



Programa de pós-
graduação *Stricto
Sensu* em Ciência
Jurídica (PPCJ) da
UNIVALI



POLÍTICA PÚBLICA E SEUS INSTRUMENTOS: UM OLHAR SOBRE O FOMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Caroline Muller Bitencourt  

Adriana da Costa Ricardo Schier  

Contextualização: A pesquisa parte da concepção de que o fomento, enquanto instrumento de ação governamental observado como um instrumento da política pública do esporte, não se limita a incentivar iniciativas privadas de forma isolada, mas pode ser articulado como um mecanismo estratégico de indução, coordenação e legitimação de ações que visam à realização de direitos fundamentais via políticas públicas, razão pela qual requer planejamento, uma adequada formulação e implementação além de constante avaliação como ensina o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, ao integrar o fomento às diversas fases do ciclo das políticas públicas, é possível ampliar seu impacto, conferir maior coerência às decisões públicas e fortalecer o vínculo entre os objetivos programáticos e os resultados esperados. A abordagem adotada compreende o fomento como vetor de aprendizado institucional, promovendo ajustes e inovações ao longo do processo decisório, bem como estimulando a cooperação intragovernamental entre diferentes níveis e setores da administração pública em prol da realização dos direitos fundamentais.

Objetivo: Este estudo tem como objetivo analisar a atividade de fomento administrativo como instrumento da política pública.

Metodologia: Com base em uma metodologia qualitativa, de natureza teórico-bibliográfica, o estudo mobiliza a literatura especializada sobre teoria das políticas públicas e instrumentos de ação estatal, buscando compreender os arranjos institucionais que tornam o fomento mais efetivo e legítimo.

Resultados: Para fins ilustrativos, analisa-se o Programa Bolsa Atleta, instituído pelo Governo Federal, como exemplo concreto de política pública que utiliza o fomento para atingir objetivos constitucionais relacionados ao esporte, ao desenvolvimento social e à promoção da cidadania.

Palavras-chave: Fomento; Instrumentos; Políticas Públicas; Programa Bolsa Atleta.

PUBLIC POLICIES AND ITS INSTRUMENTS: A PERSPECTIVE ON FUNDING AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC POLICIES

Contextualization: The research starts from the conception that fostering, as a governmental action instrument observed as a public policy tool in sports, is not limited to encouraging private initiatives in isolation, but can be articulated as a strategic mechanism of induction, coordination, and legitimization of actions aimed at achieving fundamental rights through public policies. For this reason, it requires planning, proper formulation and implementation, as well as constant evaluation, as taught by the public policy cycle. In this sense, by integrating fostering into the various stages of the public policy cycle, it is possible to expand its impact, provide greater coherence to public decisions, and strengthen the link between programmatic objectives and expected results. The approach adopted understands fostering as a vector of institutional learning, promoting adjustments and innovations throughout the decision-making process, as well as encouraging intragovernmental cooperation between different levels and sectors of public administration in favor of the realization of fundamental rights.

Objectives: This study aims to analyze administrative fostering as a public policy instrument.

Methodology: Based on a qualitative methodology of a theoretical-bibliographic nature, the study mobilizes specialized literature on public policy theory and instruments of state action, seeking to understand the institutional arrangements that make fostering more effective and legitimate.

Results: For illustrative purposes, the study analyzes the "Programa Bolsa Atleta," instituted by the Federal Government, as a concrete example of a public policy that uses fostering to achieve constitutional objectives related to sports, social development, and the promotion of citizenship.

Keywords: Athlete Scholarship Program; Public Founding; Instruments; Public Policies.

POLÍTICA PÚBLICA Y SUS INSTRUMENTOS: UNA MIRADA SOBRE EL FOMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contextualización del tema: La investigación parte de la concepción de que el fomento, como instrumento de acción gubernamental observado como herramienta de la política pública del deporte, no se limita a incentivar iniciativas privadas de forma aislada, sino que puede articularse como un mecanismo estratégico de inducción, coordinación y legitimación de acciones orientadas a la realización de derechos fundamentales a través de políticas públicas. Por esta razón, requiere planificación, una adecuada formulación e implementación, además de una constante evaluación, tal como enseña el ciclo de las políticas públicas. En este sentido, al integrar el fomento en las diversas fases del ciclo de las políticas públicas, es posible ampliar su impacto, conferir mayor coherencia a las decisiones públicas y fortalecer el vínculo entre los objetivos programáticos y los resultados esperados. El enfoque adoptado comprende el fomento como vector de aprendizaje institucional, promoviendo ajustes e innovaciones a lo largo del proceso decisivo, así como estimulando la cooperación intragubernamental entre los diferentes niveles y sectores de la administración pública en favor de la realización de los derechos fundamentales.

Objetivos: Este estudio tiene como objetivo analizar la actividad de fomento administrativo como instrumento de la política pública.

Metodología: Con base en una metodología cualitativa, de carácter teórico-bibliográfico, el estudio moviliza la literatura especializada sobre la teoría de las políticas públicas y los instrumentos de acción estatal, buscando comprender los arreglos institucionales que hacen al fomento más efectivo y legítimo.

Resultados: Con fines ilustrativos, se analiza el "Programa Bolsa Atleta", instituido por el Gobierno Federal, como ejemplo concreto de política pública que utiliza el fomento para alcanzar objetivos constitucionales relacionados con el deporte, el desarrollo social y la promoción de la ciudadanía.

Palabras clave: Análisis del discurso; Derecho; Yasmin Nigri; Literatura.

INTRODUÇÃO

A política pública, concebida como um sistema, remete à compreensão que o todo é maior do que as partes. Aqui não se busca observar apenas o todo, ou seja, discutir o conceito de política pública e as redes de unidades que a compõem, pretende-se analisar as partes que compõem a política pública, que obviamente são partes de sua constituição, mas que, isoladamente, não a definem. Contudo, embora a definição de política pública como sistema permite observá-la com maior complexidade, concorda-se com Secchi¹, que traduz elementos centrais de qualquer definição sobre essa temática: “intencionalidade pública e resposta a um problema público”.

Há uma particularidade na abordagem proposta, no sentido de que o problema público a ser solucionado via política pública inclina-se a estar conectado com os direitos fundamentais. Afinal, se os direitos fundamentais são proposições jurídicas jusfundamentais nas quais vinculam a atuação do Estado e impõe deveres de proteção, difícil imaginar alguma ação estatal que, em sua finalidade, não esteja a proteção e promoção de um direito fundamental. Ademais, quando se pensa nos princípios fundamentais e nos objetivos fundamentais nos quais as políticas públicas², enquanto ações de Estado e de Governo, comprometem-se em realizar, o seu arranjo não pode ser de tal maneira a violar um direito fundamental. Nesse sentido, pode-se dizer que: “(...) decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”³.

Quando se enfrenta o tema das políticas públicas, é muito comum a associação com uma série de outras ações estatais, que possuem estrutura própria, regime jurídico, atores, contornos institucionais, e facilmente se confundem; como exemplo, pode-se citar os serviços públicos, obras públicas, regulação, poder de política, fomento, entre outros. A proposta dessa investigação, em um primeiro momento, está justamente em compreender como o próprio ciclo das políticas públicas faz com que essa relação seja necessária, entre a política pública como um todo e os seus instrumentos, o que não significa que sejam sinônimos.

Os instrumentos das políticas públicas são mecanismos bastante conhecidos na tradição do direito administrativo que serviram para sua concretização. Faz parte e é de

¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

² “A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 24.

³ SOUZA, Celina. Políticas Pùblicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 24.

fundamental importância o processo de seleção dos instrumentos aptos à realização da política pública. Por tal razão, o problema que conduz essa investigação é: o fomento pode ser considerado um instrumento para realização de política pública e quais as implicações dessa abordagem?

A hipótese é a de que o instituto do fomento, observado como um instrumento de política pública, torna-se capaz de induzir ações desejadas, proporcionando, por exemplo, um ambiente favorável ao desenvolvimento de projetos e iniciativas vinculados à concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais, porque estará inserido dentro do desenho institucional que uma política pública propicia. Este estudo contribui, não apenas para a compreensão do fomento como componente instrumental das políticas públicas, mas também para a integração eficaz desse instrumento no ciclo completo das políticas, desde o planejamento até a avaliação. Ao estabelecer essa conexão, fortalece-se a legitimidade do fomento, alinhando-o com objetivos constitucionais e metas específicas, oferecendo, assim, ganhos substanciais para o planejamento estratégico e a efetividade das ações estatais.

A partir dessa análise geral e para ilustrar a proposta do presente estudo, esta pesquisa irá refletir sobre um mecanismo específico: o fomento, a partir de um programa em concreto: o Bolsa Atleta, instituído pela Lei n. 10.891, de 09 de julho de 2004.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-bibliográfica, centrada na análise de literatura especializada sobre políticas públicas, instrumentos de ação governamental e, especificamente, sobre o instituto do administrativo. Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de compreender, em profundidade, os fundamentos conceituais e institucionais que orientam a utilização do fomento como instrumento estratégico de implementação de políticas públicas, bem como os arranjos institucionais que influenciam sua eficácia. A partir dessa base teórica, busca-se examinar criticamente como o fomento pode ser integrado às diferentes fases do ciclo das políticas públicas, promovendo aprendizado institucional, indução de comportamentos e cooperação intragovernamental. A análise será exemplificada por meio do estudo do Programa Bolsa Atleta, permitindo articular as contribuições teóricas com um caso concreto de política pública orientada à promoção de direitos fundamentais no campo do esporte.

1. DO CICLO AOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA: UM ENTRELAÇAMENTO DE DECISÕES, ATORES E AÇÕES

Política pública refere-se a decisões e ações deliberadas pelo governo para abordar questões sociais, econômicas ou políticas, buscando alcançar o bem comum. Essas ações

podem envolver a formulação, implementação e avaliação de programas, projetos e legislações com o objetivo de impactar positivamente a sociedade como um todo. O desenvolvimento de políticas públicas inclui a identificação de problemas, a definição de metas, a alocação de recursos e a criação de estratégias para enfrentar desafios específicos. O processo é, geralmente, influenciado por considerações éticas, democráticas e econômicas, visando a atender às necessidades da população e promover a justiça social. Daí a razão de se observar a política pública como um programa, que possui objetivos e finalidades específicas⁴.

Para Maria Paula Dallari Bucci, o conceito de política pública é compreendido como um programa de ação governamental juridicamente regulado, que se concretiza por meio de atos e procedimentos eleitorais, legislativos, administrativos e orçamentários. Tais programas visam à produção de resultados socialmente relevantes e vinculados a mandatos políticos específicos. Nessa perspectiva, o “programa” é a unidade básica de realização da política pública, pois expressa, de modo sistemático, os objetivos, os instrumentos utilizados, os recursos mobilizados e os mecanismos de avaliação, sendo o elo entre a decisão política e a ação administrativa. Ainda segundo a autora, compreender a política pública como programa permite identificar sua racionalidade interna e externa. A racionalidade interna diz respeito aos seus componentes institucionais, como metas, prazos, orçamento e articulação entre órgãos, enquanto a racionalidade externa refere-se ao contexto político, normativo e social em que a política se insere. Essa concepção diferencia políticas públicas de atos administrativos isolados, ressaltando sua capacidade de articular direitos, deveres e responsabilidades com base na Constituição. O olhar jurídico sobre o programa, portanto, contribui para a consolidação de políticas públicas como formas legítimas e planejadas de atuação do Estado⁵.

Não é objeto central deste texto a sempre polêmica e complexa distinção entre programa e política pública. É possível estabelecer uma distinção conceitual relevante entre política e programa no âmbito das políticas públicas. A política pode ser compreendida como uma proposta institucionalizada de enfrentamento de um problema central, orientada por uma concepção racional que articula causas e consequências. Esse caráter institucionalizado da política pública faz com que ela anteceda a ação e não se reduza a uma decisão isolada de governo. Trata-se de um arranjo normativo que pressupõe regras legitimadas por diferentes Poderes do Estado, especialmente por meio da legislação e da conformidade jurídica. A política surge, portanto, como uma diretriz estruturante, voltada à efetividade no enfrentamento de macroproblemas e com

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** Saraiva: São Paulo, 2006.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** Saraiva: São Paulo, 2006.

horizonte de continuidade no longo prazo⁶.

Já os programas operam como desdobramentos operacionais das políticas públicas, representando as soluções concretas direcionadas aos diversos problemas causais identificados pela estratégia da política. A multiplicidade de programas justifica-se pela complexidade e multicausalidade das questões enfrentadas, o que demanda ações paralelas, e não sequenciais. Os programas constituem o microespaço da política, em que se realiza o refinamento das ações: definição de público-alvo, alocação de recursos, estabelecimento de metas, prazos e indicadores. São eles que tornam os problemas centrais mais “manuseáveis”, permitindo frentes de trabalho que, embora distintas, devem convergir em resultados integrados, coerentes e sinérgicos, capazes de conferir eficiência e efetividade à política como um todo⁷.

Sobre a difícil tarefa de definir, de fato, o que é ou não uma política pública, Secchi (2013) expõe que há três questões fundamentais que devem nortear a sua definição: (I) se são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou comportam outros atores; (II) se também se referem a situações que abarquem omissões e negligências; (III) se o que é considerado política pública restringe-se a diretrizes estruturantes ou também pode comportar diretrizes operacionais para definir o que é uma política pública⁸.

Evidentemente, a resposta dessas indagações dependerá da abordagem que será eleita. Na questão primeira, a abordagem estatista entende que o protagonismo é estatal e ele é o agente central na elaboração e implementação de políticas públicas; já na abordagem conhecida como policêntrica, o reconhecimento de múltiplos atores faz com que organizações não governamentais assumam também o protagonismo e que constituam centros de decisões, afinal, o enfoque é o enfrentamento de uma questão/problema público e não de fato quem vai ser o protagonista da ação. Contudo, há que se diferenciar o protagonismo na gestação, no planejamento e na tomada de decisão da política pública, com os mecanismos, instrumentos e formas de implementação, o que poderá acarretar a participação de diferentes atores, mesmo em uma abordagem estadista.

Na perspectiva desta pesquisa, a constituição de uma política pública tem como ator central o Estado que, a partir dos instrumentos eleitos para a concretização da

⁶ LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, n. 27, p. 59-67, mar., 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim/210330_bapi_27.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>.

⁷ LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, n. 27, p. 59-67, mar., 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim/210330_bapi_27.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>.

⁸ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

política pública, contará com a participação, colaboração e o protagonismo de diferentes atores não estatais na execução da política pública. Acredita-se que a política pública deve ser constituída pelo Estado por algumas razões: 1) uma política pública por mais que seja setorial, ela sempre impactará em outras políticas públicas, por exemplo, a política pública de proteção ao meio ambiente impactará na política pública de saúde, e a rede de decisões, atores e processos de sua execução precisam ser pensados e gestados de forma holística, afinal, suas decisões entrelaçam-se em uma rede, emprestando legitimidade às decisões que impactaram na vida de toda a comunidade. 2) atuação estatal recebe maiores contornos constitucionais, não apenas pelo fato de ser o Estado quem tem o dever/poder de perseguir os objetivos fundamentais estabelecidos no pacto democrático, mas porque está obrigado a concretizar os direitos fundamentais. Por mais relevante que seja o papel da atuação da sociedade civil e das organizações não governamentais, delas não decorre a obrigação de atuação e a legitimidade necessária para a tomada de decisão que projeta o olhar para a universalidade e continuidade. 3) o Estado através de seus órgãos, instituições e corpo de servidores, tende a ter mais continuidade e estabilidade no tempo para a realização da política pública, que precisa contar com diferentes níveis de organização federativa para sua realização⁹.

Quanto à segunda questão levantada por Secchi (2013), se a política pública constitui uma diretriz, que, pensada a partir de seu ciclo, pressupõe decisões políticas, as quais, a partir das alternativas eleitas e de instrumentos selecionados, terão implementação e serão avaliadas posteriormente, não seria possível tratar como política pública aquilo que o governo decide não fazer. Obviamente, a omissão estatal diz muito sobre suas decisões, mas não sobre a política pública. Assim, a política pública pressupõe uma escolha, uma decisão.

A terceira questão é bastante relevante a essa investigação, se o que é considerado política pública restringe-se a diretrizes estruturantes, ou também pode comportar diretrizes operacionais para definir o que é uma política pública. Se a opção fosse pela primeira abordagem exposta, a análise da política pública restringe-se à estratégia eleita, seja em nível normativo ou executivo, elegendo-se, em certo sentido, grandes linhas de enfrentamento do problema que constitui a agenda da política pública. Se a opção for por considerar como política pública com os seus instrumentos, projetos, programas eleitos para sua realização, operacionais e intermediários, então o que é considerado política pública comporta os elementos que a tornam operacionalizável. Nesse estudo, a opção é no sentido de concordar com Secchi (2013), quando considera que a forma com que se operacionaliza a política pública é fundamental para a compreensão e análise da própria

⁹ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

política pública¹⁰.

Assim, entender os instrumentos que compõem uma política pública, além de falar muito sobre a política pública em si, possibilitará melhores mecanismos de sua avaliação. Ou seja, para saber o quanto a política pública terá cumprido com suas metas, objetivos, concretizado os direitos e problemas públicos que se propôs a resolver, os instrumentos são fundamentais para tal avaliação. Não há como conhecer o todo, sem conhecer as partes. Uma política pública não se resume aos seus instrumentos, mas seus instrumentos dizem muito sobre a política pública em si.

Busca-se, portanto, tratar de identificar quais são os instrumentos sob a ótica administrativa e constitucional que estarão à disposição das políticas públicas, a fim de demonstrar que a política pública é algo novo que surge da combinação das partes. Elas comportam múltiplas ações e se valem de variados instrumentos para sua interação e transformação consciente da sociedade, a fim de concretizar os objetivos que foram pensados no âmbito da agenda – a qual surge a partir de um problema político e sempre com o compromisso de realizar os direitos fundamentais.

Esse olhar será absolutamente relevante, porque os instrumentos eleitos para realizar uma determinada política pública não podem ter objetivos e pretensões desconexas do todo maior, que é a política pública em si – e, porque não dizer: a realização dos direitos por elas tutelados. Assim, o desenho institucional, as metas os atores, os objetivos e mesmo o regime jurídico dos instrumentos eleitos devem dialogar com a política pública, do contrário a própria avaliação ficará no mínimo, prejudicada. O que se espera é que da conjugação das decisões tomadas nos instrumentos, alcancem-se os resultados esperados pelas políticas públicas. Nesse sentido, constata-se que na formulação de uma política pública, a seleção dos instrumentos e o detalhamento de qual será sua participação no processo de concretização dos seus objetivos é fundamental. Por isso, planejar uma política pública é também bem escolher os instrumentos de sua implementação e possibilitar assim um contínuo processo de avaliação: “(...) arquitetar as políticas públicas significa fazer um bom uso dos instrumentos não só de forma isolada, mas também de forma coordenada”¹¹.

Contudo, antes de tratar de cada um dos instrumentos eleitos é relevante que se retome o que o ciclo das políticas públicas ensina, afinal, o ciclo deve ser pensado mais como indagações ao gestor público do que como prescrição de conduta. O intuito do ciclo, quando pensado sob uma perspectiva jurídica aponta quem deve fazer, como pode fazer,

¹⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

¹¹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 34.

quando deve fazer, que objetivos o levam a fazer e quais os resultados que pretende atingir.

Acredita-se que o ciclo das políticas públicas oferece as diretrizes necessárias para planejar a política pública e descrever qual o conjunto de instrumentos necessários à produção de resultados almejados e concatenados com a moldura constitucional adequada, que vai desde os atores, a competência legislativa e administrativa, as ações e os mecanismos de sua execução de cada instrumento eleito. Para a devida compreensão dessa abordagem, “mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas¹²”. Assim, apesar das variações existentes no ciclo das políticas públicas¹³, opta-se pela observação dos seguintes processos de decisão: a agenda, a formulação das políticas públicas, o processo de tomada de decisão¹⁴, a implementação e a avaliação das políticas públicas. Embora se reconheça que nem sempre, ou na maioria das vezes, o ciclo não é cumprido na construção das políticas públicas, não refletindo em si a sua própria dinâmica, porque as fases não são estanques e acabam interligando-se em processos decisórios complexos, pode-se representá-lo figurativamente da seguinte forma:

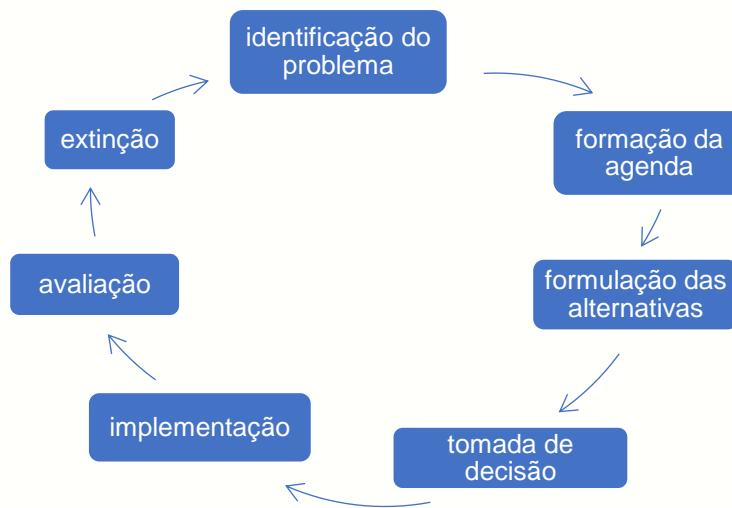
Figura formulada a partir do Ciclo apresentado por Secchi¹⁵

¹² LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; BITENCOURT, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência**, v. 43, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/ZDLVCCksv8ZmsRgYPmpW6qx/abstract/?lang=pt>. Acesso em 21 nov. 2023, p. 14.

¹³ A título explicativo, variações interessantes podem ser encontradas nas seguintes revisões bibliográficas: SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez., 2018; SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceito, esquemas de análise e casos práticos. 2. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2013; DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

¹⁴ Evidente que a tomada de decisão ocorre em todo o ciclo das políticas públicas, no entanto, optou-se por deixar essa fase por ser amplamente aceita na doutrina.

¹⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 33.



A agenda das políticas públicas é o ponto de partida para as reflexões que apontarão para a importância de bem selecionar os seus instrumentos, sempre partindo do *problema* que originou a agenda. Na agenda serão levantados os problemas públicos¹⁶ que serão enfrentados via política pública. Quanto mais conectado com os compromissos e objetivos constitucionais maior será a legitimidade da própria demanda social. Para Capella: “(...) a atividade governamental, ou seja, toda a produção de políticas públicas está relacionada com a definição de problemas e essa, por sua vez, origina-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo”¹⁷.

Para a definição de quais questões entrariam na agenda das políticas públicas, apontam-se elementos que se destacariam na definição dos problemas: (I) causalidade: consiste em apresentar as causas primárias para que um problema possa ser definido de forma objetiva, possível de análise e comprovação científica, sendo isso fundamental para distribuir as responsabilidades e ações estatais necessárias para enfrentar, neutralizar e solucionar o problema; (II) gravidade: a percepção da gravidade, muitas vezes, pode envolver disputas de narrativas entre pautas relevantes, mas também, em certas medidas, opostas, a exemplo da importância da produtividade na produção agrícola de alimentos e a necessária preservação do meio ambiente e controle do risco à saúde coletiva, razão

¹⁶ Uma noção importante nos estudos sobre problemas em políticas públicas é a diferenciação entre condições e problemas públicos. Uma condição representa uma ocorrência qualquer (como poluição, congestionamento, falta de medicamentos). Esses eventos são convertidos em problemas públicos apenas quando são definidos como tal, considerando os aspectos anteriormente mencionados. Condições que falham em sua caracterização como problemas públicos não serão objeto da atenção governamental. Assim, nem todos os problemas são problemas públicos. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018, p. 24.

¹⁷ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

pela qual medidores de impacto devem contribuir para uma análise científica da gravidade e urgência que devem demandar a atenção dos atores de política pública e de todo seu processo de formulação; (III) incidência: tem relação com a frequência em que tal questão é demandada, eventos que se intensificam e acabam exigindo uma resposta pública; (IV) novidade: problemas que surgem de situação inesperada e rapidamente chamam atenção dos atores sociais; (V) proximidade: afinal é normal que os acontecimentos cotidianos tenham prioridades em noções percepções e preocupações, fazendo com que sejam objeto de problemas a serem gestados no âmbito das políticas públicas – são priorizados e percebidos como mais relevantes; (VI) crise: abala estruturas já pensadas e postas, uma vez que chama atenção para uma atuação e resposta rápida; (VII) público-alvo: os grupos sociais costumam ter suas demandas mais definidas e organizar pautas relevantes para agenda pública; (VIII) meios e fins: uma vez que um problema pode ser pensado também a partir dos fins que busca obter, afinal, dependendo do debate que se desenvolve sobre as alternativas e soluções, a própria percepção do problema pode ser delineada; (IX) solução: um componente essencial para definição dos problemas, pois passa por um entendimento político a capacidade e mesmo legitimidade estatal sobre as possíveis alternativas a resolução do problema que se impõe¹⁸.

Em resumo, a agenda é um conjunto de problemas públicos que serão enfrentados via políticas públicas, considerando não apenas a hierarquia e importância em dado momento, mas também sua conexão com os objetivos e compromissos constitucionalmente assumidos pelo próprio Estado. São os atores institucionais e não institucionais que tendem a formá-la num complexo de comunicações, que deveriam, de fato, envolver demandas sociais – cenário que pode ser bem ilustrado no Programa Bolsa Atleta, abaixo tratado. Não parece defensável que a agenda das políticas públicas esteja voltada a questões que não se conectem com o interesse público¹⁹, tantas vezes pautas que parecem atender a interesses privatistas ou exclusivamente setoriais que beneficiam um grupo com maior capacidade de colocar o tema na agenda. Por isso, também é muito

¹⁸ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas.** Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

¹⁹ É preciso ressaltar que, na perspectiva deste trabalho, o conceito de interesse público insere-se no campo do direito administrativo na contemporaneidade e é compreendido de acordo com a acepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem não é um mero somatório de interesses individuais que denota a ideia de interesse público, resquícios ainda do período pós-Revoluções Liberais; o interesse público, ao qual se refere o professor Celso Antônio e com ele concorda Maria Sylvia Di Pietro, é o interesse público voltado à perspectiva do bem comum, à realização dos seus preceitos jurídicos e princípios basilares, como a dignidade humana. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de interesse público. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2009; PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 29. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016. Tal conceito, para Hachem e Gabardo, poderia ser resumido como “[...] aquele resultante da parcela coincidente dos interesses individuais de determinada sociedade, externado pela dimensão coletiva desses interesses e fixado pelo próprio Direito positivo cuja ontologia é constitucional”. GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público:** estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155-201.

relevante a contribuição do Direito para o tema das políticas públicas, afinal, poderia uma agenda política ser contrária aos objetivos e princípios constitucionais? Poderia ela ser contrária aos direitos fundamentais? Ao entender que a Constituição é o contorno da atuação dos poderes, é evidente que os problemas públicos que ocupam a agenda precisam ser enfrentados a partir de respostas constitucionais.

Nessa fase da agenda, os atores políticos institucionalizados e a sociedade civil como um todo terão um papel crucial: a agenda é uma disputa política, uma disputa de narrativas sobre se tais questões suscitadas correspondem ou não a demandas de caráter eminentemente público. Assim, acima de tudo, é preciso estar atento a inúmeras pautas que são colocadas em tal agenda, pretendendo-se que a ação estatal possa servir a interesses meramente eleitoreiros ou fruto dos eternos patrimonialismos e desejos politiqueiros patrocinados por aqueles financiadores dos representantes democráticos e de suas absurdas e suntuosas campanhas eleitorais. No âmbito das políticas *públicas* de fomento essa é uma preocupação constante, o que pode ser ilustrado especialmente no âmbito dos programas de concessão de benefício fiscal²⁰.

Nas fases de formulação à implementação das políticas públicas, tem-se o momento de levantar as soluções, os mecanismos e instrumentos necessários para o enfrentamento dos problemas públicos que demandaram a atuação estatal via políticas públicas. Contudo, adota-se a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores, no que se pode chamar de cadeia decisória. As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas²¹.

Outra forma de abordar essa parte do ciclo pode ser a divisão em dois momentos, como propõe Secchi (2013): (I) primeiro, será o da formulação de alternativas; (II) o momento da tomada de decisão. No primeiro, em que se levantam as alternativas possíveis, é relevante a abertura democrática, afinal, aqui a seleção dos instrumentos, ações, medidas para se chegar ao fim proposto estão abertas e, por mais que se esperem alternativas racionais, que estejam em consonância com o direito e também embasadas em critérios técnicos e científicos, é fato que há um espaço interessante para o segundo momento, que é a tomada de decisão. Entende-se que o poder público tem o dever de escolher não uma alternativa, mas sim a melhor alternativa no enfrentamento do problema no qual se debruçará a política pública²².

²⁰ GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. 4. ed. Florianópolis: Editora Insular, 2021.

²¹ LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

²² SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Há, nessa etapa, uma interação que ocorre entre a formulação e a implementação, e não há dúvidas que a avaliação estará conectada com essa etapa²³. É claro que as etapas do ciclo são pensadas no nível de referência, sem rigidez, servindo de base para pensar tais ações do poder público como um processo em que as etapas dependem umas das outras, mas também interagem e influenciam-se entre si.

Os instrumentos estão absolutamente conectados com esse momento do ciclo das políticas públicas: no âmbito da formulação, é necessário escolher quais serão utilizados e, a partir desta escolha, definir-se o protagonismo dos atores, o desenho constitucional e legal do instrumento eleito, e os próprios contornos do controle. Nessa medida, o controle do instrumento está umbilicalmente relacionado ao controle da política pública em si – mesmo no nível de avaliação institucional. Os instrumentos, nessa perspectiva, estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações.

Em relação à avaliação, tem-se clareza de que, no papel da reconstrução do Estado Social, não se pode se ater meramente ao resultado – o programa do Estado Democrático de Direito não é o de fins, mas de meios – orientados por princípios reitores, tais como moralidade, eficiência, economicidade, justiça social, dignidade humana, proteção ambiental, entre tantos outros. E, nessa medida, de inserção do sistema de controle no âmbito do regime jurídico administrativo, avança-se, inclusive, para a definição de critérios dos riscos envolvidos na adoção de uma, ou outra, política pública. Afinal, “As políticas públicas estão sujeitas aos dois fenômenos sociais. Por risco, entende-se a existência consciente de consequências não previstas pelo atuar da própria política pública, muito embora a consequência em si não possa ser prevista”²⁴.

Se as políticas públicas são policompetentes²⁵, a sua avaliação também dependerá das múltiplas variações. Aqui o eterno problema do controle: excesso de controle, diferentes lógicas do controle, corporativismos do controle, diálogos institucionais e tantos outros. Assim, (...) “A avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise. Devem ser considerados, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais *stakeholders*, e a forma como os recursos públicos estão sendo

²³ MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 303-325, 2007.

²⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 14.

²⁵ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez., 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 20 nov. 2023.

utilizados”²⁶. Realmente, a ideia é que o processo de avaliação seja constante e em etapas, permitindo que correções sejam possíveis no curso da política pública.

Vale frisar que a avaliação das políticas públicas não se restringe à fase executiva, contudo é essa que se pretende dar ênfase, em face do enfoque dos instrumentos. Todas as múltiplas dimensões dos modelos e das etapas da avaliação dependem dos instrumentos selecionados. Assim, quando se avalia a prestação do fomento como um instrumento da política pública, está se possibilitando a avaliação da política pública como um todo.

Uma vez compreendido como o ciclo das políticas públicas é de fundamental importância para que o gestor consiga visualizar como essa rede de decisões que envolve diferentes atores, órgãos institucionais, programas, ações e instrumentos para atingir a solução almejada para o problema público que se apresentou, pretende-se, agora, pensar os instrumentos de que uma política pública se vale para que, de fato, consiga dar respostas ao que se propõe. Deseja-se, ainda, alertar que, além da seleção de instrumento ser fundamental ao cumprimento das metas indicadas, necessita dialogar, de forma clara, com os objetivos da política pública e seus mecanismos de implementação deverão também respeitar seus contornos jurídicos, pois somente assim, será possível uma correta avaliação e controle.

Os instrumentos que compõem as políticas públicas serão analisados, a seguir, de forma exemplificativa, mas é de extrema relevância compreender que, muitas vezes, uma política pública vai exigir uma combinação desses instrumentos e é de fundamental importância que eles dialoguem entre si. É preciso reconhecer que, para realizar uma política pública de educação, pode-se valer do instrumento do serviço público de educação e também de ações de fomento no âmbito do esporte como instrumentos de sua realização. Contudo, o fundamental é que as metas e objetivos dialoguem entre si, como o objetivo da sustentabilidade social que se busca com a garantia do direito fundamental à educação, seu alcance aprimorado pelo incentivo ao esporte voltado ao melhor desenvolvimento de crianças, jovens e adultos, sendo o poder público o condutor dessas transformações.

O primeiro instrumento a se discutir é o serviço público, que comumente é confundido com as políticas públicas. Muito embora o serviço público possa ser acompanhado da entrega de algum bem, com ou sem transferência de propriedade, o núcleo do serviço público é efetivamente o complexo de decisões materiais em relação ao destinatário. Ou seja, pode ser entendido como complexo de contínuas decisões

²⁶ BRASIL, **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2, 2018, p. 14. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-post.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

organizadas em favor de algum destinatário, seja indivíduo ou grupo. Ademais, pode ser considerado um dos principais instrumentos da política pública, uma vez que a política pública, em grande parte, tem como objetivo a realização de um direito fundamental, e, assim, é certo que decisões organizadas em favor de um usuário irão preencher a maior parte do referido objetivo. Ressalta-se que os serviços públicos não se realizam de uma vez por todas. Obviamente, podem mudar, mas eles se caracterizam por uma certa estabilidade, continuidade e repetição. Por exemplo, o serviço público de educação repete-se sempre como disponibilidade de escola e professores, conforme determinados padrões; o ônibus, como bem empregado no serviço público de transporte urbano, sempre passará no mesmo horário, a rua será sempre limpa e, assim, continuamente²⁷.

O serviço público é ofertado de forma contínua e, por mais que possa ser prestado por um privado em regime de concessão ou permissão, ou mesmo diante de novos formatos, com parcerias com o terceiro setor, é o Estado o responsável por sua prestação. Toda a estrutura organizacional e administrativa contínua que tende a caracterizar o serviço público faz dele o maior instrumento das políticas públicas. Note-se que nas áreas, especialmente de âmbito da política social, onde não há uma estruturação mais organizada em torno do serviço público, a política pública tende a “perder”, veja-se a diferença em relação a estruturação e prestação do direito social à saúde no Brasil, comparando-se com o direito social à moradia. Também o fato de o serviço público ter seu contorno legislativo e constitucional, isso também facilita parâmetros de seu controle, auxiliando, assim, na avaliação e controle da política pública.

Ademais, relaciona-se como instrumento as obras públicas, que, geralmente, redundam em bens públicos. Por meio de obras públicas, pode-se obter tanto a utilidade direta, que é o bem público, como utilidades indiretas, como o atingimento de determinados objetivos econômicos, a exemplo do surgimento abrupto de postos de trabalho.

As contratações públicas também serão um instrumento poderoso das políticas públicas. Praticamente toda e qualquer ação estatal envolverá direta e indiretamente uma forma de contratação, seja para o funcionamento da própria administração, seja para realizar os compromissos constitucionais que ela assumiu. Nesse sentido, apesar de alertar quanto às atenções necessárias para se tratar das funções derivadas da contratação pública²⁸ como instrumento de políticas públicas, faz-se necessário explicar

²⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

²⁸ Conclui-se que, apesar de sua potencialidade como instrumento de políticas públicas, a função derivada: (i) aumenta a complexidade e traz tensões para as contratações, sobretudo pelo modo indireto e oblíquo com que o novo fim é incorporado; (ii) impacta custo e qualidade das contratações, até mesmo colocando em risco a satisfação da função primária; (iii) tensiona-se com os valores da competição e da isonomia; (iv) dificulta a boa governança da contratação, trazendo burocratização e litigiosidade; (v) sua eficácia é de difícil demonstração.

que:

As contratações públicas podem, sim, servir para a promoção de políticas socioeconômicas (de modo a estimular setores ou promover determinadas atividades. Mas, nesse caso, os fins sociais devem ser colocados de forma direta, como o fim primário da contratação, não como função derivada. É o caso, por exemplo, dos contratos de fomento.²⁹

Além disso, faz-se necessário compreender que:

Pode-se dizer que a função derivada serve de **instrumento transversal de políticas públicas**, sendo a ação estatal, no caso, estruturada na forma de **fomento estatal**. A função derivada visa a tornar algumas condutas mais atrativas para o setor privado (e, indiretamente, tornar outras atividades menos atrativas), moldando a ordem econômica e social aos fins da constituição. Com isso, ela mostra-se ferramenta hábil não apenas à correção de falhas de mercado, mas, também, para efetiva realização de fins públicos, de políticas públicas.³⁰

O emprego de bens públicos é mais um importante instrumento de política pública a ser implementado pelo Estado, uma vez que essa é a única razão que justifica que o Estado tenha propriedade de bens, para servir a finalidades sociais, um instrumento que realize o interesse público, daí a relação com as expressões de “uso comum do povo” e “uso especial da administração”. Veja, como viabilizar uma política pública voltada a cultura e ao lazer sem que haja espaços que viabilizem a convivência coletiva, a prática de esportes, a reunião em locais abertos ao público, etc. Os bens públicos podem surgir de obras públicas, tais como ruas e praças, ou se tornarem disponíveis para o público por meio de processos jurídicos, como a desapropriação, ou ainda podem sê-lo por inerência constitucional, a exemplo das praias, rios e mares. De fato, existem múltiplos regimes de uso dos bens públicos, podendo eles estar empregados para o uso exclusivo das organizações públicas ou para a população em geral, com ou sem restrições, e com ou sem pagamento. Da combinação de diferentes formas de se usar os bens públicos, por exemplo, restrições nas estradas, esgotos, abertura de espaços de lazer, etc. obtêm-se resultados desejados que podem atingir os objetivos das políticas públicas³¹.

A Intervenção do Estado na propriedade também é um exemplo de instrumento de política pública. Trata-se de decisões das organizações públicas que têm por expectativa a influência de particulares ou outras organizações políticas, no que toca ao manejo da propriedade. Como programar uma política pública urbana e desenvolvimento das cidades, como enfrentar uma política de reforma agrária sem intervir através desse instrumento de política pública? Veja-se que no capítulo específico da Constituição

²⁹ ZAFO, Marina Fontão. Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018, p. 22.

³⁰ ZAFO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 305 (grifo da autora).

³¹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

Federal destinado à política urbana e à política agrícola, fundiária e reforma agrária há uma preocupação não apenas com os objetivos, mas também com as diretrizes da atuação do Estado no âmbito dessa intervenção, sendo de fundamental importância para a concretização de uma política pública as formas com as quais o Estado intervirá na propriedade privada.

Outro instrumento é a atividade empresarial do Estado, que será um componente fundamental das diversas políticas públicas. Muito embora, no Brasil, a atividade empresarial do Estado seja subsidiária, a urgência demandada pelo caos propiciado pelo neoliberalismo e pela pandemia de covid-19 implica responsabilidade dos agentes políticos e cientistas do Direito, de modo que, neste trabalho, é oferecido um modelo decisório juridicamente formatado, pelo menos em linhas gerais, para o uso desse instrumento. Os princípios da ordem econômica estão diretamente ligados com objetivos da república, dentre eles, o de diminuir as desigualdades sociais e regionais, razão pela qual, tantas vezes, se justifica a ação do Estado buscando regular as atividades dos particulares em prol dos interesses públicos, também quando a Constituição prevê a atuação direta do Estado, em nome da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme o seu artigo 173; em ambos os casos, essas ações podem ser consideradas instrumentos das políticas públicas. Uma empresa pública³² pode ser absolutamente estratégica sob o ponto de vista de uma política de desenvolvimento, ou mesmo atividades econômicas que buscam incentivar, através de sua atuação privada, contribuindo para a realização das metas e dos objetivos traçados na política pública. Mais do que isso, o Estado, no âmbito da atividade econômica, também pode ser visto como um empreendedor e alavancar a partir de uma série de condições de concretização da política pública³³.

³² A obra de Irene Nohara e Alessandro Octaviani, acerca do papel das empresas estatais no Brasil e no mundo, demonstra o quanto tais empresas são fundamentais no desenvolvimento, podendo-se vincular o crescimento, como no caso brasileiro, à utilização estratégica de estatais, como o BNDES, a Caixa Econômica Federal, a Petrobrás, a Embrapa, entre outras. Além disso, pode-se valorizar as perspectivas locais e regionais e focar em setores estratégicos, munidas por um regime jurídico em que não apenas o fim é o importante, mas também os meios utilizados para a produção de resultados. A valorização dos setores produtivos, mão de obra nacional e incentivo ao desenvolvimento sob a óptica da normatividade e compromissos sociais, jurídicos e políticos da Constituição de 1988 estão presentes como grandes fatores para a impulsionar a valorização dessas empresas. NOHARA, Irene; OCTAVIANI, Alessandro. **Estatais**. São Paulo: Thomson Reuters. Revista dos Tribunais, 2019.

³³ A título explicativo, a visão apresentada na obra de Mazzucato, enfrenta o mito do Estado moroso, inábil e ineficaz, ao trazer vários exemplos de como o Estado e sua atuação na iniciativa privada foi imprescindível para inovação, desenvolvimento econômico em áreas essenciais como tecnologia, saúde, indústria farmacêuticas e vacinas, são alguns exemplos. Em sua obra o “Estado Empreendedor”, dedica-se a confrontar numericamente o Estado como um ente burocrático improdutivo e ineficiente, defendendo a tese de que deve o Estado ter um papel protagonista no desenvolvimento, muito além de receber a incumbência de mero coadjuvante para minimizar os impactos negativos do mercado. Sua obra apresenta como, nos setores tecnológicos, de inovação e pesquisa, vários dos grandes desenvolvimentos foram propiciados com financiamentos e apoios estatais, além de se manter na ponta da exploração e do desenvolvimento de setores nos quais o próprio mercado não via relevância. Na contramão do que os economistas do atual governo brasileiro têm defendido, Mazzucato demonstra que há três pilares fundamentais para o crescimento e desenvolvimento: a ideia de crescimento inteligente, a se dar a partir da inovação; a ideia de crescimento sustentável, o que requer a noção de proteção ambiental; e a ideia de crescimento inclusivo, no qual

Embora aqui a pretensão não seja enfrentar com profundidade cada instrumento, ainda é possível, brevemente, destacar como importante instrumento de uma política pública as campanhas publicitárias em prol da consecução de algumas metas envolvendo as políticas públicas, a exemplo das campanhas de combate a disseminação do HIV com uso de camisinhas; as campanhas referentes à violência doméstica contra a mulher e o incentivo às denúncias, a partir de canais anônimos ou mesmo delegacias especializadas; há também campanhas envolvendo a conscientização no Trânsito visando à segurança e preservação da vida, entre outras. Da mesma forma, esse instrumento, quando não bem utilizado em benefício da política pública, poderá ter consequências desastrosas, como foi o caso da própria desinformação produzida pelo governo federal no âmbito do combate à covid-19 e a falta de esclarecimento e incentivo a vacinação por parte dos órgãos federais responsáveis.

Também é possível citar as ações individuais, pois as políticas públicas também se materializam em ações individuais, as quais estão conectadas com o todo das políticas públicas, mas que não se amoldam a um programa voltado a um objetivo; o poder da polícia, como decisões voltadas às atividades de fiscalização das atividades dos particulares, induzindo a decisões que implicam um fazer/não-fazer por parte do fiscalizado; a sanção penal, cuja característica se liga ao sancionamento criminal, permitindo a indução a comportamentos como forma de evitar punições; o comportamento desejado, geralmente, é um reforço aos objetivos da política pública.

Após elencar alguns instrumentos, o objetivo deste trabalho, agora, é centrar-se à compreensão do fomento, enquanto instrumento de política pública.

2. O FOMENTO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por fim, dedica-se ao estudo do fomento como instrumento à disposição das políticas públicas. O instituto do fomento é caracterizado, então, como um conjunto de ações que poderão ser adotadas pelo poder público, seja na esfera legislativa, seja na esfera administrativa, incentivando os particulares a agirem, em nome próprio, e sob regime específico, no intuito de realizarem direitos fundamentais, ainda que no plano de sua horizontalização. Pretende-se demonstrar que o fomento, em si, não está necessariamente vinculado a uma visão neoliberal de Estado, ao contrário do que sustenta, por exemplo, Tarso Cabral Violin³⁴.

o centro é a diminuição das desigualdades sociais – e isso é papel do Estado empreendedor. MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

³⁴ VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

No âmbito da atuação administrativa, trata-se de atuação que se fundamenta no artigo 174 da Constituição da República e indica atividades em que

o Estado incentiva, promove ou induz os particulares a exercerem atividades de interesse público, voltadas à realização dos direitos fundamentais. (...) funções em que o poder público não exerce coerção sobre os particulares, diferenciando-se, por esse traço, das funções decorrentes do poder de polícia. (...) mediante as ações de fomento o Estado não realiza qualquer atividade prestacional, afastando-se, assim, da noção de serviço público.³⁵

De maneira geral, estabelecer medidas de fomento, no âmbito das políticas públicas, seria uma opção da qual os gestores públicos poderão, ou não, fazer uso. Porém, em se tratando de função administrativa vinculada à realização de direitos fundamentais, entende-se que o fomento não poderá ser identificado como mera liberalidade do Estado³⁶. Ao contrário, as medidas de fomento deverão ser reconhecidas como determinações constitucionais que incumbem ser implantadas para atender a necessidades sociais. É nessa dimensão que o fomento se apresenta como um importante mecanismo de realização dos direitos fundamentais, especialmente daqueles em relação aos quais o constituinte não impôs ao Estado o dever de prestar serviço público, como é o caso da moradia e do esporte, por exemplo.

Tal posicionamento, a partir da doutrina de Rafael Valim, justifica-se em face do princípio da indisponibilidade do interesse público. Segundo o autor, no Direito brasileiro “a atividade de fomento não se limita a salvaguardar indiretamente os interesses públicos, senão que compreende relevantíssimos instrumentos de satisfação direta de interesses públicos”³⁷. Nessa perspectiva, ainda que comumente se atribua a discricionariedade como traço central na noção de fomento, é possível sustentar que há uma obrigatoriedade do poder público em implantar tais medidas. Afinal,

a Administração Pública, ao transferir, a título de fomento, bens em prol dos particulares (...) em condições mais favoráveis do que as de mercado, a Administração Pública não está oferecendo ‘benesses’, senão que, simplesmente, implementando um meio legítimo para a consecução de finalidades públicas.³⁸

Nessa medida, a incumbência de planejar práticas de fomento servirá ao propósito de garantir a todos o acesso aos direitos fundamentais, despontando como medida complementar à prestação de serviços públicos.

³⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento** – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 141.

³⁶ “Fomento não é liberalidade, mas atividade estatal legítima, cujos resultados atendem ao interesse público quando programado de forma consistente em termos processuais, normativos, materiais e orgânicos”. MODESTO, Paulo. As Organizações Sociais no Brasil após a Decisão do Supremo Tribunal Federal. In: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a Decisão do STF na ADI n. 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 52.

³⁷ VALIM, Rafael. **A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 51.

³⁸ VALIM, Rafael. **A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 52.

Já se evidenciou, inúmeras vezes, que o Estado brasileiro, nos termos da Constituição de 1988, tem a responsabilidade de assegurar a todos os cidadãos o acesso aos direitos fundamentais que lhes permitirão viver dignamente. Essa é a razão que impõe o dever de prestação de serviços públicos (art. 175, da Constituição), bem como a justificativa para a judicialização dos direitos sociais – como já debatido pelas autoras. Entretanto, os altos níveis de exclusão social ainda presentes no Brasil indicam a necessidade de que, ao elaborar políticas públicas, o Estado busque instrumentos que, ao lado dos serviços públicos, permitam a realização máxima dos direitos fundamentais³⁹. Assim, diante da escassez de recursos que impede a universalização de bens jurídicos diretamente vinculados aos direitos sociais, o Estado deverá realizar parcerias com os particulares, fazendo uso de mecanismos de fomento, voltados à realização do desenvolvimento nacional⁴⁰.

Nessa seara, entende-se que, ao consagrando o desenvolvimento como objetivo da República Federativa do Brasil, o constituinte impõe ao Estado que estabeleça políticas públicas de fomento, voltadas a assegurar a realização dos direitos fundamentais, consagrando, assim, o atendimento ao interesse público, promovendo o bem de todos e, com isso, cumprindo o dever que lhe impõe o artigo 3º, IV, da Constituição da República.

O reconhecimento do traço de fundamentalidade dos direitos sociais, o regime jurídico que o constituinte impôs a tais direitos, em consonância com o regime jurídico administrativo, permite reconhecer um dever imposto ao Estado de implementar mecanismos que permitam aos cidadãos o acesso aos direitos, que lhes darão condições de viver uma vida com dignidade. Nessa dimensão, o fomento, tratado como um instrumento de política pública, não poderá ser jamais visto como mera liberalidade do governante. Dessa maneira, o dever de implementar medidas de fomento impõe que tais estratégias sejam definidas no planejamento estatal, devendo constar das políticas públicas, de acordo com as necessidades específicas no momento de sua elaboração⁴¹.

Ao optar por mecanismos de fomento, a política pública é capaz de induzir a realização de ações desejadas por meio de facilitações, como é o caso do meio de comunicação socialmente generalizado e indutor de comportamentos, que é o dinheiro. Com o fomento, diminuem-se os riscos do destinatário. Por exemplo, tendo bolsas de

³⁹ Como adverte Vanice Lírio do Valle, “o debate mais atual envolve não só a persecução de prestações concretas a serem oferecidas por um Estado que se afirma garantidor do mínimo existencial, mas também o desenvolvimento por esse mesmo Estado, agora já em condição de articulador das forças sociais, de funções de planejamento e fomento de um conjunto de outras atividades que, se não devem mais nele encontrar o executor exclusivo, ao mesmo tempo não podem dispensar sua presença como agente de coordenação”. In: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 72.

⁴⁰ VALIM, Rafael. **A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 52.

⁴¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

incentivo, o atleta poderá aprimorar-se na modalidade, enquanto seus clubes e academias acabam por ser beneficiados com seus resultados facilitados pelo incentivo público.

O estudo do fomento como instrumento das políticas públicas contribui para pensar em tal atividade vinculada tanto ao ciclo das políticas bem como com os objetivos e metas traçadas, ou seja, ajuda a contribuir para a legitimidade de tal atividade, a sua vinculação com objetivos constitucionais e demais ações estatais e contribui para melhor delinear as suas possibilidades de controle, trazendo mais elementos para além do seu tratamento como escolha discricionária do poder público.

Por certo, não se trata de substituir a atividade estatal dos serviços públicos, mas ao lado dessa atividade, o fomento como um instrumento de política pública deverá ser voltado à realização de direitos fundamentais também suscetível a controle e vinculação com a construção do Estado Social. É sob essas premissas que se pretende avaliar o Programa Bolsa Atleta, instituído pelo Governo Federal, como uma política pública de incentivo ao esporte.

3. O BOLSA ATLETA COMO PROGRAMA DE FOMENTO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESPORTE

Para fins de ilustração das inúmeras possibilidades de utilização do fomento como instrumento de implementação de políticas públicas escolheu-se investigar, ainda que em linhas gerais, o Bolsa Atleta, um dos Programas de incentivo ao Esporte, implementados pelo Governo Federal.

O termo *esporte*, contudo, não era conhecido na Antiguidade, e sua conotação contemporânea abrange, atualmente, diversos fenômenos e manifestações clássicas, como, por exemplo, *ágon*, que se referia à competição e *ludere*, *ludus* e *lusus*, termos aplicados aos jogos, à diversão, ao entretenimento⁴². Desde seus primórdios, as atividades esportivas, então, podem ser compreendidas como práticas que divertem, dão prazer, ensinam obediência às regras e à disciplina, fortalecem o corpo e “servem para construir identidades pessoais, locais ou nacionais”⁴³.

O Constituinte dedicou a Seção III, do Capítulo III, à regulamentação do Desporto. No artigo 217, reconhece como “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais”. Como se observa, a tratativa dada pelo Constituinte ao esporte já indica uma opção pelo fomento como instrumento de atuação estatal. Com efeito, desde o *caput* resta prescrita a imposição de fomentar práticas desportivas e o inc. II, do referido art. 217,

⁴² KYLE, Donald G. **Sport and Spectacle in the Ancient World**. Oxford: Blackwell Publishing, 2007, p. 09.

⁴³ RIAL, C. S. M. Rúgbi e judô: esporte e masculinidade. In: PEDRO, J. M.; GROSSI, M. P. (org). **Masculino, Feminino, Plural: gênero na interdisciplinaridade**. Florianópolis: Editora Mulheres, 1998, p. 242.

estabelece a possibilidade de destinação “de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento”. Portanto, a efetivação do direito ao esporte, conforme opção do constituinte, dar-se-á no ambiente de parcerias com a sociedade, em um ambiente de cooperação voltado para o desenvolvimento social.

Em conexão com o que foi tratado no item anterior desta pesquisa, observa-se que o Constituinte não deixou opção ao Estado no que se refere à criação de programas de fomento no esporte. Trata-se de uma atividade reconhecida no texto constitucional como essencial ao desenvolvimento, vinculada à educação e ao lazer, e, por isso, liberou-se a destinação de recursos para tais atividades.

Assim, com base em um sofisticado arcabouço legislativo aprovado desde a Constituição de 1988⁴⁴, tem-se uma série de políticas adotadas no âmbito esportivo. Cite-se, por exemplo, o Programa Brasil Potência Esportiva, o Programa Esporte Direito de Todos e o Programa Esporte Solidário.

Atualmente estão em andamento, no âmbito do Governo Federal, através da Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania e o Programa Segundo Tempo⁴⁵, o Programa Esporte e Lazer da Cidade⁴⁶. A Secretaria conta, ainda, com programa de apoio a Competições e Eventos⁴⁷.

Para o recorte aqui adotado, escolheu-se tratar do programa Bolsa Atleta, criado pela Lei n. 10.891, de 09 de julho de 2004, de iniciativa do Deputado Federal Agnelo Queiroz, com posteriores alterações realizadas pela Lei 12.395, de março de 2016.

Inspirado em projetos do Governo do Distrito Federal e à Bolsa Virtuose do Ministério da Cultura, o Programa Bolsa Atleta é uma iniciativa para ressaltar a relevância do esporte no espaço nacional, principalmente dando ênfase à sua importância em comunidades vulneráveis, que incentiva não somente a prática esportiva, como ajuda no combate ao uso de drogas e violência – permitindo, assim, um diálogo entre diversas políticas públicas.

Uma das principais motivações é o entendimento que, apesar do Esporte ser um

⁴⁴ Lei n. 8.672, de 06 de julho de 1993 (Lei Zico), revogada pela Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, a conhecida Lei Pelé.

⁴⁵ O Programa visa a oferecer atividades de múltiplas vivências para estudantes de diversas faixas etárias, no contraturno escolar, com o objetivo voltado à inclusão. Conferir em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo>

⁴⁶ Este programa se desenvolve com a implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer como praças, quadras, salões paroquiais, ginásios esportivos, campos de futebol, por exemplo. Nesses locais, são ofertadas atividades de esporte, lazer e cultura. <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade>

⁴⁷ Também um programa inserido dentro da política pública de incentivo aos esportes no Brasil pode ser conferido em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/competicoes-e-eventos-de-esporte-e-lazer>

dos principais fatores de entretenimento na sociedade brasileira, há pouco crescimento no que tange ao número de atletas de elite e alto rendimento. Ressalta-se, ainda, que devido à falta de leis de incentivo fiscal ao esporte, o investimento de iniciativas privadas fica bastante dificultado⁴⁸. Assim, no âmbito do Governo Federal o Bolsa Atleta acaba sendo o grande programa de fomento.

O Programa, então, busca proporcionar aos desportos brasileiros condições mínimas para que os incentivados consigam participar de competições tanto nacional quanto internacionalmente, incentivando-os a atingir o seu máximo potencial e qualidade nos resultados, sem gerar vínculos entre a Administração Pública e os atletas contemplados, como indicado no artigo 2º, da citada Lei n. 10.891, de 09 de julho de 2004.

O incentivo, inicialmente, foi concedido a atletas de modalidade olímpica, paraolímpica, ou vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e Comitê Paraolímpico Internacional. Atualmente, o benefício passou a ser disponibilizado para as demais modalidades esportivas, desde que aprovadas pelo Conselho Nacional do Esporte (CNE), como demonstram os artigos 1º e 5º, da Lei 10.891/2004.

Conforme o artigo 4-A, o valor do Bolsa Atleta é distribuído mensalmente no período de um ano, e os recursos são disponibilizados diretamente do Ministério do Esporte – atualmente Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania.

Os fundos do Bolsa Atleta serão priorizados aos atletas inscritos nas classes Olímpica e Paraolímpica associados ao COB e ao CPF e, posteriormente, aos atletas das demais modalidades, como aponta o artigo 1º, §3º, da mesma Lei.

Para inscrição dos atletas interessados, como assinalado no artigo 1º, §2º, da referida Lei, são disponibilizadas diversas categorias de bolsa. São elas: Atleta de Base⁴⁹, Atleta Nacional⁵⁰, Atleta Internacional⁵¹, Atleta Olímpico ou Paraolímpico⁵², Atleta Estudantil⁵³ e Atleta Pódio⁵⁴. Os valores do benefício, no ano de 2022, variaram entre R\$

⁴⁸ No Estado do Paraná, entretanto, há o Programa Proesporte, regulado pela Lei n. 17.742/2013, de 30 de outubro de 2013. Mediante a adesão ao Programa, o contribuinte pode destinar parte do valor do ICMS a recolher para projetos desportivos credenciados pelo Poder Público.

⁴⁹ Categoria é destinada aos atletas que possuem destaque nas categorias iniciantes.

⁵⁰ Categoria é destinada aos atletas que participaram de competições de alto rendimento no Estado Brasileiro.

⁵¹ Categoria é destinada aos atletas que participaram de competições internacionais representando o Brasil.

⁵² Categoria destinada aos atletas que tenham participado das Olimpíadas ou Paraolimpíadas.

⁵³ Categoria destinada aos atletas que participaram de eventos nacionais estudantis, que sejam reconhecidos pelo Ministério do Esporte. Como incentivo à educação, todos os atletas participantes da modalidade Estudantil devem necessariamente estar devidamente matriculados a instituições de ensino, como explicitado no artigo 3º, inciso VI da Lei 10.891.

⁵⁴ exceto a necessidade de estar ranqueado entre os primeiros 20 na respectiva entidade internacional (art. 3º, inciso VIII), os critérios para a inscrição nessa categoria, são definidos diretamente pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), e entidades de administração desportiva. Nessa categoria, existe prioridade aos atletas que conquistaram medalhas Olímpicas e Paraolímpicas. Esta é a única categoria em que a gratificação ocorre em ciclos Olímpicos, mas com avaliações anuais. Ademais, o artigo 6º da Lei 12.395, que altera alguns dispositivos da Lei 10.891, garante que nessa categoria os atletas são bonificados com equipe técnica multidisciplinar,

370,00 e R\$ 15.000,00, de acordo com a categoria pleiteada.

Os critérios para recebimento do incentivo se encontram no artigo 3º, incisos I a VIII, da Lei do Bolsa Atleta, e são pautados no rendimento técnico, que é avaliado de acordo com a categoria que o atleta se inscreve. Exige-se que tenha participado de competições nacionais ou internacionais no ano imediatamente anterior ao pleito da Bolsa. Também há que se observar os critérios de idade: mínima de 14 anos nas categorias Base, Nacional, Internacional, Olímpico e Paraolímpico, e entre a faixa etária de 14 a 20 anos para concessão do Bolsa Atleta Estudantil. No artigo 1º, § 5º, da Lei, veda-se a concessão da Bolsa para as categorias máster e semelhante.

Ainda como pressuposto geral para recebimento do incentivo, é imprescindível que o desportista esteja vinculado a entidades de prática esportiva e, além disso, deve estarativamente praticando sua modalidade. Deve, ainda, apresentar declaração de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, ou salários desportivos, assim como apoio de marcas para eventuais publicidades.

O art. 3º, § 1º, veda a participação no programa de atletas que estiverem cumprindo suspensão por violação das regras *antidoping*, imposta pelo Tribunal de Justiça Desportiva (TJD). Aplicam-se a eles as punições de suspensão da bolsa pelo mesmo período indicado pelo TJD, ou impedimento de concorrência para o incentivo, como explicita o §2º.

No início de cada período da bolsa, o incentivado deve encaminhar um plano esportivo anual completo, no modelo do Ministério do Esporte, que abranja metas e objetivos e plano de treinos, assinalado no artigo 3º, VII, da Lei.

Ao final da bonificação, como consta no artigo 13º, todos os atletas devem realizar a prestação de contas dos recursos recebidos. Nesta etapa de controle, o atleta incentivado deverá comprovar que se manteve treinando durante todo o período de recebimento do benefício, participando de todas as competições indicadas no Plano de Trabalho. Os resultados obtidos não são referência para aprovação da prestação de contas, mas serão considerados para a concessão do benefício para o próximo período.

O Bolsa Atleta no Brasil pode ser interpretado como um programa de fomento e este como um instrumento de política pública que segue os ciclos característicos desse tipo de abordagem. Sua formulação surge da identificação do problema enfrentado por atletas de alto rendimento que, muitas vezes, se deparam com dificuldades financeiras que impactam seu treinamento e participação em competições. É um problema público.

competições e intercâmbios internacionais, fora fornecimento de materiais de alta performance, desde que haja convênio entre o Ministério do Esporte e o COB ou CPB.

Ainda, como informa o art. 4-A, §1º, irão possuir prioridade para renovar a bolsa na categoria, os medalhistas das Olímpiadas e Paraolímpiadas.

Nesse contexto, o programa se propõe a fornecer um suporte financeiro direto, permitindo que esses atletas dediquem-se integralmente ao esporte. O planejamento torna-se tangível na definição de critérios específicos para a concessão das bolsas, categorizando os atletas com base em seu desempenho e necessidades. A alocação de recursos é cuidadosamente planejada para garantir a sustentabilidade do programa e a oferta consistente de bolsas.

Na etapa de implementação, são desenvolvidos critérios claros para a concessão das bolsas, estabelecendo categorias e níveis de apoio financeiro. Recursos são alocados para garantir a disponibilidade das bolsas, e o programa é executado, promovendo o apoio necessário para que os atletas possam se concentrar em suas atividades esportivas.

A avaliação contínua desempenha um papel crucial no ciclo do Bolsa Atleta. Mecanismos de monitoramento são estabelecidos para acompanhar o desempenho dos atletas beneficiados, e a eficácia do programa é constantemente avaliada. Esse processo permite *feedbacks* importantes e ajustes necessários para otimizar o impacto do programa ao longo do tempo. A etapa de revisão reflete a capacidade adaptativa do programa. Com base nos dados coletados e nas experiências acumuladas, a política pode passar por revisões para se adequar às mudanças nas demandas e necessidades do cenário esportivo. Decisões são tomadas com o intuito de aprimorar a eficácia do programa, garantindo que ele continue cumprindo seus objetivos de maneira efetiva.

Assim, o fomento, como o caso do Bolsa Atleta, visto como um instrumento de política pública que segue o seu ciclo, não apenas endereça uma necessidade específica – no caso do apoio aos atletas de alto rendimento –, mas também demonstra um comprometimento contínuo na realização dos direitos fundamentais, refletindo a natureza dinâmica e evolutiva das políticas públicas. Nesse sentido, deve também adaptar-se aos elementos presentes em toda política pública, tais como transparência, participação e controle social, decisão democrática, sujeição ao controle, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa ateve-se a uma breve análise dos instrumentos da política pública, dentre eles, em especial o fomento. São esquemas de decisão dentro do todo maior de decisão que precisamente é a política pública. Os instrumentos estão disponíveis na tradição do Direito Administrativo e, através desses, permite-se concretizar a política pública. Ao se conceber o fomento como um verdadeiro instrumento da política pública, e não apenas como uma ação administrativa isolada, defende-se que possibilita a ampliação da sua legitimidade, racionalidade e capacidade de produzir transformações sociais efetivas. O fomento passa a ser compreendido como parte integrante de

programas estruturados, com base em agendas públicas, planejamentos intersetoriais, metas definidas e mecanismos jurídicos voltados à realização de direitos fundamentais. Com isso, deixa de ser tratado como simples subsídio ou apoio pontual, assumindo a função de instrumento técnico-político, dotado de finalidade, critérios de elegibilidade, mecanismos de controle e avaliação alinhados ao ciclo das políticas públicas.

Esse enquadramento metodológico e conceitual permite ganhos relevantes na formulação, implementação e avaliação de programas como o Bolsa Atleta. Quando o fomento contempla o diagnóstico do problema, desenho de metas, indicadores de desempenho, monitoramento contínuo e revisão periódica dos critérios do programa dentro da política pública, ele se fortalece como estratégia de desenvolvimento social, transparência e justiça distributiva. A partir dessa perspectiva, a avaliação da política de fomento não se limita ao número de atletas contemplados ou aos recursos transferidos, mas considera o impacto do programa na valorização do esporte, na inclusão social e no desenvolvimento de talentos nacionais, de acordo com os objetivos constitucionais. Também, a articulação do fomento com instrumentos de monitoramento e avaliação contribui para o aprimoramento progressivo das ações públicas, possibilitando correções de rumo, ampliação de cobertura e melhor alocação de recursos.

Ao se considerar o fomento como um instrumento de política pública, observa-se sua inserção em programas estruturados, dotados de agendas, planejamentos, metas e instrumentos jurídicos adequados à concretização de direitos fundamentais. A avaliação do fomento torna-se essencial diante dos compromissos assumidos pela política pública como um todo.

Os benefícios tornam-se evidentes quando uma ação de fomento está alinhada a objetivos específicos, comprometendo-se com a realização democrática e transparente dos direitos fundamentais. O processo decisório do fomento está integrado a ações coordenadas pelo Estado, direcionadas a fins determinados. Ao avaliar a eficácia do fomento, é crucial considerar não apenas seu impacto imediato, mas também sua consonância com os compromissos assumidos no âmbito mais amplo da política pública. O compromisso com a transparência, a democracia e o alcance de metas previamente estabelecidas evidencia o papel crucial do fomento como catalisador de transformações sociais alinhadas aos valores e objetivos maiores delineados pela política pública.

Acredita-se que o Bolsa Atleta programa já bem estruturado de fomento ao esporte, quando compreendido como um instrumento da política pública, pode se beneficiar de processos mais robustos de planejamento, monitoramento, participação social e avaliação em face do aprendizado institucional advindo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BRASIL, **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2 (301 p.), 2018, Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-post.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva: São Paulo, 2006.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, n. 27, p. 59-67, mar., 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim/210330_bapi_27.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>.

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. São Paulo, 2008. 296 f. Tese de Doutorado em Administração – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

GABARDO, Emerson. RESENDE, Augusto César Leite de. A Atividade Administrativa de Fomento na Gestão de resíduos Sólidos em Perspectiva com o Desenvolvimento Sustentável. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, n. 53, p. 105-131, jul./set., 2013.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público**: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155-201.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil.** 4. ed. Florianópolis: Editora Insular, 2021.

KYLE, Donald G. **Sport and Spectacle in the Ancient World.** Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

LESSA, Fábio de Souza. Esporte na Grécia antiga: um balanço conceitual e historiográfico. Recorde: **Revista de História do Esporte.** v. 1, n. 2, dez., 2008, p. 1-18. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/Recorde/article/view/774>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LOLLI, Eduardo Henrique ; COELHO, Saulo De Oliveira Pinto; BITENCOURT, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **SEQUENCIA**, v. 43, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/ZDLVCCcsv8ZmsRgYPmpW6gx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MENICUCCI. Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETACHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 303-325, 2007.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor.** São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de interesse público. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 29. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

MODESTO, Paulo. As Organizações Sociais no Brasil após a Decisão do Supremo Tribunal Federal. In: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a Decisão do STF na ADI n. 1923/2015.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NOHARA, Irene; OCTAVIANI, Alessandro. **Estatais.** São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez., 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RIAL, Carmen Sílvia M. Rúgbi e judô: esporte e masculinidade. In: PEDRO, J. M.; GROSSI, M. P. (Org.). **Masculino, Feminino, Plural: gênero na interdisciplinaridade**. Florianópolis: Editora Mulheres, 1998.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. 216 p. Curitiba: Íthala, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VALIM, Rafael. **A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ZAFO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COMO CITAR:

BITENCOURT, Caroline Muller; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Política pública e seus instrumentos: um olhar sobre o fomento como instrumento de políticas públicas. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 20, nº 2, 2º quadrimestre de 2025. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v20n1.p290-319>

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:

Caroline Muller Bitencourt

Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná. Doutora e Mestre em Direito . Especialista em Direito Público. Atualmente é professora permanente do PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC, onde ministra a Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas.

Adriana da Costa Ricardo Schier

Professora de Direito Administrativo do Centro Universitário do Brasil – UNIBRASIL (Curitiba-PR, Brasil). Estágio Pós-Doutoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Presidente da Comissão de Serviços Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Vice-Presidente do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro do Conselho Científico do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro da Comissão de Gestão Pública da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná. Pesquisadora no Grupo de Estudos Direito Administrativo, Estado Sustentável e Políticas Públicas (DAESPP). Advogada especializada em Direito Público.

Recebido em: 10/01/2024
Aprovado em: 08/07/2025

Received: 10/01/2024
Approved: 08/07/2025