

APARATOS LEGAIS DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER COM ÊNFASE NO PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE¹

Natascha Stephanie Nunes Abade,

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Brisa de Assis Pereira,

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Guilherme de Paiva Azevedo Silva

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Mehrez Palumbo Khalifa

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Luciana Assis Costa

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Daniete Fernandes Rocha

Faculdade Arnaldo Janssen (FAJANSSEN)

RESUMO

O presente artigo analisou os aspectos institucionais das políticas públicas de esporte/lazer no Brasil no período pós-constituente. Contabilizou-se 23 leis e 9 decretos organizados nas categorias temáticas futebol, rendimento, financiamento, educacional/educação física e lazer. Os resultados indicam a Lei Pelé/1998 como a principal legislação nacional, com centralidade à regulação do futebol. O incentivo maior é destinado ao esporte de rendimento oriundo, na maioria, de concursos prognósticos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Esporte e Lazer; Aparato institucional.

INTRODUÇÃO

O esporte e o lazer obtiveram maior notoriedade nas pautas políticas a partir da inserção na Constituição Federal de 1988 (CF/88), ainda assim não adentraram no escopo das prioridades das políticas sociais. A partir dos anos 2000 o tema passou a ser tratado por uma pasta nacional exclusiva e contou com um aparato institucional para regulamentar suas ações.

¹ O presente trabalho não contou com apoio financeiro de nenhuma natureza para sua realização.

Em 2019, porém, o Ministério do Esporte foi extinto e transformado em Secretaria Especial do Esporte (Ministério da Cidadania).

Concomitante, o campo de estudos de análise das políticas se expandiu, buscando compreender de que forma esses temas se institucionalizaram e ganharam materialidade ao longo dos anos. Ressalta-se que a institucionalidade de uma política é relacionada ao seu desenho institucional (leis e marcos regulatórios), aos aportes financeiros dispensados às ações almeçadas, bem como, à estrutura organizacional que viabiliza a execução das ações.

O presente artigo focou nos aparatos institucionais das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil no período pós-constituente e objetivou analisar as leis e marcos regulatórios vigentes. Na pesquisa documental foram analisados os atos normativos, os dispositivos constitucionais, os decretos presidenciais e as leis federais a partir da CF/88, recorreu-se ainda ao livro “Legislação sobre Esporte” elaborado pela Câmara dos Deputados em 2017.

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

Nesse contexto de expressivo crescimento do movimento esportivo, o lazer e o esporte foram reconhecidos pela CF/88 como, respectivamente: um dos direitos sociais no Cap. II, Art. 6º e como direito individual no Cap. III, Art. 217. Nesse último, parágrafo 3º, consta ainda que o poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Para além dos supracitados, tem-se como dispositivos constitucionais que abarcam o esporte e o lazer: 1) “Título II - Dos direitos e garantias fundamentais, Cap. I - XXVIII”, onde são assegurados, nos termos da lei, a reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas; 2) “Título III - Da organização do estado, Cap. II - Da união, Art. 24”, onde compete (à União, estados e Distrito Federal) legislar concorrentemente sobre, dentre outros, educação, cultura, ensino e desporto; e, 3) “Cap. VII - Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, Art. 227”, que reconhece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, dentre outros, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer e à cultura. Foi a partir desses princípios promulgados pela Carta Magna, mas sob o conflito de diferentes grupos de interesse do setor esportivo, que a legislação nacional foi sendo construída ao longo dos anos.

LEIS E DECRETOS NO PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE

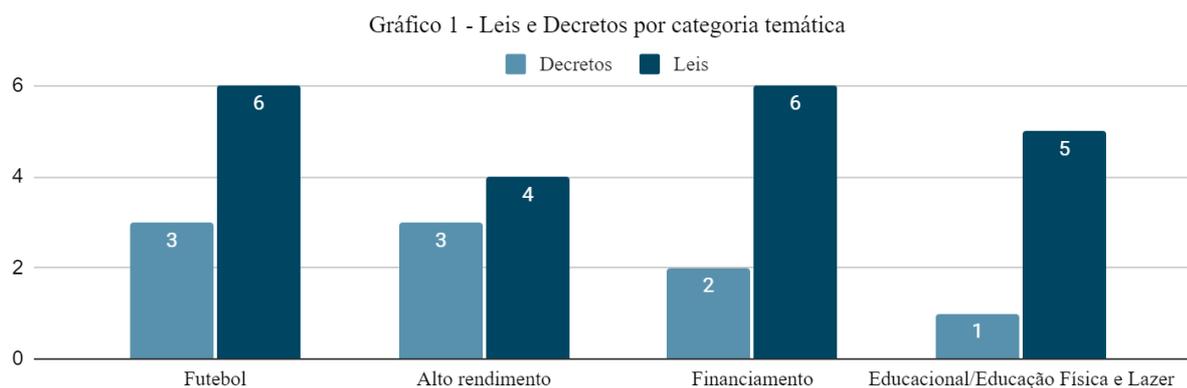
No início dos anos de 1990, as primeiras iniciativas para a construção de marcos legais da área deram atenção especial ao esporte, com ênfase para o futebol. Em busca de maior autonomia administrativa e financeira às entidades esportivas brasileiras, foram criadas novas legislações como a Lei nº 8.672/93 (Lei Zico), que instituiu normas gerais sobre desportos. Silva (2008) aponta que a Lei Zico regulamentou a relação entre atletas e clubes esportivos e apresentou uma nova visão sobre o desporto, compreendido como atividades predominantemente físicas e intelectuais, com diversas formas de manifestação.

Durante o período de vigência da Lei Zico (1993-1998), as discussões sobre o esporte se dividiam em duas: o esporte de rendimento (foco no passe livre dos atletas) e a compreensão do esporte como direito (TUBINO, 2002), essas discussões culminaram com a aprovação da Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé), vigente até o momento. Tubino (2010), aponta que a mudança da Lei Zico para a Lei Pelé foi significativa no que diz respeito à ampliação de programas federais de esportes na perspectiva social. Por outro lado, Matias *et al.* (2015), considera que a Lei Pelé não apresentou evolução no que diz respeito ao esporte de participação que continuou a ser negligenciado em detrimento dos interesses econômicos do esporte de rendimento.

Quanto ao financiamento das políticas, a Lei Pelé manteve as mesmas fontes da Lei Zico, boa parte relacionada à loteria federal. Bueno (2008) aponta como mudança, a maior redistribuição de recursos aos entes federados, passando a ser de 4,5% sobre todos os bilhetes dos concursos da loteria. Em análise geral, ambas as Leis trouxeram inovações para o esporte no Brasil. Na sequência, a Lei nº 10.264/01 (Lei Agnelo-Piva) alterou o Art. 56 da Lei Pelé para destinar 2% da arrecadação das loterias federais ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, garantindo uma fonte permanente de recursos a estas instâncias esportivas, o que incentivou a estruturação de mais modalidades (BUENO, 2008).

Em 2006, por meio da sanção da Lei nº 11.438 (Lei de Incentivo ao Esporte), pessoas físicas ou jurídicas puderam patrocinar projetos esportivos, descontando do imposto de renda 6% e 1%, respectivamente. A Lei priorizou projetos voltados a comunidades com alta vulnerabilidade social e que promovessem a inclusão social, estes passavam por avaliação de uma comissão com representantes do governo e dos setores desportivos e paradesportivos (BUENO, 2008).

A partir dessa análise inicial sobre as Leis Gerais que marcaram o campo no pós-constituente, buscou-se elencar as demais leis e decretos que circundam a temática. Para além das leis supracitadas, 2 vigentes, foram contabilizadas mais 21 leis e 9 decretos² organizados nas categorias futebol, alto rendimento, financiamento, educacional/educação física e lazer, conforme o Gráfico 1.



Legenda: Elaboração própria

Em relação ao *futebol* têm-se: Lei nº 8.212/91 que dispôs sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio; Lei nº 8.650/93, abordou as relações de trabalho do treinador profissional de futebol; Lei nº 10.671/03, que estabeleceu o Estatuto de Defesa do Torcedor; Lei nº 12.663/12 que, devido aos megaeventos esportivos sediados no país, dispôs sobre as medidas relativas à Copa das Confederações e à Jornada Mundial da Juventude (2013) e à Copa do Mundo (2014); Lei nº 12.867/13, que regulamentou a profissão de árbitro de futebol; e, por fim, Lei nº 13.155/15, que estabeleceu princípios de responsabilidade fiscal para entidades profissionais de futebol.

Quanto aos decretos, têm-se: Decreto nº 4.960/04, que criou a Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos, implementando uma política nacional nessa área; Decreto nº 6.187/07, que regulamentou a Lei nº 11.345/06, instituindo o concurso de prognóstico Timemania, que estabeleceu critérios de participação das entidades do futebol profissional e dispôs sobre o parcelamento de débitos tributários/não tributários e FGTS; e, Decreto nº 8.642/16 que dispôs sobre a Autoridade Pública de Governança do

² As leis federais são criadas pelo governo federal do país e os decretos tratam de atos gerais ou individuais, usualmente utilizados para regulamentação das leis.

Futebol (Lei nº 13.155/15), com a finalidade fiscalizar e disciplinar o Profut - Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro.

Sobre o *esporte de alto rendimento* tem-se: Lei nº 7.847/89, que dispôs sobre a concessão de bolsa-auxílio ao atleta amador; Lei nº 9.294/96, que restringiu o uso e propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, dentre outros; Lei nº 10.220/01, que institui normas gerais à atividade de peão de rodeio; e, Lei nº 13.322/16 (e Decreto nº 8.692/16), que alterou a Lei nº 9.615/98 e instituiu normas sobre o controle de dopagem e medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Paralímpicos (2016). Sobre os decretos, destaca-se: Decreto nº 5.958/06, que dispôs sobre a criação da Medalha Mérito Desportivo Militar, destinada aos militares que prestaram relevantes serviços ao desporto nacional; e, Decreto nº 6.795/09, que regulamentou o Art. 23 da Lei nº 10.671/03, voltado ao controle sanitário e segurança dos estádios que realizam competições desportivas.

Na categoria *financiamento*, têm-se: Lei nº 7.847/89 que dispôs sobre a concessão de bolsa-auxílio ao atleta amador; Lei nº 9.981/00, que concedeu autorização e fiscalização dos jogos de bingo, bem como, a regularidade das prestações de contas pelo Indesp e Caixa Econômica Federal; Lei nº 10.683/03 que criou o Ministério do Esporte; Lei nº 10.891/04, que instituiu o Bolsa-Atleta; Lei nº 11.345/06, que autorizou o Poder Executivo Federal a instituir concurso prognóstico específico sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos, regida pelo Decreto-Lei nº 204/67; e, Lei nº 12.395/11, que alterou as Leis nº 9.615/98 e 10.891/04, além de criar os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva e revogar a Lei nº 6.354/76. Sobre os decretos, têm-se: Decreto nº 5.342/05 que regulamentou a Lei nº 10.891/04, e dispôs sobre a concessão do benefício e distribuição que assegurasse o atendimento a todas as categorias de beneficiários; e, Decreto nº 6.180/2007 que regulamentou a Lei nº 11.438/06, tratando dos incentivos e benefícios para fomento às atividades desportivas.

Na categoria *educacional/educação física e lazer* encontram-se: Lei nº 8.069/90, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente tornando obrigatório o estímulo e destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer; Lei nº 9.394/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, integrando a educação física à proposta pedagógica e tornando-a componente curricular obrigatório da educação

básica, regulamentou a profissão e criou o Conselho Federal e os Conselhos Regionais da área; Lei nº 11.342/06 que instituiu o dia 1º de setembro como o Dia do Profissional de Educação Física; e, por fim, Lei nº 12.288/10 que institui o Estatuto da Igualdade Racial e alterou as Leis nº 7.716/89, 9.029/95, 7.347/85 e 10.778/03. No âmbito dos decretos têm-se de extrema importância por regulamentar a Lei nº 9.615/98: Decreto nº 7.984/13, reconhecendo o desporto educacional ou esporte-educação, o desporto de participação e o desporto de rendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Pelé (1998) ainda continua sendo a principal legislação que guia as políticas de esporte e lazer no Brasil, conferindo centralidade às diretrizes e regulação do futebol em seus artigos. Percebe-se que o esporte educacional passou a ter mais ênfase a partir da Lei de Incentivo ao Esporte (2006), mas ainda de forma incipiente. O incentivo maior é destinado ao esporte de rendimento, por ter visibilidade e atrair empresas e patrocínios. Sobre o financiamento, apesar de existirem 8 legislações infraconstitucionais, elas são apêndices para garantir uma verba mínima ao esporte e lazer no país, não existe dotação orçamentária própria assegurada na legislação para garantir investimentos nesses direitos fundamentais e, das legislações existentes, a maioria é oriunda de concursos prognósticos.

LEGAL APPARATUS OF SPORT AND LEISURE POLICY WITH EMPHASIS IN THE POST-CONSTITUENT PERIOD

ABSTRACT

This article analyzed the institutional aspects of public sports/leisure policies in Brazil in the post-constituent period. There were 23 laws and 9 decrees organized in the thematic categories football, income, financing, educational/physical education and leisure. The results indicate the Pelé Law/1998 as the main national legislation, with centrality to the regulation of football. The biggest incentive is earmarked for income sports, mostly from prognostic contests.

KEYWORDS: *Public policy; Sports and leisure; Institutional apparatus.*

APARATO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE DEPORTE Y OCIO CON ÉNFASIS EN EL PERÍODO POST CONSTITUYENTE

RESUMEN

Este artículo analizó los aspectos institucionales de las políticas públicas de deporte/ocio en Brasil en el período posconstituyente. Hubo 23 leyes y 9 decretos organizados en las categorías temáticas fútbol, rendimiento, financiación, educación física/educación/ocio. Los resultados señalan a la Ley Pelé/1998 como la principal legislación nacional, con centralidad en la regulación del fútbol. El mayor incentivo está destinado a los deportes de rendimiento, principalmente a partir de concursos de pronóstico.

PALABRAS CLAVES: Políticas Públicas; Deporte y ocio; Aparato Jurídico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre esporte** [recurso eletrônico] / Câmara dos Deputados. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série legislação; n. 257).

BUENO, L. **Políticas Públicas do Esporte no Brasil: Razões para o predomínio do alto rendimento.** 2008. 314f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2008.

MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; HÚNGARO, E. M.; MASCARENHAS, F.. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. In: **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar., 2015.

SILVA, D. A. S. Evolução Histórica da Legislação Esportiva Brasileira: do Estado Novo ao Século XXI. In: **Revista Brasileira de Educação Física, Esporte, Lazer e Dança.** Florianópolis, v. 3, n. 3, p. 69-78, set. 2008.

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

TUBINO, M. J. G.. **Estudos Brasileiros Sobre o Esporte: Ênfase no Esporte Educacional.** Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2010. p.6056, 13 abr. 1972. Seção 1, pt. 1.