

Perfil da política setorial de esporte em âmbito federal – análise a partir das ações específicas (2017-2018)

Felipe Canan

Universidade do Estado do Amazonas

felipe.canan@gmail.com

Temistocles Damasceno Silva

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

tom@uesb.edu.br

Pedro Henrique Iglesias Menegaldo

Universidade Estadual de Maringá

pedromenegaldo@hotmail.com

Fernando Augusto Starepravo

Universidade Estadual de Maringá

fernando.starepravo@hotmail.com

Envio original: 27-11-2021. Revisões requeridas: 21-12-2021. Aceitar: 01-07-2022. Publicado: 31-07-2022.

Resumo

O objetivo da presente pesquisa foi identificar o perfil da política setorial federal de esporte no Brasil a partir da análise de programas, projetos e/ou ações desenvolvidos pelo então Ministério do Esporte entre os anos de 2017 e 2018 por meio da utilização da Matriz Analítica das Características de Políticas Públicas. Trata-se de uma pesquisa descritivo-exploratória cuja fonte o site do próprio Ministério do Esporte. Os resultados apontaram que a política setorial federal de esporte no Brasil apresenta um perfil de: destinatários diferenciais e efeitos coletivos; suscetibilidade a oscilações externas; impactos pouco previsíveis; escopo próprio; alta complexidade; muitas escalas, riscos, incertezas e escolhas trágicas; e caráter distributivo. A MACPP apresenta potencial para análise de programas, projetos e/ou ações específicos mais fidedignamente do que para análise generalista da política setorial como um todo.

Palavras-chave: Políticas públicas; Esporte; Ministério do Esporte.

Perfil de la política federal sectorial para el deporte - análisis de las acciones específicas (2017-2018)

Resumen

El objetivo de esta investigación fue identificar el perfil de la política federal sectorial para el deporte en Brasil a partir del análisis de programas, proyectos y / o acciones desarrollados por el entonces Ministerio del Deporte entre 2017 y 2018 mediante el uso de la Matriz Analítica de las Características de las Políticas Públicas. Se trata de una investigación descriptiva-exploratoria cuya fuente es la propia web del Ministerio de Deportes. Los resultados mostraron que la política deportiva federal en Brasil presenta un perfil de: receptores diferenciales y efectos colectivos; susceptibilidad a oscilaciones externas; impactos impredecibles; propio alcance; alta complejidad; muchas escalas, riesgos, incertidumbres y elecciones trágicas; y carácter distributivo. La MACPP tiene el potencial de analizar

programas, proyectos y / o acciones específicas de manera más confiable que para un análisis general de la política sectorial en su conjunto.

Palabras clave: Políticas públicas; Deporte; Ministerio del Deporte.

Profile of the federal sport sectorial policy - analysis from specific actions (2017-2018)

Abstract

The objective of this research was to identify the profile of the federal policy sectorial for sport in Brazil from the analysis of programs, projects and/or actions developed by the then Ministry of Sport between 2017 and 2018 through the use of the Analytical Matrix to Public Policies Characteristics. This is a descriptive-exploratory research whose source is the website of the Ministry of Sports itself. The results showed that the federal sports policy in Brazil presents a profile of: differential recipients and collective effects; susceptibility to external oscillations; unpredictable impacts; own scope; high complexity; many scales, risks, uncertainties and tragic choices; and distributive character. The MACPP has the potential to analyze specific programs, projects and/or actions more reliably than for a general analysis of the sectorial policy as a whole.

Keywords: Public policies; Sport; Sport Ministry.

Introdução

A análise de políticas públicas não se restringe somente ao conteúdo (programas e ações em geral) implementado pelas políticas setoriais. Abrange também, em regra, as instituições e o processo político. Segundo Frey (2000), a policy analysis ou análise de políticas públicas diferencia três dimensões básicas da política, complementares e interdependentes: polity (estrutura institucional), politics (agentes e processos de negociação e decisão política) e policy (conteúdos da política, na forma de ações implementadas).

Vários são os instrumentos, comumente denominados “quadros conceituais”, “teorias” ou “modelos de análise”, desenvolvidos no âmbito da ciência política para tentar analisar políticas públicas buscando abranger todas ou alguma de suas dimensões (Sabatier, 2007; Schlager, 2007; Ostrom, 2011; Almeida; Mezzadri, 2017). Sabatier (2007), por exemplo, edita uma coletânea de estudos na qual são apresentados diferentes instrumentos, tais como “múltiplos fluxos”, “coalizões de defesa” (ACF), “equilíbrio pontuado”, entre outros.

Especificamente em relação a políticas de esporte, alguns estudos buscaram analisar e/ou aplicar em alguma medida tais instrumentos, a saber: Green e Houlihan (2004), Houlihan e Green (2006), Green (2007), Bueno (2008), Skille (2008), Mendes (2013), Oliosí (2014), Chen (2015), Mendes e Codato (2015) e Almeida e Mezzadri (2017) quanto à ACF; Chalip (1996), Houlihan (2005), Houlihan e Green (2006), Santos (2011), Margarites (2014), Santos (2014), Almeida e Mezzadri (2017), no tocante aos “múltiplos fluxos”; e Carvalho (2013), Margarites (2014) e Almeida e Mezzadri (2017) no que diz

respeito ao equilíbrio pontuado. Mezzadri (2011), Starepravo (2011) e Canan et al. (2014), por sua vez, buscam apresentar, em linhas gerais, possibilidades de diálogo entre as dimensões da policy analysis e pressupostos teórico-metodológicos da sociologia de Pierre Bourdieu, para compreender o que tratam enquanto subcampo das políticas públicas de esporte.

Embora as possibilidades de análise de políticas de esporte a partir de um ou mais dos referenciais citados ou de outros ainda estejam longe de serem esgotadas, sobretudo no que diz respeito ao contexto brasileiro, já contribuem para que se conheça, ao menos em parte, a realidade dessa política setorial. Ao mesmo tempo, já testaram em alguma medida a viabilidade dos instrumentos para tal.

Como exemplo de um instrumento que ainda não foi utilizado para análise da política de esporte e que, portanto, talvez possa não apenas representar uma novidade nessa área, mas também oferecer novos resultados tem-se a “Matriz analítica das características de políticas públicas” (MACPP) desenvolvida e proposta por Frey et al. (2017). Este instrumento pauta-se na análise das características de oito pilares, elencados a partir das propostas de Heinelt (2009) e Peters (2015): destinatários; efeitos; previsibilidade; bens; escopo; complexidade; escolhas trágicas; dimensões da política.

Em relação aos destinatários, a referida matriz busca compreender se são afetados de forma geral ou diferencial pelas intervenções públicas. No tocante aos efeitos, busca-se identificar se são coletivos ou individualizantes. No item previsibilidade, a ideia é tentar identificar se é fácil ou difícil prognosticar os efeitos/impactos da política e as possíveis oscilações frente às mudanças sociais (por exemplo, o quanto uma política de saúde precisaria ser alterada ou não em caso do surgimento de uma epidemia). No pilar bens, busca-se compreender se são proporcionados bens públicos (que atendem a todos — obras de saneamento básico, por exemplo) ou privados (que atendem à pessoa especificamente — um remédio, por exemplo). Quanto ao escopo, a ideia é identificar se existem interdependências funcionais e administrativas, ou seja, almeja-se verificar quem são os órgãos responsáveis por implementar a ação/política e se a mesma demanda outras ações/políticas para ser efetivada. Já a complexidade envolve questões de escalas (órgãos e níveis governamentais), riscos e incertezas (quanto ao problema da ação/política, aos objetivos e atores envolvidos). Naquilo que é atinente às escolhas trágicas, busca-se verificar se existe a opção em favor do atendimento a determinado grupo e privação em relação a outros grupos, isto é, verifica-se o grau de clientelismo da ação política por meio do diagnóstico de privilégios a determinados agentes em detrimento a outros inseridos no mesmo contexto. No que diz respeito às dimensões da política, o objetivo é identificar se os problemas podem ser resolvidos por meio da simples alocação de recursos monetários ou se envolvem questões de status, respeito ou injustiças. As dimensões da política às quais os autores se referem neste pilar dizem respeito à categorização entre distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

No que diz respeito ao esporte, a MACPP pode oferecer informações sobre, por exemplo, se a política setorial como um todo ou alguma ação em particular atende à sociedade em geral como no caso de uma ciclovía, ou destina-se a algum público específico, como crianças em escolinhas, treinamento de atletas representantes do município/estado/país etc., se os bens são públicos como no caso de uma quadra poliesportiva de uso comum, ou privados, como no caso de um auxílio financeiro a um atleta, entre outros exemplos.

Segundo Frey et al. (2017), a MACPP pode contribuir com o delineamento do panorama de algumas peculiaridades da política, servindo como ponto de partida para o entendimento sobre as policy arenas. Em outros termos, a partir de uma análise objetiva de vários pontos relativos à dimensão policy, os autores entendem ser possível compreender em alguma medida como a arena política é construída dentro de cada setor.

Enquanto amostra para possibilidade de viabilização do instrumento, os autores realizaram um apanhado geral e uma análise comparativa entre cinco políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente). Ainda que admitam a existência de muita complexidade e diversidade dentro de cada área, optaram por não analisar programas específicos de cada uma delas.

Ao mesmo tempo, salientam para necessidade de pesquisas que se utilizem do instrumento proposto, tanto no sentido de aprimorá-lo, quanto no sentido de tentar compreender diferentes políticas e em diferentes contextos. Nesse sentido é que se traçou o objetivo de identificar o perfil da política setorial federal de esporte no Brasil a partir da análise de programas/projetos/ações específicos por meio da utilização da MACPP.

Acredita-se que o instrumento permita identificar o perfil de cada programa/projeto/ação esportivo selecionado para análise, auxiliando na identificação do perfil predominante de política esportiva em âmbito federal. Tendo como ponto de partida os programas/projetos/ações espera-se aumentar a objetividade da análise, minimizando erros possivelmente provenientes de uma análise da política setorial como um todo, dadas suas complexidades e diversidades. Isto porque está se partindo do pressuposto de que a identificação da frequência absoluta e relativa de características de cada pilar no somatório dos programas pode fornecer um perfil geral da política esportiva federal. Acredita-se também que tal exercício pode colaborar com estudos futuros acerca das políticas esportivas no âmbito estadual e municipal, oferecendo, em consequência, um panorama mais completo sobre o perfil da política esportiva brasileira em geral.

Encaminhamentos metodológicos

Trata-se de uma pesquisa descritivo-exploratória documental apoiada na MACPP. Os critérios para seleção dos programas/projetos/ações analisados foram: [1] se desenvolvido pelo então Ministério do Esporte (desde 2019, Secretaria Especial do Esporte do ministério da Cidadania), ainda que em

parceria com outros Ministérios/Secretarias, entes federados e/ou instituições em geral, públicas ou privadas; [2] ser finalístico, ou seja, que possibilita diretamente à população (ou parte dela) a prática esportiva (diferente de ações como a Rede Cedex, por exemplo, que busca fomentar pesquisas na área do esporte-educação e esporte-participação, mas não destina-se à oferta em si de prática esportiva à sociedade); [3] ter sido desenvolvido ao longo do ano 2017 e/ou 2018, até o mês de julho, quando a coleta foi realizada.

O recorte temporal foi estabelecido tendo em vista a seleção somente dos programas/projetos/ações vigentes no momento da coleta de dados, tendo em vista que a política esportiva nacional apresenta-se pouco concreta e, por isso, suscetível a constantes mudanças (TOEDO, 2014) e que o site do Ministério do Esporte costumava apresentar uma lista não necessariamente atualizada de programas/projetos/ações em geral, mantendo a menção àqueles já não mais efetivados em conjunto aos ainda vigentes. Para identificação da atualidade ou não dos programas/projetos/ações verificou-se a existência de editais de chamadas públicas, os convênios em vigência e/ou a última data de atualização da página eletrônica que os apresentava.

Analisou-se cada um dos programas/projetos/ações arrolados no menu “Programa e Ações” da página inicial do Ministério do Esporte (2018) e no menu “Programas e Projetos” da página inicial de cada uma das Secretarias do Ministério. Optou-se por este modus operandi porque nem todos os programas/projetos/ações realizados pelo Ministério constam na página inicial, sendo encontrados somente no link de cada Secretaria (desde 2019, Subsecretaria). Complementarmente, consultou-se a atualidade de notícias a respeito dos programas/projetos/ações no próprio site do Ministério do Esporte e fiou-se à retrospectiva de ações do Ministério do ano de 2017 (Rede Nacional do Esporte, 2017).

Ao todo, foram identificados 30 programas/projetos/ações, somando-se todos os links (já excluindo os programas/projetos/ações repetidos) . Foram selecionados para análise 08 programas/projetos/ações, únicos que atenderam a todos os critérios de inclusão: Bolsa Atleta; Brincando com Esporte; Centro de Iniciação ao Esporte; Esporte e Lazer na Cidade; Lei de Incentivo ao Esporte; Segundo Tempo; Seleções do Futuro; Vida Saudável. Os 22 programas/projetos/ações não selecionados para análise são apresentados no Quadro 01, com a especificação dos critérios de inclusão não atendidos. O critério que mais gerou exclusão de programas/projetos/ações foi o temporal, pois, embora muitos deles estejam arrolados nos menus do site do Ministério do Esporte, deixaram de ser realizados antes do ano de 2017. O projeto Rede Nacional de Treinamento não foi selecionado porque entendeu-se que não se trata de uma ação finalística em si, mas de ação administrativa de interligação entre ações finalísticas. Ao mesmo tempo, segundo Silva, Mezzadri e Cavichioli (2018), o projeto encontra-se ainda em implementação, tratando-se mais de um desejo político do que de uma realidade.

Quadro 01: Programas/projetos/ações que não atendem aos critérios de inclusão.

Programa/projeto/ação	Critérios não atendidos
Relatórios Anuais de Avaliação do PPA	[2]
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Acordos de Cooperação Técnica Internacional	[2 e 3]
Praças do PAC	[1]
Praça da Juventude	[3]
Conferência Nacional do Esporte	[2 e 3]
Geral na Paz	[2 e 3]
Jogos Escolares	[1]
Governança Copa do Mundo 2014	[2 e 3]
Torcida Legal	[2]
Legislação	[2]
Governança Rio 2016	[2 e 3]
Rede Cedes	[2]
Jogos dos Povos Indígenas	[3]
Estádio Mais	[2]
Diesporte	[2 e 3]
Sistema Nacional do Esporte	[2 e 3]
Futebol Feminino	[3]
Atleta na Escola	[1 e 3]
Rede Nacional de Treinamento	[2]
Plano Brasil Medalhas	[2]
Realização e Apoio a Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social	[3]
Centros Olímpicos de Treinamento	[2]

Fonte: Ministério do Esporte (2018), elaborado pelos autores.

Para identificação do perfil geral da política setorial federal de esporte analisou-se a frequência absoluta e relativa de características de cada pilar no somatório dos programas/projetos/ações. Por exemplo, se, hipoteticamente, a maioria dos programas indica que são proporcionados bens públicos, então o perfil da política setorial federal de esporte, no que diz respeito ao pilar bens é de bens públicos. Isto não exclui a possibilidade de que sejam apresentadas exceções ou, ao menos, indicativos de que características minoritárias também existam. No exemplo dado, seria a indicação de que bens privados também são proporcionados, ainda que em menor escala.

Para melhor compreensão da temática, um trato qualitativo foi adicionado, inicialmente com uma apresentação geral de cada programa e posteriormente com a apresentação de detalhes que

contribuem para melhor compreensão de cada pilar, quando necessário, além de discussão com a literatura.

Resultados e discussão

Contextualização histórico-institucional da policy arena do esporte brasileiro

Como sugere Bento (2006), o esporte é um fenômeno plural, polissêmico e polimorfo, ou seja, com vários significados e várias formas, sendo passível de diferentes interpretações, usos e apropriações. Em linhas gerais, duas formas mais comuns de se compreender o fenômeno podem ser identificadas (Tubino, 1987; Hartmann-Tews, 2015; Canan, 2018): uma que o entende em um sentido estrito, enquanto práticas competitivas e internacionalmente regradas por instituições específicas, e no qual a pluralidade encontra-se em diferentes “modalidades” (atletismo, basquetebol, futebol, etc.); e outra, oriunda, sobretudo, das campanhas de “esporte para todos” a partir da década de 1960 (Ministros Europeos Responsables del Deporte, 1975; Bergsgard et al., 2007; Hartmann-Tews, 2015; Canan, 2018), que o compreende em um sentido lato, abrangendo exercícios físicos em geral (inclusive as modalidades do sentido estrito), estando a pluralidade nas diferentes “dimensões”, “manifestações” ou “contextos” de prática. A Lei 9.615 (Brasil, 1998), principal norma legal sobre o esporte no Brasil, conhecida como Lei Pelé prevê em seu artigo 3º, quatro “manifestações” do esporte: educacional (educação física escolar e esporte escolar), de participação (esporte para todos, esporte de massa), de rendimento (esporte em sentido estrito) e de formação (etapas iniciais/formativas do esporte em sentido estrito).

A relação entre Estado e esporte no Brasil, contudo, historicamente esteve mais voltada ao esporte de rendimento (esporte em sentido estrito) e, sobretudo, ao futebol profissional, efetivando-se mais concretamente a partir do final dos anos 1930. Neste período, o governo passou a centralizar a organização esportiva nacional, visando fortalecer simbolicamente, por via do esporte, a ideia de nação. O perfil da relação entre o Estado e o esporte pouco seria alterado até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) (Brasil, 1998).

A CF atribuiu ao Estado o dever de fomentar as práticas esportivas como “direito de cada um”, fazendo com que, ao menos no discurso, a atuação do governo sobre o esporte passasse a ter um caráter social concomitante ao nacionalista (Linhales, 1996; Proni, 2013). Entretanto, há na organização do esporte no Brasil uma pluralidade de instituições e agentes pautados em crenças e lógicas distintas/divergentes, aumentando a complexidade para efetivação de programas/projetos/ações que efetivamente garantam o direito à prática esportiva das pessoas. O *lobby* desenvolvido pelas instituições relacionadas com o futebol profissional ainda é bastante influente no seio do poder legislativo brasileiro

(Bueno, 2008; Mendes; Codato, 2015). Disto decorrem ações descontínuas e oscilatórias conforme o poder dos atores envolvidos (mandatários, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, etc.) (Bueno, 2008; Proni, 2013).

Como tentativa de organizar este perfil, no ano de 2003 foi criado o Ministério do Esporte. Em 2018 este Ministério apresentava uma divisão burocrática/operacional em quatro secretarias: Secretaria Executiva; Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; e Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor. Respeitando o pacto federativo, ainda dentro da esfera estatal encontram-se os órgãos de administração esportiva estaduais e municipais. Sua existência não é obrigatória, e, se criados, não obrigatoriamente precisam ser exclusivos para o esporte. A competência de cada ente federado para a garantia do direito ao esporte e para o fomento do esporte em geral, contudo, não é definida em lei (Canan; Santos; Starepravo, 2017; Canan, 2018).

Além dos órgãos estatais, compõem a organização esportiva nacional formal as instituições correspondentes à esfera privada, na qual encontra-se como principais entidades os comitês (Olímpico, Paralímpico e de Clubes), entidades nacionais de administração do desporto (confederações esportivas), entidades regionais de administração do desporto (federações esportivas), ligas regionais e nacionais e entidades de prática desportiva (coletividades esportivas – clubes e associações). A finalidade legal destas instituições, segundo o artigo 13 da Lei Pelé (Brasil, 1998), é “promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento”. O Estado atua como importante mantenedor financeiro dos comitês e entidades de administração e de prática, por via de repasses de verbas de loterias, patrocínios realizados por empresas estatais e abdução fiscal gerada por lei de incentivo específica — Lei 11.438 (Brasil, 2006; Almeida, 2010; Matias et al., 2015; Castro, 2016; Carneiro, 2018.).

Ainda em termos de contextualização geral, vale apontar que, segundo Starepravo (2011) e Mezzadri (2011), a projeção das políticas de esporte enquanto objeto científico em cenário brasileiro encontra-se ainda incipiente (embora esteja crescendo), pois foi iniciada somente a partir da segunda metade da década de 1980. Além disso, como comprovou Starepravo (2011), existe pouco diálogo entre os pesquisadores e os decisores e executores das políticas esportivas, com consequente baixa apropriação e embasamento dos últimos pelas pesquisas dos primeiros.

É importante se conhecer este quadro geral, principalmente para os não iniciados nas questões da política esportiva brasileira, para não perder de vista que a análise dos programas/projetos/ações federais selecionados para esta pesquisa retrata apenas parte desta política setorial. Existe uma pluralidade de agentes, instituições, ações e interesses para o esporte, abrangendo outros ministérios, outros entes estatais e iniciativa privada, propriamente esportiva ou não, com e sem fins lucrativos. O

perfil aqui identificado restringe-se à política esportiva do Ministério do Esporte entre os anos de 2017 e 2018 e não pode ser generalizado enquanto perfil da política esportiva no Brasil como um todo.

Caracterização dos programas selecionados para amostragem da presente pesquisa

- Bolsa Atleta (programa):

Instituído pela Lei 10.891 (Brasil, 2004), trata-se de um programa relacionado à manifestação de esporte de rendimento, afigurando-se eminentemente como uma forma de patrocínio individual por meio de repasses mensais de recursos públicos a atletas de alto rendimento dentro de cada faixa etária. O valor mensal, válido por 12 meses, varia conforme a categoria de bolsa recebida pelo atleta: base (R\$ 370); estudantil (R\$ 370); nacional (R\$ 925); internacional (R\$ 1.850); olímpico/paralímpico (R\$ 3.100); pódio (R\$ 5 mil a R\$ 15 mil). Cada categoria apresenta critérios específicos de elegibilidade, relacionados preponderantemente com resultados competitivos e continuidade da prática. O critério, portanto, segundo os pressupostos apresentados por Toledo (2014), é meritocrático. Todas as categorias contemplam atletas com idade mínima de 14 anos, havendo a idade máxima de 19 anos para categoria “base” e 20 anos para categoria “estudantil”. A inscrição para os editais é intermediada pelas confederações nacionais de cada modalidade esportiva, que indicam ao Ministério do Esporte os candidatos elegíveis a cada categoria (é comum que a indicação para as confederações seja intermediada por federações estaduais e/ou entidades de prática esportiva).

- Brincando com Esporte (projeto):

Projeto relacionado à manifestação de esporte de participação, visando oferecer a crianças e adolescentes entre 06 e 17 anos de idade a possibilidade de prática esportiva e de lazer (atividades lúdicas, esportivas, artísticas, culturais, sociais e turísticas) em duas edições anuais (períodos de férias escolares). São realizadas parcerias junto aos entes proponentes (prefeituras, governos estaduais e instituições públicas em geral) selecionados a partir de editais lançados pelo Ministério do Esporte. Cada núcleo deve atender um máximo de 200 participantes, ofertando obrigatoriamente lanche diário e um passeio por edição. Não há um valor de repasse pré-definido, sendo estabelecido por cada edital de abertura de parcerias.

- Centro de Iniciação ao Esporte (projeto):

Projeto relacionado à manifestação de esporte de formação e, em segundo plano, de esporte de rendimento, objetivando ampliar a infraestrutura de equipamentos públicos esportivos qualificados, sobretudo em territórios de vulnerabilidade social. A construção da infraestrutura visa a criação de programas de iniciação esportiva, identificação de talentos e formação de atletas nos municípios, em

busca de contribuir para o desenvolvimento da base do esporte de alto rendimento nacional. A partir dos editais abertos pelo Ministério do Esporte, prefeituras concorrem pela construção dos centros, devendo ceder o espaço físico para tal e responsabilizar-se pela gestão e manutenção pós-construção.

- Esporte e Lazer na Cidade (Programa):

Programa relacionado à manifestação de esporte de participação, visando oportunizar atividades físicas, culturais, de convivência social e de lazer, sistemáticas e assistemáticas (eventos), a todas as pessoas. Para tanto, busca pela implementação de núcleos a partir de convênios com prefeituras, governos estaduais ou universidades públicas que concorrem a partir de editais lançados pelo Ministério do Esporte. Além de proporcionar as atividades, busca pela formação de gestores e lideranças comunitárias. Tem como meta o atendimento de um máximo de 400 pessoas por atividade sistemática em cada núcleo. Não há um valor de repasse pré-definido, sendo estabelecido por cada edital de abertura de parcerias.

- Incentivo ao Esporte (Lei):

Trata-se da Lei 11.438 (Brasil, 2006), que permite pessoas físicas e jurídicas destinarem 6% e 1% respectivamente de seu imposto de renda a projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte, relativos às manifestações de esporte educacional, de participação e de rendimento.

- Segundo Tempo (programa):

Programa relacionado à manifestação de esporte educacional, objetivando oportunizar a prática esportiva como fator de desenvolvimento integral, cidadania e qualidade de vida para crianças, adolescentes e jovens, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social. Funciona nas modalidades “padrão”, em escolas e espaços comunitários, atendendo a um máximo de 100 usuários por núcleo; “paradesporto”, em escolas, espaços comunitários e instituições, atendendo a um máximo de 60 usuários por núcleo (sugestão de 70% com deficiência e 30% sem) e “universitário”, em universidades, atendendo a um máximo de 300 usuários por núcleo. Em cada qual, são estabelecidas parcerias junto a instituições proponentes públicas (prefeituras, governos estaduais, universidades e entidades públicas em geral) ou privadas (sem fins lucrativos) que vencem os editais abertos pelo Ministério do Esporte para implementação do Programa. Não há um valor de repasse pré-definido, sendo estabelecido por cada edital de abertura de parcerias.

- Seleções do Futuro (projeto):

Programa / Projeto	Destinatários	Efeitos	Previsibilidade	Bens	Escopo	Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Escolhas trágicas	Dimensões da política
Bolsa Atleta	Diferenciais (não é qualquer pessoa que é contemplada pelo Programa)	Individualizantes (o programa só beneficia o próprio atleta contemplado)	Baixa (a bolsa não garante o resultado competitivo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos)	Privados (o objeto do programa é a bolsa, que só aproveita ao próprio atleta beneficiado)	Próprio (a concessão de bolsa independe de outros setores)	Alta (envolve escalas, riscos e incertezas - quanto aos resultados esportivos)	Frequentes (além de privilegiar um pequeno grupo de atletas, há uma seleção dentre eles próprios)	Problema da política (representatividade nacional em competições) não se resolve pela simples alocação de recursos. Além disso, existem dúvidas quanto à justiça do programa, pois oferta bens privados em detrimento de públicos, além de selecionar alguns entre tantos atletas, por meio de critérios meritocráticos.
Brincando com Esporte	Diferenciais (como o projeto depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada; além disso, embora não haja uma seleção para participação, existe limite etário e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o projeto beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por ser política de governo e não de Estado, o projeto está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Próprio ou interdependente (é possível funcionar independentemente, mas pode-se qualificar o projeto se ofertado inter-setorialmente)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio projeto, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte e lazer não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do projeto, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimentos dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o caráter meritocrático e a (des)igualdade de condições de acesso à

								informação e, sobretudo, elaboração do projeto.
Centro de Iniciação ao Esporte	Diferenciais (como o projeto depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada; além disso, embora não haja uma seleção para participação, existe limite etário e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o projeto beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por sua política de governo e não de Estado, o projeto está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Interdependente (projeto depende do 2º Programa de Aceleração do Crescimento - PAC II - e outros setores para ser efetivado)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio projeto, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte e lazer não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do projeto, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimento dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o caráter meritocrático e a (des)igualdade de condições de acesso à informação e, sobretudo, elaboração do projeto.
Esporte e Lazer na Cidade	Diferenciais (como o programa depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada, ainda que não necessariamente estabeleça seleção etária e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o programa beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por sua política de governo e não de Estado, o programa está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Próprio ou interdependente (é possível funcionar independentemente, mas pode-se qualificar o programa se ofertado inter-setorialmente)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio programa, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte e lazer não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do programa, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimento dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o

								caráter meritocrático e a (des)igualdade de condições de acesso à informação e, sobretudo, elaboração do projeto.
Incentivo ao Esporte	Gerais ou diferenciais, dependendo do projeto aprovado	Coletivos ou individualizantes, dependendo do projeto aprovado	Baixa (não se sabe ao certo os impactos de cada projeto e podem ser muito diferentes em cada projeto; além disso, se o projeto aprovado não conseguir captar os recursos esperados, pode sofrer severas alterações; mudanças na economia em geral podem comprometer a captação de recursos)	Públicos ou privados, dependendo do projeto aprovado	Próprio (aprovação e concretização de projetos independem de outros setores, ainda que a efetivação dependa de recursos privados)	Alta (envolve escalas, riscos e incertezas – não se sabe <i>a priori</i> qual projeto será aprovado, se haverá captação de recursos e se será, de fato, implementado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos projetos e não há certeza de que o atendimento será geral e os efeitos coletivos)	Questões de justiça em relação à seleção dos projetos e à renúncia fiscal são preponderantes. Além de poder-se questionar o mérito dos projetos em si e das instituições contempladas, muitas das quais que possuem boa condição financeira, é possível se questionar se o recurso fiscal não adquirido pelo Estado não está fazendo falta em outras áreas.
Segundo Tempo	Diferenciais (como o programa depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada; além disso, embora não haja uma seleção para participação, existe limite etário e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o programa beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por sua política de governo e não de Estado, o programa está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Próprio ou interdependente (é possível funcionar independentemente, mas pode-se qualificar o programa se ofertado inter-setorialmente)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio programa, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte educacional não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do programa, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimento dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o caráter meritocrático e a (des)igualdade de condições de acesso à informação e, sobretudo, elaboração do

Seleções do Futuro	Diferenciais (como o projeto depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada; além disso, embora não haja uma seleção para participação, existe limite etário e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o projeto beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por sua política de governo e não de Estado, o projeto está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Próprio ou interdependente (é possível funcionar independentemente, mas pode-se qualificar o projeto se ofertado inter-setorialmente)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio projeto, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte de formação não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do projeto, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimento dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o caráter meritocrático e a (des)igualdade de condições de acesso à informação e, sobretudo, elaboração do projeto.
Vida Saudável	Diferenciais (como o programa depende de núcleos pontuais, não se trata de uma política universalizada; além disso, embora não haja uma seleção para participação, existe limite etário e limite da quantidade de participantes)	Coletivos (o programa beneficia todos os participantes em comum)	Baixa (não são certos os efeitos, sobretudo considerando que podem ser diferentes em cada núcleo; qualquer mudança nas condições financeiras do governo pode comprometer o volume de recursos; além disso, por sua política de governo e não de Estado, o programa está sujeito a ser extinto a qualquer momento)	Públicos (os bens ofertados são para todos)	Próprio ou interdependente (é possível funcionar independentemente, mas pode-se qualificar o programa se ofertado inter-setorialmente)	Alta (envolve escalas relativas às parcerias entre governo federal e instituições proponentes; riscos relativos a questões como prestação de contas e consequente fim do núcleo e incertezas quanto à continuidade do núcleo e do próprio programa, que trata-se de uma política de governo e não de Estado)	Frequentes (há seleção por editais para definição dos núcleos)	Oferta do esporte e lazer não se resolve somente pela alocação de recursos. Existem dúvidas quanto à justiça do programa, pois somente alguns proponentes são contemplados, em detrimento dos demais. Ainda que se entenda que a política por meio da contemplação de projetos seja eficaz em decorrência de atender os proponentes que efetivamente querem e conseguem desenvolver o trabalho, é possível se questionar o caráter meritocrático e a (des)igualdade de

								condições de acesso à informação e, sobretudo, elaboração do projeto.
--	--	--	--	--	--	--	--	---

Projeto relacionado à manifestação de esporte de formação, visando possibilitar o aperfeiçoamento da prática do futebol. Tem como objeto a implantação de núcleos de futebol de base em todo território nacional, atendendo crianças e adolescentes (06 a 17 anos de idade), matriculados em escolas públicas ou privadas. Possibilita uma média de um núcleo a cada 50.000 habitantes, atendendo, em cada qual, um máximo de 200 usuários no contraturno escolar, com frequência de, no mínimo, duas sessões semanais de 90 minutos cada. O Projeto funciona em parceria a prefeituras municipais, que devem concorrer por meio da apresentação de projetos atendendo a alguns critérios mínimos, em resposta a editais abertos pelo Ministério do Esporte. O Ministério, em parceria com a Confederação Brasileira de Futebol fornece treinamento aos proponentes contemplados e repassa a cada qual um valor máximo de R\$ 200.000,00.

- Vida Saudável (programa):

Subdivisão do Esporte e Lazer na Cidade, o programa é relacionado à manifestação de esporte de participação, visando oportunizar atividades físicas, culturais, de convivência social e de lazer, sistemáticas e assistemáticas (eventos), a pessoas com 60 ou mais anos de idade. Para tanto, busca pela implementação de núcleos a partir de convênios com prefeituras, governos estaduais ou universidades públicas que concorrem a partir de editais lançados pelo Ministério do Esporte. Além de proporcionar as atividades, busca pela formação de gestores e lideranças comunitárias. Tem como meta o atendimento de um máximo de 200 pessoas por atividade sistemática em cada núcleo. Não há um valor de repasse pré-definido, sendo estabelecido por cada edital de abertura de parcerias.

Análise dos programas e da política setorial federal de esporte, a partir da Matriz Analítica das Características de Políticas Públicas (MACPP)

A análise de cada programa/projeto/ação a partir dos pilares da MACPP é apresentada na Quadro 02, já com uma breve explicação a respeito das razões para as interpretações realizadas.

Quadro 02: Manifestação dos pilares da MACPP em cada Programa ou Projeto.

Fonte: dados da pesquisa.

A partir da interpretação realizada no Quadro 02 é possível se quantificar objetivamente o perfil geral da política federal setorial de esporte no Brasil entre o ano de 2017 e o mês de julho de 2018. A frequência absoluta e relativa de indicadores correlatos a cada pilar é apresentada no Quadro 03. Embora sejam apenas 8 programas/projetos/ações em análise, alguns deles, como apresentado no Quadro 02 contabilizam mais de uma vez em alguns pilares, gerando uma frequência maior que 8. Uma análise qualitativa dos dados apresentados nos Quadros 02 e 03, em conjunto à discussão destes dados, é realizada na sequência.

Quadro 03: Perfil geral da política setorial federal de esporte.

Pilar	Crítérios	Frequência e Percentual de programas, projetos e ações	Total
Destinatários	Gerais / Universais	2 (22,2%)	9 (100%)
	Diferenciais / Focalizados	7 (77,8%)	
Efeitos	Coletivos	7 (77,8%)	9 (100%)
	Individualizantes	2 (22,2%)	
Previsibilidade	Alta quanto aos efeitos/impactos	0 (0%)	8 (100%)
	Baixa quanto aos efeitos/impactos	8 (100%)	
	Alta quanto às oscilações provenientes do ambiente externo	0 (0%)	
	Baixa quanto às oscilações provenientes do ambiente externo	8 (100%)	
Bens	Públicos	7 (77,8%)	9 (100%)
	Privados	2 (22,2%)	
Escopo	Interdependente	6 (46,2%)	13 (100%)
	Próprio	7 (53,8%)	
Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Alta	8 (100%)	8 (100%)
	Média	0 (0%)	
	Baixa	0 (0%)	
Escolhas trágicas	Frequentes	8 (100%)	8 (100%)
	Eventuais	0 (0%)	
Dimensões da política	Problemas da política podem ser resolvidos exclusivamente pela questão financeira	0 (0%)	8 (100%)
	Problemas da política envolvem aspectos de justiça, <i>status</i>	8 (100%)	

Fonte: dados da pesquisa.

Percebe-se que apesar de um esforço para que a política do Ministério do Esporte tenha efeitos coletivos, bens públicos e busque por destinatários gerais, mostra-se frágil e não apresenta-se como uma política universalizada ou mesmo próxima de ser universalizada. O fato de trabalhar com núcleos

pontuais formados por convênios estabelecidos a partir de editais restringe o acesso ao programa/projeto/ação, tornando os destinatários focalizados. Além disso, assim como identificaram Frey et al. (2017) quanto às políticas sociais por eles analisadas, apesar de um discurso político e normatização jurídica em função da universalização, a política de esporte tende a voltar-se a setores mais dependentes da ação estatal, presumindo que os mais abastados seriam atendidos pelo setor privado. O fato de 5 dos 8 programas/projetos/ações (Brincando com Esporte, Centro de Iniciação ao Esporte, Segundo Tempo, Seleções do Futuro e Vida Saudável) atenderem destinatários de faixa etária específica também compromete o caráter universal da política de esporte.

Os efeitos coletivos mostram-se mais prementes nos programas/projetos/ações que têm dentre suas atribuições a construção de infraestrutura esportiva, pois a mesma, além de possivelmente servir de base a serviços disponibilizados pelo próprio programa/projeto/ação, acaba tornando-se disponível para apropriação e uso menos formal por praticantes em geral. O Centro de Iniciação ao Esporte, que direciona-se ao esporte em sentido estrito e o Esporte e Lazer na Cidade que abarca principalmente o esporte em sentido lato são os programas/projetos/ações representativos de tal possibilidade.

No que diz respeito aos bens, poderia haver questionamento apenas em relação ao Bolsa Atleta, vez que atende privativamente aos atletas, os subsidiando. É considerado pelo Ministério do Esporte (2018) como o maior programa do mundo de patrocínio individual de atletas. A justificativa para aplicação de bens para fins privados e efeitos individualizantes atende à finalidade simbólica de efeitos coletivos, pautada na representação nacional feita pelos atletas e consequente possibilidade de fortalecimento do sentimento de nação dentre a população. Como visto, esse é o uso mais tradicional do esporte pelo Estado, voltado ao esporte de rendimento e ao código nacionalista.

A previsibilidade da política esportiva do Ministério do Esporte é baixa em razão da pouca aferição dos efeitos/impactos a da própria dificuldade em fazê-lo, vez que os efeitos/impactos do próprio esporte e exercícios físicos em geral são muito subjetivos. Quadro semelhante é identificado por Frey et al. (2017) no tocante à política cultural. Ao mesmo tempo, a política esportiva, exceto quando da realização dos megaeventos esportivos no Brasil (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016), costuma não ser prioridade do Estado. São políticas de governo suscetíveis a altas oscilações provenientes do ambiente externo e das próprias mudanças ideológicas e/ou de pessoal na gestão¹, podendo resultar na não abertura de novos editais ou na diminuição dos repasses relativos aos convênios dos programas/projetos/ações em geral ou ao patrocínio individual no caso do Bolsa Atleta.

¹ Exemplo recente encontra-se na própria extinção do Ministério do Esporte no ano de 2019 pelo governo Bolsonaro, no efeito cascata de extinção de órgãos estaduais e municipais destinados ao esporte e em anúncios de cortes nos recursos para a área do esporte em geral. Entretanto, como já esclarecido, ainda que agora sob a estrutura da Secretaria Especial do Esporte dentro do Ministério da Cidadania, até o momento de submissão deste artigo à publicação, os programas/projetos/ações federais analisados persistem.

Uma possível razão para tal fragilidade pode ser encontrada na própria legislação esportiva. Toledo (2014), em estudo comparativo entre a principal lei de várias áreas sociais (educação, saúde, previdência social, assistência social, esporte) identificou que a Lei Pelé (Brasil, 1998) é a única que não estabelece com alguma objetividade as formas do Estado cumprir seu dever constitucional de fomento às práticas esportivas. As demais leis estabelecem em alguma medida o dever à respectiva área social. Frey et al. (2017) identificaram quadro semelhante de fragilidade em relação à influência do ambiente externo na política cultural, também não caracterizada como política de Estado.

Quanto ao escopo, é preciso se ponderar que todos os programas/projetos/ações, em termos administrativos não são intersetoriais, assim como identificado por Frey et al. (2017) nas políticas sociais por eles analisadas. Entretanto, além de todos envolverem escalas de governo do federalismo e/ou parcerias com entidades públicas ou privadas, comumente apresentam alguma relação ou potencial de relação com outros setores, como educação, saúde, cultura ou assistência social principalmente. Esse caráter de interdependência entre diferentes áreas sociais é também identificado por Frey et al. (2017) e trata-se, antes mesmo da política pública propriamente dita, de uma característica dos direitos sociais (Fachin, 2013). No caso de infraestrutura, ações intersetoriais entre o esporte e o urbanismo ou pasta equivalente também são necessárias, como no Centro de Iniciação ao Esporte, diretamente dependente de recursos do PAC II. Por isso é que o escopo, no geral, caracteriza-se como próprio ou interdependente.

A complexidade mostra-se alta porque todos os programas/projetos/ações envolvem escalas diversas, riscos e incertezas. Bolsa Atleta e Lei de Incentivo ao Esporte não trabalham com convênios, mas também adotam editais e dependem de outras instituições que não o próprio Ministério do Esporte para funcionarem. O Bolsa Atleta depende da intermediação de entidades e administração e prática esportiva e a Lei de Incentivo ao Esporte depende de instituições proponentes de projetos e empresas e/ou pessoas aptas a financiá-los.

Os riscos são relativos à própria imprevisibilidade dos programas/projetos/ações e a fatores pontuais decorrentes da própria lógica de funcionamento dos mesmos, tais como a possibilidade de instabilidade dos núcleos e da falha na prestação de contas e até mesmo a falta de entidades interessadas em concorrer pelos editais. Quadro semelhante também é identificado na política cultural (Frey et al., 2017). Tudo isso gera a possibilidade de descontinuidade da política que, somada à ausência de universalização acarreta uma fragilidade no sentido de democratização esportiva e na garantia do esporte como direito constitucional de cada um.

As escolhas trágicas são frequentes em todos os programas/projetos/ações justamente em decorrência de não se tratarem de ações universalizadas. Como todos dependem de seleção dos beneficiários, a política passa a ser focalizada e em alguma medida injusta, pois deixa de atender a

maioria da população. Como consequência, o último pilar (dimensões da política) é afetado, pois os problemas da política extrapolam a questão do recurso estatal. Por mais que Frey et al. (2017) apontem o fator monetário como uma variável central para consecução de todos os programas/projetos/ações, a complexidade da política esportiva exige cuidados com outros fatores, tais como: conceituais (definição do sentido do esporte atendido – estrito ou lato -, das manifestações esportivas atendidas, entre outros), gerenciais (intermediação de interesses, instituições e agentes muito diversos) e organizacionais (estrutura física, material, humana esportiva, urbanística, de segurança, etc.).

Por serem poucas as pessoas beneficiadas há um caráter de política distributiva, sendo os custos difusos por toda a sociedade. Mesmo no caso do Bolsa Atleta que trata-se, de acordo com os tipos de natureza do benefício apresentados por Toledo (2014), de uma prestação estatal de renda e não de serviços existe uma seleção dos beneficiários, assumindo o caráter de política distributiva. No que diz respeito à natureza do benefício ainda, nos demais programas/projetos/ações, exceto na Lei de Incentivo ao Esporte, a função do Ministério do Esporte é também essencialmente (mas não exclusivamente) de prestação de renda, sendo o serviço efetivado pelo ente federado ou instituição parceira. O Ministério comumente presta, ainda que em menor medida do que a renda, também o serviço de formação operacional e de recursos humanos.

Segundo Toledo (2014), existem critérios de elegibilidade e de seletividade dos beneficiários. A elegibilidade é universal, podendo abranger os cidadãos em geral, ou seletiva. A seletividade é meritocrática ou residual. Embora a maioria dos programas/projetos/ações preze pelo atendimento de destinatários gerais e por efeitos coletivos, o fato de haver seleção por editais acaba gerando desigualdades não somente entre poucos beneficiários atendidos e muitos não atendidos, mas também nas próprias condições de concorrência aos editais. Entes federados e/ou instituições públicas ou privadas com melhores condições financeiras e/ou estruturais tendem a ter maiores condições de criarem projetos mais qualificados e conseqüentemente de serem atendidos pela política. O critério meritocrático assumido pelos editais acaba contribuindo para que haja desigualdades de acesso às políticas.

Contudo, a priorização feita por alguns projetos/programas/ações para atendimento a áreas consideradas como sendo de vulnerabilidade social acaba denotando também um critério de seletividade residual, contribuindo para diminuição de desigualdades sociais. Quando é este o caso, entes/entidades com menores condições de concorrer por critérios meritocráticos acabam podendo adquirir condições mais equivalentes aos mais bem estruturados para concorrer a outros editais.

Considerações finais

A partir da análise tecida por meio da MACPP verifica-se que a política setorial federal de esporte tem um perfil de destinatários diferenciais/focalizados, com efeitos coletivos, suscetível a oscilações externas, impactos pouco previsíveis, escopo próprio, mas com tendência à interdependência, alta complexidade, muitas escalas, riscos, incertezas e escolhas trágicas e caráter distributivo. De uma maneira geral trata-se de uma política de governo frágil, pouco universalizada e com pouco potencial de universalização, vez que atua essencialmente a partir de editais pontuais para convênios com outros entes federados ou instituições públicas ou privadas, dependendo do interesse, capacidade e competência ou não dos mesmos.

Quanto à MACPP em si verifica-se que apresenta potencial instrumental para análise da política federal setorial de esporte no Brasil. Seus pilares, quando não permitem analisar determinadas questões, tais como as especificidades funcionais de cada programa/projeto/ação, a natureza da prestação ou os critérios de elegibilidade e seletividade, por exemplo, ao menos suscitam a necessidade de sua identificação. Ou seja, os pilares da MACPP, além de oferecerem a possibilidade de identificação de um perfil geral de determinada política setorial demandam que outras informações respectivas sejam buscadas para sua compreensão, complementando a análise.

Paralelamente, a pesquisa permitiu identificar que a MACPP apresenta potencial para análise de programas/projetos/ações específicos, ao que parece até mais fidedignamente do que para análise generalista da política setorial como um todo. Por adotar pilares bastante específicos, seu uso para análise de programas/projetos/ações permite uma interpretação mais objetiva e completa do que a realizada em relação à política setorial como um todo. Ao menos no caso do esporte, que, além de apresentar-se um fenômeno complexo, polissêmico e polimorfo abrangendo por vezes os exercícios físicos em geral e também o fenômeno do lazer, não conta com uma política federal setorial de Estado, os programas/projetos/ações são bastantes variados, podendo representar a ausência de uma unidade. Entretanto, a partir dos pilares da MACPP observa-se que existe sim um perfil geral, mesmo havendo programas/projetos/ações com alguma distinção em suas finalidades.

Tem-se ciência de que a pesquisa apresenta limitações, sobretudo no sentido já mencionado de que os dados encontrados circunscrevem-se à política federal setorial de esporte relativa ao Ministério do Esporte nos anos de 2017 e 2018, não podendo ser generalizados como representativos da política setorial de esporte brasileira como um todo, vez que outros centros, tais como estados, municípios e Distrito federal, organizações não governamentais e entidades de administração e até mesmo de prática esportiva também produzem políticas esportivas. Ao mesmo tempo, substituição de governo ocorrida em 2019, que representou também uma mudança ideológica, indica a possibilidade de diferentes configurações para a política esportiva em âmbito federal.

Além disso, a pesquisa restringe-se ao perfil ideado pelo governo para política federal setorial de esporte, não demonstrando sua lógica de implementação. Nesse sentido, sugere-se que estudos futuros busquem agregar às análises tecidas a partir da MACPP, questões específicas como o percentual de recursos alocados para cada programa/projeto/ação, a quantidade de entes federados e instituições envolvidas ou o número de pessoas atendidas, por exemplo, o que poderia demonstrar a supremacia ou não de um programa/projeto/ação sobre o outro. Não seria analisado somente o perfil ideado de cada pilar da MACPP, mas também o quanto cada programa/projeto/ação é representativo em termos percentuais dentro da política geral. Seria este um uso ainda mais fidedigno da MACPP, fortalecendo-a como instrumento de análise de políticas públicas, possibilitando uma comparação mais efetiva com outras políticas setoriais e permitindo uma aproximação maior de compreensão sobre qual seria o ideal de uma política esportiva de um país.

Referências

- ALMEIDA, B. S.; MEZZADRI, F. M. (2017). Quadros conceituais em políticas públicas: aplicações e possibilidades para a área do esporte. **Caderno de Educação Física e Esporte**, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 1, p. 41-51.
- ALMEIDA, B. S. (2010). **O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Educação Física. Curitiba: UFPR.
- BENTO, J. O. (2006). Do desporto. In: TANI, G.; BENTO, J. O.; PETERSEN, R. D. S. (Ed.). **Pedagogia do desporto**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; p. 12-25.
- BERGSGARD, N.A.; HOULIHAN, B.; MANGSET, P.; NØDLAND, S. I.; ROMMETVVEDT, H. (2007). **Sport Policy: a comparative analysis of stability and change**. Oxford: Elsevier.
- BRASIL (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 jul. 2018.
- BRASIL (1998). **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em 31 jul. 2018.
- BRASIL (2004). **Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004**. Institui a Bolsa-Atleta. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.891.htm. Acesso em 31 jul. 2018.
- BRASIL (2006). **Lei nº 11.438, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm. Acesso em 31 jul. 2018.

BUENO, L. (2008). **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento.** Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. São Paulo, FGV.

CANAN, F. (2018). **Compreendendo o direito ao esporte no Brasil – constitucionalização, teleologia e dogmática.** Tese de Doutorado em Educação Física. Maringá, UEM.

CANAN, F.; SANOS, L. L. S. R.; STAREPRAVO, F. A. (2017). Panorama geral sobre políticas de esporte no Brasil. **Caderno de Educação Física e Esporte**, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 1, p. 15-27.

CANAN, F.; SILVA JÚNIOR, A. P.; OLIVEIRA, A. A. B.; STAREPRAVO, F. A. (2014). A configuração da Rede SETI Esportes: discutindo e avaliando a partir da *policy analysis*. **Revista da Educação Física UEM**, Maringá, v. 25, n. 3, p. 391-403.

CARNEIRO, F. H. S. (2018). **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma.** Tese de Doutorado em Educação Física. Brasília, UB.

CARVALHO, C. M. (2013). **Esporte como Política Pública: um estudo sobre o processo de formulação da política de esporte no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Carlos, UFSCAR.

CASTRO, S. B. E. (2016). **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária.** Tese de Doutorado em Educação Física. Curitiba, UFPR.

CHALIP, L. (1996). Critical policy analysis: the illustrative case of New Zealand sport policy development. **Journal of Sport Management**, London, v. 10, n. 3, p. 310-324.

CHEN, S. H. (2015). **An analysis on the development of elite sports policy in Taiwan: an institutional and Advocacy Coalition Framework perspective.** Philosophy PhD Tesis. Loughborough, UL.

Fachin, Z. (2013). **Curso de direito constitucional.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense.

FREY, K.; OLIVEIRA, V. E.; XIMENES, S. B.; BITTENCOURT, L. N.; LOTTA, G. S. (2017). Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p. 9-36.

FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 21, p. 211-259.

GREEN, M.; HOULIHAN, B. (2004). Advocacy coalitions and elite sport policy change in Canada and the United Kingdom. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 39, n. 4, p. 387-403.

GREEN, M. (2007). Olympic glory or grassroots development?: Sport policy priorities in Australia, Canada and the United Kingdom, 1960 – 2006. **The International Journal of the History of Sport**, London, v. 24, n. 7, p. 921-953.

HARTMANN-TEWS, I. (2015). Estratificação social e políticas públicas de esporte na União Européia. In: SANTOS, E. S.; LEIRO, A. C. R. (Org.). **Políticas públicas de esporte e lazer: diálogos**. Petrolina: UNIVASF. p. 151-172.

HEINELT, H. (2009). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: SCHUBERT, K; BENDELOW, N. (Ed.). **Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0**. München: Oldenbourg; p. 115-130.

HOULIHAN, B.; GREEN, M. (2006). The changing status of school sport and physical education: explaining policy change. **Sport, Education and Society**, London, v. 11, n. 1, p. 73-92.

HOULIHAN, B. (2005). Public Sector Sport Policy. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 40, n. 2, p. 163-85.

LINHALES, M. A. (1996). **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Belo Horizonte, UFMG.

MARGARITES, G. C. (2014). **Políticas urbanas em contextos de megaeventos esportivos: a formulação da política habitacional para a duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado em Ciências do Movimento Humano. Porto Alegre, UFRGS.

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

MENDES, A; CODATO, A. (2015). The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 563-93.

MENDES, A. (2013). Política pública de esporte: considerações sobre gestão, instituições políticas e método de pesquisa no Brasil. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**, Niterói, v. 3, supl. 1, p. 1-19.

MEZZADRI, F. M. (2011). Políticas públicas para o esporte e lazer: teorias e conceitos. In: MOTTA, A.; TERRA, R. (Org.). **Esporte, lazer e políticas públicas na Região dos Lagos**. Rio de Janeiro: iVentura. p. 89-102.

MINISTÉRIO DO ESPORTE (2018). **Ministério do Esporte**. Disponível em <http://www.esporte.gov.br/>. Acesso em 31 jul. 2018.

MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DEL DEPORTE (1975). **Carta Europea del Deporte para Todos**. Universidad de Córdoba. Universidad de Córdoba. Disponível em <https://www.uco.es/deportes/media/documentacion/Carta%20Europea%20del%20Deporte%20para%20todos.pdf>. Acesso em 31 jul. 2018.

OLIOSI, L. P. (2014). **A utilização das praias como espaços de esporte e lazer: tensões entre o público e o privado**. Dissertação de Mestrado em Educação Física. Vitória, UFES.

OSTROM, E. (2011). Background on the institutional analysis in development framework. **The Policy Studies Journal**, London, v. 39, n. 1, p. 7-27.

PETERS, B. G. (2015). **Advanced introduction to public policy**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.

PRONI, M. W. (2013). Política de esporte. In: GIOVANNI, G; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP. p. 229-234.

REDE NACIONAL DO ESPORTE (2017). **Retrospectiva 2017: principais ações e projetos do Ministério do Esporte**. Disponível em <http://www.rededoesporte.gov.br/pt-br/noticias/retrospectiva-2017-principais-acoes-e-projetos-do-ministerio-do-esporte>. Acesso em 31 jul. 2018.

SABATIER, P. (Ed.) (2007). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press.

SANTOS, E. S. (2011). **Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão**. Tese de Doutorado em Ciências do Movimento Humano. Porto Alegre, UFRGS.

SANTOS, E. S. (2014). Para pensar a avaliação de políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 252-74.

SCHLAGER, E. (2007). Comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press. p. 293-320.

SILVA, M. M.; MEZZADRI, F. M.; CAVICHIOLLI, F. R. (2018). Políticas públicas para os jovens talentos esportivos no Brasil: desvendando a “Rede Nacional de Treinamento”. **Educación Física y Ciencia**, La Plata, v. 20, n. 3, p. 1-14.

SKILLE, E. (2008). Understanding sport clubs as sport policy implementers. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 43, n. 2, p. 181-200.

STAREPRAVO, F. A. (2011). **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico**. Tese de Doutorado em Educação Física. Curitiba, UFPR.

TOLEDO, R. M. (2014). **As políticas públicas e o direito “social” ao esporte: uma análise a partir do estado do Paraná (1995-2010)**. Tese de Doutorado em Sociologia. Curitiba, UFPR.

TUBINO, M. J. G. (1987). **Teoria geral do esporte**. São Paulo: IBRASA.