenesp e a universidade vêm dando maior foco na questão teórica acadêmica. Há um foco nas questões comuns a diversas modalidades. A discussão técnica tem que avançar. Há ausência de foco em questões táticas e técnicas.

A Rede Cenesp faz muita pesquisa com poucos resultados práticos. Estuda-se para continuar estudando.

Não há pesquisa em esporte. Há pesquisa em áreas afins do esporte. A investigação de aspectos fundamentais, aplicados em atletas brasileiros não é publicada em revistas de impacto internacional. Só há revistas de impacto internacional para publicação acadêmica. O objetivo tem sido, na maioria das vezes, só a publicação. O foco deveria ser o desempenho do atleta e não puramente o conhecimento científico.

127 É necessário que haja maior aplicabilidade para o conhecimento gerado pela Rede Cenesp. Segundo os gestores da SNEAR, deveria haver mais pragmatismo da academia de maneira que se voltasse mais para a realidade de campo do atleta. De acordo com o estudo da FGV:

para que a pesquisa seja efetiva e alcance o atleta, sua agenda precisa ser pautada pela busca do conhecimento que serve como instrumento prático de melhora da atividade de atletas, treinadores, médicos, cientistas e profissionais relacionados ao esporte (FGV, 2009).

128 Conforme destacado em entrevista realizada com gestores da SNEAR, “a universidade precisa chamar alguém que consiga se comunicar com o esporte, pois sua interlocução com a comunidade esportiva encontra-se deficiente”. As universidades, pelo seu perfil estritamente acadêmico, muitas vezes se coloca, ainda que não intencionalmente, distante das práticas esportivas, em contraposição ao perfil técnico da comunidade esportiva, o que acaba por gerar barreiras

de comunicação entre esses atores. Nota-se que a Portaria GM/MET n° 221/2002 não explicita a definição de responsabilidade quanto à função de articulador entre a Rede Cenesp e a comunidade esportiva.

129 Na Ata da Reunião da Rede Cenesp de 18/12/2006, foi apontado o fato de que há treinadores que apresentam dificuldades em assimilar os conhecimentos advindos da Rede Cenesp. Na Ata de 06/03/2008, foi sugerido que houvesse a preparação de um profissional que pudesse fazer a ligação entre o laboratório e o campo, para facilitar o acompanhamento da Rede Cenesp na área de treinamento.

130 O desconhecimento acerca da utilidade dos produtos da Rede Cenesp foi apontado por 67% das federações esportivas que responderam à pesquisa do TCU. Em expediente encaminhado ao Tribunal, a Confederação Brasileira de Lutas Associadas declarou que “[...] nas ocasiões em que a Rede Cenesp foi contactada e utilizada, não houve nenhum tipo de resposta às necessidades da confederação. Testes foram realizados, mas não foram passados os resultados para utilização prática”.

131 Por meio do Ofício n° 95/2010/GABAR/SNEAR/ME, a SNEAR informou que o atendimento das demandas da comunidade esportiva tem sido pequeno em relação à necessidade e a possibilidade técnica de atendimento por parte da Rede Cenesp. A percepção do gestor é de que:

Existe uma subutilização dos produtos e serviços e também do potencial da Rede Cenesp pela comunidade esportiva de alto rendimento. Várias indagações sobre os motivos disso já foram levantadas, entre elas o perfil estritamente acadêmico e distante da prática esportiva dos membros da Rede; as diversas obrigações paralelas desses profissionais que dificultam o foco na ação do Cenesp; a dificuldade de adequação das IES à dinâmica de local e tempo do esporte de alto nível; a diferença do nível de formação entre treinadores e os membros da Rede que faz com que, muitas vezes, haja um constrangimento dos treinadores que se afastam do conhecimento acadêmico; a predominância do empirismo ligado à experiência na maioria das modalidades que causa repulsa ao cientificismo; o receio de atletas em serem apenas “cobaias” de artigos científicos, entre outras.

132 Outra função atribuída à Rede Cenesp refere-se ao desenvolvimento de profissionais do esporte por meio de cursos de especialização e educação continuada para treinadores, professores de Educação Física e outros profissionais do esporte.

133 Na pesquisa, o TCU questionou as confederações/federações acerca das áreas em que a Rede Cenesp prestou auxílio no desenvolvimento do seu potencial esportivo. Nenhuma delas assinalou a formação de treinadores. Todavia, 73% dessas entidades e 62% dos clubes apontaram a formação de treinadores como área prioritária a receber o apoio da ciência do esporte. Nos Relatórios de Atividade da Rede Cenesp (2005 a 2009) não foi observada a realização de cursos específicos para formação de treinadores, embora essa seja uma demanda da comunidade esportiva apontada nas pesquisas.

134 No estudo da Fundação Getúlio Vargas (2009), foi apontado que:

[...] existe um problema de articulação na Rede e falta de resultados práticos de projetos. Mais especificamente, a falta de uma política que apoiasse realmente as ações da Rede ou promovesse a continuidade de projetos realizados isoladamente fez com que não houvesse uma conexão real entre as instituições que formam a Rede, o COB/CPB e as confederações (FGV, 2009).

135 O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – Exercício 2008 registra alternância de estratégias de atuação do Ministério do Esporte via Rede Cenesp com descontinuidade de apoio a projetos realizados isoladamente. Essa pode ser uma das razões para a interrupção, em 2010, no apoio financeiro prestado pela SNEAR à Rede Cenesp.

136 Por meio da análise das Atas de Reuniões da Rede Cenesp, verifica-se que sua atuação começou a ser questionada pelo Ministério do Esporte em meados de 2008, ocasião em que se iniciaram trabalhos para sua reestruturação. Na ata da última reunião, datada de 11/09/2008, foi apresentado projeto de uma nova portaria para instituir Regimento Interno da Rede Cenesp. No entanto, não houve a implementação dessa nova portaria, nem de ações voltadas para a reestruturação da Rede.

137 Ficou evidenciada também a baixa expectativa de controle sobre os recursos repassados à Rede Cenesp. Não ficou evidenciada a realização de fiscalizações in loco pela SNEAR. No Anexo VI do Ofício nº 95/2010/GABAR/SNEAR/ME é mencionado que o monitoramento da execução dos convênios ocorre por meio dos relatórios de atividade encaminhados pelos centros da Rede, consolidado em planilhas.

138 Apesar de todas as fragilidades apontadas na atuação da Rede Cenesp, o ministério reconheceu sua importância por meio do Ofício nº 95/2010/GABAR/SNEAR/ME, ao se pronunciar no seguinte sentido:

O ME acredita que a Rede CENESP representa o que há de mais importante no desenvolvimento da ciência e tecnologia esportiva no Brasil. A Rede tem os principais teóricos do esporte nacional nas diversas áreas de conhecimento, tem as principais Instituições de Ensino Superior da área de esporte, tem os melhores laboratórios do país e, portanto, tem plenas condições para servir, de maneira adequada, a comunidade esportiva nacional.

139 Em virtude do exposto anteriormente, cabe recomendar à SNEAR/ME que

- a) estructure um plano estratégico para o direcionamento dos recursos disponíveis à Rede Cenesp que contemple: a.1) levantamento das necessidades da comunidade esportiva, principalmente quanto a métodos e técnicas de melhoria de resultados por modalidade esportiva; a.2) critérios de escolha e priorização do público alvo a receber apoio da Rede; a.3) aplicação de conhecimento científico na formação de atletas, prevenção e recuperação de lesões, programas de treinamento personalizado e apoio multidisciplinar, sobretudo psicológico, nutricional e médico; a.4) formação de técnicos/treinadores de atletas e árbitros; a.5) cursos de especialização na área de gestão esportiva; a.6) produção de conhecimentos científico e serviços traduzidos para uma linguagem mais acessível e apropriada à intervenção profissional; a.7) a interação do Conselho da Rede com a comunidade esportiva, incluindo a consulta e/ou participação de representantes dos comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiro, do Conselho Formador de Atletas Olímpicos da Confederação Brasileira de Clubes, das entidades de administração esportiva e dos atletas; a.8) o papel institucional do Ministério do Esporte como articulador, coordenador e formulador de diretrizes estratégicas para ações da Rede e avaliador dos resultados;
- b) aprimore a sistemática de monitoramento das ações da Rede Cenesp financiadas pelo Ministério do Esporte, de modo a incluir análise da aderência e utilidade das intervenções e estudos produzidos às demandas da comunidade esportiva.

## 5 APOIO FINANCEIRO PRESTADO PELO MINISTÉRIO DO ESPORTE AOS ATLETAS

140 A Bolsa-Atleta é uma ação do governo federal, gerenciada pelo Ministério do Esporte, instituída, em 2004, com a publicação da Lei nº 10.891 (regulamentada pelo Decreto nº 5.342/2005 e alterada pela Lei nº 11.096/2005). Seu objetivo é auxiliar, por meio de um repasse mensal fixo, o desenvolvimento e a preparação esportiva de atletas de alto rendimento que não possuem patrocínio e cumpram os pré-requisitos estabelecidos na legislação.

141 De acordo com o § 2º do art. 1º da lei que instituiu a Bolsa-Atleta, foram criadas: a) a categoria atleta estudantil, destinada aos estudantes que participem com destaque dos Jogos Escolares e Universitários Brasileiros; b) a categoria atleta nacional, relativa aos atletas que tenham participado de competição esportiva em âmbito nacional; c) a categoria atleta internacional, relativa aos atletas que tenham participado de competição esportiva no exterior; d) a categoria atleta olímpico e paraolímpico, relativa aos atletas que tenham participado de Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

142 O atleta que cumprir os requisitos mencionados anteriormente pode se candidatar a receber o auxílio oferecido pelo Ministério do Esporte. Assim, aberto o período de inscrição, o candidato preenche um formulário com seus dados pessoais e relativos à modalidade que pratica com seus resultados e encaminha, juntamente com a documentação exigida pela legislação, para a SNEAR. Após a chegada da documentação, a Secretaria faz a análise e, em caso positivo, concede a bolsa por um período de 12 meses, a ser depositada mensalmente.

143 Tendo em vista a importância desse auxílio para o atleta e de que se trata da ação de maior materialidade no programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão, a auditoria avaliou a forma com que o Ministério do Esporte tem operacionalizado a concessão de bolsas no que tange à priorização de atendimento e à tempestividade na sua concessão.

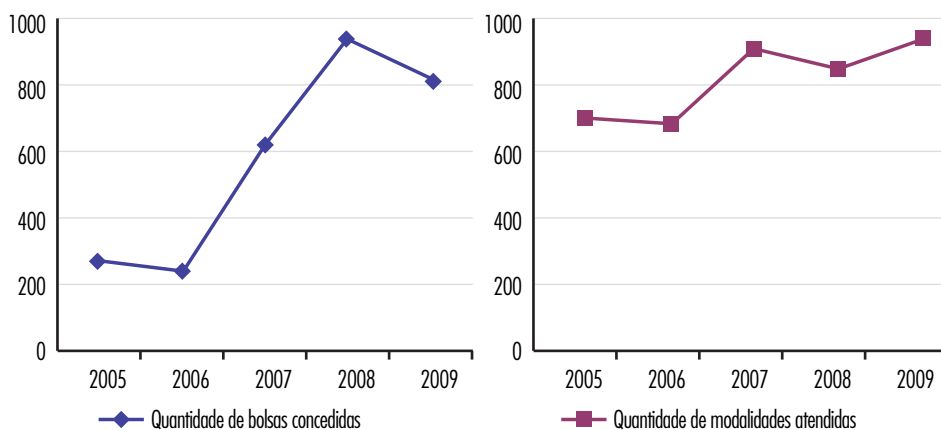
### 5.1 Risco de perda da priorização das modalidades olímpicas e paraolímpicas

144 A auditoria identificou oportunidades de melhoria na operacionalização da Bolsa-Atleta, em especial no que diz respeito à reversão da tendência de queda no percentual de bolsas concedidas para modalidades olímpicas e paraolímpicas, que, nos termos da legislação vigente, deveriam ser priorizadas em relação às demais.

145 O art. 1º da Lei nº 10.891/2004 estabelece como prioridade na concessão da Bolsa-Atleta o atendimento a atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas. Atletas de destaque de outras modalidades também poderão receber o apoio financeiro do Ministério do Esporte, mas de

forma supletiva (art. 5º da Lei nº 10.891/2004), mediante indicação das entidades nacionais dirigentes dos respectivos esportes, referendada por histórico de resultados e situação nos rankings nacional e/ou internacional da respectiva modalidade.

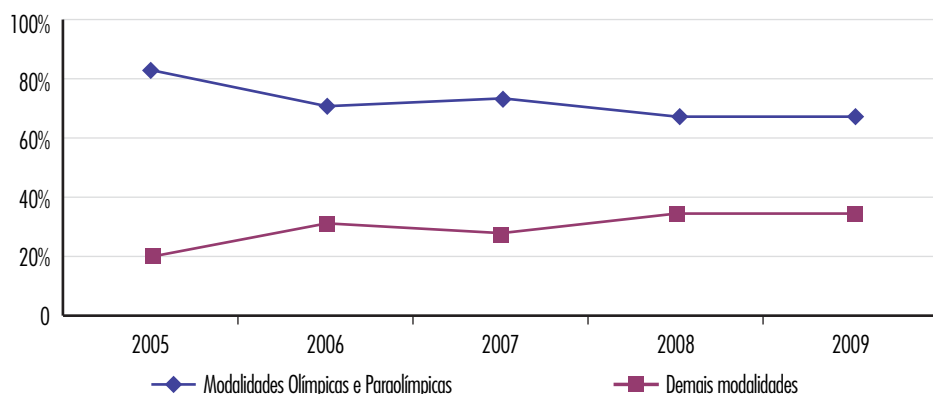
146 A SNEAR encaminhou ao TCU informações relativas às bolsas concedidas no período de 2005 a 2009, cujo quantitativo anual pode ser observado no Gráfico 13. Foram concedidas 10.248 bolsas no período, com significativo crescimento a partir de 2007, induzido pela realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro e pela maior divulgação da ação. Faz-se necessário ressaltar que o número de modalidades olímpicas varia muito pouco ao longo dos jogos olímpicos, ficando, nas últimas décadas, ao redor de 30. Portanto, o crescimento observado na quantidade de modalidades atendidas pela Bolsa-Atleta indica que atletas das demais modalidades (não olímpicas) estão gradualmente se inserindo ao programa.



**Gráfico 13**  
Histórico da quantidade de Bolsas-Atleta concedidas por ano e número de modalidades atendidas, de 2005 a 2009

Fonte: SNEAR.

147 Verificou-se que, no período de 2005 a 2009, houve uma redução no percentual de participação das modalidades olímpicas e paraolímpicas em relação ao total de bolsas concedidas. A proporção, que, em 2005, era de 81% (com 11% de não olímpicas e não paraolímpicas), fechou, em 2009, como 67% (com 33% para as demais modalidades). Ainda assim, se mantém a priorização exigida pela Lei nº 10.891/2004, como pode ser verificado no Gráfico 14.



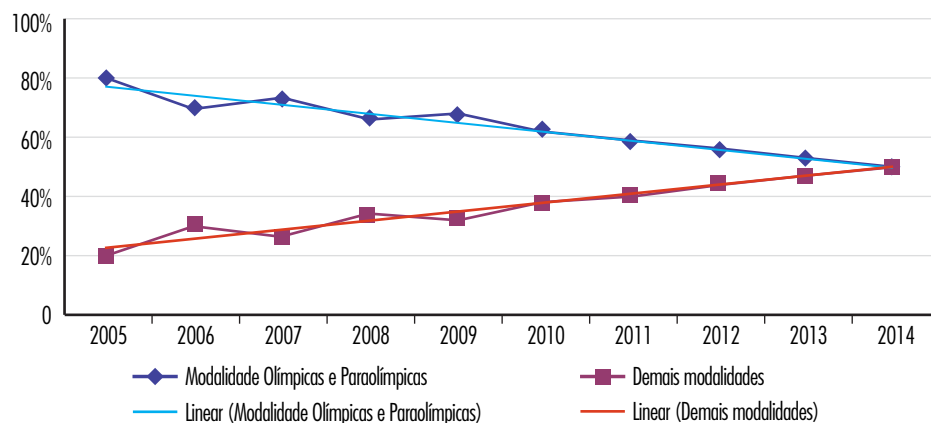
**Gráfico 14**  
Proporção de Bolsas-Atleta concedidas, por tipo de modalidade esportiva, de 2005 a 2009

Fonte: SNEAR.

148 Atenção deve ser dada pela SNEAR ao fato de que, mantendo-se o comportamento observado no período 2005-2009, há risco de perda da priorização da Bolsa-Atleta, que pode ser verificado delineando-se sua tendência de comportamento para os próximos cinco anos (2010-2014), conforme apresentado no Gráfico 15. É preciso fazer a ressalva de que, em virtude do pouco número de observações – referente somente aos cinco anos de existência da Bolsa-Atleta – a tendência deve ser tratada como uma possibilidade oferecida pelo modelo.

**Gráfico 15**

Possível tendência na concessão da Bolsa-Atleta para os anos de 2010 a 2014, por modalidade, mantidas as condições verificadas nos anos anteriores



Fonte: SNEAR (Bolsas-Atleta concedidas de 2005 a 2009); Equipe de auditoria (Tendência 2010-2014).

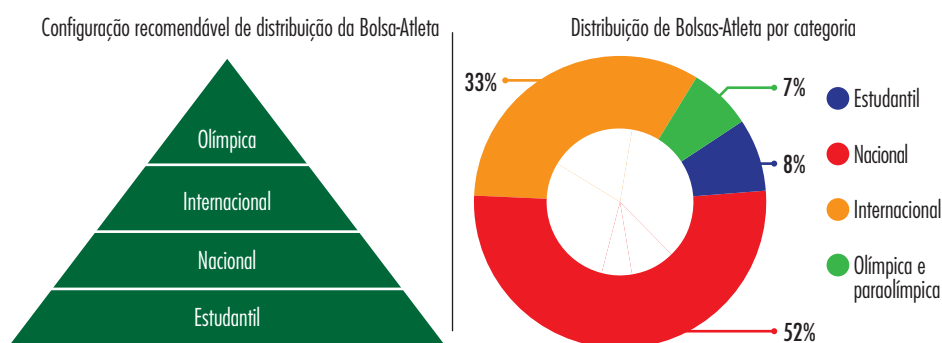
149 Sobre essa questão, o gestor destacou que a Portaria GM/ME nº 151/2010 estabeleceu como parâmetro de priorização entre modalidades olímpicas e paraolímpicas versus outras modalidades a relação de 85/15. Por sua vez, a Medida Provisória nº 502, de 20/09/2010, limita em 15% os recursos da bolsa para modalidades que não estão no programa olímpico ou paraolímpico. Com esses normativos, portanto, adotam-se medidas para mitigar o risco da perda de priorização apontado pela auditoria.

## 5.2 Baixa vinculação do programa ao atleta de base

150 A auditoria constatou pequena participação da categoria estudantil no total de Bolsas-Atleta concedidas. De 2005 a 2009, essa categoria correspondeu a 8% das bolsas. Um modelo adequado na participação de cada categoria de bolsa pode ser visualizado por meio de uma pirâmide, em que a base é larga e composta por atletas estudantis, enquanto o ápice é estreito e formado pelos atletas de elite. O Gráfico 16 ilustra essa configuração.

**Gráfico 16**

Percentual de bolsas concedidas por categoria, no período de 2005 a 2009.



Fonte: Equipe de auditoria (configuração recomendável); SNEAR (distribuição de Bolsa-Atleta).

151 Foram identificadas como causas para a baixa participação da categoria estudantil:

- a) critério de idade mínima estabelecido pela legislação;
- b) Olimpíadas Escolares como única competição utilizada para selecionar os atletas estudantis;
- c) reduzido número de modalidades que integram as Olimpíadas Escolares;
- d) não encaminhamento de atletas estudantis para o recebimento da bolsa.

152 O art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.891/2004 estabelece que a idade mínima para receber a Bolsa-Atleta estudantil é de 12 anos. Assim, crianças com potencial para a prática do esporte de rendimento não podem ser apoiadas financeiramente pelo Ministério do Esporte. Essa situação é especialmente comprometedoras em modalidades cujo desenvolvimento é precoce, como ocorre na Ginástica.

153 Outra restrição é a ausência de diversas modalidades olímpicas e paraolímpicas nas Olimpíadas Escolares, o que inviabiliza o apoio aos atletas estudantis que as praticam, já que a legislação condiciona a concessão de bolsa à obtenção de resultado nesses jogos, sendo essa a única competição utilizada para esse fim. Nas Olimpíadas Escolares de 2009 havia nove modalidades, sendo quatro coletivas (basquetebol, futsal, handebol, voleibol) e cinco individuais (atletismo, judô, natação, tênis de mesa e xadrez). Destas, sete são olímpicas (excluem-se o futsal e o xadrez).

154 Até agosto de 2010, a Bolsa-Atleta não previa a existência de uma categoria destinada aos atletas de base que não se enquadrem na categoria estudantil definida pela legislação. Como as Olimpíadas Escolares constituem a única forma que o atleta possui para pleitear a bolsa estudantil, mesmo que o aluno seja praticante de uma das sete modalidades olímpicas presentes nesses jogos, caso fique impossibilitado de participar, não há uma segunda alternativa para obter a bolsa. Nas demais modalidades, o atleta de base só poderá ser apoiado se obtiver algum resultado que o credencie para pleitear a bolsa nas categorias nacional, internacional ou olímpica.

155 Com a edição da Medida Provisória nº 502, em setembro de 2010, foi incluído na Bolsa-Atleta a categoria Atleta de Base, que é destinada aos atletas que participem com destaque das categorias iniciantes, a serem determinadas pela respectiva entidade nacional de administração esportiva. A bolsa Atleta de Base visa suprir a lacuna da categoria Estudantil, que não contempla esportistas de destaque em categorias iniciantes de todas as modalidades olímpicas, seja porque a modalidade não está incluída em competições nacionais estudantis ou porque o atleta de base passou da idade de receber a bolsa Estudantil.

156 Ocorre que sem um direcionamento por parte da SNEAR na divulgação e orientação aos atletas de base sobre esse benefício financeiro, corre-se o risco, a exemplo do ocorrido com a bolsa Estudantil, de que a expansão prevista na legislação, por si só, não seja condição suficiente para que a cobertura dessa ação governamental esteja aderente ao modelo ilustrado no Gráfico 16. Essa, portanto,

deve ser uma estratégia a ser perseguida pela SNEAR nas próximas etapas de concessão da bolsa.

157 Em face do exposto, propõe-se recomendar à SNEAR que induza a ampliação da cobertura do Programa Bolsa-Atleta na categoria estudantil e no atendimento a atletas da base que praticam modalidades olímpicas e paraolímpicas que não integram as competições nacionais estudantis ou que passaram da idade de receber a bolsa Estudantil.

### **5.3 Insuficiência nos mecanismos de controle e tempo excessivo de análise, concessão e pagamento do benefício ao atleta**

158 Foram discutidas com os gestores da SNEAR duas oportunidades de melhoria nos mecanismos de controle da concessão da Bolsa-Atleta: o acompanhamento do desempenho do atleta beneficiado; e a maior tempestividade na concessão do benefício.

159 A legislação que instituiu a Bolsa-Atleta não fez menção de como o Ministério do Esporte acompanhará o desempenho esportivo do atleta que está sendo apoiado financeiramente. O art.13 da Lei nº 10.891/2004 prevê a necessidade de prestação de contas dos recursos recebidos, tendo como um de seus documentos uma declaração da respectiva entidade desportiva, ou da instituição de ensino no caso da categoria estudantil, atestando que o atleta beneficiado encontra-se em plena atividade esportiva. Mesmo com essa obrigatoriedade, a auditoria constatou que, de 554 atletas pesquisados, 35 deles não participaram de qualquer competição no ano de 2009.

160 Além disso, a simples obtenção do resultado pelo estudante nos jogos estudantis, até a 3ª colocação em modalidades individuais ou estar dentre os 24 melhores nas coletivas, o credencia para solicitar a bolsa. A legislação não faz qualquer tipo de exigência sobre a qualidade do resultado alcançado. É interessante que esse resultado, quando possível, seja comparado com outros da mesma faixa etária ou com algum outro parâmetro, definido por um protocolo científico. A confederação poderia ser integrada ao processo de concessão da bolsa e opinar, mesmo sem caráter vinculado para a SNEAR, se o índice obtido pelo atleta na competição, em sua categoria, é um indicativo de que possui as condições e habilidades necessárias para ser um atleta de rendimento e se destacar no futuro em competições internacionais. O objetivo dessa análise é melhorar a focalização do processo de concessão de bolsa, apoiando atletas que de fato possuam potencial esportivo para alcançar bons resultados em competições de relevo para a modalidade.

161 Outro importante aspecto relativo ao processo de concessão da Bolsa-Atleta diz respeito à sua tempestividade. Para analisar essa questão, O TCU solicitou à SNEAR o envio de informações relativas aos pedidos por bolsa feitos em 2009. Foram encaminhadas as informações da data da solicitação do benefício e do 1º pagamento.

162 Constatou-se que o tempo médio entre a entrada com a solicitação no Ministério do Esporte e o recebimento do 1º pagamento foi, em média, de 417 dias, ou seja, mais de um ano, considerado demasiadamente excessivo. Nas opiniões manifestadas na pesquisa, atletas e representantes de confederações e federações esportivas corroboram da necessidade de tornar o processo de concessão mais ágil e tempestivo. A Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos relacionou em ofício encaminhado ao TCU, sete atletas que apesar de estarem na listagem, não receberam a bolsa no ano de 2009. Para atletas carentes que utilizam os recursos da bolsa para custear seus gastos com alimentação e transporte, essa demora favorece o abandono do esporte e a procura por uma oportunidade no mercado de trabalho.

163 A preocupação com a necessidade de redução do prazo de concessão da Bolsa foi manifestada pelo gestor no Ofício nº 194/SNEAR/ME, de 31/08/2010. Foi relatada a adoção de providências para a informatização do processo de inscrição e acompanhamento da concessão do benefício. Foi ressaltado que técnicos da SNEAR estão sendo enviados a eventos esportivos para fazer apresentações ilustrativas, tirar dúvidas e prestar esclarecimentos sobre o programa Bolsa-Atleta, inclusive esclarecer a diferença entre atleta contemplado (aquele com direito à Bolsa e com requisitos por cumprir) e atleta bolsista (aquele entregou em tempo hábil toda a documentação exigida e, portanto, recebe a bolsa). A causa apontada para a restrição da concessão de mais bolsas diz respeito unicamente à disponibilidade orçamentária.

164 Em face do exposto, considera-se necessário recomendar à SNEAR a adoção das seguintes medidas:

- a) que institua sistemática, seja por meio de um sistema informatizado e/ou por fiscalizações por amostragem, a fim de acompanhar o desenvolvimento esportivo dos atletas contemplados com a Bolsa-Atleta;
- b) que reestruture o processo de análise, concessão e pagamento da Bolsa-Atleta, de forma a atender com maior tempestividade as solicitações encaminhadas pelos atletas, reduzindo o tempo médio entre a data de entrada da solicitação no Ministério do Esporte e o recebimento do 1º pagamento, que em 2009 ultrapassou a um ano.

## 6 PERSPECTIVA DO PÓS-CARREIRA DOS ATLETAS

165 A carreira do atleta tem uma duração relativamente curta. Caso não seja bem administrada acarretará sérias consequências à vida do desportista e de sua família. O pós-carreira é uma fase delicada, não sendo raros os casos de ex-atletas afetados pelo desemprego, provocado em grande medida pelo não acesso à qualificação profissional durante os anos dedicados ao esporte.

166 A preocupação com o pós-carreira foi manifestada no XIII Congresso Olímpico, em Copenhague, em 2009, pelo presidente do Comitê Olímpico Internacional (COI), Jacques Rogge, ao afirmar:

Nós vamos encontrar novas maneiras de compartilhar os valores olímpicos com os jovens do mundo e levá-los aos envolvidos no esporte. Vamos dobrar nossos esforços para proteger a saúde e a segurança dos atletas, e ajudá-los a se preparar para a vida depois do esporte.

167 Os especialistas ouvidos nesta auditoria corroboram que a dificuldade para seguir trabalhando na modalidade tem sido um problema enfrentado pelos atletas brasileiros. O Comitê Olímpico Americano (USOC) possui um programa que busca auxiliar os atletas da elite de nível nacional em suas transições de carreira esportiva. A percepção é de que **“a prioridade dos atletas de elite é se concentrar em sua carreira esportiva, todavia, há um ponto na vida em que as pessoas precisam tomar decisões sobre sua carreira pós-atlética e seu futuro”**. Nesse programa os atletas podem receber recursos personalizados e serviços de gestão de carreira, ter o acesso a uma variedade de seminários e assistência na procura de emprego.

168 No Brasil, nem o COB nem a SNEAR possuem semelhante programa, tendo em vista que suas prioridades estão direcionadas para preparar os atletas brasileiros para o horizonte das próximas duas olimpíadas.

169 Diversos motivos podem levar ao encerramento da carreira, podendo ser citados o declínio da performance devido ao avanço da idade, lesões, ou mesmo a busca de outras ocupações na vida.

170 Tendo em vista a relevância do tema, a auditoria abordou a perspectiva do pós-carreira do atleta a partir dos seguintes pontos: a) conciliação entre a educação formal e as atividades de treinamento e competição; b) condições para permanecer trabalhando na área esportiva; c) ações de assistência complementar ao atleta.

## 6.1 Dificuldades de conciliação entre educação formal e o desenvolvimento do atleta

171 Apesar do art. 67, inciso IV, da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) preconizar que o adolescente aprendiz, assistido por entidade não governamental, deva ter sua frequência à escola garantida, verificou-se que há grandes dificuldades para os atletas conciliarem os treinamentos com as obrigações escolares.

172 Em alguns países o esporte é realizado através de escolas e universidades e, posteriormente, em times profissionais. O exemplo mais proeminente desse modelo são os Estados Unidos da América. No Brasil, são os clubes que desempenham o papel central na disseminação do esporte. Esse fenômeno gera alguns problemas, pois muitos atletas brasileiros não seguem, paralelamente ao desenvolvimento esportivo, uma carreira estudantil ou profissional.

173 Essa dificuldade, em certa medida, advém do fato de as entidades formadoras de atletas possuírem uma concepção notadamente mercadológica do esporte, esforçando-se na obtenção do desempenho esportivo e, em alguns casos, relegando a educação dos jovens a um segundo plano.

174 Projetar um pós-carreira digno é, sobretudo, buscar garantir ao jovem o seu desenvolvimento como atleta paralelamente com a sua formação acadêmica ou técnico-profissional. Veja que o atleta-estudante tem dificuldades semelhantes aos de alta performance, pois enfrentam a questão de ter de escolher entre o esporte e os estudos, por exemplo, pelo fato dos técnicos, dirigentes ou a família não acreditarem que consiga manter-se concentrado e motivado à carreira estudantil. Isso certamente acarreta falta de motivação para se dedicar aos estudos.

175 Em pesquisa com 140 ex-atletas brasileiros adolescentes de futsal, Hallal et al (2004) indicaram as causas mais comuns de abandono deste esporte pelos entrevistados: prejuízo nos estudos (36%); falta de apoio do técnico (31%); intensidade dos treinamentos ou cansaço (22%); preferência do treinador por outros colegas (21%); e dificuldade de relacionamento com o técnico (21%).

176 No trabalho de campo, a equipe de auditoria observou que, não obstante ser considerado um dos melhores centros de treinamento do país, e de fato possui uma estrutura compatível com o nível atingido pelo vôlei, o Centro de Treinamento da Confederação Brasileira de Vôlei (CBV), em Saquarema/RJ, não dispõe de uma estrutura que permita aos jovens das seleções de base frequentarem com regularidade as aulas. Os jogadores permanecem cerca de quatro meses internados, ocasião em que, segundo a administração do Centro, voltam aos seus lares quinzenalmente a fim de “resolverem problemas escolares”.

177 Esse fato pode revelar que o aumento do nível de profissionalização de uma modalidade não implica necessariamente em melhorias nas condições para que os atletas possam compatibilizar as atividades esportivas com a educação formal. A idealização de um projeto dentro do esporte feita pelos familiares, distante às vezes

de uma visão da realidade, também dificulta o enfrentamento do problema, pois, muitas das vezes, colocam em lados opostos os estudos e uma carreira esportiva promissora. Assim, qualquer modelo de desenvolvimento esportivo aplicado aos atletas brasileiros deve contemplar medidas que favoreçam a frequência na escola e na universidade. O Ministério do Esporte, desta forma, não pode se esquivar de incluir tais providências em sua política de EAR.

## **6.2 Dificuldade do atleta em permanecer trabalhando no esporte após o fim da carreira**

178 De acordo com artigos de especialistas, assim como o estudo produzido pelo Sports Policy Factors Leading to International Sporting Success (SPLISS, 2006), o fim de carreira do atleta deve ser uma preocupação dos patrocinadores do EAR, tendo em vista o risco existente de desistência por parte de um grande número de potenciais talentos. A própria Política Setorial para o EAR estabelece como objetivo **“proporcionar aos atletas e para-atletas, ao longo de suas carreiras esportivas, a possibilidade de capacitarem-se intelectual e profissionalmente”**. Todavia, verificou-se que a SNEAR não possui uma ação que contemple o pós-carreira.

179 O fim da carreira esportiva geralmente envolve uma adaptação a um novo estilo de vida, no qual o esporte passa a ocupar um espaço geralmente secundário. Nesse ambiente, o principal desafio consiste em se adaptar a esse estilo de vida diferente do esporte e começar uma nova carreira profissional dentro ou fora dele.

180 Trabalhar como técnico é um grande anseio dos atletas. A pesquisa realizada pelo TCU com 210 atletas de todo o país revelou que 35% dos entrevistados pretendem se tornar técnico e 29% professor de educação física, o que demonstra a intenção desses profissionais em continuarem na área desportiva.

181 Um dos óbices enfrentados pelos atletas postulantes a técnico de modalidade esportiva decorre de imposição legal, e levada a cabo pelo Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), que trata da obrigatoriedade dos profissionais serem formados em Educação Física e registrados no Sistema CONFEF/CREFs. Tentou-se recentemente, mediante a inserção do artigo 90-E na Lei Pelé, através do Projeto de Lei nº 5.186/2005, a criação da figura do monitor esportivo nos moldes existentes no futebol. Essa iniciativa não prosperou, pois foi vetada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Tal fato representou uma vitória importante para os conselhos de educação física, que tiveram sua posição reafirmada pelo legislador.

182 Segundo a obra “Career termination issues among elite athletes” (1993), o Comitê Olímpico dos Estados Unidos desenvolveu um manual, em 1989, **“destinado a ajudar os atletas de elite a compreender questões importantes relacionadas com o término da carreira e orientá-los na elaboração de um plano para sua carreira pós-competição”**. Essa boa prática poderia ser replicada aqui no Brasil, a fim de orientar os atletas nesse sentido.

183 No que respeita à formação técnico-profissional, existe pouca ênfase no potencial desse mercado de trabalho. Representantes das confederações manifestaram a dificuldade de encontrar mão de obra especializada para apoio às modalidades, tais como mantenedores de armas, ferradores de cavalo, auxiliares de enfermagem veterinária, tratadores etc.

184 A pesquisa aplicada pelo TCU também questionou o atleta sobre a possibilidade de abandonar os treinamentos e competições por falta de perspectivas profissionais após o final de carreira. 16% dos respondentes consideraram que há razoável probabilidade de desistir, 14% consideraram grande e 11% muito grande. Ou seja, pelo menos 41% dos entrevistados consideram real a possibilidade abandonar a carreira por falta de perspectivas no pós-carreira. Uma nova modelagem socioeducacional para os atletas brasileiros é, portanto, necessária para minimizar o risco desse abandono de fato ocorrer.

### **6.3 Contrato de trabalho do atleta não é registrado**

185 Embora a Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) defina no art. 34, inciso I, que a entidade de prática desportiva empregadora deva registrar o contrato de trabalho do atleta profissional na entidade de administração nacional da respectiva modalidade desportiva, verifica-se que tal procedimento não é cumprido nas modalidades olímpicas, com exceção do futebol.

186 Boa parte dos atletas das modalidades olímpicas no Brasil pratica o esporte de maneira não-profissional, através do recebimento de Bolsa-Atleta, patrocínio, e, algumas vezes, às suas próprias expensas ou por puro diletantismo.

187 Além disso, o único esporte olímpico no país que possui a sua profissão regulada por lei específica é o futebol. Entretanto, tal fato evidentemente não impede que uma parcela de atletas esteja sujeita a relações de trabalho com as entidades esportivas.

188 As relações dos atletas com os clubes são regidas, em alguns casos, por prescrições próprias da Lei Pelé, e, na maioria das situações, pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), uma vez que configuram relações de emprego. Logo, não apenas do ponto de vista jurídico, mas também fático, há atletas tidos como profissionais em diversas modalidades esportivas, posto que, para o ordenamento jurídico brasileiro, o atleta profissional é aquele que celebra contrato de trabalho com a entidade desportiva nos moldes do caput do art. 28 da Lei 9.615/1998, ou seja, pratica o desporto de alto rendimento de acordo com o inciso I, do parágrafo único, do art. 3º, desta mesma Lei.

189 Ainda nesse contexto, é de conhecimento público, e as Cortes trabalhistas têm recorrentemente tratado do assunto, que algumas entidades esportivas, mormente as do futebol, buscam escamotear nos contratos de cessão de arena e imagem, parcelas que deveriam compor os contratos de trabalho. Isso impede que valores sejam recolhidos a fim de garantir direitos trabalhistas, previdenciários e de assistência complementar dos atletas.

190 Foi observado nas visitas de estudo e nas entrevistas com especialistas que as confederações, de modo geral, dão pouca importância ao tema e, em grande medida, limitam sua atuação a uma minoria de atletas considerados excepcionais, aqueles que, em alguns casos, já não dependem da prática desportiva profissional para sua sobrevivência. No entanto, ignoram que quanto mais estruturada a modalidade estiver, maior interesse despertará nos jovens com conseqüente reflexo na disseminação da prática e aquecimento do mercado esportivo da modalidade. Por óbvio, esse problema não ocorre com todas as modalidades, na medida em que a maioria ainda não possui uma estrutura profissional.

#### **6.4 Lacunas no sistema de assistência complementar ao atleta profissional**

191 Constatou-se que os atletas das modalidades olímpicas, exceto o futebol, estão excluídos do sistema de assistência complementar ao atleta profissional, de responsabilidade da Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP).

192 No Brasil, a primeira iniciativa voltada para a qualificação alternativa e para readaptação do atleta profissional surgiu com a Lei nº 6.269/1975, que instituiu o Fundo de Assistência Complementar ao Atleta Profissional.

193 O sistema que tinha como viga mestra esse fundo de assistência era vinculado ao Ministério da Educação e Cultura. A implantação e a execução ficavam a cargo de instituições sem fins lucrativos, sob a denominação de Associação de Garantia ao Atleta (AGAP). Essas associações encontravam-se inicialmente presentes nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e no Distrito Federal.

194 Posteriormente, a Lei Zico (Lei nº 8.672/1993) reuniu num único fundo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Desporto (FUNDESP), dois fundos, o Fundo de Assistência Complementar ao Atleta Profissional e o Fundo de Promoção ao Esporte Amador, este criado em 1989, por meio da Lei nº 7.752, com a finalidade de apoiar financeiramente projetos de caráter desportivo enquadrados na Política Nacional de Desporto.

195 O FUNDESP possuía natureza autárquica e administração tripartite, constituída por representantes dos Ministérios da Educação, do Trabalho e da Previdência Social. A ação de apoio aos atletas era formalizada através de convênios com as AGAP, para prestação de serviços eminentemente assistenciais.

196 Em 1995, foi fundada a entidade privada denominada Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP), cujo objetivo consistia em reunir as AGAP.

197 Três anos depois, com a edição da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), o papel central na administração do sistema de assistência complementar ao atleta profissional passou à aludida FAAP.

198 A FAAP vem apoiando atualmente apenas os atletas profissionais e em formação da modalidade de futebol. Sua atuação consiste prioritariamente nas seguintes ações: a) fornecimento de bolsas de estudo para cursos do ensino fundamental, médio, superior, supletivo e profissionalizante; b) doação de cestas básicas para atletas carentes; c) auxílio funeral; d) auxílio saúde – compreendendo a aquisição de medicamentos, específicos e de uso contínuo, exames laboratoriais e radiológicos, quando identificada doença que dependa de tratamento contínuo; e) encaminhamento para emprego; f) assessoria jurídica.

199 Durante o trabalho de campo, foi constatado, junto à administração da FAAP, que somente os atletas, clubes e entidades da modalidade de futebol vêm contribuindo para o sistema, razão pela qual essa Federação somente tem apoiado os atletas daquela modalidade. Tal procedimento pode ser atribuído a algumas causas, uma delas seria o entendimento segundo o qual somente o futebol, dentre os esportes olímpicos praticados no país, é considerado profissional. Essa visão, por sua vez, decorre de dois fatores primordiais. O primeiro é a existência de lei (Lei nº 6.354/1976) regulando apenas a atividade de atleta de futebol. O segundo diz respeito à inovação trazida, no ano de 2000, no caput do art. 94 da Lei nº 9.615/1998. Essa mudança introduziu prescrições obrigatórias para o futebol, razão pela qual as demais modalidades sentem-se à vontade para descumprirem, in totum, os comandos mencionados no art. 94. Um exemplo disso é a interpretação vigente nas confederações de maior porte de que o art. 28 da Lei Pelé é inaplicável às demais modalidades. Veja, no entanto, que o legislador ao tratar da relação de trabalho do atleta, disse:

Art. 28. A atividade do atleta profissional, **de todas as modalidades desportivas**, é caracterizada por remuneração pactuada em contrato formal de trabalho firmado com entidade de prática desportiva, pessoa jurídica de direito privado, que deverá conter, obrigatoriamente, cláusula penal para as hipóteses de descumprimento, rompimento ou rescisão unilateral. (grifou-se)

200 Assim, o artigo 28 da Lei Pelé expressa de maneira categórica o seu campo de incidência, qual seja, todas as modalidades desportivas. Ao harmonizá-lo com o art. 94, conclui-se que para o futebol seria obrigatória a parte final do artigo citado, vale dizer, a obrigatoriedade de cláusula penal para as hipóteses de descumprimento, rompimento ou rescisão do contrato de trabalho.

201 O parágrafo único, do art. 3º, da Lei Pelé corrobora esse entendimento, uma vez que não se encontra abrangido pelo art. 94 e assim estabelece:

parágrafo único. O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:  
I - de modo profissional, caracterizado pela remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva;  
II - de modo não-profissional, identificado pela liberdade de prática e pela inexistência de contrato de trabalho, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio.

202 Portanto com o advento da Lei Pelé, do ponto de vista jurídico esportivo, não cabe falar em esporte profissional e amador no Brasil, mas sim atleta profissional

e amador. É evidente que o futebol ainda possui um nível de profissionalização maior que as demais modalidades esportivas, tendo em vista a existência de um número maior de praticantes que sobrevivem dessa modalidade.

203 Essas considerações foram apresentadas a fim de demonstrar que o sistema destina-se a apoiar todas as modalidades, sem distinção. Todavia, o presidente da FAAP reconhece que deixa de apoiar as demais modalidades em face da não contribuição dos seus respectivos atletas profissionais, clubes e confederações. Tal argumento, embora calcado em senso comum de justiça, não é sustentável do ponto de vista legal, primeiro porque, como se demonstrou, o sistema visa atender a atletas de todas as modalidades. Segundo, sua fonte não advém somente dos montantes arrecadados em face do art. 57 e incisos, mas também do art. 7, inciso VII, da Lei Pelé:

Art. 7º Os recursos do Ministério do Esporte terão a seguinte destinação:

(...)

VII - apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade.

204 Consultando o demonstrativo de receita da FAAP no decênio 1998-2008, sem adentrar na análise dos objetos, observam-se convênios firmados nos anos de 1998, 2000 e 2002, totalizando o montante de R\$ 730 mil. Tal fato revela que a entidade poderia explorar mais essa natureza de recurso (convênio), visando atender, sobretudo atletas em formação das demais modalidades.

205 Dessa maneira, preenchidos os requisitos impostos pela entidade, entende-se que a FAAP não teria condições de negar a assistência para determinado atleta, apenas sob o argumento da ausência de contribuição por parte dos atletas profissionais da respectiva modalidade.

206 Outro aspecto importante refere-se à inexistência de controle público desses montantes. Note-se que, em 2008, a FAAP arrecadou R\$ 5,07 milhões, e, em 2009, mais R\$ 8,32 milhões. Tais recursos, de acordo com a regulamentação dada pelo Poder Executivo através do Decreto nº 6.297/2007, apenas devem ser submetidos ao exame dos auditores independentes. Logo, inexistente controle externo, da forma concebida pela Constituição Federal, sobre a arrecadação ou a destinação desses montantes.

207 Observe que a própria fonte de custeio da FAAP, de acordo com uma emenda proposta pelo Senador Marcelo Crivella, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado:

são classificadas como contribuições sociais de interesse de categoria profissional, auferidas mediante a interferência no domínio econômico (CF, art. 149) de um segmento determinado, o do desporto profissional. Portanto uma contribuição parafiscal.

208 Note-se que entre as fontes de recursos do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional, desde a Lei nº 6.269/1975, passando pela Lei Zico, culminando atualmente com o art. 57 e incisos da Lei Pelé, mantêm a seguinte base de cálculo:

- a) 1% do valor do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Federal do Desporto, devido e recolhido pela entidade contratante;
- b) 1% do valor da indenização fixada pela entidade cedente, no caso de cessão de atleta a entidade estrangeira;
- c) 1% da arrecadação proveniente das competições organizadas pelas entidades federais de administração do desporto profissional;
- d) penalidades disciplinares pecuniárias aplicadas aos atletas profissionais pelas entidades de prática desportiva, pelas de administração do desporto ou pelos Tribunais de Justiça Desportiva.

209 Importante repisar que, à época, tais recursos eram recolhidos a um Fundo, de natureza autárquica, cujo Conselho de Administração era formado por representantes dos Ministérios da Educação, do Trabalho e da Previdência Social. A Lei Pelé, no entanto, ao entregar à FAAP o gerenciamento do sistema, silenciou no que tange ao controle externo exercido sobre esses valores, afastando o controle público. É pacífico, todavia, que não é a natureza do destinatário que define a natureza do recurso. Nessa linha, a exemplo do que ocorre com os conselhos e sindicatos, sustenta-se que esses recursos devem ser fiscalizados pelo TCU, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988.

210 Outra questão que envolve o tema refere-se à alegação de que os incisos I, II e III, do art. 57 da Lei Pelé, seriam inconstitucionais em face de falta de previsão na Constituição Federal de 1988 para a instituição de tributo que tenha por hipótese de incidência “contrato de atleta profissional”, “valor de cláusula penal” e “arrecadação de competições organizadas”. Nesse caso, para tais hipóteses de incidências não listadas na Constituição, os art. 154, inciso I, e 195, §4º, da Constituição Federal possibilitam a instituição de outras espécies de impostos ou contribuições desde que não possuam fato gerador ou base de cálculo próprios dos já previstos e que sejam instituídos por Lei Complementar. A Lei Pelé, no entanto, é uma norma veiculada através de lei ordinária.

211 Todavia, em recente julgado (processo 0024.04.408.244-4) na primeira instância, o juiz da 29ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte condenou o Esporte Clube Cruzeiro a pagar valores não repassados à FAAP e enfrentou a alegação de inconstitucionalidade do art 57, incisos I, II e III, em face justamente da criação da norma através de lei ordinária. Para o magistrado, que se baseou em decisão do Supremo Tribunal Federal, **“A lei complementar somente é imprescindível quando se trata de impostos discriminados, não se aplicando, portanto, às contribuições”**.

212 Finalmente, cumpre esclarecer que o modelo de assistência, descrito anteriormente, vigorava até o encerramento deste relatório, entretanto, o Projeto de Lei Complementar nº 09/2010 pretende alterar a Lei Pelé em diversos dispositivos e, um deles refere-se aos tributos nominados no art. 57, os quais são basicamente

as fontes de recursos do sistema. Nele, o legislador pretende redirecionar uma parcela dos valores da FAAP para a Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF), além de promover mudanças significativas na base de cálculo dessas contribuições.

213 Desta forma, é imperativo que o Ministério do Esporte se desdobre sobre esta questão, remodelando o sistema de apoio social aos atletas das demais modalidades, a fim de preencher a lacuna existente na questão previdenciária dos atletas do EAR.

214 Devido aos fatos relatados nos Itens 6.1 a 6.4, cabe recomendar à SNEAR a adoção das seguintes medidas:

- a) estruturação de plano estratégico a fim de remodelar o sistema de apoio supletivo socioeducacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, que lhes proporcione condições de permanecer na área esportiva após o encerramento da carreira de atleta, com ênfase no(a): a.1) levantamento das potencialidades do mercado de trabalho e da necessidade de mão de obra especializada relacionados às modalidades esportivas; a.2) incentivo à sua formação acadêmica; a.3) oportunidade de acesso a cursos técnicos e profissionalizantes; a.4) orientação para a compreensão de questões de ordem social, pessoal, física, psicológica e de ocupação profissional, de modo a guiá-los na realização de um plano para a sua vida pós-carreira; a.5) controle público da arrecadação e da utilização dos recursos alocados em programas e ações com esta finalidade, inclusive das fontes que tenham natureza tributária; a.6) integração e participação das diversas modalidades nesse sistema;
- b) indução ao cumprimento e controle da exigência prevista no art. 34, inciso I, da Lei nº 9.615/1998, de que a entidade de prática desportiva empregadora deva registrar o contrato de trabalho do atleta na entidade de administração nacional da respectiva modalidade, tendo em vista que, segundo o art. 57 e incisos da Lei Pelé, um por cento do valor do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Brasileiro do Desporto, devido e recolhido pela entidade contratante, constituirá recursos para a assistência social e educacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, recolhidos diretamente para a Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP).

215 Em apresentação intitulada “RIO 2016, Desenvolvimento do Esporte Brasileiro”, o Ministério do Esporte coloca como elemento necessário para potencializar o desempenho esportivo brasileiro a constituição de uma rede nacional de treinamento. Essa rede possuiria quatro níveis de locais de treinamento: i) iniciação esportiva; ii) centros locais (clubes e sistema S); iii) centros regionais destinados à pré-elite e elite; iv) centros destinados às seleções nacionais. O princípio norteador para construção da rede é a maximização do uso da infraestrutura instalada. O ponto de partida para os centros nacionais seria o complexo de Deodoro e o parque olímpico na Barra, tomando-se o Centro de Vôlei em Saquarema/RJ como modelo.

216 Por meio do Ofício nº 015/2010/GABAR/SNEAR/ME, de 26/05/2010, a SNEAR relatou os níveis de Centro de Treinamento que devem constituir a rede nacional de treinamento:

- a) CT Local: é um espaço para disseminação geográfica do treinamento de base. Para tanto será utilizado de infra-estrutura existente possibilitando o engajamento da população do lugar no desenvolvimento do esporte local;
- b) CT Regional: pólo geográfico de treinamento para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento em nível elite/sub-elite, com gestão independente;
- c) CT Nacional: apenas um centro no Brasil, Centro Federal de Treinamento, que concentre a metodologia de treinamento e modelo para a excelência nacional.

217 Na mesma proposta de política de desenvolvimento do esporte, o Ministério afirma que cada modalidade olímpica deve ter seu próprio centro nacional, de acordo com suas características e necessidades. Nesse sentido, faz-se necessário conhecer o legado dos investimentos feitos no passado em centros de treinamento, bem como suas condições físicas e administrativas, a fim de que se possa ter clareza do que precisa ser feito a partir daí.

218 Tendo em vista que esse é um dos pilares para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento, a auditoria avaliou aspectos relacionados à cobertura e às condições operacionais e de manutenção de centros de treinamento instalados no país.

### **7.1 Inexistência de diagnóstico das necessidades de cada modalidade**

219 O Ministério do Esporte, apesar dos esforços empreendidos em identificar os centros de treinamento existentes no Brasil e as condições operacionais da infraestrutura instalada, ainda não dispõe de diagnóstico das necessidades de cada modalidade. Estas são informações imprescindíveis ao processo de tomada de decisão

em relação à modernização ou adequação de instalações existentes ou construção de novos centros. Tendo em vista que o Ministério possui uma ação orçamentária específica para fomentar projetos de infraestrutura esportiva (8766 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento), tal situação gera risco de baixa efetividade do gasto público federal destinado a essa área.

220 O Ministério do Esporte, por meio de consultoria prestada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2009, buscou identificar a situação atual da rede de treinamento existente no Brasil (vide Apêndice D). Segundo o estudo, no país não existe nenhum grande centro de treinamento como os existentes nos países de melhor resultado internacional no esporte de alto rendimento (Estados Unidos, China, Rússia e Alemanha, por exemplo).

221 Da mesma opinião, Raimundo Ferreira (2007) aponta que o Brasil possui um padrão de infraestrutura esportiva considerado médio, em relação aos países de maior expressão no esporte de alto rendimento. Segundo o professor, no país existem **“apenas dois Centros de Alto Rendimento para o aperfeiçoamento de 3 até 6 modalidades esportivas [...]”**.

222 O COB, por conta própria, também realizou, em 2009, mapeamento dos locais de treinamento existentes no Brasil. Esse levantamento aponta locais que não constam da lista da FGV, como por exemplo, o Centro Nacional de Treinamento de Atletismo de Uberlândia e os centros de treinamento de canoagem.

223 Nos dois casos, as instalações dos clubes não foram consideradas centros de treinamento, com exceção das instalações do Clube Atlético Paranaense, considerado na listagem da FGV. Assim, ficaram de fora instalações fundamentais no desenvolvimento dos atletas de alto rendimento, como o Minas Tênis Clube e o Clube Pinheiros. Também não foram relacionados locais de treinamento de base, ou, na terminologia do Ministério do Esporte, centros de treinamento locais.

224 Sobre a infraestrutura de treinamento no país, a SNEAR destaca a importância de se diferenciar instalações esportivas de forma genérica, que podem ser para lazer, de centros de treinamento. As instalações de clubes, quando vistas genericamente, não são centros de treinamento, mas sim áreas para o lazer dos associados, podendo, eventualmente servir para apoio ao treinamento do atleta, a exemplo do ocorrido com o nadador Cesar Cielo, que utilizou as dependências do Clube Pinheiros e do Clube de Regatas Flamengo. Há, todavia, exceções. No caso do Clube Atlético Paranaense, a estrutura citada é própria para formação e treinamento de atletas para o futebol profissional, além do que o clube não possui instalações recreativas para associados. Já o São Paulo Futebol Clube e a Sociedade Esportiva Palmeiras têm, ambos, sedes para associados e instalações para formação e treinamento do futebol, que estão separadas geograficamente (Ofício 194/2010/SNEAR/ME).

225 O COB considera necessária uma conceituação prévia sobre a nomenclatura dos locais de treinamento, **“alinhada com identificação das características aplicáveis a cada uma destas unidades esportivas”** (Ofício 958-10/COB). Isso porque, não há um padrão na nomenclatura usada, o que pode desvirtuar o diag-

nóstico, uma vez que dois locais de treinamento com características totalmente distintas recebem o mesmo nome.

226 Assim, faz-se necessário diagnosticar o potencial de uso das estruturas existentes no país pelo esporte de alto rendimento, suas condições e necessidades de melhoria, além de uma classificação segundo critérios técnicos convergentes.

227 No Ofício nº 015/2010/GABAR/SNEAR/ME, a SNEAR informou que uma das principais fragilidades relativas ao planejamento do investimento público em infraestrutura esportiva é a grande demanda de construções desvinculada da consulta de potenciais beneficiários e da articulação com as respectivas entidades de administração esportiva. De fato, essa situação foi corroborada por representantes de entidades esportivas presentes nos painéis de referência realizados nas instalações do TCU durante as fases de planejamento e execução desta auditoria. Ademais, 58% das confederações/federações que responderam a pesquisa realizada pelo Tribunal mencionaram que nunca foram consultadas a respeito do aproveitamento ou otimização das estruturas de treinamento existentes. Além disso, 52% das confederações participantes da pesquisa afirmaram não possuir centro de treinamento para a modalidade.

228 Há iniciativas que tentam ser concretizadas por conta própria das entidades, que apesar do esforço e das melhores intenções de que estão revestidas, não são orientadas a partir de um planejamento estratégico para o setor, coordenado e integrado nacionalmente.

229 Como exemplo, a Confederação Brasileira de Atletismo (CBAAt) planeja implantar sua própria rede de treinamento, constituída de centros de alto nível, centros para jovens talentos e centros de descoberta de talentos, segundo consta no documento intitulado “Projeto 2010/2016” (consulta ao sítio da CBAAt na Internet). No alto nível, já existem três centros: Uberlândia; Rio de Janeiro (CEFAN); e São Paulo (Centro Olímpico de Treinamento da Secretaria Municipal de Esportes de São Paulo). Um quarto centro, em Maringá, está em processo de parceria com a prefeitura local. É de se observar que não está previsto nenhum centro de alto nível de atletismo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Região Sul será contemplada se o centro de Maringá se concretizar. Os três centros existentes estão na Região Sudeste. Apesar disso, o único centro de Jovens Talentos em funcionamento está em Fortaleza. Observa-se que as implantações dos centros não seguem um planejamento, mas sim vão ao encontro das oportunidades de parcerias que aparecem.

230 Em 2010, a CBAAt apoiava 20 centros de descoberta de talentos, distribuídos em sete estados e no Distrito Federal. A Região Sudeste concentrava a maior parte das estruturas, 55% dos centros. No desenho existente da rede de centros de treinamento de atletismo, havia 3 centros de alto nível e 11 centros de descoberta de talentos na Região Sudeste, mas esta região não possuía nenhum centro de jovens talentos, que serviria de transição entre os talentos descobertos e os de alto nível. Há, portanto, uma lacuna a ser preenchida. A Região Nordeste tinha 3 centros de descoberta de talentos e 1 centro de jovens talentos, mas nenhum centro de alto nível. O problema se repete nas outras regiões. Na Tabela 5 está demonstrada a situação observada pela auditoria.

**Tabela 5**  
Centros de Treinamento do Atletismo, por nível e por região, em 2010.

Região	Centro de Descoberta de Talentos	Centro de Jovens Talentos	Centros de Alto Nível
Norte	Não tem	Não tem	Não tem
Nordeste	4 (PE, CE e RN)	1 (CE)	Não tem
Sul	2 (PR)	Não tem	Não tem
Sudeste	11 (SP e RJ)	Não tem	3 (MG, RJ e SP)
Centro-Oeste	3 (MT e DF)	Não tem	Não tem

Fonte: Confederação Brasileira de Atletismo.

231 Cada “Não tem” na tabela representa uma lacuna, que demonstra a falta de estrutura, mas também a falta de coerência na implantação dos centros nos diversos níveis por região. Isso porque em nenhuma região se tem o caminho completo, da descoberta ao alto nível, necessário para o desenvolvimento do esporte.

232 O caso do atletismo é bastante ilustrativo, por se tratar de uma modalidade extremamente importante e cuja confederação possui razoável estrutura, além de recursos. As outras modalidades, em geral, se encontram em situação pior.

233 A consequência direta da ausência de diagnóstico da infraestrutura atual e das necessidades específicas da modalidade é a existência de uma rede de locais de treinamento desarticulada, com diversas lacunas. Tem-se, a partir desse cenário, um grande obstáculo para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no país.

234 Assim, fica explícita a obrigatoriedade de se mapear as necessidades das diversas modalidades, como pré-requisito para qualquer planejamento relativo à infraestrutura do esporte de alto rendimento.

235 No Ofício nº 194/2010/SNEAR/ME, o gestor ressalta a criação de ferramenta chamada provisoriamente de “Análise Ortomolecular de Modalidades”. Essa ferramenta, apresentada à equipe de auditoria ainda na fase de planejamento desta fiscalização, constitui-se de uma matriz com perguntas que abordam 10 dimensões de avaliação da gestão daquelas entidades e desempenho de suas respectivas modalidades. Essas dimensões são: i) governança política; ii) governança corporativa; iii) tecnologia da informação; iv) governança esportiva; v) governança de marketing; vi) infraestrutura; vii) atuação esportiva; viii) programas federais esportivos; ix) histórico de resultados; x) tradição. Com o Sistema Nacional de Análise e Avaliação, que a SNEAR pretende implantar a partir do projeto “Análise Ortomolecular de Modalidades”, a infraestrutura de treinamento está incluída como uma das dimensões a serem avaliadas junto às entidades de administração da prática esportiva.

## 7.2 Deficiências operacionais e de manutenção nos centros de treinamento

236 Foi constatado que os locais de treinamento existentes para o alto rendimento em funcionamento no Brasil possuem diferentes modelos de gestão, muitos dos quais com problemas de operacionalização e manutenção. Esse problema está associado à construção de locais de treinamento para atender interesses e

demandas locais, mas que não se inserem em um sistema de EAR. Não há um modelo de gestão que ajude no planejamento da construção de novos centros. De maneira geral as suas construções são iniciadas sem que se saiba, ao certo, quem serão seus usuários, que tipos de serviços serão oferecidos, como serão mantidos, e sem uma definição do seu papel numa rede nacional de centros de treinamento (CT).

237 No Ofício nº 959-10, o COB apresentou uma lista com 24 itens que devem ser utilizados na análise de um centro de treinamento já existente, ou no planejamento de um novo, dentre os quais se destacam: a) avaliar se as atividades do centro possuem reconhecimento e o suporte das confederações esportivas nacionais para os centros nacionais ou regionais, ou federações, se o centro for local; b) avaliar se a proposta de trabalho e as fontes de recurso apresentam perspectivas de futuro; c) avaliar a existência e a qualidade de serviços e equipamentos oferecidos para técnicos e atletas residentes e/ou em treinamentos de temporada.

238 Segundo estudo da FGV (2009), os centros devem oferecer os seguintes serviços por nível: a) instalações dentro das especificações internacionais; b) treinadores (no nível correspondente ao do público alvo); c) apoio científico estruturado; d) apoio médico e fisioterápico; e) centro de condicionamento físico/musculação; f) serviços de alimentação e alojamento.

239 Consolidando as duas relações, pode-se dizer que um centro de treinamento deve atender três esferas de necessidades: i) público alvo, determinado pelo nível dos atletas e modalidades que atenderá; ii) serviços e infraestrutura relacionada ao desenvolvimento do atleta; iii) capacidade de continuidade (fluxo financeiro).

240 O Ministério do Esporte apontou, com base no estudo da FGV (2009), as seguintes deficiências nos centros de alto rendimento existentes no Brasil: a) construções sem fundamento sobre excelência esportiva, padrões internacionais, medidas oficiais; b) ausência de previsão de gestão para manutenção; c) falta de planejamento quanto à sustentabilidade. De fato, foi constatado que há casos de municípios que constroem instalações destinadas ao alto rendimento sem seguir padrões internacionais, ou sem prever a prestação de serviços necessários ao esporte de alto rendimento, como por exemplo, apoio técnico-científico.

241 Por meio de Ofício, a Confederação Brasileira de Ginástica informou que não há um ginásio que seja exclusivo para treino de alto rendimento nos dez centros de treinamento que constituem a rede dessa modalidade. Foi mencionado que nenhum deles possui convênio médico, e em oito há necessidade de aprimoramento da aparelhagem, principalmente com a aquisição de equipamentos oficiais. No CT de Aracaju, sede da Confederação, não há sala de fisioterapia.

242 A subutilização de centros também é realidade no Brasil. O Complexo Maria Lenk, composto pelo Parque Aquático Maria Lenk e o Velódromo, faz parte da herança dos Jogos Pan-Americanos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro em 2007. Três anos após os jogos, essas instalações, no entanto, acrescentaram pouco para o desenvolvimento do esporte no país.

243 O velódromo possui capacidade para 1.500 espectadores, com pista de 250 metros, feita toda em pinho siberiano e construída na Holanda. Já o parque aquático, com capacidade para 6.500 pessoas, conta com três piscinas: natação; saltos ornamentais, aquecimento. Esses equipamentos, erguidos com a promessa de se transformarem em centros de treinamento, hoje abrigam algumas raríssimas competições de desportos aquáticos, ciclismo e patinação, podendo ser considerados verdadeiros “elefantes brancos”.

244 A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, por não encontrar uma destinação para os equipamentos, transferiu essas duas instalações, em regime de comodato, para o COB. O Comitê vem arcando com o ônus de manutenção das instalações através de recursos da Lei Agnelo/Piva. Esse valor, de R\$ 2,78 milhões, de acordo com a Demonstração Técnica e Financeira da Aplicação dos Recursos do Comitê em 2008, deveria beneficiar as confederações como um todo, mas foi transformado em um projeto especial pelo COB. Antes de repartir os recursos da Lei Agnelo/Piva com as confederações, o COB retira a parcela para a manutenção dessas instalações. Ressalte-se que essa manutenção também não pode ser considerada ideal uma vez que a pista do velódromo requer cuidados especiais e que, assim como todo o complexo, vem sendo submetida apenas à faxina.

245 No que respeita às instalações físicas, o Parque Aquático apresenta diversas rachaduras que indicam comprometimento da sua estrutura e a necessidade de reparos. Concebidos para permitir o acesso a vestiários e salas através de reconhecimento da digital, existem equipamentos tecnológicos que jamais foram utilizados.

246 No que diz respeito ao futuro do Complexo Esportivo Maria Lenk, representantes do COB informaram que, no ano de 2009, foi aprovado um projeto, junto ao Ministério do Esporte, no valor R\$ 11,46 milhões, para a transformação do complexo em um Centro Olímpico de Desenvolvimento de Talentos (CODT). Esse Centro teria como objetivo criar uma sistemática de detecção de jovens com potencial físico e técnico para a prática esportiva que, uma vez submetidos a programas de preparação física e treinamento, poderiam chegar ao alto rendimento.

247 Os esportes inicialmente contemplados para serem atendidos pelo CODT são a natação, saltos ornamentais, nado sincronizado, taekwondo, judô, lutas associadas, levantamento de peso, esgrima, tênis de mesa, handebol e ciclismo pista. O projeto também pretende utilizar, de acordo com seus responsáveis, os equipamentos esportivos adquiridos para o Pan-Americano do Rio de Janeiro. Frise-se que, para se constituírem em centros de treinamento ideais, essas instalações carecem de investimentos em alojamentos, academias de musculação, refeitórios e locais para recuperação de lesões.

248 O COB, de acordo com seu Supervisor de Ciência do Esporte, pretende também montar, no Complexo Maria Lenk, um laboratório para atender ao alto rendimento, com enfoque na avaliação, no acompanhamento do treinamento físico e no suporte científico para a detecção de atletas.

249 No Centro de Treinamento de Deodoro é praticado tiro esportivo (nas modalidades Prato, Arma Longa e Arma Curta), hipismo (nas modalidades de Salto, Adestramento e Concurso Completo de Equitação) e hóquei sobre grama. Em visita ao CT Deodoro, a equipe de auditoria observou que os equipamentos eletrônicos estão com aparência de bem conservados. Suas instalações, a julgar pelo dia da visita e de acordo com os representantes da administração, vêm sendo utilizadas por uma clientela constituída basicamente por militares atletas das Forças Armadas.

250 O Centro possui uma administração compartilhada entre o Comando do Exército, Confederação de Tiro Esportivo (CBTE) e Ministério do Esporte, embora não exista um instrumento formal definindo as atribuições de responsabilidade de cada parte. O Exército é responsável pela segurança e manutenção das áreas verdes. O Ministério mantém a água e a luz, que giram em torno de R\$ 950 mil/ano. A CBTE, por seu turno, custeia a manutenção dos equipamentos esportivos e pequenos reparos como a substituição de luminárias da área de competição. O Ministério do Esporte também mantém as instalações do hipismo, mediante convênio com a Escola de Equitação do Exército, e as instalações do Pentatlo Moderno.

251 O Complexo de Deodoro também necessitaria de investimentos para qualificá-lo como centro de treinamento ideal, uma vez que não dispõe de alojamentos, academias e refeitórios. Ademais, a utilização de água não tratada para manutenção de campos e gramados, pela captação da água da chuva, foi apontada como oportunidade de redução de custos na manutenção desse centro.

252 Além disso, a falta de planejamento e dimensionamento adequado ao público alvo resulta em grandes distorções, com CT imaginados de alto rendimento e que acabam atendendo apenas a comunidades locais. É o caso do Centro de Treinamento de Manaus, que já foi palco de grandes competições internacionais de atletismo, possuindo um grande complexo esportivo, e capaz de fornecer todos os serviços técnicos que um centro de nível internacional deve oferecer. No entanto, hoje é utilizado basicamente como centro local, atendendo federações de algumas modalidades e escolinhas de base. Este subaproveitamento é devido à falta de definição do papel daquele centro específico em um sistema ou rede nacional, ou seja, qual sua função no caminho a ser percorrido pelos atletas de cada modalidade, da base ao alto nível.

253 Constatou-se também descontinuidade no funcionamento dos centros instalados. É o caso do centro de treinamento de lutas associadas em Taguatinga/DF, uma parceria do Ministério do Esporte, SESI e Confederação Brasileira de Lutas Associadas, que foi descontinuado após 18 meses de funcionamento.

254 É importante citar que, no Orçamento Geral da União, a ação “Implantação e Modernização de Infraestrutura para o EAR” possuía, em junho de 2010, R\$ 65 milhões em créditos orçamentários. Desses, R\$ 17 milhões referem-se à construção de um CT em Iranduba/AM, município vizinho à capital Manaus, onde já existe um centro de treinamento e há subaproveita-

mento. Outros R\$ 45 milhões foram alocados para erguer um CT em Belém/PA, sem uma análise prévia de viabilidade e condições de sustentabilidade e sem definição do público alvo. Ambos os empreendimentos referem-se a recursos oriundos de emendas parlamentares.

255 No que tange a boas práticas, o Centro de Treinamento de Saquarema, de propriedade da Confederação Brasileira de Voleibol (CBV), é considerado pelos especialistas como sendo o CT mais completo do país e possui certificação da Federação Internacional. Suas instalações atendem às modalidades de voleibol, vôlei de praia e remo. A estrutura é composta por quatro quadras indoor, três quadras de praia, duas de tênis, sala de musculação, campo de futebol, auditório, sala de fisioterapia, restaurante, salão de jogos, sala de TV, hotelaria com 30 suítes e alojamentos. Há também um laboratório para exame biométrico, sala de ergometria, churrasqueira, lavanderia e almoxarifado.

256 O centro encontra-se em expansão mediante convênio firmado com o Ministério do Esporte para construção de mais alojamentos. Sua manutenção é custeada com recursos repassados à CBV, oriundos da Lei Agnelo/Piva e de patrocinadores. Há também uma isenção tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pela Prefeitura Municipal de Saquarema. O centro ainda conta com um sistema de captação de água pluvial para economia na utilização da água potável. Durante a visita realizada pela equipe de auditoria, encontravam-se treinando cerca de 120 atletas. A disposição desse contingente, existiam profissionais das áreas de medicina, fisioterapia, nutrição, psicologia, preparação física, fisiologia e estatística.

257 Ante o exposto nos itens 7.1 e 7.2, recomenda-se à SNEAR que estruture um plano estratégico voltado à formação de uma rede nacional de centros de treinamento para apoio ao esporte de alto rendimento, que contemple: a) o diagnóstico das necessidades de cada modalidade; b) o mapeamento das condições operacionais e de infraestrutura dos centros construídos, que estejam ou não em funcionamento, ou em fase de construção; c) a articulação dos centros existentes, considerando seu potencial de utilização versus as necessidades das modalidades esportivas; d) a participação dos diversos atores interessados, em especial das entidades de administração de modalidades esportivas, no processo decisório sobre os locais para a implantação dos centros e a especificação dos equipamentos, instalações físicas e serviços disponíveis; e) sistemática de avaliação e certificação dos centros de treinamento, desde os núcleos de esporte de base até os de nível nacional, que sirva de subsídio, inclusive, para definir critérios objetivos de repasse de recursos federais e orientar tecnicamente a aprovação de projetos submetidos ao Ministério do Esporte.

## 8 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 502/2010

258 Em 20/09/2010, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 502 que, em linhas gerais, aborda cinco pontos: i) critérios de repasse da Lei nº 10.264/2001 (Lei Agnelo/ Piva); ii) criação do programa Cidade Esportiva; iii) criação do Programa Atleta Pódio; iv) definição de novas categorias para o Programa Bolsa-Atleta; v) criação da Rede Nacional de Treinamento.

259 A Lei Agnelo/Piva destina 2% da arrecadação das loterias federais para o esporte, com 85% dessa arrecadação repassada ao COB e 15% ao CPB, que por sua vez repassam parte das verbas para as confederações, que são as entidades responsáveis pelas modalidades esportivas. Esses percentuais permanecem inalterados. Contudo, passa a ser condição para o recebimento dos recursos públicos federais, que o COB, o CPB e as entidades nacionais de administração esportiva celebrem contrato de desempenho com o Ministério do Esporte. Além das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma das metas, o contrato definirá as prioridades de investimentos dos recursos públicos para o ciclo olímpico ou paraolímpico de quatro anos.

260 O programa Cidade Esportiva tem como finalidade reconhecer iniciativas públicas locais e regionais de apoio ao desenvolvimento do esporte olímpico e paraolímpico brasileiro e fomentar novas iniciativas públicas no mesmo sentido, conforme a vocação de cada cidade e a utilização prioritária da infraestrutura já existente. Consta do site do Ministério do Esporte que o Governo Federal irá colaborar financeiramente com a modernização dos equipamentos esportivos e espera que as confederações e o COB/CPB sejam consultados no planejamento e desenvolvimento técnico dos projetos. Os locais atendidos pelo programa serão denominados Centros Locais ou Centros Regionais de Treinamento e deverão fazer parte da Rede Nacional de Treinamento.

261 O Programa Atleta Pódio tem como finalidade melhorar o resultado esportivo de atletas brasileiros em competições internacionais, por meio das seguintes ações: a) viabilizar equipe técnica multidisciplinar para planejamento, treinamento e acompanhamento; b) viabilizar a participação em competições internacionais; c) promover treinamentos e intercâmbios internacionais; d) fornecer equipamentos e materiais esportivos de alta performance. Essas ações não são necessariamente cumulativas e serão viabilizadas por meio de convênios celebrados entre o Ministério do Esporte e o COB, CPB ou entidades nacionais de administração esportiva.

262 No programa Bolsa-Atleta foram instituídas duas novas categorias do benefício – Atleta Pódio e Atleta de Base. Na categoria Atleta Pódio pretende-se contemplar esportistas de modalidades individuais previstas no programa dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos com reais chances de medalhas que estejam nas

primeiras 20 posições do ranking mundial. O benefício é válido por quatro anos, durante o ciclo olímpico, ou enquanto o atleta permanecer bem posicionado no ranking. O atleta deve estar vinculado ao Programa Atleta Pódio.

263 A categoria Atleta de Base é destinada aos atletas que participem com destaque das categorias iniciantes, a serem determinadas pela respectiva entidade nacional de administração esportiva. A bolsa Atleta de Base visa suprir lacuna da categoria Estudantil, que não contempla esportistas de destaque em categorias iniciantes de todas as modalidades olímpicas, seja porque a modalidade não está incluída em competições nacionais estudantis ou porque o atleta de base passou da idade de receber a bolsa Estudantil.

264 Outra mudança importante diz respeito à possibilidade de acumular o patrocínio com o recebimento da bolsa. Além disso, a Medida Provisória limita em 15% os recursos da bolsa para modalidades que não estão no programa olímpico ou paraolímpico.

265 Por fim a Medida Provisória estipula que a Rede Nacional de Treinamento será vinculada ao Ministério do Esporte e composta por centros de treinamento de alto rendimento, nacionais, regionais ou locais, articulada para o treinamento de modalidades dos programas olímpico e paraolímpico, desde a base até a elite esportiva.

266 Tais medidas sinalizam a preocupação do Ministério do Esporte em atacar problemas diagnosticados pela fiscalização do TCU e que, dessa forma, vão ao encontro do objetivo de algumas das recomendações que estão sendo propostas no relatório de auditoria. Dessa forma, entende-se que continua válido o mérito de todas as análises e conclusões constantes do relatório. Tendo em vista a sistemática de Monitoramento prevista no Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex nº 4/2010, os efeitos práticos advindos da edição da referida Medida Provisória serão objeto de avaliação em conjunto com o monitoramento da implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Plenário do Tribunal no âmbito desta fiscalização.

267 Nos termos do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/02/2010, a versão preliminar deste relatório foi remetida a SNEAR, por meio do Ofício Seprog/TCU nº 147, de 15/07/2010, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

268 A SNEAR, por intermédio do Sr. Marco Aurélio Klein, Secretário-Substituto de Esporte de Alto Rendimento, remeteu seus comentários ao Tribunal via Ofício nº 194/SNEAR/ME, de 31/08/2010. Inicialmente, o gestor teceu elogios ao apuro e dedicação da equipe de auditoria no levantamento das questões analisadas e no detalhado diagnóstico da situação do Esporte de Alto Rendimento no país, além de se mostrar sensível às propostas de recomendações constantes do relatório. Na sequência, apresentou esclarecimentos que se circunscreveram a questões pontuais do relatório.

269 Os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor foram pertinentes e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório de auditoria, já incorporados aos seus respectivos capítulos, inclusive quanto ao ajuste da redação de algumas recomendações propostas.

## 10 CONCLUSÃO

270 A auditoria operacional realizada TCU nas ações de apoio ao Esporte de Alto Rendimento evidenciou que, para o Brasil se tornar uma potência olímpica, os investimentos públicos devem ser direcionados para a criação de um efetivo sistema que fomente a detecção, o encaminhamento, a formação, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de atletas das diversas modalidades olímpicas. Constatou, ainda, uma série de problemas estruturais que necessitam ser equacionados.

271 Apesar de haver uma Política Nacional do Esporte desde 2005 e uma Política Setorial para o Esporte de Alto Rendimento desde 2006, as diretrizes e objetivos contidos nesses documentos não foram devidamente cumpridos, entre outros fatores, à ausência de um plano estratégico que detalhe as ações, responsabilidades, metas e indicadores para o setor.

272 As deficiências operacionais e de infraestrutura dos centros de treinamento instalados, o risco da construção de novos centros sem qualquer análise de viabilidade, de sustentabilidade e de usabilidade para o EAR, a intempestividade na concessão da Bolsa Atleta, a inexistência de política pública para o pós-carreira dos atletas e a descontinuidade de ações governamentais, tanto nos projetos de detecção de talentos quanto na coordenação da Rede Cenesp, constituem achados importantes da auditoria, e que demandam atenção especial e medidas saneadoras por parte do Ministério do Esporte.

273 Ademais, grande contingente de crianças e jovens não tem acesso à iniciação da prática esportiva, em virtude tanto da dificuldade de ingresso nos clubes que ofereçam a prática das modalidades, como da falta de disseminação dessa prática nas escolas brasileiras. Os poucos talentos que conseguem ser detectados, por uma ou outra iniciativa, seja pública ou privada, possuem dificuldades de continuidade na carreira, pois não há um “caminho” estabelecido para que possa chegar ao alto rendimento. Além disso, o apoio prestado aos atletas, nos diversos níveis de preparação, pela ciência do esporte, ainda é frágil.

274 As recomendações sugeridas visam contribuir para a correção das deficiências supracitadas. Como o Governo Federal aloca recursos no EAR, deve fazê-lo de forma estruturada, planejada, organizada, a fim de que as ações por ele desenvolvidas ou apoiadas contribuam efetivamente para que o Brasil se torne uma potência olímpica no médio e longo prazo. A oportunidade conquistada com a realização, no país, do maior evento esportivo mundial – os Jogos Olímpicos – a serem disputados na cidade do Rio de Janeiro, em 2016, deve ser utilizada também para criar condições para o seu desenvolvimento sustentável. É com essa perspectiva que essa auditoria operacional pretende contribuir.

275 Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para que sejam encaminhados ao Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman, relator do processo, com as propostas que se seguem:

- I. Recomendar à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a adoção das seguintes providências:
  - b) elabore e implemente um plano nacional com o objetivo de universalizar a iniciação à prática esportiva, de modo a garantir a todas as crianças e jovens, que desejem se desenvolver no esporte, a oportunidade de frequentar escolinhas de modalidades, com condições mínimas de transporte e alimentação e equipamento adequado ao nível da inicialização;
  - c) promova a institucionalização de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos, estabelecendo a concepção de seu funcionamento e as atribuições de responsabilidades dos níveis federal, estadual, municipal e das entidades da administração e da prática esportiva, para que, em regime de colaboração e integração de ações, atuem no desenvolvimento da base esportiva nacional;
  - d) induza e fomente a implementação e manutenção de uma rede de núcleos de esporte de base com cobertura nacional, de modo a possibilitar a recepção de talentos provenientes das escolinhas de esporte e proporcionar a eles condições necessárias para o seu desenvolvimento como atleta, estabelecendo os critérios e as normas para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros alocados em programas ou ações com esta finalidade e instituindo sistemática de acompanhamento das condições estruturais, operacionais, de gestão e de atendimento das unidades instaladas;
  - e) estruturação de plano estratégico para o direcionamento dos recursos disponíveis à Rede Cenesp que contemple: i) levantamento das necessidades da comunidade esportiva, principalmente quanto a métodos e técnicas de melhoria de resultados por modalidade esportiva; ii) critérios de escolha e priorização do público alvo a receber apoio da Rede; iii) aplicação de conhecimento científico na formação de atletas, prevenção e recuperação de lesões, programas de treinamento personalizado e apoio multidisciplinar, sobretudo psicológico, nutricional e médico; iv) formação de técnicos/treinadores de atletas e árbitros; v) cursos de especialização na área de gestão esportiva; vi) produção de conhecimentos científico e serviços traduzidos para uma linguagem mais acessível e apropriada à intervenção profissional; vii) a interação do Conselho da Rede

- com a comunidade esportiva, incluindo a consulta e/ou participação de representantes dos comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiro, do Conselho Formador de Atletas Olímpicos da Confederação Brasileira de Clubes, das entidades de administração esportiva e dos atletas; viii) o papel institucional do Ministério do Esporte como articulador, coordenador e formulador de diretrizes estratégicas para ações da Rede e avaliador dos resultados;
- f) aprimore a sistemática de monitoramento das ações da Rede Cenesp financiadas pelo Ministério do Esporte, de modo a incluir análise da aderência e utilidade das intervenções e estudos produzidos às demandas da comunidade esportiva;
  - g) induza a ampliação da cobertura do Programa Bolsa-Atleta na categoria estudantil e no atendimento a atletas da base que praticam modalidades olímpicas e paraolímpicas que não integram as competições nacionais estudantis ou que passaram da idade de receber a bolsa Estudantil;
  - h) institua sistemática, seja por meio de um sistema informatizado e/ou por fiscalizações por amostragem, a fim de acompanhar o desenvolvimento esportivo dos atletas contemplados com a Bolsa-Atleta;
  - i) reestruture o processo de análise, concessão e pagamento da Bolsa-Atleta, de forma a atender com maior tempestividade as solicitações encaminhadas pelos atletas, reduzindo o tempo médio entre a data de entrada da solicitação no Ministério do Esporte e o recebimento do 1º pagamento, que em 2009 ultrapassou 1 (um) ano;
  - j) estruturação de plano estratégico a fim de remodelar o sistema de apoio supletivo socioeducacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, que lhes proporcione condições de permanecer na área esportiva após o encerramento da carreira de atleta, com ênfase no(a): i) levantamento das potencialidades do mercado de trabalho e da necessidade de mão de obra especializada relacionados às modalidades esportivas; ii) incentivo à sua formação acadêmica; iii) oportunidade de acesso a cursos técnicos e profissionalizantes; iv) orientação para a compreensão de questões de ordem social, pessoal, física, psicológica e de ocupação profissional, de modo a guiá-los na realização de um plano para a sua vida pós-carreira; v) controle público da arrecadação e da utilização dos recursos alocados em programas e ações com esta finalidade, inclusive das fontes que tenham natureza tributária; vi) integração e participação das diversas modalidades nesse sistema;
  - k) indução ao cumprimento e controle da exigência prevista no art. 34, inciso I, da Lei nº 9.615/1998, de que a entidade de prática desportiva empregadora deva registrar o contrato de trabalho do atleta na entidade de administração nacional da respectiva modalidade, tendo em vista que, segundo o art. 57 e incisos da Lei Pelé, um por cento do valor do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Brasileiro do Desporto, devido e recolhido pela entidade contratante, constituirá recursos para a assistência social e educacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, recolhidos diretamente para a Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP);

- l) estruturação de plano estratégico voltado à formação de uma rede nacional de centros de treinamento para apoio ao esporte de alto rendimento, que contemple: i) o diagnóstico das necessidades de cada modalidade; ii) o mapeamento das condições operacionais e de infraestrutura dos centros construídos, que estejam ou não em funcionamento, ou em fase de construção; iii) a articulação dos centros existentes, considerando seu potencial de utilização versus as necessidades das modalidades esportivas; iv) a participação dos diversos atores interessados, em especial das entidades de administração de modalidades esportivas, no processo decisório sobre os locais para a implantação dos centros e a especificação dos equipamentos, instalações físicas e serviços disponíveis; v) sistemática de avaliação e certificação dos centros de treinamento, desde os núcleos de esporte de base até os de nível nacional, que sirva de subsídio, inclusive, para definir critérios objetivos de repasse de recursos federais e orientar tecnicamente a aprovação de projetos submetidos ao Ministério do Esporte.
- II. Determinar à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação que contenha as medidas necessárias à implementação das respectivas deliberações prolatadas pelo TCU, com o respectivo cronograma e designação dos responsáveis pela execução dessas medidas.
- III. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado do Esporte; b) Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento; c) Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro; d) Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; e) Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.
- IV. Restituir o processo à Seprog para planejamento do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos.
- V. Arquivar os autos na Seprog.

Brasília/DF, em 10 de novembro de 2010.

Alcir Moreno da Cruz  
AUFC - Matrícula 6599-4

Almir Serra Martins Menezes Neto  
AUFC – Matrícula 8083-7

Bruno de Souza Machado  
AUFC - Matrícula 6545-5

Eduardo Favero  
AUFC - Matrícula 7637-6

Mariana Priscila Maculan Sodré  
AUFC - Matrícula 4036-3

Paula de Biase Damasceno  
AUFC – Matrícula 2382-5

# APÊNDICE A - PANORAMA HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DESPORTIVA NO BRASIL

## Início

No Brasil-Império, Tubino (2002) assinala que a legislação voltada ao esporte se restringia a um conjunto de decretos específicos para as escolas militares, os quais estabeleceram a obrigatoriedade de algumas práticas esportivas.

O esporte organizado somente teve início após a instalação do período denominado República Velha. Foi nessa época que ocorreram as fundações de clubes e federações e a criação da Confederação Brasileira de Desportos em 1914.

## Decreto-Lei nº 3.199, de 14/04/1941

Somente com a criação do Conselho Nacional de Desportos (CND), vinculado ao Ministério da Educação, mediante o Decreto-Lei nº 3.199/1941, no período em que se convencionou denominar “Era Vargas”, é que se estabeleceram as bases para a organização desportiva em todo o país. Esse Decreto previa subvenções da União, Estados e Municípios às entidades desportivas, bem como criava isenções tributárias a essas entidades.

Ainda no final da “Era Vargas” foi editado o Decreto-Lei nº 7.674, em 25 de junho de 1945, que dispunha sobre a administração das entidades desportivas e estabelecia medidas de proteção financeira aos desportos. A norma permitia, dentre outras funções, operações de empréstimo às entidades desportivas, sujeitas ao regime de organização estabelecidos no Decreto-Lei nº 3199/1941, para construção de praças de desportos e melhoramento de instalações desportivas.

## Ciclo Militar

O governo militar de Costa e Silva, através do Decreto-Lei nº 594/1969, destinou 30% da receita líquida obtida com a exploração da Loteria Esportiva Federal para programas de educação física e atividades esportivas. Em 1971, o Decreto nº 68.703 regulamentou a aplicação desses recursos oriundos da Loteria Esportiva Federal, distribuindo 1/3 desses recursos para a CND, a ser aplicado no desenvolvimento de atividades esportivas de iniciativa das entidades sujeitas à sua indicação, e 2/3 para o Departamento de Desportos e Educação Física do Ministério da Educação e Cultura, para programas de Educação Física e atividades esportivas estudantis.

O Decreto-Lei 3.199/1941 vigeu por mais de três décadas até a edição da Lei nº 6.251, em 8 de outubro de 1975. Ainda em pleno regime militar, esse dispositivo concedia amplos poderes ao CND, Todavia a Lei 6.251/1975 representou um avanço na medida em que organizou o esporte no país em um Sistema

Desportivo Nacional, composto por órgãos públicos e entidades privadas. Esse normativo inseriu em um capítulo específico o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), incluindo-o no Sistema Desportivo Nacional. Pela primeira vez previu-se em uma norma a classificação do esporte em modalidades, a saber: desporto comunitário, dividido em amadorista e profissional; desporto estudantil, subdividido em desportos universitário e escolar; desporto militar; e finalmente desporto classista.

Importa assinalar que esta Lei estabelecia de maneira inovadora a concessão de bolsas de estudos por órgãos oficiais, preferencialmente, aos alunos de qualquer nível que se sagrassem campeões desportivos, nas áreas estadual, nacional e internacional, desde que tenham obtido aproveitamento escolar satisfatório.

Lamentavelmente destinada a alavancar o desporto nacional, a Lei 6.251/75 acabou por ampliar os poderes do CND e ainda colocou sob a tutela do governo todos os aspectos esportivos do país.

## **O esporte na Nova República**

Com a reinstalação do regime democrático no país, o esporte ganha status constitucional. Essa constitucionalização do esporte tem sua espinha dorsal no art. 217 da Constituição Federal de 1988, que estabelece ser 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.”

Assim o legislador constitucional preconizou que cabe ao Estado estimular e desenvolver o desporto formal – praticado mediante regras para cada modalidade – e o não formal, praticado de forma assistemática, lúdica. Portanto a Constituição define como prioridade o esporte educacional, ou seja, o praticado na escola, aquele voltado mais à formação e desenvolvimento do indivíduo e à sua integração na coletividade do que propriamente na seletividade e à hipercompetitividade. Todavia, os recursos públicos, segundo a Norma Constitucional, também devem ser destinados, em casos específicos, ao esporte de alto rendimento, isto é, o esporte de competição.

## **A Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico)**

A Lei Zico instituiu normas gerais sobre o esporte brasileiro e contemplou dispositivos sobre a relação entre atletas e clubes. Essa Lei também foi inovadora na medida em que reduziu bastante a interferência do Estado no esporte, extinguindo o CND e criando o Conselho Superior de Desportos (CSD), e, além disso, transferindo à iniciativa privada grande parte deste poder.

O CSD consistia em um órgão colegiado de caráter consultivo e normativo e representava a comunidade desportiva brasileira, cabendo-lhe, dentre outras funções: oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto; dirimir os conflitos de superposição de autonomias; e emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais.

A Lei Zico criou também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (FUNDESP), de natureza autárquica, subordinado à Secretaria de Desporto do Ministério da Educação e do Desporto, que se destinava ao fomento ao esporte amador e profissional e à assistência ao atleta, profissional e em formação.

## **A Lei Pelé**

A Lei nº 9.615/1998, conhecida como Lei Pelé, apesar de ter revogado por completo a Lei Zico, não diferiu muito da anterior, especialmente no tange aos conceitos, princípios e definições.

A Lei retomou o debate sobre a relação entre clubes e jogadores, determinando a extinção do passe dos atletas, dispositivo que atrelava o atleta aos seus clubes. Assim, terminado o contrato, o atleta passaria a constituir novo contrato com qualquer entidade esportiva. A Lei Pelé também criou um Sistema Nacional do Desporto, substituindo o antigo Sistema Federal do Desporto. No Sistema da Lei Pelé é reconhecido um subsistema no qual está compreendido o COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB).

Estabeleceu-se, finalmente, que a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao COB e ao CPB caberia ao Tribunal de Contas da União.

Importa destacar que através da criação da Lei nº 9.981/2000 foi constituído o Ministério do Esporte e Turismo, acrescentando a função de normatização ao Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDB).

## **Lei nº 11.438/2006 - Lei de Incentivo ao Esporte**

A Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, regulamentada pelo Decreto nº 6.180/2007, estabeleceu a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas destinarem uma parcela do imposto de renda devido em benefício de projetos desportivos elaborados por entidades do setor. Essa Lei representou uma forma alternativa de recolhimento do imposto de renda. No lugar de recolher todo o montante à União, os contribuintes poderão destinar um percentual deste valor (Pessoa Jurídica = 1% e Pessoa Física = 6%), diretamente, a projetos desportivos previamente aprovados, mediante patrocínio ou doação, e, posteriormente, abater os valores gastos no momento do recolhimento, ou, em sendo o caso, obter sua restituição.

A norma, a bem da verdade, tem a pretensão de se tornar para o esporte o que a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) representa para o fomento da cultura nacional.

## APÊNDICE B - OBJETIVOS E AÇÕES DA POLÍTICA SETORIAL DO EAR

Os itens abaixo foram extraídos do anexo à Resolução GM/ME nº 10/2006.

### OBJETIVOS

- Fomentar o esporte de base visando a prática do esporte de alto rendimento;
- Criar mecanismos que possibilitem, aos atletas e paraatletas, o pleno desenvolvimento de suas potencialidades atléticas;
- Modernizar a infraestrutura esportiva nacional;
- Gestionar para instituição de fonte permanente de recursos financeiros aos atletas e paraatletas, com a finalidade de proporcionar-lhes tranquilidade financeira;
- Fomentar a capacitação de recursos humanos nas áreas afins, por meio de cursos de formação e atualização;
- Apoiar a produção científica e tecnológica e a sua difusão, por meio de publicações, inclusive técnicas, e a realização de eventos técnicos e científicos de abrangência regional, nacional e internacional;
- Estabelecer condições para a melhoria dos resultados das equipes brasileiras em eventos internacionais de alto rendimento;
- Proporcionar aos atletas e paraatletas, ao longo de suas carreiras esportivas, a possibilidade de capacitarem-se intelectual e profissionalmente.

### AÇÕES

- **Detecção de Talentos Esportivos.**  
Oportunizar às crianças e aos jovens brasileiros a participação em testes motores, validados cientificamente, identificando jovens talentos e disponibilizando estas informações às entidades formadoras e clubes esportivos.
- **Ampliação do acesso ao esporte de alto rendimento, em todas as regiões do país, favorecendo a base do esporte nacional.**  
Implementar programas e projetos de esporte, adequando a infraestrutura técnica e esportiva, às necessidades inerentes à formação da base do esporte de alto rendimento, objetivando aumentar o número de atletas e paraatletas em condições de representar o Brasil nos eventos internacionais.
- **Capacitação de Recursos Humanos**  
Proporcionar cursos de capacitação e aperfeiçoamento a todos os agentes deste segmento esportivo, respeitando-se as especificidades e necessidades de cada caso.

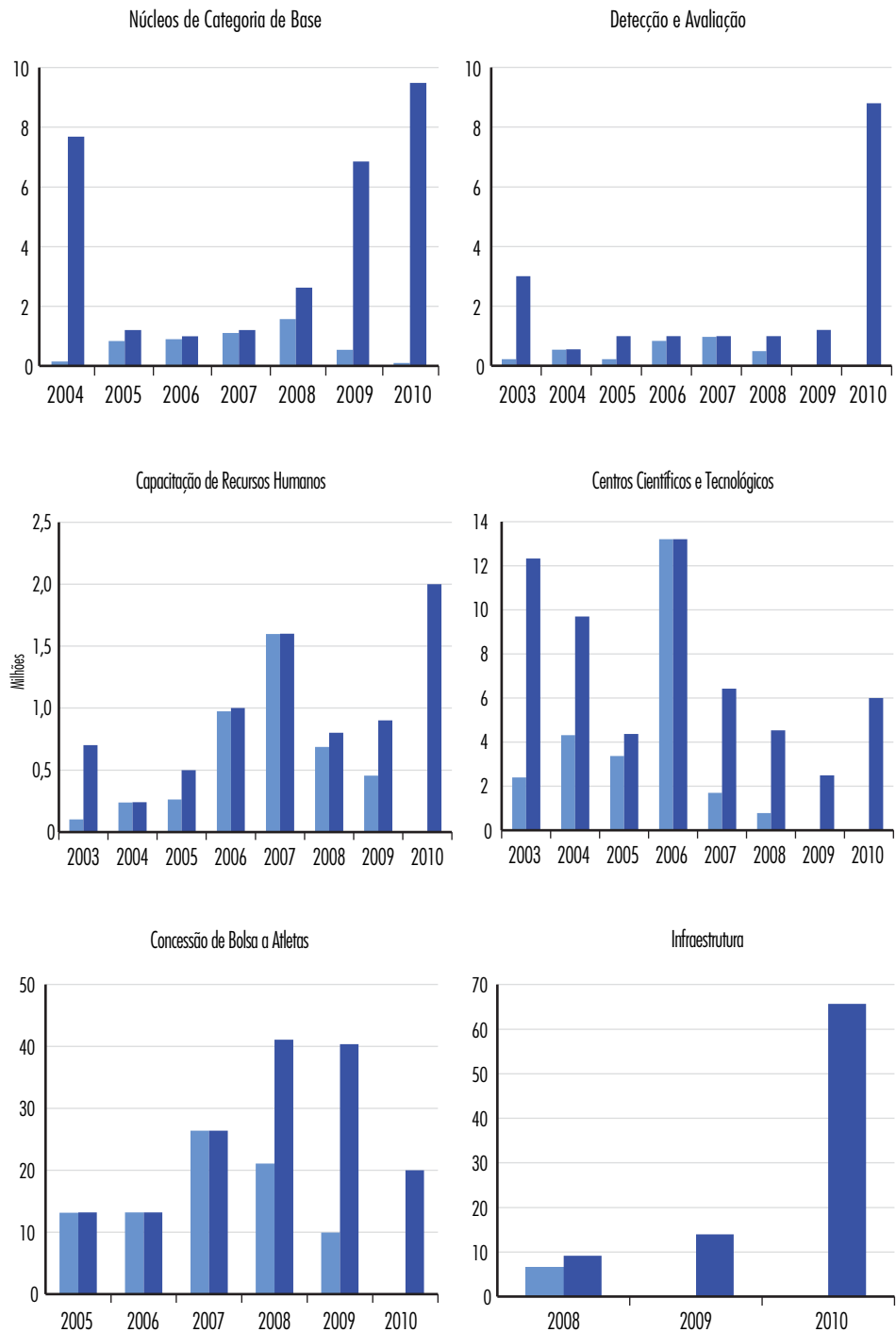
- **Desenvolvimento do Conhecimento, da Ciência e da Tecnologia aplicadas ao Esporte de Alto Rendimento.**  
Implantar centros de pesquisa esportiva e a modernização dos já existentes, que proporcionará ao setor de esporte de alto rendimento o embasamento técnico e científico, necessários à constante evolução dos procedimentos adotados por técnicos, atletas e paraatletas, nas diversas fases de suas carreiras.
- **Consolidação das relações com as Instituições Esportivas Internacionais e realização de eventos internacionais de grande porte.**  
Fortalecer a participação nacional em um número cada vez maior de competições, promover intercâmbio científico e tecnológico, além de captar e promover eventos esportivos de alto rendimento.
- **Organização do Cenário do Esporte de Alto Rendimento no Brasil.**  
Definir as atribuições e responsabilidades de cada entidade esportiva institucionalizada, em conformidade com a legislação, ao tempo, ampliar e consolidar o Calendário Esportivo Nacional, reiterando a importância dos eventos esportivos.

# APÊNDICE C - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES ESTRUTURANTES DO PROGRAMA BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO

Nota: as barras azuis indicam os créditos liquidados, enquanto as vermelham totalizam os créditos autorizados para cada ação.

**Gráfico 17**

Execução orçamentária das ações estruturantes do programa 0181 (valores em milhões de reais)



Fonte: SIAFI Gerencial.

## APÊNDICE D - CENTROS DE TREINAMENTO EXISTENTES NO BRASIL, EM 2009, SEGUNDO LEVANTAMENTO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Centro de Treinamento	Localização	Gestor
CFE		
- Barra	Rio de Janeiro (RJ)	IEE
- Jacarepaguá	Rio de Janeiro (RJ)	IEE/Fiocruz IEE/Círculo Militar
- Deodoro	Rio de Janeiro (RJ)	ME, Exército Brasileiro e CBTE
Vila Olímpica de Manaus	Manaus (AM)	Secretaria de Esportes e Lazer do Estado
CT Santos Dumont	Recife (PE)	Secretaria de Esportes do Estado de Pernambuco
CT Ibirapuera	São Paulo (SP)	Secretaria de Esportes do Município
Pólo de Itamonte		
Itamonte	Itamonte (MG)	Secretaria de Esportes do Município
AMAN	Resende (RJ)	Exército (AMAN)
CT Altitude - Itatiaia	Itatiaia (RJ)	Marcelo Andrade/Fundação Pró Natura
CT do Distrito Federal	Taguatinga (DF)	SESI Taguatinga – DF
CT de Futsal	Fortaleza (CE)	Confederação de Futsal
CT de Ginástica	Curitiba (PR)	Federação Paranaense de Ginástica
CT de Vôlei	Saquarema (RJ)	Confederação de Vôlei
CT ASLE	Manaus (AM)	Henrique Machado (privado)
Clube Athletico Paranaense	Curitiba (PR)	Privado
Rede Atletismo	Bragança Paulista (SP)	Fundação Aquarela
CT de Campinas	Campinas (SP)	Secretaria de Esportes do Município
CT de Campos de Jordão	Campos de Jordão (SP)	Secretaria de Esportes do Município
CT de Blumenau	Blumenau (SC)	SESI Blumenau – SC
CT de Tiro ao Arco	Maricá (RJ)	Confederação de Tiro ao Arco
CT de Maringá	Maringá (PR)	Secretaria de Esportes do Município

Fonte: Estudo da FGV (2009), Anexo 1.

\* O Instituto de Excelência Esportiva (IEE), segundo o estudo da FGV, ou Empresa Brasileira de Excelência Esportiva (EBEE), segundo apresentação da SNEAR, é a proposta do ministério para a gestão de uma rede nacional de treinamento e que incluiria uma divisão de ensino, encarregada da formação de árbitros e técnicos, gestão desportiva e cursos técnico-profissionalizantes, e uma divisão de pesquisa, com laboratórios equipados.

## REFERÊNCIAS

BOMPA, T.O.; **Periodização. Teoria e metodologia do treinamento**. Guarulhos: Phorte editora, 4ª edição, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994 e pelas Emendas Constitucionais nº 1/1996 a 57/2008**.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.199 de 14 de abril de 1941**. Estabelece as bases de organização do desporto em todo o País.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 502, de 20 de setembro de 2010**. Dá nova redação às Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva, e dá outras providências

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.264, de 16 de julho de 2001**. Acrescenta inciso e parágrafos ao artigo 56 da Lei n. 9615, de 24 de março de 1998, que instituiu normas gerais sobre o desporto.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.981 de 14 de julho de 2000**. Altera dispositivos da Lei n. 9615 de 24 de Março de 1998 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.615 de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.672, de 06 de julho de 1993**. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.251, de 8 de outubro de 1975**. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Cenesp**. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/snearc/cenesp/default.jsp>>. Acesso em 18 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte e Turismo. Portaria **GM/MET** nº 221, de 01 de outubro de 2002. Dispõe sobre a ampliação da Rede de Centros de Excelência Esportiva-Rede CENESP.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Projetos Aprovados**. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/leilncentivoEsporte/projetosAprovadosGeral.jsp>>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Resolução GM/ME nº 10, de 7 de março de 2006**. Aprova a Política Setorial para o EAR. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Rio 2016: Desenvolvimento do Esporte Brasileiro**. Apresentação realizada em 22.fev.2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira**. Brasília, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Loterias – Valores Repassados**. Disponível em [http://www1.caixa.gov.br/loterias/repases\\_sociais/valores\\_repassados.asp](http://www1.caixa.gov.br/loterias/repases_sociais/valores_repassados.asp). Acesso em: 08 de jul. 2010

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Revista Lugar de Esporte é na escola**. Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. **Olímpiadas Escolares 2009**. Apresentação realizada em 08.mar.2010.

\_\_\_\_\_. **Processo de Certificação de Centros de Treinamento - Sistema Nacional de CTs**. Apresentação realizada em 08.mar.2010.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA. **Educação Física Escolar**. Rio de Janeiro, 2009.

FERREIRA, Raimundo. **Políticas para o Esporte de Alto Rendimento – Estudo Comparativo de alguns Sistemas Esportivos Nacionais visando um Contributo para o Brasil**. São Paulo, 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Elaboração de Sistema de Orçamento de Eventos Esportivos e de Estudos em Instalações Esportivas e Acomodações Necessárias para Apoiar a Atuação do Governo Federal na Candidatura Rio 2016**. Produto 27 – Formação Conceitual do Instituto de Excelência Esportiva – 2ª versão. Rio de Janeiro, 2009.

HALLAL, P.C. et al. **Fatores intervenientes associados ao abandono do futsal em adolescentes**. Revista Brasileira de Ciência e Movimento. V. 12, n. 3, p. 27-32. Brasília, set. 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educatabrasil - Sistema de Estatísticas Educacionais**. Disponível em <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em 11. jul.10

OGILVIE, B.C; TAYLOR, J. **Career termination issues among elite athletes**. In R.N. Singer, M. Murphey, & L.K.Tennant. Handbook of research on Sport psychology. Nova Yorque, 1993.

TANI, Go. **Esporte e Processos Pedagógicos**. In W.W. Moreira & R. Simões (Orgs.), Fenômeno esportivo no início de um novo milênio. Piracicaba: Editora Unimep, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Day After olímpico e a Universidade**. Revista da Educação Física/UEM, v. 20, n. 4, p. 485-497, 4. Trim. Maringá, 2009.

TUBINO, Manoel. **Estudo brasileiros sobre o Esporte: ênfase no esporte-educação**. Eduem. Maringá, 2010.

TUBINO, M.J.G. **500 Anos de Legislação esportiva Brasileira: do Brasil Colônia ao Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Shape, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Proesp-br: Projeto Esporte Brasil**. Disponível em <<http://www2.ufrgs.br/proesp/>>. Acesso em 12.jul.2010.

VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL et al. Sports Policy Factors Leading to International Sporting Success (SPLISS). An international comparative study. 2006.



## **Responsabilidade pelo conteúdo**

Secretaria Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

## **Equipe técnica**

Eduardo Favero (coordenador)  
Alcir Moreno da Cruz  
Almir Serra Martins Menezes Neto  
Bruno de Souza Machado  
Mariana Priscila Maculan Sodré  
Paula de Biase Damasceno

## **Responsabilidade editorial**

Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

## **Projeto gráfico**

Editora do TCU

## **Capa**

Cecília Pompeu

## **Diagramação**

Pablo Frioli

## **Endereço para contato**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação  
de Programas de Governo (SEPROG)  
SAFS Quadra 4, Lote 1  
Anexo II, Sala 451  
70042-900 Brasília-DF  
Fone: (61) 3316.7902  
Fax: (61) 3316.7896  
seprog@tcu.gov.br

## **Ouvidoria do Tcu**

0800-6441500

**Negócio**

Controle Externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

**Missão**

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade

**Visão**

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública