

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO**

Cindy Laupe Amaral Pacheco

**TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM
FINS LUCRATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE CANOAS E PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2019

Cindy Laupe Amaral Pacheco

**TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM
FINS LUCRATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE CANOAS E PORTO ALEGRE**

Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Ciências do Movimento Humano.

Orientador: Dr. Mauro Myskiw

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

AMARAL PACHECO, CINDY LAUPE
TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E
FUNDAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE CANOAS
E PORTO ALEGRE / CINDY LAUPE AMARAL PACHECO. --
2019.
137 f.
Orientador: MAURO Myskiw.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Educação Física, Programa
de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Política Pública. 2. Implementação. 3. Esporte.
4. Associações. 5. fundações . I. Myskiw, MAURO,
orient. II. Título.

Cindy Laupe Amaral Pacheco

**TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM
FINS LUCRATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE CANOAS E PORTO ALEGRE**

Aprovada em Porto Alegre, 06 de novembro de 2019.

Prof. Dr. Alberto Reppold Filho
PPGCMH/UFRGS
Avaliador

Profa. Dra. Ariane Corrêa Pacheco
FEEVALE
Avaliadora

Prof. Dr. Mauro Myskiw
PPGCMH/UFRGS
Orientador

“Os únicos limites das nossas realizações de amanhã são as nossas dúvidas e hesitações de hoje” (Franklin Roosevelt)

AGRADECIMENTOS

Ao escrever essas palavras recordo-me de todo o caminho percorrido até aqui, de todos os momentos em que cheguei a duvidar da minha capacidade, mas aqui estou, concluindo mais um ciclo e uma etapa muito importante da minha trajetória profissional e pessoal. Diante desta conquista só posso agradecer à todos que cruzaram o meu caminho e que de alguma forma, contribuíram com a construção deste trabalho.

Agradeço inicialmente a Deus, por me conduzir até aqui, guiando meus passos e me confortando em todos os momentos de angústias e incertezas.

À minha família (mãe, pai e irmã), por todo o suporte e apoio incondicional e por estarem sempre presentes ao meu lado, sendo a minha base.

Agradeço em especial ao Anderson Farias meu companheiro neste percurso, e quem me incentivou a acreditar que era possível, serei eternamente grata!! Ao Everton Farias por toda dedicação e empenho, mesmo não sendo meu orientador oficial, dedicou seu tempo em me auxiliar e contribuir com a minha formação acadêmica.

As minhas queridas amigas que sempre me incentivaram a prosseguir nesta caminhada, também agradeço aos novos amigos que tive a grata oportunidade de conhecer e conviver durante este processo de formação, em especial os colegas e amigos do GESEF por todo conhecimento compartilhado e pelos “churras” também!!

Ao meu querido orientador Mauro Myskiw, por ter me dado todo o suporte necessário para que eu pudesse me desenvolver enquanto pesquisadora, compartilhando parte do seu conhecimento comigo e auxiliando no meu crescimento profissional, sou muito grata pela oportunidade e por fazer parte do GESEF, e também por ter tido a oportunidade de conviver com esses excelentes professores Marco Paulo Stigger e Raquel da Silveira.

Aos queridos, Carlos Milioli e Lisiane Milioli, por todo o crédito depositado no meu trabalho e pela compreensão em relação as minhas ausências no dia a dia, sem esse apoio não teria sido possível conciliar trabalho e pesquisa.

RESUMO

**TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM
FINS LUCRATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE CANOAS E PORTO ALEGRE**

Autora: Cindy Amaral Pacheco
Orientador: Prof. Dr. Mauro Myskiw

Este estudo foi construído diante dos chamados avanços do movimento da terceira via que se materializa na administração pública gerencialista, observados com mais recorrência na gestão pública brasileira a partir de meados da década de 1990, em nível federal, estadual e municipal, inclusive no que diz respeito ao esporte e a descentralização de suas políticas em direção aos Municípios. É nessa linha de investigação que o presente estudo procurou se dedicar, na expectativa de aprofundar o conhecimento sobre a participação das organizações da sociedade civil. Assim o objetivo do estudo foi compreender trajetórias de mobilização de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte nos Municípios de Canoas e Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. Para atender esse objetivo, desenvolvi uma abordagem de investigação qualitativa com delineamento descritivo e interpretativo. A realização desta pesquisa teve como participantes os secretários municipais responsáveis pelas políticas públicas de esporte e gestores de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos de dois importantes municípios do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre e Canoas. A pesquisa foi realizada através de entrevistas semiestruturadas e pesquisas documentais. Realizadas as descrições e análises dos dados produzidos, pude compreender que os Municípios desenvolveram trajetórias diferentes em termos de mobilização das Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte. Pude compreender que os Municípios percorreram diferentes caminhos em relação a mobilização das entidades sem fins lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte. Esses caminhos são estanques ou definitivos, podendo sofrer alterações de acordo com o lugar ocupado pelo esporte na pauta do governo. Disso decorre a relevância da mobilização política do campo esportivo no sentido de se fazer presente na agenda do governo municipal. Caso essa presença não seja conquistada ou possível a saída administrativa-gerencial passa a ser o caminho para a implementação das políticas públicas.

Palavras-chave: Política Pública; Implementação; Esporte; Associações; Fundações.

ABSTRACT

MOBILIZATION TRAJECTORIES OF NONPROFIT ASSOCIATIONS AND FOUNDATIONS IN IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES IN SPORTS AT CANOAS AND PORTO ALEGRE COUNTIES.

Author: Cindy Amaral Pacheco
Advisor: Prof. Dr. Mauro Myskiw

This study was built in light of the so-called advances of the third way movement that materializes in managerialist public administrations, more currently observed on Brazilian public management since the mid-1990s, at federal, state and municipal levels, regarding sports and decentralization of its policies towards the counties. This is the research line that the present study pursues, with the expectation of deepening the knowledge about the participation of civil society organizations. Therefore, the objective of the study was to understand the mobilization trajectories of Nonprofit Associations and Foundations in implementation of public policies on sports at Canoas and Porto Alegre counties, State of Rio Grande do Sul. To answer this goal, I developed a qualitative research approach with a descriptive and interpretive delimitation. The participants of this research were the municipal secretaries, responsible for public policies on sports and managers of Nonprofit Associations and Foundations of two important counties of Rio Grande do Sul: Porto Alegre and Canoas. The research was conducted through semi-structured interviews and desk research. After the descriptions and analysis of the produced data, I could understand that the counties developed different trajectories in terms of mobilization of the Nonprofit Associations and Foundations in the implementation of Public Policies on Sports. These paths are watertight or definitive, and may change according to the place occupied by the sport on the government agenda. Thus we realize the relevance of political mobilization in the sports field in order to be present on the municipal government agenda. If this presence is not conquered or possible, the administrative-managerial way becomes the path for the implementation of public policies.

Keywords: Public Policies; Implementation; Sport; Associations; Foundations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional da SMEL (2013-2016).....	55
Figura 2 – Organograma da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (2010-2016).....	84
Figura 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (2010-2016).....	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dificuldades dos modelos socialistas e neoliberais.....	19
Quadro 2 - Características da terceira via ou nova social-democracia	20
Quadro 3 - Modelos e processos organizacionais assumidos na reforma do Estado.....	27
Quadro 4 - Apresenta o resumo destas distinções.....	28
Quadro 5 - Estrutura Administrativa da SMEL Gestão de 2013 a 2016	53
Quadro 6 - Planejamento de metas para SMEL em 2015.....	58
Quadro 7 - Estrutura Administrativa da SMEL Gestão de 2017 a 2020	72
Quadro 8 - Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre em 2014	84
Quadro 9 - Número de professores, recursos de folha de pagamento e número de atendimentos relacionados ao setor de esporte, recreação e lazer. ..	100
Quadro 10 - Aspectos que marcam a trajetória de mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos no Município de Canoas.....	110
Quadro 11 - Aspectos que marcam a trajetória de mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos no Município de Porto Alegre.	115
Quadro 12 - Relações entre a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos e os lugares do esporte na agenda dos governos municipais.	118

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GERENCIALISMO, TERCEIRA VIA E POLÍTICAS DE ESPORTE	18
2.1	Administração Pública, Terceira via e gerencialismo	18
2.2	Gerencialismos nas políticas esportivas municipais	31
3	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS ANALÍTICOS ..	37
3.1	Análise da implementação num modelo sequencial do ciclo político	37
3.2	Análise da implementação pelos modelos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	40
4	PROCESSOS METODOLÓGICOS	44
4.1	Tipo de Pesquisa	44
4.2	Os Municípios, os períodos os dirigentes selecionados.....	45
4.3	As Entidades sem fins lucrativos e os dirigentes selecionados.....	46
4.4	Entrevistas e levantamentos de documentos.....	47
4.5	Desafios relacionados a ética em pesquisa	48
4.6	Análise e interpretação dos dados	50
5	MOBILIZAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS	51
5.1	Mobilização de Associações e Fundações no Município de Canoas	51
5.1.1	<i>Gestão 2013 a 2016</i>	52
5.1.2	<i>Gestão 2017 a 2020</i>	71
5.2	Mobilização de Associações e Fundações no Município de Porto Alegre....	80
5.2.1	<i>Gestão 2010 a 2016</i>	83
5.2.2	<i>Gestão 2017 a 2020</i>	98
6	TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES	108
6.1	A trajetória no Município de Canoas	108
6.2	A trajetória no Município de Porto Alegre.....	113
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117

8 REFERÊNCIAS	121
APÊNDICES	130

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi construído diante dos chamados ‘avanços’ do movimento da terceira via que se materializa na administração pública gerencialista, observados com mais recorrência na gestão pública brasileira, a partir de meados da década de 1990, em nível federal, estadual e municipal, inclusive no que diz respeito ao esporte e a descentralização de suas políticas em direção aos Municípios.

Para melhor compreensão desta temática, apresento inicialmente a questão da municipalização das políticas públicas de esporte a partir do pacto federativo e da Constituição Federal de 1988, no qual Estados e Municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Por meio desse processo de descentralização ampliou-se as responsabilidades dos municípios, ficando sob sua competência a também execução das políticas sociais.

De acordo Abrucio e Franzese (2007), a Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo resultando numa divisão de funções e poderes entre as esferas do governo. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999).

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Desta forma, segundo Pintos, Athayde e Godoflite (2017), é possível dizer que a Constituição Federal de 1988 garantiu, do ponto de vista jurídico, os direitos civis, políticos e sociais e redesenhou os papéis de cada ente federativo, igualando-os em condições e atribuindo aos Municípios um conjunto de responsabilidades, que necessitam de organização e implantação de instrumentos capazes de materializar tais direitos de cidadania.

Na tentativa de superar o desafio correlatos às responsabilidades e aos papéis, foram construídos diversos arranjos institucionais com intuito de garantir a prestação dos serviços públicos e os direitos de cidadania. A descentralização é um destes arranjos (PINTOS; ATHAYDE; GODOFLITE, 2017), compreendida por Arretche (2002) como variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções entre os entes federativos, permitindo que uma determinada esfera do governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.

A discussão acerca do tema da descentralização abrange várias dimensões, e pode ser aplicada em diversos contextos, podendo ser compreendida de formas antagônicas, vista por um lado como a diminuição dos serviços que deveriam ser de responsabilidade do Estado ou por outro lado como um sinônimo de democratização da administração pública por meio da multiplicação de estruturas de poder (CASTRO, 1991).

Com o processo de descentralização das ações do governo, Estados e municípios passaram a ter responsabilidades definidas na proteção social dos cidadãos. De acordo com Arretche (1999), a estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro vem sofrendo alterações, com a implantação de programas de descentralização que vêm transferindo, a Estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas sociais como: saúde, habitação, saneamento básico e assistência social.

Todo este processo de descentralização colocado na pauta do poder municipal tem determinado o aumento de responsabilidades que geraram grande impacto na gestão do Município. Segundo Abrucio e Franzese (2007), tal municipalização das políticas públicas ocorreu de forma desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política desses entes federados em utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas, ou seguir solicitando auxílio das esferas estadual e federal para viabilizar ações de governo.

Dado este contexto, quero destacar que, devido à municipalização das políticas públicas, os municípios assumiram parte significativa das responsabilidades pela execução das políticas sociais, entretanto vários não possuem os instrumentos necessários para dar conta dessas demandas, seja por falta recursos financeiros, capacidade de gestão, etc. Procuro olhar para esses entes do pacto federativo para

compreender de que forma estão sendo desenvolvidas as políticas sociais especificamente as políticas públicas de esporte e que instrumentos estão sendo utilizados para materializar tais direitos sociais, com enfoque em estratégias gerencialistas da gestão pública.

Meu interesse sobre a temática das políticas públicas surgiu em 2011 quando exercia a função de técnica em esporte e lazer na Fundação de Esporte e Lazer do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDERGS), órgão que tinha por missão desenvolver as políticas públicas de esporte e lazer no Estado. Visando cumprir essa missão, ele desenvolvia várias ações como realização de competições, festivais e eventos esportivos de caráter educacional, de participação e rendimento. Também viabilizava a descentralização de recursos oriundos da Lei Pelé e Consulta Popular, por meio de editais abertos a prefeituras e entidades esportivas sem fins lucrativos, chegando a firmar, anualmente, quase dois mil convênios, repassando recursos públicos para apoio e fomento de projetos voltados ao esporte e lazer em todo o Estado (GUTIERRES, 2014, p. 13).

Essa experiência despertou meu interesse pelas políticas públicas de esporte, principalmente por fazer parte de um projeto político que tinha como intuito a universalização e o fomento ao esporte e ao lazer visando abranger o maior número de municípios possíveis. Em 2015, com a troca do governo do Estado, a Assembleia Legislativa, mobilizada pelo Executivo Estadual e sua agenda reestruturação administrativa, aprovou votação para extinção da FUNDERGS, assim como a realização de junção de pastas, unindo a Secretaria de Esporte e Lazer a outras pastas como Cultura e Turismo. Com a extinção da FUNDEGS todos os profissionais de Educação Física que eram contratados em regime CLT por meio de contrato emergencial, foram demitidos e assim se encerrou um ciclo da minha história profissional.

Em 2016 assumi a Coordenação de um projeto paradesportivo executado pela Fundação La Salle, uma “[...] instituição sem fins lucrativos pertencente à Rede La Salle de Educação, que trabalha na execução de diferentes projetos que visam o desenvolvimento e a transformação social” (LA SALLE, 2019). Esse projeto era realizado em parceria com a Prefeitura Municipal de Canoas e financiado através do Programa de Incentivo ao Esporte Estadual (PRÓ-ESPORTE/RS), contando com o patrocínio exclusivo das Lojas Lebes, uma grande empresa do setor varejista. Tinha por objetivo incentivar equipes de rendimento paralímpico, em consonância com

ações que viabilizassem, ampliassem o acesso da comunidade às ações contínuas de desenvolvimento do paradesporto, ofertando infraestrutura com espaços de qualidade para o desenvolvimento do desporto paralímpico, além do apoio as equipes representativas do município. Neste sentido, numa perspectiva gerencialista de gestão pública, o município cedia os espaços e descentralizava para a Fundação La Salle a responsabilidade pela coordenação e execução do projeto.

Essa experiência como coordenadora do referido projeto (dentro do contexto de uma ação de gestão pública gerencialista) me levou a querer compreender melhor o papel de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte, na medida em que elas tomam para si o papel de executoras dos programas financiados pelo governo. Esse engajamento me despertou o interesse em pesquisar mais sobre o tema, principalmente como isso vem ocorrendo nos Municípios e qual a participação de tal setor no fomento a práticas esportivas.

Para tanto, considerei as Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos como aquelas Organizações da Sociedade Civil Não Governamentais que, sem a expectativa em retorno econômico, são mobilizadas por Órgãos da Administração Públicas, em especial do Executivo Municipal, para implementar ações de Políticas Públicas de Esporte. Do ponto de vista institucional, conforme o Código Civil vigente (Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002), no contexto das pessoas jurídicas de direito privado, as Associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (Art. 53) e as Fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação de bens livres, especificando o fim a que se destina (Art. 62).

A atuação de organismos privados sem fins de lucro na execução de políticas sociais vinculadas ao esporte e recreação foi estudada por Húngaro, Oliveira e Athayde (2011) e Melo (2015), no contexto de reformas neoliberais do Estado brasileiro. Os autores mostram um avanço dessa atuação, o que se relaciona diretamente com a ampliação (gerencialista) da possibilidade de contratos (contratos de gestão, parcerias, convênios ou outras formas) com entes públicos na prestação de serviços, como também demonstra processos de concentração e de desigualdade no que diz respeito às regiões brasileiras. Melo (2015), aliás, ao concluir seu trabalho sobre o avanço da atuação dos organismos privados sem fins lucrativos no campo do esporte, recreação e lazer a partir dos dados do IBGE/IPEA,

assume que o seu trabalho mostra um quadro amplo, se fazendo necessário “[...] um contato empírico com algumas dessas entidades para compreender como vivem, como se mantêm e qual seu cotidiano de atuação.” (p. 1009)

É nessa linha de investigação que o presente estudo procurou se dedicar, embora não tenha se restringido ao cotidiano das Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos. O que procurei fazer, na expectativa de aprofundar o conhecimento sobre a participação das organizações da sociedade civil foi compreender trajetórias de mobilização de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte nos Municípios de Canoas e Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. Procurei abordar simultaneamente tanto o órgão público (aquele que descentraliza recursos) como as entidades que assumem a tarefa de intervenção (as Associações e Fundações sem lucrativos), desenvolvendo um processo de pesquisa em relação a duas gestões (2013-2016 e 2017-2020).

Os dois Municípios foram selecionados para o estudo porque produziram distintas trajetórias entre as duas gestões. Num deles (Canoas) a opção político-administrativa pela gestão pública gerencialista foi substituída por uma perspectiva burocrática, enquanto noutro (Porto Alegre) o gerencialismo está em movimento (proposta) de implementação, buscando substituir a perspectiva burocrática apoiada por Associações Comunitárias.. Diante disso, esta dissertação tem como questão norteadora a seguinte interrogação: por que esses Municípios produziram diferentes trajetórias de mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos e quais as implicações na implementação das Políticas Públicas de Esporte?

Para me auxiliar a responder essa questão norteadora e como desdobramento das ações investigativas, apresento as seguintes questões operacionais:

- Como se caracterizou/caracteriza a Política Pública de Esporte nos dois Municípios, nos distintos períodos (gestão 2013-2016 e gestão 2017-2020), tendo em vista aspectos como infraestrutura, processos, pessoas, ações programáticas e financiamento?
- Quais são as Associações e Fundações sem fins lucrativos que estiveram/estão sendo mobilizados e de que modo as Prefeituras Municipais desenvolveram/desenvolvem as relações com essas entidades não estatais para a implementação de políticas públicas de esporte?

- Quais as razões para mudanças de trajetórias empreendidas pelos dois Municípios na mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos e as implicações para a implementação das Políticas Públicas de Esporte?

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GERENCIALISMO, TERCEIRA VIA E POLÍTICAS DE ESPORTE

Se os municípios, num processo de descentralização, estão assumindo – com alguma autonomia – responsabilidades sobre os sistemas de proteção social (inclusive dos sistemas de esporte), me foi necessário olhar para esses entes do pacto federativo para compreender que instrumentos estão sendo utilizados para materializar direitos sociais. Neste capítulo, apresento algumas caracterizações, algumas delas críticas, em relação ao modelo gerencialista que vem sendo desenvolvido na gestão pública brasileira e que tem sido apontado como uma nova administração pública.

2.1 Administração Pública, Terceira via e gerencialismo

Antes de abordar o gerencialismo apresento alguns aspectos da nova social democracia, que se materializa como terceira via. Sobre isso Giddens (1999) contextualiza a nova social democracia como um caminho alternativo entre o socialismo (esquerda) e o neoliberalismo (direita), tendo em vista o fracasso dessas duas doutrinas e pela necessidade de novas formas de organização estatal devido às mudanças no mundo contemporâneo. Essas duas tendências políticas, tal como sustenta Giddens (1999), são completamente distintas, em relação às quais pretendo, de forma breve, apresentar as principais diferenças:

- A social democracia (velha esquerda) defende a forte intervenção do Estado na vida social e econômica, compreendendo que os benefícios estatais são essenciais para o auxílio a famílias com necessidades, e que o Estado deveria intervir de forma universal, defender o coletivismo. Uma das formas de implementar isso pode ser mencionada como *Welfare State*¹, que defende o envolvimento de papéis restritos para os mercados (economia mista ou social), o pleno emprego, forte igualitarismo, com o intuito de criar uma sociedade mais

¹ O fenômeno do *Welfare State* foi institucionalizado principalmente no período do pós-guerra, com o intuito de assegurar serviços sociais e cobrir as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva. Se tornou um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos. (ARRETCHE, 1995).

igual do ponto de vista produtivo, e, nesse sentido, também proteger os indivíduos ao longo da vida.

- O Neoliberalismo (a nova direita) acredita na tese de um governo mínimo, que está ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo auto regulador de solidariedade social, defende a sociedade civil autônoma, o fundamentalismo de mercado, e associam forças de mercado irrestritas a uma defesa de instituições tradicionais, como a família e a nação, o autoritarismo moral somado ao forte individualismo econômico.

De acordo com Giddens (1999) o socialismo sucumbiu por ter tomado como óbvios alguns traços sociais que se desfizeram ao mesmo tempo em que o neoliberalismo também apresenta dificuldades, principalmente porque suas duas metades – fundamentalismo de mercado e o conservadorismo estão em tensão. Trago, no quadro 01, alguns dos argumentos de Giddens (1999) a respeito disso:

Quadro 1 - Dificuldades dos modelos socialistas e neoliberais

SOCIALISMO	NEOLIBERALISMO
A forma de família que o marido provia o lar e a mulher era dona de casa; Um mercado de trabalho homogêneo em que os homens ameaçados ao desemprego eram trabalhadores manuais dispostos a fazer qualquer serviço por um salário que assegurasse a sua sobrevivência; a dominância da produção de massa em setores básicos da economia, que tendia a criar condições de trabalho estáveis, ainda que não compensadoras; Estado elitista com pequenos grupos de especialistas com espírito público na burocracia estatal, monitorando as políticas fiscal e monetária a serem seguidas; Economias nacionais substancialmente contidas dentro de limites soberanos, uma vez que o Keynesianismo presumia a predominância da economia doméstica sobre o comércio internacional de bens e serviços (GIDDENS, 1998, p. 26).	O conservadorismo sempre significou uma abordagem cautelosa, pragmática à mudança social e econômica, a continuidade da tradição é fundamental para a ideia do conservadorismo. A tradição contém a sabedoria acumulada do passado e, portanto, fornece um guia para o futuro. A filosofia de livre mercado adota uma atitude completamente diversa, fincando suas esperanças para o futuro no crescimento econômico interminável produzido pela liberação das forças de mercado. A devoção ao livre mercado por um lado e a família pelo outro é uma contradição, pois se espera que o individualismo e o direito a escolha se detenham abruptamente na soleira da família e da identidade nacional, onde a tradição deve permanecer intacta. E nada destrói mais a tradição do que a revolução permanente das forças de mercado [...]. (GIDDENS, 1998, p. 25).

Fonte: Giddens (1999)

Diante desse contexto, representado aqui de maneira sucinta através do quadro 01, o autor apresenta a nova social democracia ou “terceira via” no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo. Pois, como apresentado anteriormente, existe um

reconhecimento geral quase que por toda parte que “as duas vias” que tem dominado o pensamento político desde a Segunda Guerra Mundial fracassaram.

Então, para Giddens (2007), ao tratar da terceira via, designa uma série muito mais genérica de esforços, comuns à maioria dos partidos e pensadores de esquerda na Europa e em outras partes do mundo, para estruturar as doutrinas esquerdistas. Segundo o autor, os partidos de esquerda estão sendo forçados a criar algo novo uma vez que as doutrinas centrais do socialismo já não são aplicáveis. Ele se refere à renovação da democracia social em condições sociais contemporâneas.

Nesse sentido, a política de terceira via consiste no modo como os partidos de centro-esquerda devem responder a um conjunto de mudanças. Sobre isso, Giddens (2007), cita três transformações que vem alterando o panorama da política: a globalização, a emergência da economia do conhecimento e as profundas mudanças na vida cotidiana das pessoas. Diante dessas transformações, o autor apresenta 11 características da estrutura política que uma abordagem de terceira via sugere. Procurei sintetizar tais características no quadro 02.

Quadro 2 – Características da terceira via ou nova social-democracia

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
1. A reforma do governo e do Estado é uma alta prioridade	Um Estado sobrecarregado e burocrático não é apenas pouco propenso a prestar bons serviços públicos; é também disfuncional para a prosperidade econômica. (p. 23)
2. O Estado não deve dominar nem o mercado, nem a sociedade civil, embora precise regular e intervir em ambos.	O governo e o Estado devem ser fortes o bastante para proporcionar um direcionamento efetivo para a promoção do desenvolvimento e da justiça social. Um Estado forte, contudo, não é o mesmo que um Estado grande. (p. 24)
3. A compreensão do papel central da sociedade civil é um aspecto do novo pensamento da esquerda.	Sem uma sociedade civil desenvolvida, não pode haver nem um governo em bom funcionamento nem um sistema de mercado efetivo. [...] Por mais importantes que sejam os grupos cívicos, os grupos de interesse especial, as organizações voluntárias e outros, eles não constituem um substituto do governo democrático. (p. 25)
4. Precisamos elaborar um novo contrato social vinculando direitos a responsabilidades	Alocar aos cidadãos direitos de provisão e especialmente de bem-estar social sem definir responsabilidades gera grandes problemas de risco moral nos sistemas de bem-estar social. (p. 26)
5. Não devemos renunciar ao objetivo de criar uma sociedade igualitária	A busca da igualdade deve estar no cerne da política de terceira via. A receita "tire dos ricos e dê aos pobres" deve permanecer como pedra angular da política de centro-esquerda. (p. 27) O mais sensato é enfatizar o igualitarismo fundado em ativos pessoais, baseado no investimento em habilidades e capacidades. (p.27)
6. A criação de uma economia dinâmica mais de pleno emprego	Para ajudar a gerar e sustentar altos níveis de emprego, o papel do governo é central. Ele deve proporcionar um

	<p>direcionamento macroeconômico adequado e observar a disciplina fiscal. Deve estimular a inovação tecnológica e o investimento econômico. (p. 28)</p> <p>A adaptação à mudança tecnológica e a criação de empregos exigem o cultivo de mercados de trabalho flexíveis, e também aqui o governo tem um papel-chave a desempenhar. (p. 29)</p>
7. As políticas social e econômica precisam estar conectadas	<p>A esquerda precisa reconhecer que a justiça social nem sempre é mais bem servida pelo aumento dos impostos. Reduções nos impostos podem, em certas circunstâncias, gerar uma arrecadação maior, especialmente quando estimulam a criação de empregos, e ao mesmo tempo promover a justiça social. (p. 29-30)</p>
8. A reforma do Estado de bem-estar social	<p>O Estado de bem-estar social criou grupos de interesse entrincheirados, que passaram a ver os benefícios como direitos naturais. (p. 30)</p> <p>Para os socialdemocratas, evidentemente, o objetivo da reforma não é enfraquecer, mas reforçar o Estado de bem-estar social. (p. 30)</p>
9. Políticas ativas são necessárias para combater o crime aqui e agora	<p>No passado, membros da esquerda viam o crime como associado primariamente com a pobreza e a desigualdade. [...] Claro que é inteiramente verdadeiro que a pobreza e a privação geram terrenos férteis para o crime. Mas pesquisas demonstram claramente que o crime tem outras fontes além da desigualdade [crime organizado]. (p. 31)</p>
10. Devem-se forjar políticas para lidar com a crise ambiental	<p>A difusão da economia do conhecimento tem uma grande influência nisso. A tecnologia da informação é intrinsecamente não poluidora. (p. 31)</p> <p>Está claro que a resolução dos riscos ecológicos não pode ser deixada a cargo dos mecanismos de mercado, embora eles tenham seu papel a desempenhar. (p. 32)</p>
11. Precisamos estabelecer um arcabouço efetivo de capitalismo responsável	<p>Novas políticas são necessárias para regular os custos sociais e ambientais que as empresas podem impor à comunidade mais ampla, e também para proporcionar incentivos para que as empresas assumam obrigações sociais. (p. 32)</p>

Fonte: Giddens (2007)

Se, de um lado, Giddens (2007) aponta uma perspectiva positiva da terceira via, há também uma série de posicionamentos críticos em relação a ela. Para Paula (2007) esta orientação política de terceira via, no campo do discurso faz uma oposição ao neoconservadorismo, porém no campo prático mantém o modelo de gestão edificado sob a égide neoliberal. Segundo essa autora, o fracasso do neoconservadorismo em responder as demandas do eleitorado por mais segurança e bem-estar social abriu espaço para novas abordagens políticas, favorecendo a ascensão e consolidação da terceira via a qual vem sendo implementada sob o discurso de uma “nova administração pública”, também conhecida como modelo “gerencialista”.

De acordo com Paula (2007), a partir da década de 1970, iniciou-se o processo de transferir os conhecimentos gerenciais utilizados no setor privado para o setor público. Esse processo se tornou predominante principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Com o tratamento dos serviços públicos como uma unidade de negócios e a inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial.

Segundo a mesma autora esse modelo da nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e administração, pois utiliza uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e afasta os cidadãos do processo decisório. Assim sendo, a administração gerencialista tende a desenvolver um distanciamento da dimensão político-social em favor das técnicas inspiradas nas experiências da gestão privada, as quais são voltadas para os resultados (eficiência). Dessa forma, a democratização e o interesse público acabam perdendo espaço para a eficiência técnica (PAULA, 2007).

Esse processo de reforma do aparelho do Estado, tal como explica Paula (2007), está fortemente relacionado com as iniciativas ocorridas na Europa e nos Estados Unidos, especificamente com ideários que floresceram durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. No Reino Unido a influência de Margareth Thatcher foi tão significativa que se convencionou denominar *thatcherismo* o conjunto de ideias e práticas de governo adotadas pela ex-ministra e seus seguidores. O governo Thatcher segue a recomendação neoliberal de diminuição do papel do Estado na área social, cortando gastos e transferindo serviços para o setor privado, focalizando a atenção estatal apenas nos segmentos mais necessitados da população e abrindo espaço para que as organizações filantrópicas atuem em setores que são pouco atraentes para o mercado. Esse movimento gerencialista tornou-se um dos fundamentos do capitalismo popular britânico emergindo a cultura empreendedorista, criando códigos de valores e condutas para garantir controle, eficiência e competitividade nas organizações.

Ainda segundo a autora, assim como no modelo Britânico, com a vitória de Ronald Reagan nos Estados Unidos, os conservadores representados pelo partido Republicano conseguiram a oportunidade de realizar uma ruptura com o legado

político Keynesiano². Ao assumir a presidência Reagan optou por continuar com as políticas monetaristas e anti-inflacionárias utilizadas no governo anterior e ainda decidiu radicalizar essas reformas, promovendo a descentralização do aparelho do Estado através de privatizações e terceirizações. E, dessa forma, nos Estados Unidos, o gerencialismo se manifestou pelo culto a excelência seguindo o mesmo modelo do empreendedorismo britânico, porém abasteceu o imaginário social com fantasias de oportunidade de progresso baseado na iniciativa individual.

Em síntese foram estabelecidas medidas organizativas e administrativas que deram as seguintes características à nova administração pública:

Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2007, p. 47).

Esse modelo de reestruturação do Estado e administração pública do Reino Unido se tornou referência para outros países. Como por exemplo, a Austrália que aderiu a nova administração pública em 1984 e empreendeu reformas que auxiliaram na reorganização do serviço público segundo os parâmetros do modelo gerencial. No caso Australiano mesmo os partidos de inspiração trabalhista aderiram às visões da oposição liberal e introduziram práticas de gerenciamento privado no setor público. A Nova Zelândia seguiu os mesmos passos e realizou reformas econômicas e do aparelho estatal, que foram igualmente justificadas pelo inchaço da máquina estatal, pelo aumento progressivo dos gastos públicos e pela alegação de melhoria do desempenho e eficiência do setor público. Tais medidas de reforma, assim como no caso Australiano, foram implementadas pelo partido trabalhista (PAULA, 2007).

Diante disso, de forma crítica, Paula (2007) pontua que as bases teóricas que contribuíram para a edificação e sustentação da nova administração pública foram o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Para a autora, o pensamento

² Para Keynes, o combate ao desemprego exigiria uma postura ativa do Estado, intervindo sempre que houvesse a perspectiva de insuficiência de demanda agregada, poderia garantir a sustentação do pleno emprego. É neste contexto que emerge uma estratégia de política econômica caracteristicamente keynesiana. (CARVALHO, 2008)

neoliberal (neoconservador) está relacionado com alguns dilemas do pensamento político liberal³, entre eles a questão da fundação do Estado que marcaram o início da discussão sobre a amplitude ideal do papel do estado na sociedade e na economia.

E segundo Pereira (1997) a teoria da escolha pública ou *public choice*, serve para identificar os fracassos do governo e os limites da intervenção do Estado, e tem como principal objetivo utilizar métodos da ciência econômica para solucionar problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política, como por exemplo: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar, análise constitucional, etc. Considera desejável uma interpenetração entre a análise econômica e a análise política, de forma a poder prever não só que medidas de política serão aprovadas, mas também de que forma serão (ou não) implementadas.

Diante desse contexto, observa Paula (2007), que o gerencialismo contribuiu com a nova roupagem das práticas neoconservadoras, pois atribuiu às medidas de reformas uma nova modelagem de significados mais eficientes e aparentemente progressistas como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo. Esse modelo gerencial só adquiriu densidade com a ascensão do neoconservadorismo e, a partir de então, ganhou terreno, passando a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial.

A partir da experiência de países como Reino Unido e Estados Unidos as reformas orientadas para o livre mercado e a nova administração pública serviram como referência para a América Latina.

De acordo com Paula (2005), no Brasil, o movimento gerencial ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma do Estado, surgindo num discurso de modelo ideal para o gerenciamento do Estado, reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu

³ No que se refere à administração da economia o pensamento liberal defende: O *laissez-faire*, ou não intervenção do Estado, e aposta na existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de realizar uma alocação ótima de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social. Na visão dos liberais o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimulando o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza. Essas ideias alimentaram a expansão do capitalismo no Ocidente e influenciaram os economistas e pensadores neoclássicos (PAULA, 2007).

alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington⁴ para os países latino-americanos.

Este modelo de vertente gerencial foi implementado de maneira mais robusta durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), operacionalizado a partir de 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Na época Luiz Carlos Bresser-Pereira era o ministro dessa pasta e um dos principais intelectuais que atuou na concepção das novas medidas de reforma e administração do Estado, o que me fez buscar algumas de suas reflexões a respeito.

De acordo com Bresser-Pereira (1997) durante esse período consolidou-se um pacto político de modernização – Social Liberal e pragmático – que corresponderia à construção de um Estado social-liberal. Este autor, sobre esse Pacto Social-Liberal, assim se manifestou:

Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.18).

Segundo o autor, justificou-se a implementação do modelo gerencial no Brasil fundamentalmente devido à ocorrência de uma grande crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado. Para Bresser-Pereira a proposta da aliança social-liberal sugere ao invés do Estado mínimo, a construção ou a reconstrução do Estado, para que este possa em um novo ciclo de desenvolvimento voltar a corrigir as falhas do mercado, ainda que, mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele que prevalecia no ciclo anterior.

Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no

⁴ Apoiando a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países emergentes, organismos como Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenharam um papel importante na adesão dos países latino-americanos aos modelos liberais de reforma e de gestão pública, entre eles estaria a redução do tamanho do Estado. Estes organismos passaram a estabelecer novas condições para manter os empréstimos e refinar as dívidas dos países da América-Latina. (PAES DE PAULA, 2007)

econômico e no social por meio de contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador, ou financiador a fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.39).

Desta forma o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha como proposta básica transformar a administração pública brasileira de burocrática⁵ em gerencial. Assim, nessa perspectiva, numa interpretação, a administração pública gerencial surgiu como resposta à crise do Estado, como alternativa para enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir os custos e tornar mais eficiente à administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O Plano Diretor apresentava alguns objetivos globais que visavam principalmente aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. Estipulava alguns limites às funções consideradas próprias do Estado e propunha a transferência de parte dos serviços prestados diretamente pelos órgãos da administração pública federal, para outras instituições, sejam elas da iniciativa privada, de propriedade pública não-estatal, ou de outras instâncias de governo estaduais ou municipais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

Ainda conforme Bresser-Pereira (1998), a estratégia de Reforma do Aparelho do Estado, esteve baseada em três dimensões: institucional-legal, ou seja, reformar o sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural estabelecendo a transição de uma cultura burocrática para gerencial e a terceira aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da gestão burocrática vigente e da introdução da administração gerencial.

Desta forma, de acordo com Bresser-Pereira (2017), a transição da administração burocrática para a gerencial foi uma resposta muito clara à

⁵ Administração pública burocrática caracteriza-se por, ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos. (KLERING; PORSSÉ; GUADAGNIN, 2010, p. 06)

necessidade de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social que o Estado passara a exercer. Nessa linha, o autor destaca quatro componentes básicos para a reforma do Estado:

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (Este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

Outra forma de conceituar a reforma do Estado é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade (BRESSER-PEREIRA, 1997). Esse processo passou pela implementação de 03 modelos organizacionais, conforme descrito no quadro 3.

Quadro 3 – Modelos e processos organizacionais assumidos na reforma do Estado.

MODELOS	PROCESSOS
Privatização	Processo de transformar uma empresa estatal em privada;
Publicização	Processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.
Terceirização	Processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

Fonte: Bresser-Pereira (1997)

A reforma gerencial da administração pública no Brasil, tal como explicou Bresser-Pereira (1997), foi um processo gradual de delimitação da área de atuação do Estado. Aos poucos foi se reconhecendo que o Estado não deve executar

diretamente uma série de tarefas, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. Assim, para delimitar com clareza as funções do Estado foi preciso, distinguir três áreas de atuação:

- a) as atividades exclusivas do Estado;
- b) os serviços sociais e científicos do Estado;
- c) a produção de bens e serviços para o mercado.

Por outro lado, na linha do autor, é conveniente distinguir, em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais e quais as auxiliares ou de apoio. O quadro 04 demonstra essas distinções, nas suas colunas temos as atividades exclusivas de Estado, os serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado, e nas linhas as atividades principais e as atividades de apoio ou auxiliares.

Quadro 4 - Apresenta o resumo destas distinções.

	Atividades Exclusivas do Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ Publicização	↓ Privatização
Atividades Auxiliares	←	Terceirização	→

Fonte: Bresser-Pereira (1997)

De acordo com Paula (2007) as atividades estatais foram divididas em dois grupos: as atividades exclusivas do Estado e as atividades não exclusivas do Estado.

- Atividades exclusivas do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias

formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras.

- Atividades não exclusivas dos Estados: serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho de Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratos com terceiros.

Dessa forma, o Estado repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o controle do Estado e descentraliza para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como por exemplo, os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é a chamada “publicização” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Segundo Rodrigues (1998), no campo da reforma do aparelho do Estado no Brasil, é importante ressaltar o movimento de publicização, pois é por meio dele que se vem repassando para o setor público não estatal de direito privado a responsabilidade pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas deve ser subsidiado pelo Estado. Para Mendes (1999) o processo de publicização se traduz num movimento em direção ao Terceiro Setor, pois transfere para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade civil para seu funcionamento e controle.

Dessa iniciativa resultou a aprovação da lei no 9.637, publicada no DOU de 18/05/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa nacional de publicização, dentre outras providências (MENDES, 1999).

Nesta perspectiva Rodrigues (1998) nos diz que a publicização deve ser vista como uma estratégia administrativa do governo para conseguir uma melhor utilização de recursos públicos escassos, de forma mais eficiente e eficaz, e ainda destaca que as organizações sociais possuem outra vantagem em relação ao

Estado, pois por possuírem maior autonomia podem buscar novas formas de financiamento junto à sociedade, por meio da venda de bens/serviços e doações. Desta forma segundo a autora se a organização social conseguir passar à sociedade a imagem da efetividade do seu trabalho, certamente conseguirá fazer crescer o leque dos parceiros para seu financiamento (empresas e pessoas físicas), não mais ficando restrita apenas às verbas públicas.

Por outro lado, Silva ([2017]), que no seu trabalho estudou o papel das organizações não-governamentais que atuam como fortes aliadas de governos na obtenção de consenso em torno de determinados projetos da sociedade, teve como objetivo demonstrar como essas organizações tornaram-se parte importante da agenda privatista neoliberal – que entregou a instituições privadas compromissos sociais antes de responsabilidade do Estado, e em conjunto com a mídia burguesa propagam valores morais individualistas que serviram e servem de base social sustentando o projeto neoliberal.

E ainda segundo a autora este modelo gerencial tem como principal objetivo a separação dos "interesses sociais" e "interesses do Estado", repassando às organizações sociais a responsabilidade pela satisfação de necessidades coletivas, isentando o Estado restrito das mesmas para com a sociedade-civil. Desta forma o crescente desmonte do Estado, no que diz respeito às seguridades sociais, veio aliado a um forte incentivo e investimento no chamado "terceiro setor" - oferecendo como serviços o que deveria ser garantido enquanto direito social.

Como esclarece Montañó (2010), o termo “terceiro setor” é carente de rigor teórico, pressupondo a existência de um primeiro e segundo setor – dividindo a realidade social em três esferas autônomas: Estado, mercado e “sociedade civil”. O uso da noção de sociedade civil como um terceiro setor deriva de correntes que segmentam a realidade social em esferas autônomas, perdendo com isso a noção de totalidade.

O fenômeno em questão não é, portanto o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a alteração de um padrão de resposta social à “questão social” (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele) (MONTANÓ, 2010, p. 185).

Ainda Montaño (2003), ressalta que o termo terceiro setor apresenta controvérsias ao estratificar a esfera social em três dimensões: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor), pois esta abordagem isola e torna cada um deles independentes como se não houvesse uma dinâmica de relação entre a realidade social e a ação política. Desta forma, o conceito de terceiro setor acaba por ser reduzido, onde o “político” fica a cargo da esfera estatal, o “econômico” sujeito ao mercado e o “social” pertencente apenas a sociedade civil. Diante dessa situação, para o autor, o uso do conceito de “terceiro setor”, é equivocado, pois não se deveria referir a organizações em determinado setor, e sim a uma função social, que passa a ser desenvolvida, agora sim, por organizações da sociedade civil e empresariais, e não mais pelo Estado.

2.2 Gerencialismos nas políticas esportivas municipais

No âmbito do Governo Federal como vimos no capítulo anterior, esse modelo de gestão gerencial foi significativamente institucionalizado pelas reformas administrativas do Governo Fernando Henrique na década de 1990. Dessa forma me parece importante observar como esse modelo vem sendo implementado ou executado pelos municípios, principalmente no que diz respeito ao processo de publicização dos serviços sociais que vem sendo repassado ao setor público não-estatal.

Nessa perspectiva de publicização dos serviços sociais vale trazer, como exemplo, a parceria firmada entre alguns municípios e o Instituto Ayrton Senna (IAS), que é uma Organização sem fins lucrativos e tem por objetivo a promoção e o desenvolvimento de projetos culturais, científicos, artísticos, educacionais, sociais, esportivos, beneficentes, de pesquisas e assistenciais. Uma das frentes de ação desse Instituto é a educação.

De acordo com Peroni e Silva (2011) nas duas últimas décadas ocorreu um aumento significativo dos mecanismos de participação de entidades do terceiro setor na escola pública. A pesquisa realizada sobre a análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional evidenciaram o grau de organicidade entre a esfera pública e a esfera privada, possibilitado pelas diretrizes, proposições e mutações propostas pelo

IAS para a educação pública, por meio do Programa Escola Campeã e Acelera. Os resultados desta pesquisa demonstraram que esses programas produzem expressivas mudanças na gestão no âmbito do sistema educativo e nas unidades escolares.

Segundo o estudo apresentado, essa parceria segue lógica do modelo gerencialista, justificado por meio do discurso de que a educação pública é ineficiente, pois apresenta falta de organicidade e de profissionalismo na gestão da educação municipal. Sendo assim, o IAS teria como missão contribuir na superação dos problemas do sistema público como se possuísse a fórmula para a qualidade e que, se adotada à risca pelos sistemas, seria a resolução de todos os problemas da educação.

Dessa forma, como se fosse um poder público, o Instituto faz um diagnóstico e encaminha soluções para a educação pública. E, de acordo com os resultados encontrados, não apenas participa da execução das políticas públicas de educação, mas também influencia na gestão do Sistema e da escola, modificando o desenho institucional, a legislação, a concepção de gestão, estabelecendo hierarquias e principalmente, retirando a possibilidade de liberdade de ensino e autonomia pedagógica, conforme previsto na Lei de Diretrizes de Bases e na Constituição Federal (PERONI *et al.*, 2011).

O IAS iniciou com programas complementares, no período inverso à aula, depois apenas em classes de aceleração, mesmo assim passou a influenciar na política educacional como um todo desde o currículo, a aula, a gestão do sistema e da escola. O Instituto percebeu que, para ter mudanças substantivas, não adiantaria atuar apenas em questões focalizadas, mas na educação com um todo, portanto atualmente planeja monitora e avalia os sistemas públicos (PERONI; SILVA, 2011, p.73).

Essa parceria dos sistemas públicos de educação com o IAS segue a perspectiva de gestão gerencial. O Instituto passa a deliberar em todas as instâncias, metas a serem cumpridas desde o secretário de educação até o professor, acarretando a diminuição dos espaços coletivos de decisão como o conselho escolar e a participação coletiva na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PERONI; SILVA, 2011).

Outro aspecto importante, de acordo com Costa e Gutierrez (2011), sobre os resultados encontrados neste estudo, diz respeito ao financiamento dos recursos na educação em relação à vigência das parcerias firmadas entre o IAS e municípios

brasileiros. Segundo os resultados encontrados na pesquisa alguns gestores dos municípios analisados perceberam o aumento nas despesas educacionais após a parceria.

Apesar de não implicar em repasse de recursos ao IAS, o aumento das despesas ocorreram em função de contrapartidas oferecidas pelas prefeituras para dar suporte ao projeto, como por exemplo, pagar profissionais para a coordenação dos programas, solucionar problemas de implementação de novas salas para atendimento individualizado ou pequenos grupos, transporte de pessoal, dos próprios coordenadores, dos superintendentes, dos supervisores que tinham visitas constantes. Além de despesas com materiais didáticos, a manutenção do Sistema de Informação Ayrton Senna de Informações (SIASI), para onde convergem todas as informações a respeito da educação municipal e por meio do qual o IAS faz o monitoramento da política educacional, sendo esta uma das principais despesas em função desta parceria (COSTA; GUTIERRES, 2011).

Assim como ocorre na área da educação as políticas públicas de esporte são influenciadas por essa política de terceira via, ficando a execução delas a cabo de um organismo da sociedade civil. E, de acordo com Melo (2007), é necessário analisar os papéis do Estado e do chamado terceiro setor, sendo necessário conhecer as mudanças no papel do Estado e como o chamado terceiro setor se insere nesse processo. Nesse sentido, o autor observou um grande aumento das iniciativas privadas no que se refere à execução e implementação de ações sociais em diversas áreas, sejam ONGs, Fundações e Institutos empresariais, de artistas e atletas, todos parecem comprar a ideia da chamada missão social.

Segundo o autor a atuação do Estado e sua relação com o terceiro setor modificam consideravelmente a natureza e a forma das intervenções no âmbito das políticas públicas de esporte. As bases do pensamento neoliberal de terceira via começam a se fazer presentes, tanto na produção de conhecimento como em documentos de organismos internacionais, não sendo estranho que discursos valorizando as parcerias, o voluntariado, a responsabilidade social, encontrem nas políticas públicas de esporte e lazer local privilegiado de realização do que o autor chama de pedagogia de consenso de um bloco no poder.

Exemplo disso é o documento da ONU “Esporte para o desenvolvimento e paz: em direção à realização das metas de desenvolvimento do milênio 2003” que cita o trabalho voluntário e a participação ativa como temas que podem ser

desenvolvidos e incentivados por meio do esporte, já que este auxilia nas relações sociais, promove conexões e melhora a comunicação entre indivíduos e grupos. O esporte também mobiliza voluntários e promove a participação ativa da comunidade, ajudando a construir capital social e a fortalecer o tecido social (MELO, 2007).

Segundo o autor, esse discurso produz certa idealização da participação como redentora dos problemas sociais, o que seria uma contradição do que ocorre no dia-a-dia, ao mesmo tempo, que incentiva a auto responsabilização popular referente aos seus direitos sociais, o que muitas vezes se torna a porta de entrada da precarização do trabalho nas políticas públicas. Essa despolitização da participação culmina, em última instância, com o trabalho voluntário (MELO, 2007).

Outro aspecto citado por Melo (2007) a respeito da conclusão do documento da ONU, em relação à recomendação das parcerias como mecanismos de implementação das ações, tendo as organizações da sociedade civil e setor privado à criação de uma “rede global de esporte para o desenvolvimento” (ONU, 2003, p. 21). De acordo com Melo (2007) essa relação entre esporte, lazer e a legitimação do projeto societário dominante a partir das ações dos governos, do movimento de responsabilidade social empresarial em consonância aos preceitos dos organismos internacionais do capital, assume uma dimensão muito importante nesse projeto.

Muitos são os discursos ancorados pela ascensão das políticas neoliberais e dos múltiplos mecanismos derivados da reforma do Estado. Um desses discursos, que fundamenta a execução de políticas sociais por organismos privados, diz respeito à modernização da ação estatal visando reduzir os custos e tornar mais eficiente os serviços oferecidos. Frente a isso, de acordo com Melo (2017), se faz necessário analisar elementos concretos que procurem saber mais sobre essa suposta eficiência naturalizada dos organismos da sociedade civil como executores de políticas sociais.

Nesta perspectiva o trabalho de Melo (2017) apresenta um debate sobre a relação Estado e sociedade civil, através do estudo da gestão do programa Vilas Olímpicas da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ), que teve início em 2000. A gestão das unidades se deu a partir de relações jurídicas entre a PMRJ e uma série de organismos na sociedade civil, como federações esportivas, universidades privadas sob a forma de associações sem fins de lucro, além de organizações não governamentais clássicas.

O estudo foi realizado no período que antecedeu a aprovação da lei 5026 e promulgado o decreto 30780, que ocorreu em maio de 2009 e regulamentou as relações entre a PMRJ e organizações sociais. Nesse trabalho, o autor demonstra que essa relação – e suas contradições em termos de má administração e precarização das políticas sociais de diversas ordens – é anterior à referida legislação.

São classificadas como “Vilas Olímpicas” os Centros Esportivos Culturais construídos em bairros pobres e/ou favelas na capital fluminense, até 2009 no período do estudo, existiam nove Vilas Olímpicas no Rio de Janeiro. Para implementação de suas ações nas Vilas Olímpicas, a PMRJ, no ano 2000 realizou, convênios com federações esportivas para realizar a gestão de cada Vila Olímpica. A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer repassava verbas a esses organismos, que, por sua vez, contratavam cooperativas para executarem as ações do programa, tendo o grupo da PMRJ/Secretaria Municipal de Esporte e Lazer o controle político mediante a existência da figura da Coordenação Técnica, com cargos de confiança, responsáveis pela coordenação pedagógica, sendo esse o seu vínculo com o dia a dia dos projetos (MELO, 2017).

O Tribunal de Contas do Município TCM-RJ salientou uma série de questionamentos nos convênios entre a SMEL e organismos na sociedade civil na gestão das Vilas Olímpicas no período 2000-2009. Dentre os apontamentos são citados, por exemplo, notas fiscais emitidas pelas cooperativas sem recolhimento de Imposto Sobre Serviços (ISS), apontamento de gastos extras e desnecessários à administração pública, que ocorreram devido ao fato das confederações contratarem cooperativas para a execução dos convênios, a SMEL pagava assim taxas administrativas duas vezes: primeiro às confederações e depois às cooperativas (MELO, 2017).

Outro aspecto importante apontado foi a incompatibilidade entre o número de funcionários cooperativados e o número efetivo que atuavam nas unidades, exatamente oitenta e seis funcionários das cooperativas estavam atuando na sede da SMEL, os quais recebiam seus vencimentos a partir de convênio Federação-SMEL (MELO, 2017). Esse fato foi apontado pelo TCM como praxe, já que foram encontrados trabalhadores em todas as relações das federações que deveriam atuar nas unidades, mas não o faziam e quarenta e nove trabalhadores simplesmente não foram encontrados nem nos registros de ponto do local que deveriam estar atuando

e nem na SMEL. Ainda que o relatório não afirme de forma enfática, há uma nítida suspeita de funcionários-fantasma ou em graves desvios de função, recebendo pelas federações e desempenhando funções outras, inclusive privadas (MELO, 2017).

Isto tudo culminou com uma ação civil do Ministério Público do Trabalho (MPT), indicando o cancelamento imediato, sob pena de multa diária, de qualquer convênio, termos aditivos, celebrados com federações esportivas e cooperativas para contratação de força de trabalho, solicitando o afastamento de trabalhadores cooperados que estavam atuando na sede da SMEL. Essas e outras recomendações, por parte do MPT, marcaram o início do fim dessa forma de executar o programa Vila Olímpica na cidade do Rio de Janeiro (MELO, 2017).

Segundo o autor, existe uma conhecida alegação em relação aos benefícios da execução das políticas sociais pelos organismos privados sem fins de lucro respaldados numa suposta maior eficiência e eficácia. Entretanto, a análise de diversos casos concretos evidenciados neste estudo revelou dados diferentes. Como por exemplo, compras de materiais esportivos realizadas pela entidade CEACA VILA no âmbito da gestão do programa MEL 1 da SMEL-RJ.

Segundo o TCM, na compra de bolas de futebol society houve uma variação média de 201% em relação ao preço obtido no pregão da própria SMEL; quanto à rede de futebol de campo, essa variação entre preço obtido pela SMEL x preço CEACA VILA foi de 96%; apenas num produto houve uma diferença desprezível de preço (12% na rede futsal). Inclusive, o TCM localizou diferença de preços do mesmo material (bola de futebol de campo) da ordem de 200% (de R\$ 19,90 a R\$ 60) num curto espaço de tempo (MELO, 2017, p. 1376-1377).

De acordo com o autor os dados apresentados colocam em xeque a suposta eficácia e eficiência na execução dos projetos, fazendo com que o acesso aos direitos sociais por parte dos setores subalternos sejam deficitários, ineficientes e precários, e ainda evidencia que os mecanismos de privatização trazidos pelo projeto neoliberal – expressamente a delegação da execução das políticas sociais por entes privados, sejam empresas ou organismos na sociedade civil – estão longe de representar a afirmação de direitos sociais (MELO, 2017).

3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS ANÁLITICOS

Dando sequência na discussão que foi apresentada no capítulo anterior em que apresento alguns projetos realizados seguindo a lógica de gestão gerencial, nos quais os Municípios, por meio da publicização dos serviços sociais, repassaram ao setor público não-estatal a execução das ações das políticas públicas, busco, neste capítulo, tratar da implementação. A implementação é um aspecto central no presente estudo, merecendo um detalhamento conceitual, uma vez que o objetivo do trabalho envolve exatamente a compreensão da mobilização de entidades privadas sem fins lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte.

De acordo com a literatura pesquisada uma das definições mais influentes sobre a noção de implementação é a formulada por Mazmanian e Sabatier (1996) que diz que a implementação é a execução de uma decisão política básica, normalmente incorporada em um estatuto, ou como um conjunto de importantes ordens executivas ou decisões judiciais. O ideal é que essa decisão política identifique os problemas a serem abordados, estipule os objetivos a serem alcançados e estruture o processo de implementação.

Os autores Pressman e Wildavsky (1984) delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, ou seja, quando, por ação de alguma autoridade governamental, são criadas as condições iniciais necessárias à implementação. Sendo assim, a implementação não se refere à criação das condições essenciais, pois essas já devem estar postas. Neste contexto para que uma determinada política possa ser implementada é necessário que a legislação e os recursos financeiros correspondentes já tenham sido aprovados anteriormente ou, ainda, que acordos com entidades envolvidas já tenham sido acertados. O cumprimento dessas condições iniciais é fundamental para que as propostas de políticas não sejam abortadas. (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984)

3.1 Análise da implementação num modelo sequencial do ciclo político

Uma das possibilidades de compreensão da implementação é tomá-la como uma etapa dentro de um ciclo de políticas públicas. De acordo com Lima e D'Ascenzi

(2013) a aproximação com a área de análise de políticas públicas frequentemente se dá por meio dessa abordagem sequencial.

Para Muller e Surel (2002) grande parte dos estudos de políticas públicas foram, durante muito tempo, estruturados pela abordagem sequencial que consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública, e permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, através de um certo número de etapas.

Segundo essa lógica, de acordo com Lota (2010), a análise das políticas públicas pode ser dividida em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

1. A **agenda**: Diz respeito sobre como são construídos os assuntos e as decisões que serão trazidos e debatidos na esfera pública, isto é, os processos de legitimação de uma pauta política de governo.
2. A **formulação**: É relacionada à tomada de decisões sobre as diferentes alternativas possíveis e qual delas será adotada, ou seja, como os governos traduzirão seus propósitos em programas e ações que produzam resultados.
3. A **implementação**: Diz respeito ao momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática, correspondendo à execução de atividades com vistas ao atendimento de metas predefinidas no processo de formulação das políticas.
4. A **avaliação**: É um processo que pode acontecer em diferentes momentos da implementação, podendo ser conceituada como monitoramento ou realizada pós implementação das políticas.

Para os autores Muller e Surel (2002) a abordagem sequencial apresenta vantagens e desvantagens em relação ao processo de análise das políticas públicas. Como aspectos positivos os autores destacam a abordagem sequencial como uma ferramenta que apresenta um recorte mais claro e evidente do objeto de análise, podendo ser utilizada na compreensão da ação pública nesse sentido de conferir mais simplicidade, introduzindo um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública.

Desta forma, esse modelo de abordagem é suficientemente geral para dar conta de toda política pública e permite formular questões pertinentes, que levam a

uma melhor compreensão daquilo que faz com que uma política pública exista (ou não exista) como programa, ou seja, como um objeto político, que tem um lógica própria, identificável e suscetível de ser analisado. Isso tudo numa espécie de ciclo que se retroalimenta a partir da avaliação.

Por outro lado, apesar dessas contribuições, de acordo Muller e Surel (2002), a abordagem sequencial na análise das políticas públicas apresenta limites importantes que devem ser destacados. O primeiro diz respeito a uma visão, por demais, linear da ação pública que ela propõe, subestimando o caráter muitas vezes não linear das políticas públicas, onde frequentemente é necessário estudar um processo de decisão no momento em que a fase de identificação do problema sequer teve lugar, ou então quando indivíduos ou grupos são detentores de uma solução *a priori* e procuram a ocasião para torná-la aceita, ou ainda quando determinadas etapas podem ser inexistentes ou sua ordem invertida como por exemplo quando a definição do problema ocorre após a decisão. Significa pensar que a etapa de implementação não se destaca tão claramente assim das demais como categorias.

Desta forma, o processo de produção do problema e a escolha das soluções não para com a tomada de decisão ou com sua implementação, pois cada decisão, cada tomada de posição, cada elemento de interpretação na fase de implementação provoca uma modificação do olhar dos atores sobre o problema em causa. (MULLER, SUREL, 2002). Nesse sentido, se estabelece uma crítica a postura teórica da análise das políticas públicas sob este ângulo sequencial, entendendo que sua finalidade não seria resolver um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade, e estrutura dessa mesma forma, a ação do Estado.

Ainda para Muller e Surel (2002) outra limitação dessa abordagem diz respeito ao fato de que as políticas públicas não são somente espaços de confrontação entre os tomadores de decisão, mas constituem uma dimensão inteiramente à parte da função política na sociedade. Desta forma é necessário levar em consideração os processos de construção do sentido, não se pode reduzir uma política a um conjunto de estratégias organizacionais, mesmo se a análise dessas estratégias é indispensável para compreender as formas concretas, os mecanismos pelos quais o sentido é fabricado.

3.2 Análise da implementação pelos modelos *top-down* e *bottom-up*

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013) o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente ligado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Neste sentido, grande parte dos trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que visam explicar o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas.

De acordo com Lota (2010), os primeiros estudos sobre implementação até os anos 1970, em sua maioria tendiam a focar nos processos de tomada de decisão, assumindo a implementação com um processo hierárquico, vindo de cima para baixo. Dessa forma as políticas públicas, à medida que eram formuladas e legitimadas pelos superiores, passariam ao sistema administrativo de execução e seriam transformadas, com sucesso, em práticas operacionais a serem implantadas. Nessa mesma lógica, conforme Silva e Melo (2000), o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa.

O processo de implementação seria considerado como sendo somente a execução de atividades com objetivo do atingimento das metas definidas no processo de formulação das políticas. A transformação da política em ação, normalmente, apresentava-se como um processo sem problemas, no qual os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo-se a separação entre administradores e políticos. Nessa perspectiva não havia, portanto, a identificação da política pública como um processo dinâmico, desconsiderando a inserção de outros atores no processo. (LOTA, 2010)

Com o passar do tempo voltou-se o olhar para efetividade das políticas e para sua avaliação, começou-se a perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação a ter falhas. De acordo com Lota (2014) as novas perspectivas analíticas começaram a desafiar a visão tradicional – sequencial – centrada em processos hierárquicos, e passaram, então, a sugerir que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político. Se percebeu que havia outros fatores que influenciavam a implementação, como barganha e negociação

entre os agentes que desejam colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem.

Nesta perspectiva segundo essa autora, os estudos de implementação começaram a observar o que acontecia na base, buscando identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento das pessoas. Com base nessas novas perspectivas e nesses debates, atentando para a importância das mudanças e das contingências, dois modelos básicos de análise da implementação passaram a ser considerados: *top-down* e *bottom-up*.

Segundo Lota (2014) o modelo *top-down* se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre política e administração, onde o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa o foco estaria voltado no controle e na hierarquia. Dessa forma, tal como explicam Silva e Melo (2000), a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas visando atingir as metas definidas no processo de formulação das políticas, nesta etapa são definidas não somente as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento.

Em tal linha, segundo Lima e D'Ascenzi (2013), a implementação é vista como uma consequência, pois o foco direciona-se para o processo de formulação, ficando a análise centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. Essas lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. Tais mudanças ou problemas são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. Com isso, os implementadores teriam margem de manobra limitada. Disso resulta a necessidade de manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e das responsabilidades e manter controle efetivo sobre os implementadores.

Para Lota (2014) os defensores dessa corrente enxergam um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. Dessa forma, entendem Silva e Melo (2000), a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima pra baixo.

Já o modelo *bottom-up*, segundo Lima e D'Ascenzi (2013), as análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, sendo assim a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação.

Complementando essas informações, de acordo com Lota (2014), o modelo de análise *bottom-up* observa o processo de criação de política como um *continuum*, no qual há modificação das intenções ao longo das ações, tendo como pressuposto que o processo de implementação acaba muitas vezes, transformando e adaptando as políticas originais. Ainda, segundo a autora, esse modelo de abordagem lança um olhar longitudinal, ou seja, observam-se a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e a época em que o programa foi remodelado. Há importância mínima para objetivos e planos – o que importa são os processos, uma vez que os resultados não são previsíveis e dependem do processo de implementação.

De acordo Lima e D'Ascenzi (2013), nessa abordagem, a burocracia responsável pela implementação é variável explicativa. Para os autores um dos avanços da literatura sobre o estudo dos burocratas de nível de rua foi realizado por Lipsky (1980), cujo trabalho define que as burocracias de nível de rua como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com usuários no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho.

Para Lipsky (1980) citado por Lota (2014) explica que os agentes de rua são funcionários que trabalham diretamente com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores e profissionais de saúde. Este estudo pioneiro feito por Lipsky apontou a importância dos burocratas de rua ao afirmar que eles são o foco da controvérsia política, uma vez que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentar efetividade e ao mesmo tempo, pressionados pelos cidadãos para elevar eficiência e eficácia.

Desta forma, as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente se tornam as políticas públicas que implementam (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Portanto, para Lota (2014), são esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais

e, por meio deles, a população consegue acessar a administração pública, na medida em que são eles que lidam diretamente com a população em seu trabalho.

Lota (2014) aponta dois aspectos centrais a respeito da importância do olhar para esses agentes como sendo o foco da controvérsia política nos serviços públicos:

A primeira é que qualquer debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente a esses aspectos e à função exercida por esses trabalhadores.

A segunda é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, uma vez que socializam o espaço na comunidade e as expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acesso aos benefícios ou recebimento de sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos, e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o estado. Eles, portanto, se tornam o lócus da ação pública, uma vez que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos (LOTA, 2014, p.191).

Ainda para a autora a atuação desses agentes de rua passa pelo reconhecimento e pela compreensão de como são construídas suas ações, considerando que eles fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas, em que podem exercer o que Lipsky denominava de discricionariedade.

Lota (2014) explica que a discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais determinem as normas e alguns padrões de decisão comunitários e administrativos, os agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas.

Os dois modelos analíticos abordados apresentam grandes diferenças em relação ao olhar dado ao processo de implementação, sendo que o primeiro tem como foco de análise a fase da formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam, já no segundo modelo o foco de análise está centrado nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pelo processo de implementação.

4 PROCESSOS METODOLÓGICOS

Apresentar a metodologia de pesquisa significa demonstrar, com a maior clareza de detalhes, os posicionamentos e a sequência de procedimentos adotados pelo pesquisador para atender aos objetivos propostos neste projeto. Desta forma, as seções a seguir apresentam o tipo de pesquisa adotado; os participantes da investigação, o processo de produção dos dados, as questões éticas envolvidas nesta pesquisa e formas de análise e de interpretação.

4.1 Tipo de Pesquisa

Para atender à questão de pesquisa deste projeto, bem como as questões operacionais para realização deste estudo, adotei uma abordagem de investigação qualitativa com delineamento descritivo e interpretativo. Para Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é definida como aquela que os pesquisadores estudam questões em seus contextos, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que são produzidos naqueles universos. E ao ser vista como pesquisa descritiva, operacionaliza os objetivos propostos descrevendo os fatos e fenômenos de determinada realidade, mas não sem um exercício interpretativo (TRIVIÑOS, 1987).

Os autores Prodanov e Freitas (2009) explicam que uma forte característica da pesquisa qualitativa é a inexistência de hipóteses a serem comprovadas, entretanto uma organização teórica é fundamental para a interpretação e análise dos dados coletados. Neste sentido, o procedimento qualitativo pressupõe uma relação dinâmica entre o sujeito e o ambiente estudado, existindo uma subjetividade intrínseca nessa relação que não pode ser expressa apenas através de dados numéricos.

Nessa perspectiva qualitativa, o presente trabalho se propôs a abordar a implementação das Políticas Públicas de Esporte que ocorre a partir da relação entre Prefeituras Municipais e Entidades sem fins lucrativos (Associações e Fundações). A implementação é o objeto da análise e, para tanto, optei por uma compreensão teórico-conceitual de que se trata de uma ação que articula dimensões políticas e administrativas. Ou seja, não estou partindo da compreensão de que a

implementação é resultado de um processo hierárquico, dependente da etapa de planejamento, mas, diferente disso, que se trata de uma ação administrativa que dialoga constantemente com a dimensão política.

4.2 Os Municípios, os períodos os dirigentes selecionados

Para a realização da pesquisa, de um lado da relação, foram escolhidos dois Municípios do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre e Canoas. Essa escolha levou em consideração:

- 1) a importância deles no contexto esportivo e pelo fato de suas Prefeituras desenvolverem relações com Associações ou Fundações sem fins lucrativos para implementar Políticas Públicas de Esporte;
- 2) que são os dois Municípios mais populosos da Região Metropolitana de Porto Alegre, tendo como referência as estimativas populacionais para as Unidades da Federação brasileiras (IBGE, 2019a, 2019b), fazendo crer que há maior possibilidade de encontrarmos esforços de políticas públicas de esporte na agenda dos governos e na própria estrutura administrativa; e
- 3) que produziram distintas trajetórias entre as duas últimas gestões (2013-2016 e 2017-2020) no que se refere a relação entre Prefeituras e Entidades sem fins lucrativos. Num deles (Canoas) a opção político-administrativa pela gestão pública gerencialista foi substituída por uma perspectiva burocrática, enquanto noutro (Porto Alegre) o gerencialismo está em movimento (proposta) de implementação, buscando substituir a perspectiva burocrática apoiada por Associações Comunitárias.

Esse terceiro item me fez selecionar como período de investigação e análise as gestões municipais de 2013-2016 e 2017-2020. E, levando em conta, tal delimitação temporal, foram selecionados os 05 dirigentes para a realização de entrevistas semiestruturadas:

- Ex-Secretário Municipal do Esporte e Lazer do Município de Canoas (gestão 2013-2016);
- Secretária Municipal de Esporte e Lazer do Município de Canoas (gestão 2017-2020);

- Consultor de empresa privada contratada para gestão de projetos esportivos, pelo Município de Canoas (gestão 2013-2016);
- Ex-Secretário Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (gestão 2013-2016)
- Diretor-Geral de Esportes, Recreação e Lazer da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte de Porto Alegre (gestão 2017-2020)

A escolha desses dirigentes foi realizada tendo em vista a posição e responsabilidade deles na tomada de decisão administrativa e na participação política em relação às ações de esporte nos referidos Municípios.

4.3 As Entidades sem fins lucrativos e os dirigentes selecionados

Na outra parte das relações, foram selecionadas Associações ou Fundações sem fins lucrativos que interagem com as duas Prefeituras Municipais indicadas (nas gestões 2013-2016 e 2017-2020), na implementação de Políticas Públicas de Esporte. As Entidades escolhidas e as razões foram:

- Fundação La Salle (Canoas): indicação do Ex-Secretário Municipal de Esporte e Lazer de Canoas (gestão 2013-2016), apontando como uma das principais parceiras da Prefeitura naquele momento;
- Associação de Pais e Amigos do Vôlei (Canoas): entidade que recebeu repasses volumosos da Prefeitura de Canoas e, considerando a visibilidade de sua equipe, conseguia captar recursos na Lei de Incentivo Fiscal Estadual (ProEsporte RS);
- Associação Kiai (Canoas): indicação do Ex-Secretário Municipal de Esporte e Lazer de Canoas (gestão 2013-2016), apontando como uma das principais parceiras da Prefeitura naquele momento;
- Associação Comunitária do Parque Ararigbóia (Porto Alegre): pelo pioneirismo como Associação Comunitária criada para auxiliar a Prefeitura atuando na cogestão de equipamentos públicos, servindo de referência para outras Associações fundadas depois;
- Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha (Porto Alegre): entidade que, a exemplo da Associação do Parque Ararigbóia, tem mais de 20 anos de existência

e funcionamento, representativa de Ginásio que tem muitos atendimentos e modalidades desenvolvidas.

Foram entrevistados 05 dirigentes vinculados às Entidades listadas acima, os quais foram selecionados pelos seus protagonismos na gestão e pela participação nas relações com as Prefeituras Municipais. Os dirigentes entrevistados foram:

- Coordenador Geral da Fundação La Salle;
- Coordenador da área de Esporte da Fundação La Salle;
- Diretor de Captação de Recursos da Associação Kiai;
- Presidente da Associação Comunitária do Parque Ararigbóia; e
- Presidente da Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha.

4.4 Entrevistas e levantamentos de documentos

Com os interlocutores acima mencionados foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Com base nas questões operacionais do estudo foram formuladas questões norteadoras das entrevistas, num sentido de orientar a interlocução a partir de temáticas relevantes para o estudo, sem fechar as possibilidades para tratar de outras questões e outros assuntos não previstos inicialmente. No apêndice 1 consta o roteiro norteador das entrevistas realizadas com dirigentes dos Municípios e, no apêndice 2, o roteiro utilizado para as entrevistas com os dirigentes das entidades sem fins lucrativos.

O processo para a realização das entrevistas foi iniciado por um primeiro contato com os interlocutores, no qual pude apresentar brevemente informações acerca da pesquisa e do que envolveria a participação. A partir desse momento, pude enviar a Carta de Apresentação da Pesquisadora (Apêndice 3), o Roteiro da Entrevista (Apêndice 1 ou 2, conforme o caso) e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 4). Com esses documentos e informações disponíveis, os interlocutores puderam aceitar ou declinar. Em relação àqueles que confirmaram, pude agendar data e horário para a realização da entrevista.

As 10 entrevistas foram realizadas pessoalmente, mediante agendamento prévio e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Elas foram gravadas em formato de áudio, utilizando aplicativos de celular. Na sequência, o

conteúdo das interlocuções foi transcrito e, identificada a necessidade de maiores esclarecimentos ou aprofundamentos em determinadas questões, entrei novamente em contato com os entrevistados, via aplicativo WhatsApp® para buscar informações complementares.

A outra forma de produção de informações para a pesquisa foi o levantamento de documentos (impressos e eletrônicos) relacionados ao problema de pesquisa e as questões operacionais do estudo. As fontes desse levantamento foram:

- *Websites* e repositórios das Prefeituras, assim como das Câmaras de Vereadores dos dois Municípios;
- Diários Oficiais dos Municípios investigados e do Estado do Rio Grande do Sul;
- Materiais de divulgação dos Municípios;
- Websites das Entidades sem fins lucrativos;
- Arquivos das Entidades sem fins lucrativos;
- Arquivos dos entrevistados (documentos cedidos e enviados);
- Matérias de jornais com circulação na região metropolitana de Porto Alegre.

O levantamento dos documentos nessas fontes esteve também relacionado com as informações obtidas através das entrevistas, numa perspectiva de estabelecimento de relações a respeito de determinadas questões ou temáticas relevantes para a investigação.

4.5 Desafios relacionados a ética em pesquisa

O presente estudo respeitou aspectos éticos no desenvolvimento de seus procedimentos metodológicos, seguindo as normativas da Resolução 510, de 07 de abril de 2016 que aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas, aplicáveis em Ciências Humanas e Sociais.

Os interlocutores participantes do estudo tiveram acesso antecipado sobre o estudo (seus objetivos e sua importância), souberam com antecedência como seria a participação na entrevista (roteiro, tempo, gravação), foram informados dos benefícios e dos riscos e da garantia de privacidade (não identificação por ocasião da publicação dos resultados do estudo). Aqueles que aceitaram participar da

pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 4), no qual constam as informações mencionadas acima e puderam desistir a qualquer momento.

Contudo, em que pese às questões éticas, esta pesquisa terá que ainda resolver um impasse: os entrevistados concordaram em participar com a condição apresentada de que teriam sua privacidade garantida (não identificação das fontes), porém, considerando o número de interlocutores e as funções que ocupavam é bastante fácil identificá-los. Neste momento, para a versão final do documento, vejo duas possibilidades de resolução do impasse: 1) suprimir os nomes dos Municípios, colocando informações bastante genéricas a respeito deles; ou 2) repactuar a participação com os interlocutores, enviando o material escrito para que eles avaliem e digam se concordam com a publicação da maneira que consta. Apenas após a resolução desse impasse e dos ajustes necessários é que o documento seguirá para a publicação.

Para fins de utilização das entrevistas, neste momento, além da designação do cargo, optei também pela utilização da seguinte referência, que contempla a ordem de apresentação dos interlocutores no texto:

- Entrevistado A: Ex-Secretário Municipal do Esporte e Lazer do Município de Canoas (2013-2016);
- Entrevistado B: Consultor da empresa privada contratada para gestão, pelo Município de Canoas (2013-2016);
- Entrevistado C: Coordenador Geral da Fundação La Salle
- Entrevistado D: Coordenador da área de Esporte da Fundação La Salle
- Entrevistado E: Diretor de Captação de Recursos da Associação Kiai
- Entrevistado F: Secretária Municipal de Esporte e Lazer do Município de Canoas (2017-2020)
- Entrevistado G: Ex-Secretário Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (2013-2016)
- Entrevistado H: Presidente da Associação Comunitária do Parque Ararigbóia
- Entrevistado I: Presidente da Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha
- Entrevistado J: Diretoria-Geral de Esportes, Recreação e Lazer da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (2017-2020)

4.6 Análise e interpretação dos dados

As análises e interpretações das informações produzidas a partir das entrevistas e do levantamento de documentos seguiram as demandas pontuadas pelas questões operacionais. Desenvolvi um primeiro capítulo (5) com informações descritivas a respeito das características da Política Pública de Esporte nos dois Municípios, nos distintos períodos (gestão 2013-2016 e gestão 2017-2020), tendo em vista aspectos como infraestrutura, processos, pessoas, ações programáticas e financiamento. Nesse mesmo capítulo, seguindo a perspectiva descritiva, produzi informações sobre as Associações e Fundações sem fins lucrativos que estiveram/estão sendo mobilizados e de que modo as Prefeituras Municipais desenvolveram/desenvolvem as relações com essas entidades não estatais para a implementação de políticas públicas de esporte.

No capítulo seguinte (6) passei a desenvolver um procedimento de análise interpretativa buscando compreender por que esses Municípios produziram diferentes trajetórias de mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos e quais as implicações na implementação das Políticas Públicas de Esporte. Desenvolvi as interpretações (capítulo 6) buscando relacionar as descrições do capítulo 5 com os fundamentos teórico-conceituais presentes no capítulo 3, tendo em vista as razões das mudanças-trajetórias na forma como se relacionavam/relacionam as Prefeituras e as Entidades.

5 MOBILIZAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Neste capítulo, considerando as entrevistas realizadas e o levantamento de documentos, descrevo um conjunto de aspectos que caracterizaram/caracterizam a infraestrutura e o financiamento de ações na área do esporte nos Municípios de Canoas e de Porto Alegre, nos períodos compreendidos entre 2013 a 2016 e 2017 a 2020. Na sequência dessas informações, passo a descrever questões sobre a mobilização de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação das Políticas Públicas de Esporte nesses dois Municípios.

5.1 Mobilização de Associações e Fundações no Município de Canoas

O município de Canoas foi fundado em 1939. Está situado na Região Sul do Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, a qual abrange 34 municípios concentrando mais de 4 milhões de habitantes, o que representa 37,7% da população desse Estado. Segundo dados do IBGE (2019a), Canoas é o segundo Município mais populoso da Região Metropolitana, com 323.827 habitantes (estimativa de 346.616 pessoas em 2019), em uma área de 131,1 km², menor apenas que a capital do Estado, Porto Alegre.

Esse Município conta com a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL), criada pela Lei 5363/2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2009). Segundo os dados disponíveis no *website* da Prefeitura, atualmente, essa Secretaria tem por finalidade “[...] oferecer à população, de forma gratuita, eventos e programas de esporte e de lazer, viabilizando a prática esportiva e a atividade física como direito do cidadão” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2019a). E, para cumprir essa função, anuncia que

[...] desenvolve programas que abrangem o esporte de iniciação e formação, o auxílio ao esporte amador, o incentivo aos esportes de alto rendimento e a prática esportiva como alternativa de lazer e recreação, influenciando na promoção da saúde pública, planejando e coordenando ações para a gestão das políticas públicas de esporte e de lazer, demonstrando que, em Canoas, o esporte tem mais valor. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2009a)

Em um material de divulgação do Município, intitulado “Canoas: cidade do desenvolvimento”, o esporte aparece como um dos indicadores positivos da cidade, através da seguinte descrição:

A cidade do esporte: Canoas fomenta o desenvolvimento do esporte de recreação, de formação, de rendimento e lazer através de diversos projetos. Canoas é a cidade que mais investe em paradesporto. São diversos projetos que visam a inclusão de pessoas com algum tipo de deficiência. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2019b, p. 26)

Com essas informações iniciais procuro destacar que o esporte tem feito parte das agendas dos Governos nesta última década. Contudo, pelo recorte temporal-político da pesquisa, passo a descrever, inicialmente, a estrutura administrativa vinculada ao esporte e, na sequência, as mobilizações de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos nas duas gestões consideradas (2013-2016 e 2017-2020).

5.1.1 Gestão 2013 a 2016

O período de gestão de 2013 a 2016 compreendeu a segunda gestão municipal do prefeito Jairo Jorge do Partido dos Trabalhadores (PT). Nessa gestão o responsável pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) era Edmilson André Tresoldi, vinculado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Um dos questionamentos que fiz para ele foi sobre o número de funcionários e a sua resposta foi a seguinte:

A secretaria tinha em torno de 80 funcionários pessoal de manutenção, pessoal da área administrativa, RH, profissionais de Educação Física mesmo tinham poucos. Daí vinha a necessidade também de estar buscando junto às organizações da sociedade civil, as organizações, os clubes, do município parcerias. Porque profissionais de Educação Física mesmo na rede a gente não tinha muitos. (ENTREVISTADO A)

Intrigada com essa resposta, busquei informações complementares junto a equipe de trabalho SMEL, no sentido de acessar documentos, o que me possibilitou desenvolver o quadro 5. O objetivo desse levantamento foi aprofundar a compreensão sobre a afirmação do Ex-Secretário a respeito do número de profissionais de Educação Física e a necessidade de buscar junto às organizações da sociedade civil.

Quadro 5 - Estrutura Administrativa da SMEL Gestão de 2013 a 2016

Cargo	Vínculo	Quantos funcionários além do responsável pelo setor
Secretário	Nomeado pelo Prefeito	2
Secretário Adjunto	Nomeado pelo Prefeito	3
Chefe de Gabinete	Cargo em Comissão (CC)	1
Departamento de Projetos	Contrato de empresa de consultoria	1
Diretoria de Participação	Cargo em Comissão (CC)	3
Diretoria de Formação	Servidor de carreira	3
Diretoria de Rendimento	Servidor de carreira	3
Infraestrutura	Cargo em Comissão (CC)	3
Assessoria de Expediente	Servidor de carreira	1
Profissionais de Educação Física	Servidores de carreira	6
	Convênio com a Fundação La Salle	20
Estagiários de Educação Física	Estudantes de Educação Física (CIEE)	14

Fonte: Arquivos da SMEL

No quadro acima fica claro que parte das pessoas atuantes tinham vínculo direto com a Prefeitura Municipal, seja por vínculo de Concurso Público (Quadro de Servidores de Carreira) ou Cargos de Comissão (nomeações indicadas pelo Secretário, com aval do Prefeito Municipal). É possível notar que grande parte dessas pessoas estava mais diretamente envolvida com atividades administrativas (Secretarias, Chefias, Assessoria). Apenas 6 professores atuavam diretamente na intervenção em ações programáticas.

O quadro ainda mostra que a maioria das pessoas dedicadas à intervenção nas ações programáticas tinha seu vínculo através de convênios/contratos da Prefeitura Municipal com Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos: a Fundação La Salle em relação aos Profissionais de Educação Física; Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), em relação aos Estagiários.

Esse conjunto de pessoas descrito acima, segundo os dados obtidos nas entrevistas e documentos, desenvolvia ações administrativas e programáticas dentro de 03 diretorias distintas:

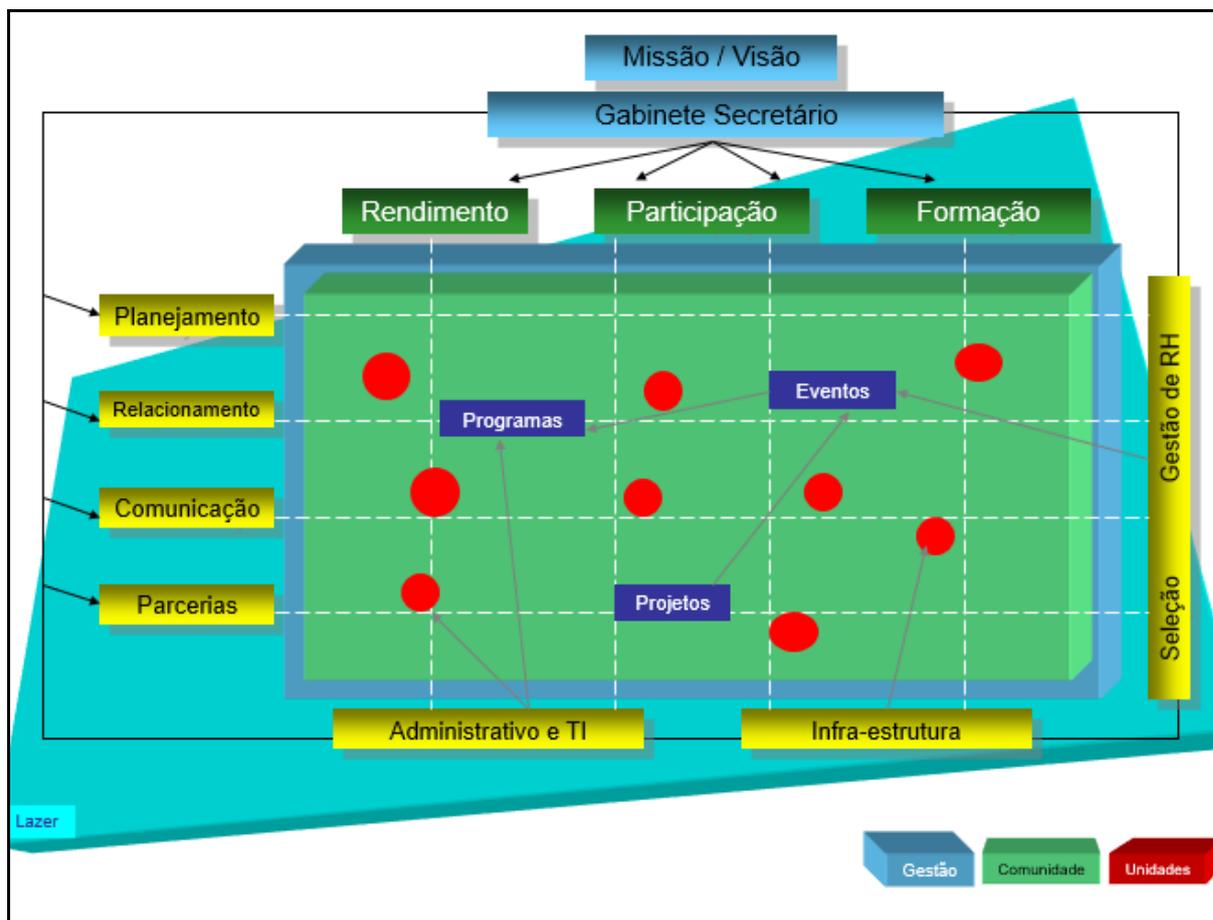
- Na **Diretoria de Esporte Participação** eram realizadas atividades sistemáticas (Atividades com grupos da 3ª idade; Atividades rítmicas; aulas de ginástica para jovens e adultos; atividades recreativas para crianças), projetos (Em Canoas o Esporte Participação tem mais valor) e eventos (Jogos de Integração dos Idosos; Jogos da Primavera; Jogos Interbairros; Dia do Desafio).

- Na **Diretoria de Esporte Formação** eram realizadas atividades sistemáticas (Escolinhas esportivas para crianças e jovens, em diversas modalidades esportivas, oferecidas no contra turno escolar), projetos (Atleta Cidadão do Futuro; Em Canoas o Esporte Formação tem mais Valor) e eventos (Competições Escolares Canoense - CECA (de 12 a 17 anos);
- Na **Diretoria de Esporte Rendimento** eram realizadas atividades sistemáticas (Apoio as equipes representativas do Município; Cedência de espaço para treinamento das equipes; Empréstimo de materiais esportivos para os treinos, realizar a inscrição das equipes vencedoras do Jogos Abertos de Canoas - JAC, para representação do município nos Jogos Intermunicipais do Rio Grande do Sul - JIRGS), apoio com transporte para as equipes irem ao local dos jogos durante o JIRGS, projetos (Em Canoas o Esporte Rendimento é para todos) e eventos (Jogos Abertos de Canoas – JAC e Jogos Paradesportivos de Canoas - PARAJAC);

As atividades mencionadas eram executadas em 12 Unidades Esportivas. São elas: Centro de Esporte e Lazer (CEL) São Luís; Centro Olímpico Municipal (COM); Centro de Esporte e Lazer (CEL) Mathias Velho; Centro de Esporte e Lazer (CEL) São José; Centro de Esporte e Lazer (CEL) São Francisco; Centro de Esporte e Lazer (CEL) CAIC; Parque Esportivo Eduardo Gomes; Parque Municipal Getúlio Vargas; Martin Luther King; Praça CEU; Complexo Esportivo Pôr do Sol; CCE Nelson Mandela; e Academias ao ar Livre.

Ao buscar informações sobre a estrutura administrativa desse período, através de um dos entrevistados (ENTREVISTADO B), obtive acesso ao organograma ilustrado na figura 1, que, segundo esse interlocutor, representava a organização interna da SMEL. Nele é possível notar uma perspectiva matricial de gestão, orientada por programas, projetos e eventos, assim como um eixo de realização baseado nas parcerias, provavelmente aquele responsável pela contratação de professores e estagiários, isto é, pela implementação de políticas públicas de esporte, já que os demais se referem ao planejamento, relacionamento e comunicação.

Figura 1 – Estrutura organizacional da SMEL (2013-2016)



Fonte: Documento enviado pelo Entrevistado B.

Para sustentar as despesas com a folha, ações programáticas e infraestrutura (água, luz, telefone, aluguéis, internet) o Secretário explicou que, quando assumiu a Secretaria o recurso destinado a esta pasta representava, inicialmente, 0,02% do orçamento total do Município, o que praticamente servia para manter as despesas de custeio, sobrando muito pouco para investir em ações e projetos. Diante dessa limitação é que decidiram buscar outras fontes de receitas e investiram na captação de recursos por Lei de Incentivo ao Esporte Estadual (Pró-Esporte/RS⁶).

Nós trabalhamos muito com a captação de recursos pelas leis de incentivo. A gente desenvolvia um projeto dentro da Secretaria de Esporte para captação de recursos para desenvolver um projeto de iniciação esportiva. (ENTREVISTADO A)

⁶ Lei n. 13.924 de 17 de janeiro de 2012, atualizada pela Lei n.º 15.136, de 15 de março de 2018.

O município de Canoas, na gestão 2013-2016, já contava com o Conselho Municipal de Esportes como parte da gestão. Essa instância foi criada pela Lei nº 4.682/2002 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2002), como um órgão de deliberação colegiada, de caráter permanente, vinculado à estrutura da Administração Pública Municipal. Sua finalidade institucional envolve realizar a orientação, normatização e fiscalização da política de desenvolvimento do Esporte e do Lazer, no Município de Canoas. Entre o rol de competências colocados pela legislação, um deles menciona as parcerias, ao definir que lhe cabe “[...] examinar e opinar sobre [...] ações e atividades de Esporte e Lazer a serem desenvolvidas sob a gestão, coordenação ou parceria com a Administração Pública Municipal [...]”.

Essa descrição inicial me possibilitou trazer elementos que indicam a deliberação da Secretaria em contar com as parcerias, isto é, com a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos para implementar as políticas públicas de esporte, isso sob a argumentação de modernização da gestão. Segundo o que me explicou o Ex-Secretário (ENTREVISTADO A), foi realizada uma reestruturação na Secretaria, o que ele denominou de “modernização das rotinas e dos processos”, baseado num planejamento estratégico para contar com uma Secretaria “mais leve”, “mais objetiva”, “mais eficiente”, “gerenciando melhor os seus recursos”.

Com o objetivo de caracterizar como essa “modernização” foi desenvolvida optei pela apresentação de 04 casos que ajudam a compreender a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos.

Caso 01: Empresa de Consultoria de Planejamento e Gestão

O primeiro caso não se refere a uma Associação ou Fundação sem fins lucrativos, mas sua descrição é fundamental, uma vez que ela participou decisivamente como articuladora desse processo, diante da implementação da Lei de incentivo ao Esporte Pró-Esporte/RS (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012; 2018) tomada como uma oportunidade para buscar recursos adicionais.

Essa lei institui o Programa de Incentivo ao Esporte, vinculado à Secretaria do Esporte e do Lazer, visando, através da estratégia de renúncia fiscal, promover a aplicação de recursos financeiros em projetos de fomento a práticas esportivas formais e não-formais e ao desenvolvimento do esporte em suas diversas

modalidades. Contudo a captação desses recursos dependia de conhecimentos especializados. Frente a isso, de acordo com o Ex-Secretário,

[...] surgiu a necessidade de contratar uma empresa de consultoria devido à grandes dificuldades técnicas de compreensão da Lei e suas instruções normativas, e com objetivo de capacitar os funcionários da secretaria para que eles pudessem atuar com essa nova modalidade de captação de recursos que estava surgindo [...]. (ENTREVISTADO A).

Segundo o Ex-Secretário, a contratação da empresa de consultoria antecedeu a sua gestão, explicando que

[...] quando assumiu a secretaria essa parceria já era firmada desde 2012. (ENTREVISTADO A)

O que eu pedi para acrescentar nesse contrato da empresa de consultoria, foi que fosse elaborado um planejamento estratégico para a secretaria, então além da consultoria estar nos auxiliando na elaboração de projetos e na captação de recursos, a gente elaborou a partir de janeiro de 2013, um planejamento estratégico porque essa empresa tinha essa expertise. (ENTREVISTADO A)

Entrevistei o consultor-gestor dessa empresa que prestava esse trabalho de assessoria, visando compreender melhor de que forma ocorreu essa contratação e como eram desenvolvidas essas atividades de consultoria. Segundo esse consultor (ENTREVISTADO B) o Secretário da Fazenda desta gestão já conhecia o trabalho de metaplanejamento que era desenvolvido pela empresa e indicou o serviço ao prefeito “[...] mas como o prefeito não me conhecia eu não poderia metaplanear a prefeitura, então o prefeito autorizou fazer a contratação e aplicar essa metodologia na secretaria de menor relevância que, no caso, era a SMEL”.

Tal como explicou esse entrevistado, a contratação foi realizada por inexigibilidade de licitação, porque a metodologia que era oferecida para o planejamento da secretaria “[...] é uma metodologia que eu desenvolvi no meu mestrado, era uma metodologia própria, então nenhum outro poderia desenvolver essa metodologia [...]”. Disse também que, através da consultoria propuseram um novo modelo para a gestão do esporte e do lazer de Canoas, cujo primeiro passo foi discutir o conceito de lazer e fazer com que os funcionários e professores concursados compreendessem que estavam propondo, uma estrutura de gestão diferente, de organograma diferente e uma nova forma de fazer gestão. Segundo o Consultor (ENTREVISTADO B) a metodologia de metaplanejamento:

[...] ocorre em 9 reuniões de duas horas onde eu trago ferramentas metodológicas para fazer com que o grupo vá produzindo coisas e fazendo com que as pessoas se apropriem desse conhecimento, para que depois elas possam planejar as suas ações, e neste processo eu sou o facilitador com a metodologia que provoca uma espiral de aprendizados e possibilidade de inovação. (ENTREVISTADO B)

Durante esse processo de metaplanejamento foi criada uma missão e uma visão para a secretaria, como explicou o Consultor:

[...] se escreveu uma missão e depois da missão uma visão, a visão era como a SMEL desejava ser percebida depois de 4 anos: reconhecida no Estado como desenvolvedora de projetos inovadores, e isso aconteceu [...] e também ser reconhecida dentro do município como uma das principais secretarias, que na pesquisa inicial tinham 15 secretarias ela era a décima quinta e próximo ao final da gestão foi feita uma nova pesquisa e a SMEL estava lá já era a terceira de melhor reconhecimento pela comunidade canoense. (ENTREVISTADO B)

O metaplanejamento foi realizado em conjunto com os funcionários da SMEL, desenvolvido em todas as áreas da Secretaria (participação, rendimento, formação, infraestrutura, gestão de pessoas, administrativo). E, nesse processo, o Entrevistado B (Consultor) ressaltou que atuava como facilitador, no sentido de fazer acontecer o planejamento, as reuniões, etc. Alguns dados que representam o produto das reuniões de planejamento estão apresentados no quadro 6, que é a expressão de um documento cedido pelo referido Entrevistado.

Quadro 6 - Planejamento de metas para SMEL em 2015.

Área	Propostas de Metas 2015	Metas Internas (SMEL)
Esporte Formação	- Atingir 70% das Escolas do Município no CECA. (2015/2); - Ampliar nº de inscritos do Atleta Cidadão do Futuro para 2200 alunos, com 70% de participantes. (Ref. Maio). (2015/1).	- Ampliar o RH para 8 Profissionais; - Ampliar em 1 núcleo por quadrante o Projeto Gurizada em Movimento. (Futuro projeto independente para captação). - Ampliar quadro 6 PEFIS
Esporte Participação	- Ampliar nº de inscritos do PLAFS para 1600 alunos, com 70% de frequência. - Ampliar 3 núcleos do Projeto Saúde e movimento (1 por quadrante).	Implantar 10 novos grupos nas Unidades Operacionais. - Ampliar 2 núcleos e grupos do Projeto Esporte na 3ª Idade - Ampliar e implantar 2 grupos de Caminhada Orientada nas Unidades Operacionais. - Contratação de PEFIS com perfil para 3ª Idade (jogos adaptados, ginástica). - Reimplantar a modalidade de Tai Chi. - Atingir 300 atletas nas equipes de base.
Esporte	- Classificar 04 equipes nas modalidades	- Implantar o Projeto Em Canoas o

Rendimento	coletivas e 03 no Pára-JIRGS para a etapa final do JIRGS – Jogos Intermunicipais do RS, e Gauchão de Várzea, sendo as mesmas oriundas de competições da SMEL. (Convênio e Títulos)	Futebol é da Comunidade em 08 núcleos, atendendo 540 alunos. - Realizar os Jogos Abertos de Canoas ampliando as modalidades oferecidas (natação, judô, xadrez e bocha). - Possuir 50% dos alunos dos núcleos de futebol provenientes do Programa Atleta Cidadão do Futuro. - Capacitar 75% das lideranças dos clubes de futebol. - Classificar a equipe de voleibol profissional entre as 06 melhores do país.
Infraestrutura e Obras	- Revitalização da Estrutura Física de 02 Unidades Operacionais: CSU/ SJ e CSU/ MV; - Instalação de 06 novas academias. (2015/1); - Revitalização de 10 quadras esportivas das praças; - 2.300.000,00: Captação para projetos incentivados (2015/2); - Licitar projeto quadra coberta São João; - Instalação Equipamentos Urbanos em 09 praças;	- Contratação de empresa terceirizada para manutenção nas Unidades e academias;
Gabinete do Secretário		- Escrever Projetos “Em Canoas, o Esporte tem mais valor” (Fase III) e Futebol (Fase II – 2º sem 2015); - Ampliar os convênios Futsal de Cegos e Kiai, e estabelecer novos convênios com entidades esportivas para Formação (04) e Rendimento (05). (Handebol, KIAI, Duda, Estância, APAV, AGAFUC, Tauro).

Fonte: Documento cedido pelo Entrevistado B.

Desse quadro, cabe o destaque sobre as metas internas do Gabinete do Secretário, funcionando como um lugar de elaboração de projetos e estabelecimento de convênios para implementar ações nas áreas do esporte (formação e rendimento).

Essa empresa de consultoria atuou, durante essa gestão, não somente no planejamento e reestruturação da Secretaria, mas também na capacitação dos profissionais para o desenvolvimento de projetos esportivos, em especial para captação de recursos pelas leis de incentivo. Auxiliando para que estes projetos fossem colocados em prática, fazendo com que resultassem em atendimento da população, dos grupos de interesse da área do esporte, lazer e de atividade física.

De acordo com o Ex-secretário, como a SMEL buscava outras fontes de recursos para o desenvolvimento de suas ações, especialmente através da captação de recurso pelas leis de incentivo, era fundamental o desenvolvimento de projetos.

Dessa forma era necessário realizar um planejamento prévio das ações que seriam desenvolvidas (previsão de materiais esportivos, contratação de profissionais de Educação Física, infraestrutura necessária, etc.). Ele assim descreveu o processo:

Primeiro se fazia uma definição. Eu vou abrir quantos núcleos, quantos núcleos eu tenho condições de abrir? Por exemplo, quero desenvolver atividades de ginástica para mulheres, atividades aeróbicas para mulheres. Tenho condições de fazer oito grupos, um lá no Capão do Corvo, outro no ginásio do São Luís, outro no ginásio do São José o outro no Centro Social Urbano da Mathias Velho, e o outro no Parque Eduardo Gomes. Então se vamos abrir oito núcleos eu preciso de quantos professores? Eu preciso de 4 professores. O professor vai dar duas aulas por semana aqui duas aulas por semana ali, vai ter uma carga horária de 20 horas semanais. Então começa-se a escrever o projeto. Quantas horas eu preciso? Se eu tenho oito núcleos, que vão dar duas aulas por semana de uma hora, são duas horas por semana, vezes oito, são 16 horas aulas que eu preciso ter aqui. Então nós vamos construindo o projeto. Há, eu preciso de um coordenador que responda pela capacitação desses profissionais, que vai dar os parâmetros, que carga de exercício que essa mulher pode fazer, que tempo que vai ser essa aula, quanto tempo vai ser de aquecimento, quanto tempo vai ser de alongamento, organizar toda questão técnica pedagógica e metodológica. [...] Então a gente vai chegando num valor, então para executar esse projeto de ginástica para mulheres em oito núcleos eu vou precisar de 150 mil reais por ano. Isso dá 12 mil por mês, aí se chega num valor. Esse é o trabalho prévio que a gente fazia na secretaria. (ENTREVISTADO A)

Corroborando essas informações sobre a elaboração de projetos, o Consultor da empresa contratada (ENTREVISTADO B) explicou que esta era uma alternativa que se utilizava na SMEL, visando ampliar as atividades em todas as áreas de esporte e lazer bem como aumentar a fonte de recursos para executar essas ações.

A elaboração de projetos era a alternativa, para poder sair da posição que tu estava para posição que tu queria. O projeto, na realidade, é a solução de um problema que tu projeta. Então era isso que eles representavam e não tinha uma área que desenvolvia o projeto. Tinha que desenvolver projetos em todas as áreas. Então se capacitava todas as pessoas a planejar. (ENTREVISTADO B)

Após a realização do planejamento prévio na SMEL, era possível mensurar o valor necessário para a execução do projeto. Finalizado esse processo, o projeto era inscrito no edital das leis de incentivo (Pró-Esporte RS), de acordo com as normativas do edital. Após análise na Câmara Técnica e aprovação, ocorria a fase de captação dos recursos junto às empresas patrocinadoras, as quais teriam a possibilidade de isenção dos impostos.

Art. 9º A empresa estabelecida no Estado do Rio Grande do Sul, que apoiar financeiramente projetos estaduais esportivos e paradesportivos, previamente aprovados pela Câmara Técnica PRÓ-ESPORTE/RS, nos termos desta Lei, poderá compensar até 100% (cem por cento) do valor aplicado com o ICMS a recolher, discriminado em Guia de Informação e Apuração - GIA - ou Livro Registro de Apuração do ICMS, aplicando a tabela abaixo sobre os saldos devedores de cada período de apuração, respeitado o montante global da receita líquida, conforme dispõe o art. 19 desta Lei. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012)

Segundo o Consultor (ENTREVISTADO B) a captação de recurso era feita junto as empresas porque as empresas eram as únicas que poderiam destinar o recurso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o desenvolvimento de projetos. Contudo, primeiro se fazia uma pesquisa entre as empresas para identificar quem teria uma arrecadação e conseqüentemente um pagamento de ICMS que fosse compatível aos valores necessário para execução do projeto planejado, assim como, dentre estas empresas, quais delas estariam suscetíveis a escutar a proposta, pois, conforme esse entrevistado explicou, em alguns casos poderiam ter empresários que se negassem.

E aí entrava o nosso argumento de que não estávamos discutindo política, partido político, direita e esquerda, mas sim estávamos discutindo os conceitos de lazer, então eu questionava qual é o seu conceito de lazer? E apresentava a eles o nosso conceito. Também estamos discutindo o conceito de valor compartilhado. E tudo isso era feito através de apresentações nas empresas, textos, explicações, e muita conversa. (ENTREVISTADO B)

Outra questão apresentada na empresa era sobre a importância do valor compartilhado, que era uma forma de demonstrar que ela investindo o ICMS no Projeto, estaria também contribuindo para o desenvolvimento do seu território. Num exemplo mencionado pelo Entrevistado B, com a execução do projeto num bairro existia a possibilidade de ocorrer a diminuição da violência, diminuição da evasão escolar (porque eram oferecidas escolinhas esportivas no contra turno da escola), porque o projeto não contemplava somente o esporte de rendimento, mas também eventos, escolinhas esportivas, atividades de lazer, aulas de ginásticas, e etc.

E isso é outro conceito importante, o conceito de valor compartilhado, pois não existe empresa rica em território pobre. Quanto mais se valorizar o território, mais se valoriza a empresa que está inserida naquele local. Assim, eles conseguiam visualizar que a realização do projeto no bairro poderia auxiliar no desenvolvimento do território e conseqüentemente melhorar para a empresa. (ENTREVISTADO B)

Ainda, de acordo com o Consultor da empresa contratada para a assessoria da SMEL, havia outro desafio: algumas empresas, em contrapartida, queriam, através deste investimento, a valorização da sua marca; queriam saber como a sua marca iria aparecer. Era preciso apresentar argumentos nesse sentido para convencer as empresas patrocinadoras e financiarem os projetos da SMEL.

Caso 02: Associação dos Pais e Amigos do Vôlei (APAV)

Como Canoas tinha, em função do seu passado recente e em função da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), um histórico com o voleibol, decidiram incluir, no projeto da SMEL, a Associação dos Pais e Amigos do Vôlei (APAV), que era representada pela equipe Vôlei Canoas, que disputava a Superliga Série A do Voleibol brasileiro.

A equipe de vôlei fazia parte do projeto e era gerida como parte do projeto. Esse convênio já existia quando eu iniciei a consultoria, mas a partir do momento em que se reestruturou a Secretaria a equipe de vôlei começou a fazer parte do projeto. E aí eu, enquanto consultor, era um dos gestores do Comitê da equipe de vôlei junto com a APAV e os patrocinadores. Então eu representava a Prefeitura nas reuniões semanalmente. (ENTREVISTADO B)

Sobre o convênio com a APAV o Ex-Secretário explicou que [...] “na verdade a questão das equipes competitivas, quando a gente aprende a trabalhar com isso, acaba fazendo um movimento de ampliação de recursos”. Como, por exemplo, a prefeitura tinha um convênio de repasse direto de recursos do Município, era um contrato de patrocínio, a partir do qual era repassado R\$ 1.000.000,00 (um milhão) por ano para a equipe de vôlei. Então em 2013 foi criado o Projeto em Canoas o Esporte tem mais valor para captação de recursos pela Lei de Incentivo ao Esporte Pró-Esporte/RS, visando desenvolver o esporte na terceira idade, o esporte formativo, o esporte de iniciação esportiva, dentro do município.

Então, segundo o Ex-Secretário foi incluída a APAV no projeto, pois como ela era patrocinada e recebia recursos do Município, era oferecido em contrapartida as empresas para que investissem no projeto, a divulgação da marca da empresa na camiseta da equipe Vôlei Canoas, espaço para divulgação da marca na quadra, e maior visibilidade da marca através da transmissão dos jogos pela televisão.

Que empresa iria querer patrocinar um projeto de iniciação com baixa visibilidade, que não tem mídia, não tem nada? Então com essa iniciativa conseguimos captar (800 mil da Lebes, 350 mil da Gedore, 250 mil da Moinhos Estrela, 100 mil da Modular). No primeiro ano de projeto conseguimos captar R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais), por um projeto da Lei de Incentivo ao Esporte, que desenvolveu o esporte na terceira idade, o esporte formativo, o esporte de iniciação esportiva dentro do município. Ou seja com esse Patrocínio de um milhão do município para a equipe de vôlei, tivemos um saldo de 400 mil para investir nos programas de baixa visibilidade. (ENTREVISTADO A)

Na mesma linha argumentou o Consultor contratado, explicando que o valor que era repassado para equipe de vôlei através do convênio retornava para a SMEL a partir do projeto “Em Canoas o Esporte tem mais valor”. E, ainda, o valor deste projeto era superior ao valor repassado. Então, nessa linha argumentativa, esse convênio com a equipe de vôlei da APAV, proporcionava também o desenvolvimento de outras áreas do esporte. Para mobilizar os recursos da Lei de Incentivo ao Esporte (ICMS) algumas empresas queriam além de contribuir para o desenvolvimento dos projetos ter a sua marca na camisa da equipe de vôlei.

De acordo com o Consultor, esse novo modelo de gestão foi desenvolvido na SMEL durante essa gestão (2013-2016) e só foi possível de ser concretizado a partir do trabalho de capacitação dos servidores, por meio do metaplanejamento. Foram discutidos os conceitos fundadores e norteadores do *modus operandi* da secretaria (modelos mentais, cultura das organizações, trabalho, lazer, esporte, relações interpessoais, gestão e principalmente a gestão em entidades públicas), buscando desta forma qualificar as pessoas para que pudessem atuar cada um na sua área planejando as ações necessárias. Nas palavras desse Consultor:

Uma Secretaria Municipal nada mais é do que uma “empresa” que presta serviços para comunidade, mas, de fato, quem presta serviço são as pessoas. Então, por isso, é necessário ter a preocupação no desenvolvimento das pessoas. Esta era a primeira coisa que eu falava lá em Canoas.

Eu apresentava o organograma da Secretaria e dizia assim: Quais são as nossas unidades de negócio? As nossas unidades de negócios são as áreas de (rendimento, participação e formação). Essa era a razão de ser e existir da SMEL e a partir desse entendimento eram planejadas e oferecidas as atividades sistemáticas e assistemáticas para atender a comunidade. Para isso, também era necessário desenvolver as outras áreas que ofereciam suporte para que essas atividades fossem desenvolvidas, que era a área de apoio (planejamento, comunicação, (relacionamento que era a parte de marketing), administrativo, financeiro, infraestrutura e gestão de pessoas essa é a área mais importante.

Sobre a questão da mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos, como no caso da APAV, de acordo com o Ex-Secretário um dos motivos pelos quais a SMEL buscava a parceria dessas entidades na execução dos projetos era o fato de os projetos terem um tempo de execução definido (normalmente duração de um ano). Então, segundo esse gestor, administrar um projeto com a maneira burocrática e amarrada que o Município apresenta em relação a compras de materiais, aquisições, contratações, se torna inviável. Ele relatou que a cada aquisição feita pelo Município é necessário abrir um processo de licitação pública, isto dentro dos preceitos burocráticos, o que demora, no mínimo, de seis a oito meses.

Diante dessa situação era mais rápido e fácil abrir um edital (chamamento público)⁷, estabelecer um termo de colaboração e repassar recursos para uma organização não governamental gerenciar todo o projeto em parceria com a secretaria, podendo desta forma executar o projeto com mais agilidade, rapidez e eficiência do que o município. Sobre como era feito o repasse de recursos para estas entidades, o Ex-Secretário explicou que havia diferentes formas, conforme a Lei 13.019/2014. Essa lei, também conhecida como novo marco regulatório do terceiro setor ou das organizações da sociedade civil,

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil [...] (BRASIL, 2014)

O Ex-Secretário, a respeito dos repasses de recursos para as entidades sem fins lucrativos mencionou diferentes formas utilizadas:

- **Repasse direto:** Uma delas era o repasse direto através de abertura de edital de chamamento público, para auxílio financeiro à atletas e associações esportivas, para que eles pudessem participar de competições estaduais, nacionais ou internacionais. Nós disponibilizávamos em torno de R\$ 150.000 por semestre, abríamos o edital e os interessados realizavam a inscrição e apresentavam seus projetos. Então era feita a avaliação dos

⁷ Chamamento Público: procedimento destinado a selecionar os participantes das parcerias com a administração pública. (Art. 2º - XII da Lei 13.019/14)

projetos juntamente com o Conselho Municipal de Esportes, e se aprovado liberávamos o recurso para o atleta ou associação esportiva.

- **Recurso Livre da SMEL:** Através do Programa Atleta Cidadão do Futuro que oferecia modalidades de iniciação esportiva para crianças de 07 a 15 anos, nas Unidades Esportivas e em algumas escolas. Neste caso o recurso destinado era por recurso livre da SMEL, onde se abria um edital de chamamento público para selecionar no município ONGs que desenvolviam as modalidades esportivas oferecidas no projeto, para que elas com a sua *expertise*, com os seus profissionais, desenvolvessem as atividades de iniciação esportiva.

- **Projetos pela Lei de Incentivo ao Esporte Pró-Esporte/RS:** Nestes casos, antes de iniciar o projeto a SMEL abria um edital de chamamento público, para que as ONG's interessadas participassem do edital, a ONG's que cumprisse as exigências do edital era selecionada para realizar o gerenciamento em parceria com a Secretaria de Esporte e Lazer, e desta forma executar todo o projeto, como o exemplo a Fundação La Salle.

Caso 03: Fundação La Salle

Essa relação da SMEL com a Fundação La Salle logo chamou minha atenção. Procurei, então, realizar entrevista com gestores dessa entidade sem fins lucrativos. No mês de abril de 2019 fui recebida pelo coordenador geral da Fundação, juntamente com o coordenador da área de esportes, que era o responsável pelo gerenciamento dos projetos em parceria com a SMEL.

Sobre a área de atuação, o Coordenador Geral explicou que a Fundação La Salle é uma instituição sem fins lucrativos, criada pela Rede La Salle de Educação. Segundo esse Coordenador, a Fundação

[...] tem um viés voltado para desenvolvimento de projetos educacionais (formativos educacionais), que podem ser tanto na área da formação técnica profissionalizante, como na área da arte, da cultura e do esporte. Então por isso que a Fundação La Salle tem um braço de atuação na área do esporte, desenvolvendo projetos esportivos para atender, como foco principal, as comunidades mais carentes. (ENTREVISTADO C)

Essa entidade, explicou o Coordenador Geral, atua na área desenvolvimento de projetos, assessoria e consultoria para municípios, auxilia na elaboração de planejamentos estratégicos, plano diretor e plano de mobilidade. Além dessas ações também trabalha na área de avaliação de concursos públicos, sendo esses os projetos técnicos que geram receita. E, através desta receita, procura desenvolver e manter outros projetos e ações, como por exemplo na área da segurança pública, do trabalho com idosos, no trabalho do Esporte, no trabalho de assistência social. Então, a Fundação trabalha em diferentes áreas de atuação e em diferentes frentes.

Na área do esporte, o mesmo entrevistado mencionou que, a entidade procura auxiliar na capacitação e em projetos que visam atender a núcleos de ações ou de pessoas que possuem dificuldades em conseguir desenvolver projetos. “Podemos citar o caso do Paradesporto, que é uma área difícil de captar recursos, uma área que as entidades apresentam dificuldades em se organizarem e conseguirem recursos” (ENTREVISTADO C). Segundo esse coordenador, “[...] muitas vezes o poder público não oferece políticas claras para desenvolver e fomentar o esporte para pessoas com deficiências”. Nesse sentido, a Fundação buscou, com o Município de Canoas e o Governo do Estado, desenvolver esses projetos na área do paradesporto.

De acordo com o Coordenador Geral a Fundação procura participar da implementação das políticas públicas de esporte em Canoas, pois entende que o esporte deve ser uma política de acesso universal para todas as pessoas, por isso deve ser oferecido muitos projetos e muitas ações realizadas em parques e ginásios públicos, para atender a toda a comunidade.

Entendemos que o esporte além de trazer muitos benefícios para a saúde, para o bem-estar das pessoas em relação as questões da autoestima, e toda a questão voltada à saúde e desenvolvimento humano, também traz as questões de trabalho e questões específicas do trabalho com os adolescentes. Hoje temos vários problemas com uso de drogas, com a violência e entendemos que através de projetos esportivos, através de projetos bem estruturados, nós conseguiremos atender esses jovens e evitar que eles caiam, nesse mundo, nesse processo que vai degradar a vida deles, então através do esporte é possível proporcionar com que eles tenham novas perspectivas e também proporcionar um espaço lúdico de lazer para resgatar um pouco da essência do próprio jovem. (ENTREVISTADO C)

Durante a gestão municipal anterior (2013-2016), a Fundação La Salle atuou na execução das políticas públicas de esporte em parceria com a Prefeitura. Segundo o coordenador da área de esporte (ENTREVISTADO D), isto ocorreu através da abertura de um edital realizado pelo Município para o credenciamento de entidades sem fins lucrativos que atuavam na área de desenvolvimento de projetos esportivos. No edital havia critérios que elencavam as necessidades do projeto.

A Fundação participou deste edital e foi aprovada para desenvolver o Projeto “Em Canoas o Esporte tem mais valor”. Esse era um projeto aprovado pela Lei de Incentivo ao Esporte Pró-Esporte/RS no qual a Fundação foi contratada para gerenciar e desenvolver as ações em parceria com o município.

Na verdade, a gente tinha um projeto aprovado na Lei de Incentivo, onde se atendia as três vertentes esportivas. Atendia a área da participação, que era voltada para jovens de 15 anos até a terceira idade. A área de formação atendia crianças e jovens de 06 a 15 anos. Então, nessa fase esportiva que o município de Canoas teve, se desenvolveram todas as áreas esportivas. (ENTREVISTADO D)

De acordo com o coordenador geral da Fundação, durante a gestão 2013-2016, a política pública era voltada ao trabalho em parceria, buscando fomentar, estimular e estruturar as entidades da sociedade civil organizada que trabalhavam com esportes. Na sua compreensão, isso criou, em Canoas, um clima muito favorável e positivo para a área do esporte, gerando uma rede muito grande de articulação e de participação. Para sustentar esse argumento, apresentou alguns dados:

Então para você ter uma ideia contando apenas a Fundação (uma entidade só), nós tínhamos em torno de 15.000 atendimentos por mês. Só uma entidade no caso da Fundação La Salle, atuando na execução de projetos nos parques, atendendo desde o perfil da terceira idade, adolescentes, Yoga, equipes de rendimento. Nós atendíamos em média 15 mil pessoas. Uma única entidade. (ENTREVISTADO C)

Nessa mesma linha, o Coordenador de Esportes explicou que Canoas nunca antes havia conseguido ter um atendimento desse tamanho. Segundo ele, o desenvolvimento desses projetos era validado pela comunidade (participação nas atividades), pelo poder público e pelo segundo setor (empresas) que escolhiam onde iam investir seus recursos de ICMS. Dessa forma os projetos tinham a chancela de todos envolvidos.

Além do projeto citado anteriormente, a Fundação La Salle desenvolvia o projeto “Em Canoas o Esporte Rendimento é para todos”. Neste caso, a entidade era a proponente da ação, que era desenvolvida através da captação de recursos pela Lei de Incentivo ao Esporte Pró-Esporte/RS. Contudo, devido a parceria estabelecida com o Município, a SMEL cedia os locais (infraestrutura) para a prática de algumas modalidades desenvolvidas no projeto. E, para o Coordenador Geral da entidade,

[...] isso tudo só foi possível porque se criou parcerias onde se visualizou outras possibilidades. E, desta forma, a Fundação se sentiu valorizada, então não tinha porque a Fundação não ser parceira do Município e desenvolver projetos que atendessem a demanda do município. (ENTREVISTADO C)

Segundo o Coordenador Geral, a Fundação continua, na gestão 2017-2020, desenvolvendo o projeto “Em Canoas o Esporte Rendimento é para todos”, que auxilia as equipes do paradesporto com recursos próprios. A instituição decidiu manter o projeto mesmo não tendo o apoio do poder público através da Lei de Incentivo. E, mais do que isso, novos projetos estão sendo elaborados visando captar recursos e assim viabilizar e ampliar o atendimento.

Sobre a questão da entidade atuar somente na execução do projeto ou se tem influência, de alguma forma, na implementação das políticas públicas de esporte no Município o Coordenador Geral da Fundação respondeu que, no momento em que a entidade assume a execução de um projeto, é ela quem vai atuar lá na ponta, desenvolvendo as ações, participando da estruturação do projeto. Assim, ela acaba de uma maneira ou de outra, influenciando na questão da política pública do esporte.

A instituição não tem como ficar aquém das questões e da política que é discutida no município a nível de esporte. Então nós sim, participamos de alguma forma da questão da implementação de novas políticas. Sempre fomentamos e tencionamos para que algumas questões virassem lei, que fosse possível, por exemplo, transformar os editais de incentivo para as entidades, em uma lei municipal, para que todos os anos independente de quem fosse o gestor ou secretário, fosse aberto o edital para fomento às entidades. (ENTREVISTADO C)

Segundo o Coordenador geral, se isto tivesse sido implementado (uma lei), teria sido uma grande conquista para o Município, pois não dependeria do entendimento político de quem está comandando a pasta. Contudo,

[...] infelizmente não conseguimos viabilizar isto, mas continuamos tentando convencer o município da importância em manter essa política de fomento ao esporte para as entidades que atuam dentro do município. A intenção da Fundação sempre foi em contribuir e auxiliar para que essas entidades se organizassem, acredito que isso seja uma forma de influenciar essas questões. (ENTREVISTADO C)

Para compreender um pouco mais como se dava essa relação de parceria do Município de Canoas, entrevistei o dirigente de outra entidade sem fim lucrativo que, segundo informou o Ex-Secretário, na gestão 2013-2016, recebia recursos para

implementar ações da política pública de esporte: a Kiai Associação Canoense de Judô⁸.

Caso 04: Kiai - Associação Canoense de Judô

Em maio de 2019 pude entrevistar o Diretor de Captação de Recursos da Kiai – Associação Canoense de Judô, entidade que também recebeu recursos do município para desenvolver a modalidade de Judô através do projeto “Atleta Cidadão do Futuro”. Este mesmo projeto contemplava outras modalidades de iniciação esportiva para crianças de 07 a 15 anos.

O Diretor de Captação, entrevistado E, explicou que a Kiai é uma entidade esportiva sem fins lucrativos, filiada à Federação Gaúcha de Judô, através da qual os atletas podem acessar os circuitos nacionais e internacionais de competições, como olimpíadas e campeonatos mundiais. Seu o objetivo na participação na implementação das políticas de esporte de Canoas, segundo o Diretor, era fomentar e desenvolver a modalidade de judô, proporcionado que os alunos das escolas públicas tivessem acesso a prática dessa modalidade de forma gratuita e assim proporcionar a ampliação da modalidade e quem sabe formar novos atletas. Sobre isso, assim se manifestou o Diretor:

Os atletas da Kiai são oriundos de projetos sociais, como por exemplo o Atleta Cidadão do Futuro ou de Redes de Escolas e Academias privadas como o Centro de Ensino de Judô Canoas (CEJUC Lutas) e a G2 Judô. Essas Redes atendem escolas infantis e de ensino fundamental privadas ou Academias. Nesses locais ocorrem as aulas de iniciação ao esporte, até que os alunos estejam preparados e desejem competir. A partir dessa fase eles serão encaminhados para as Academias CEJUC Lutas, onde também funciona a sede da Kiai Associação Canoense de Judô ou Vida Ativa, onde a Rede de Escolas G2 Judô é responsável pelo treinamento. Nesses dois locais começarão a ser preparados os futuros competidores. (ENTREVISTADO E)

Para competir é necessário ser filiado a uma entidade vinculada à Federação Gaúcha de Judô, no caso a Kiai Associação Canoense de Judô. A Kiai será responsável pelo atleta e por toda a burocracia junto a Federação e Confederação. Isso lhe permitirá ser legalmente registrado e ter suas graduações de faixa universalmente reconhecidas. (ENTREVISTADO E)

⁸ Existiram outras entidades sem fins lucrativos que receberam recursos do Município de Canoas, como por exemplo o Clube Estância de Futebol de Campo de Canoas e a Liga de Futebol de Salão.

A participação da Kiai nos editais da Prefeitura de Canoas, além de procurar auxílio para fomentar a modalidade, era buscar a captação de recursos através de várias fontes, como recursos públicos através de editais de auxílio financeiro para atletas e associações, recursos de empresas privadas através de patrocínio e contribuições de associados, eventos festivos ou competitivos. Tudo isso para poder possibilitar que os atletas da entidade participem de competições que compõe o sistema de ranqueamento nacional, através do qual os atletas acessam o ciclo olímpico.

A Kiai atuava na execução das políticas públicas de esporte, fomentando e desenvolvendo a modalidade de Judô no Município, assim como oferecendo suporte logístico, financeiro e humano subsidiando ou financiando totalmente a participação de judocas em competições locais, nacionais e internacionais. Para isso a Kiai realiza parcerias através de convênios, apoiadores como universidades, escolas, empresas e profissionais liberais.

Em relação às atividades desenvolvidas pela Kiai na execução do projeto “Atleta Cidadão do Futuro” o Diretor de Captação explicou:

Entre 2013 e 2015 a Kiai manteve um convênio denominado Atleta Cidadão do Futuro, com a Prefeitura Municipal de Canoas, que beneficiava 500 alunos por vez, de 14 escolas públicas municipais. Onde cada aluno frequentava duas horas/aula semanais e gratuitamente, recebia um quimono e uma camiseta. Vários alunos que participaram deste projeto conquistaram títulos importantes a nível estadual, nacional e internacional, e continuam praticando a modalidade atualmente. (ENTREVISTADO E)

Sobre a questão de a entidade atuar somente na execução do projeto ou se influência de alguma forma na implementação das políticas públicas de esporte no município o diretor de captação respondeu:

A entidade, através das assembleias do Conselho Municipal de Esportes, pode encaminhar sugestões quanto as políticas públicas, ou até mesmo apresentar emenda ao orçamento municipal, em audiências públicas realizadas para este fim. Como ocorreu em 2012, quando a entidade descontente com as verbas destinadas aos atletas para a participação em campeonatos de judô, apresentou uma emenda de R\$100.000,00, para o orçamento de 2013, que foi aprovada. Embora na prática tenham sido liberados \$43.879,00. Porém, foi um avanço com relação ao ano 2012, quando foram liberados R\$1.800,00 somente. (ENTREVISTADO E)

A mobilização política organizada pelas entidades de judô no município, foi fundamental para que a partir de 2014, o município passasse a realizar abertura de editais com critérios mais transparentes de aprovação de projetos de patrocínio. (ENTREVISTADO E)

* * * * *

Nas descrições que produzi até aqui fica claro o direcionamento da gestão pública gerencialista implementada na SMEL (gestão 2013-2016), tendo como argumentos a modernização, a eficiência e a ampliação das fontes de receitas com alternativas para além dos recursos públicos e distanciamento entre as dimensões “políticas” e “administrativas”. Ao tomar os 03 casos de Fundações e Associações sem fins lucrativos (APAV, La Salle e Kiai), estes articulados por projetos coordenados/gerenciados pela empresa de consultoria contratada, foi possível notar que uma das formas mais significativas para a ampliação das fontes envolveu o programa Pro-Esporte RS, através de descentralização de recursos pela Prefeitura para as entidades sem fins lucrativos e estas propondo projetos para captação de recursos junto à iniciativa privada, tendo em vista a renúncia fiscal e os retornos de marketing.

5.1.2 Gestão 2017 a 2020

A partir de agora passo a descrever dados da segunda gestão pesquisada (2017-2020), buscando caracterizar a maneira como está sendo estruturada a administração da SMEL em que pese a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte. Esse período tem à frente do Governo do Município de Canoas o prefeito Luiz Carlos Busato do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Bárbara Cristina Marconato, também do PTB, como atual Secretária Municipal de Esporte e Lazer.

Um dos passos nesse sentido foi realizar entrevista com a atual Secretária da SMEL (ENTREVISTADA F). Com base nessa entrevista e em levantamentos de documentos nos arquivos, nos dados disponíveis no *website* da Prefeitura/Secretaria e em documentos de divulgação das ações, retomei o mesmo exercício realizado no quadro 6 (a respeito dos cargos e número de funcionários na gestão 2013-2016), produzindo o quadro 7.

Quadro 7 - Estrutura Administrativa da SMEL Gestão de 2017 a 2020

Cargo	Vínculo	Quantos funcionários além do responsável pelo setor
Secretário	Nomeado pelo Prefeito	2
Secretário Adjunto	Nomeado pelo Prefeito	1
Chefe de Gabinete	-	-
Departamento de Projetos	-	-
Diretoria de Esportes	Cargo em Comissão (CC)	5
Diretoria de Lazer	Cargo em Comissão (CC)	3
Diretoria de Infraestrutura	Cargo em Comissão (CC)	8
Assessoria de Expediente	Servidor de carreira	1
Assessoria Técnica	Servidor de carreira	4
Profissionais de Educação Física	Servidores de carreira	14
	Convênio com Entidade sem fins lucrativos	0
Estagiários de Educação Física	Estudantes de Educação Física – convênio CIEE	11
Estagiária de Nutrição	Estudante de Nutrição – convênio CIEE	01
Estagiários de Administração	Estudante de Administração – convênio CIEE	02

Fonte: Arquivos da SMEL (gestão 2017-2020)

No quadro acima chama a atenção duas mudanças nas funções e números de servidores, quando comparado ao da gestão anterior: primeiramente o departamento de projetos não faz parte da atual estrutura administrativa; outro dado significativo foi o aumento no número de professores de Educação Física concursados, passando de 6 conforme gestão anterior para 14 profissionais concursados, ou seja 08 professores nomeados recentemente.

De acordo com a Secretária Municipal de Esporte e Lazer, uma das primeiras iniciativas tomadas nessa administração foi buscar, junto ao Prefeito, a nomeação de professores, o que não acontecia, segundo ela, desde 1998, “[...] pois quando assumimos a SMEL havia poucos professores nomeados, e a maioria dos profissionais de Educação Física eram contratados pela Fundação La Salle através do Projeto e por um prazo fixo de um ano” (ENTREVISTADA F).

Quando assumimos nos demos conta que o Projeto iria terminar e pensamos e agora? E essa comunidade que está sendo atendida? Então resolvemos assumir a gerência dessas atividades e para isso em primeiro lugar precisávamos dar conta desse RH. Então, fizemos um impacto financeiro. Por isso que eu te digo que tem um investimento do Município muito grande para essa gestão. Por que nomear professores, tu sabe, é muito diferente do que fazer um contrato. Então nomeamos oito professores, e contratamos mais estagiários, para conseguimos dar conta dessas atividades. Porque no primeiro momento nos deu um susto, pois nós chegamos de uma realidade que era muito boa, mas ela terminou, entendeu? E aí, fizemos o que? (ENTREVISTADA F)

Ainda, segundo a Secretária, a nomeação dos oito profissionais de Educação Física representou um ganho para a SMEL, mesmo que significasse um investimento maior para o Município, pois, para ela, de um lado, é muito mais caro manter esses profissionais. Mas, por outro lado, destaca que o profissional é concursado dentro desta Secretaria o que garante, no futuro, a continuidade das ações desenvolvidas.

Nas palavras da Secretária, a SMEL buscou “assumir as rédeas das ações desenvolvidas” e implementou um novo olhar para o esporte, dividindo as ações de acordo com as definições do Ministério do Esporte⁹ que aponta três segmentos do esporte (esporte de participação, esporte educacional e esporte de rendimento). Conforme as informações disponíveis num caderno de divulgação do Município intitulado “Canoas: cidade do esporte” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2019c), as ações e projetos foram divididos de acordo com essas áreas e estão sendo desenvolvidas em duas diretorias distintas:

- Na **Diretoria de Esporte Participação** são realizadas as atividades sistemáticas (oficina de ritmos, ginástica, musculação, jump, gap, localizada, alongamento e flexibilidade, treinamento funcional, funcional *kids*, aeroboxe, pilates, recreação, jogos adaptados e recreativos para a terceira idade, xadrez, bocha, grupo de corrida, yoga, zumba e caminhada orientada) e os eventos (Jogos de Integração dos Idosos - JIIDOS para pessoas a partir de 60 anos que oferece as modalidades de câmbio, basquete relógio, handebol por zona, bocha em duplas, atletismo, e atividades recreativas; Festival de Esporte e Lazer – FESLA, que contempla diversas áreas como: apresentações artísticas, disputas esportivas, demonstração de talentos locais, espaço de lazer e gastronomia; Colônia de férias e acampamento de férias; Findi Zen contempla vivências de Yoga nos parques). Não consta a existência de projetos.
- Na **Diretoria de Esportes** são realizadas as atividades sistemáticas na área do Esporte Educacional (escolinhas esportivas nas modalidades de handebol, futebol, futsal, basquete, ginástica artística, ginástica acrobática, ginástica rítmica, atletismo, lutas (boxe, judô, taekwondo e jiu-jitsu); projeto (Escola de Esportes); eventos (Jogos Metropolitanos de Mini-esportes para crianças de 8 a

⁹ Atualmente Secretaria Especial do Esporte no Ministério da Cidadania, Governo Federal.

10 aos, que visa oportunizar a prática esportiva no ambiente escolar, modalidades oferecidas futsal, handebol, basquete e vôlei, todas com regras adaptadas a fim de fazer prevalecer o caráter lúdico da competição e o espírito da participação e colaboração; Competições Escolares Canoenses - CECA e o Cequinha, que inclui crianças a partir dos cinco anos em atividades adequadas à idade. Na área do Esporte Rendimento são realizadas as seguintes atividades sistemáticas (treinamento nas modalidades de handebol, vôlei, basquete, taekwondo, ginástica rítmica, ginástica artística, ginástica acrobática, atletismo, boxe, judô, taekwondo e jiu-jitsu); programa (Talentos do Esporte); eventos (JAC- Jogos Abertos de Canoas, procura incentivar a prática de esportes coletivos entre os atletas amadores de Canoas nas modalidades de futsal, handebol, basquete, vôlei, vôlei de praia e atletismo; PARAJAC - Jogos Paradesportivos de Canoas, referência em inclusão das pessoas com deficiências, por meio de esporte, oferece as modalidades de *goalball*, atletismo, futebol de 5 e basquete em cadeira de rodas.

As atividades mencionadas acima são realizadas em 11 Unidades Esportivas: Centro de Esporte e Lazer (CEL) São Luís; Centro Olímpico Municipal (COM); Centro de Esporte e Lazer (CEL) Mathias Velho; Centro de Esporte e Lazer (CEL) São José; Centro de Esporte e Lazer (CEL) São Francisco; Centro de Esporte e Lazer (CEL) CAIC; Parque Esportivo Eduardo Gomes; Parque Municipal Getúlio Vargas; Martin Luther King; Complexo Esportivo Pôr do Sol, Estação Cidadania Esporte, e Academias ao ar Livre.

A praça CEU e o Complexo Cultural e Esportivo (CCE) Nelson Mandela que foram mencionados na gestão anterior, atualmente estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura. Já o Centro de Iniciação ao Esporte (CIE) foi inaugurado em 2018, mas atualmente é denominado de Centro para Estação de Cidadania Esporte, um projeto da Secretaria Especial do Esporte, Ministério da Cidadania, Governo Federal com contrapartida da Prefeitura Municipal de Canoas, que abriga um ginásio com quadra e piso sintético e arquibancada para a 177 pessoas, e ainda o esporte individual é contemplado com pista de atletismo, arenas de lutas e espaço para a ginástica artística, rítmica, e acrobática, a infraestrutura é completa com academia, enfermaria e vestiários e ainda por conta do município será

construída uma piscina olímpica que possibilitará a prática da natação e outras modalidades aquáticas.

Sobre os recursos financeiros, a Secretária entrevistada explicou que, diferentemente da gestão anterior que trabalhava muito com parcerias, com elaboração de projetos para captação de recursos, nesta gestão atual houve um investimento direto do Município na área do esporte. Segundo ela, toda fonte de financiamento da SMEL é hoje destinada por recurso livre ou através de fontes vinculadas.

Outro diferencial apontado pela Secretária é que, aos poucos, estão transformando os projetos da SMEL em programas, pois, segundo sua compreensão, a partir do momento em que o projeto se transforma em programa, ele vem para ficar. Isso porque é amparado por lei e recebe uma dotação orçamentária. Segundo a Secretária (ENTREVISTADA F), “[...] estamos fazendo isso com o Programa Talentos do Esporte, e isso só foi possível porque o Município disponibilizou uma dotação orçamentária para o esporte muito boa, então a SMEL tem esse aporte para colocar isto em prática”. No *website* da Prefeitura constam as seguintes informações sobre esse programa:

O Programa Talentos do Esporte de Canoas, regulamentado pela Lei nº 6.236, de 23 de Janeiro de 2019, visa captar, lapidar e dar visibilidade a talentos canoenses. O programa seleciona crianças, jovens e adultos para a prática esportiva em diferentes modalidades, ofertando espaços de treinamento, equipe técnica e profissionais de educação física para um treinamento de excelência.

Tem por objetivo incentivar e promover o rendimento esportivo no Município, identificando e formando talentos esportivos. A finalidade é oportunizar a participação das equipes representativas em competições regionais, estaduais, nacionais e internacionais. Além de inserir a prática de vivências dos esportes no município, contribuindo e implementando valores de cidadania. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2019d)

O Conselho Municipal de Esporte segue realizando a orientação, normatização e fiscalização da política de desenvolvimento do Esporte e do Lazer, no Município de Canoas, assim como colaborando na seleção de projetos a serem contemplados por edital de descentralização de recursos, como será mencionado abaixo, cumprindo sua competência descrita no inciso VII do art. 2º "aprovar, acompanhar e sugerir medidas que visem a expansão e o aperfeiçoamento das atividades e investimentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Juventude" (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2002)

Esses dados iniciais a respeito da infraestrutura, pessoal, financiamento e atividades, comparados com a gestão anteriormente descrita, mostram outro modo de implementação das políticas públicas de esporte, menos pautada por projetos e parcerias com entidades sem fins lucrativos. Isso me levou a continuar investigando a segunda gestão justamente para aprofundar na compreensão das diferenças e, principalmente, saber as razões do menor enfoque nas parcerias.

De acordo com a Secretária na atual gestão o esporte no município recebeu um novo olhar e um aporte financeiro maior, diferentemente da maneira como era administrada na gestão anterior, onde se buscava recursos através de Leis de Incentivo ao Esporte. Para ela, esse novo olhar ocorreu a partir da necessidade, pois “[...] logo depois que assumimos a SMEL os projetos acabaram e foi preciso encontrar uma maneira de dar continuidade as ações”.

Com o término dos projetos nós tínhamos que dar conta destas ações e o prefeito nos deu todo o aporte financeiro para dar continuidade, então assumimos a SMEL e procuramos colocar o nosso olhar para o trabalho. E tudo isso é mantido com recursos próprios da prefeitura. (ENTREVISTADA F)

Para a Secretária esse novo olhar diz respeito tanto as questões técnicas, pedagógicas quanto legais e financeiras. A SMEL decidiu fazer a gerência dos seus recursos e também das atividades desenvolvidas e, para dar conta dessa demanda, foram nomeados oito profissionais de Educação Física que passaram a executar as ações de esporte e lazer nas unidades operacionais, juntamente com outros seis profissionais que já desenvolviam esse trabalho.

E entendemos que é muito mais tranquilo assumir a gerência de forma firme, junto aos nossos professores. Diminuímos algumas atividades porque era muito mais amplo, em função do aporte financeiro que o projeto trazia. Então, para dar conta do nosso trabalho, o Partido tomou algumas atitudes, que foi a nomeação desses professores e também a contratação de estagiários através de um convênio que a prefeitura tem com o CIEE. (ENTREVISTADA F)

Questionada sobre a questão da mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos, a Secretária afirmou que não se descarta o repasse de recursos para uma organização não governamental realizar o gerenciamento e execução das atividades em parceria com a SMEL, “[...] mas não como uma alternativa para o

desenvolvimento das ações e sim como um auxílio ou um *plus* no trabalho que desenvolvemos” (ENTREVISTADA F).

Foi trazido como exemplo disso a gestão do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE) ou, mais recentemente, Estação Cidadania Esporte. Nesse Centro/Estação serão oferecidas as modalidades de ginástica artística, rítmica, acrobática, onde será executado o Programa “Talentos do Esporte de Canoas”. Por se tratar da contratação de um quadro de professores com especialização nessas modalidades que serão oferecidas, o Departamento Jurídico da Prefeitura entendeu que são profissionais com qualificações específicas e que a SMEL não consegue atender através do quadro de professores concursados.

Diante disso, foi aberto um edital de pregão eletrônico para contratação de uma empresa que, por sua vez, execute a contratação de profissionais nas seguintes modalidades, conforme edital publicado:

O objeto do presente pregão eletrônico é contratação de pessoa jurídica especializada para a execução do Programa Talentos do Esporte, com Professores de Ginástica Rítmica, Ballet, Judô, Handebol, Voleibol e Basquete para suprir a demanda da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2019e)

De acordo com a Secretária, diferentemente da forma de repasse feita na gestão anterior, quando o recurso era captado pela Lei de Incentivo e desenvolvido uma parceria para uma entidade sem fim lucrativo implementar ações de projetos, na gestão atual será repassado recursos financeiros da própria SMEL para que a empresa vencedora da licitação faça a contratação destes profissionais específicos, sendo que a SMEL continuará fazendo a gestão das modalidades desenvolvidas. Essa contratação pela empresa vencedora é, como destacou a Secretária, um *plus* (algo a mais) e não uma alternativa.

Nessa linha, essa dirigente da SMEL mencionou que “contamos no município também com o apoio da ONG Parceiros Voluntários que desenvolve um trabalho de capacitação com pessoas que desejam atuar no voluntariado”. Ela explicou que, como não é possível aceitar diretamente na SMEL pessoas para trabalho voluntário, por questões legais como reclamar vínculo empregatícios, acidentes de trabalho, etc., mesmo que a pessoa não estivesse trabalhando efetivamente a responsabilidade acabaria sendo da Secretaria. Assim, para evitar este tipo de situações a ONG Parceiro Voluntários realiza um cadastro dos voluntários,

desenvolve uma capacitação com eles e depois encaminha o voluntário por um convênio. Segundo a entrevistada

[...] temos vários voluntários que desenvolvem oficinas de teatro, artesanato, tricô, costuras dentro de algumas unidades esportivas e realizam um ótimo trabalho de atendimento a comunidade, mas infelizmente a Parceiros Voluntário ainda não realiza capacitação para oficinas na área do esporte. (ENTREVISTADA F)

Além do contrato através de licitação-pregão, de parceria com a ONG Parceiros Voluntários, a SMEL, na gestão 2017-2020, desenvolve uma forma específica de descentralização de recursos para apoio a participação em competições esportivas, através do edital de Incentivo ao Esporte. No Edital publicado em 2018 constou a seguinte descrição:

O Município de Canoas, pessoa jurídica de Direito Público Interno, inscrito no CNPJ sob o número 8577416/0001-18, com sede na Rua XV de Janeiro, n.11, Centro, Canoas, neste ato representado por seu Prefeito Municipal, LUIZ CARLOS BUSATO, CONVIDA, todos os ATLETAS federados ou confederados e ENTIDADES ESPORTIVAS a manifestarem interesse na apresentação de projetos esportivos de competições nacionais, internacionais e seletivas, todas oficiais e sem fins lucrativos, para obtenção de auxílio financeiro, ligado a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer do Município de Canoas-RS [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2018)

Esse edital ocorre uma vez a cada semestre com valor total de R\$ 125 mil, sendo que cada projeto poderá ser contemplado com o valor máximo de R\$ 5 mil. A avaliação dos projetos é realizada juntamente com o Conselho Municipal de Esportes e, se aprovado, o recurso financeiro é liberado para o atleta ou associação esportiva, devendo o recebedor prestar contas acerca dos usos.

Até aqui trouxe, basicamente, a compreensão da Prefeitura, representada na manifestação da Secretária Municipal (ENTREVISTADA F) sobre as mudanças, principalmente pela opção por maior ênfase numa perspectiva intervencionista desse ente da federação em relação a implementação de Políticas Públicas de Esporte. Contudo, quando comparei essa compreensão com a de outros entrevistados, fica evidente que a mudança representou descontinuidade e perdas para as Políticas. Isto é, a descontinuidade dos projetos estaria relacionada com a descontinuidade de uma política administrativa municipal de uma gestão (2013-2016) para a outra (2017-2020).

Sobre isso, relacionando claramente política e gestão, o Diretor de Captação de Recursos da Kiai relatou que:

Como mudou a política e a gestão atualmente a Kiai não tem desenvolvido mais esse projeto que levava o Judô para dentro das escolas públicas, oportunizando que as crianças e jovens tivessem acesso a prática dessa modalidade de forma gratuita no município. Mas, seguimos participando do edital de auxílio a atletas e associações esportivas que nos ajudam com recurso para participar de algumas competições. (ENTREVISTADO E)

Na compreensão do Coordenador Geral da Fundação La Salle, que foi diretamente atingida por essas mudanças político-administrativas, existem prejuízos ao deixar de reconhecer o trabalho feito, a experiência das entidades parceiras e os vínculos já desenvolvidos. Para ele,

O problema de se trabalhar com projetos é que eles tem um cronograma muito curto e quando se forma as equipes, quando começa a se criar a cultura, o vínculo do esporte. Nós acabamos perdendo a possibilidade de dar continuidade ao trabalho [...]. Se começa de novo com a bandeira [da Prefeitura] de que “agora vamos fazer a diferença”, “um projeto inovador” “um projeto nunca feito antes”. Não, gente. O projeto já existe, os clubes, as associações já existem. Há muitos anos estão desenvolvendo esse trabalho. Aí quando chega o poder público [novo Governo eleito], ele ao invés de reconhecer as associações e entidades que trabalham com o desenvolvimento do esporte há muitos anos e a duras penas, muitas vezes com trabalho de voluntários, esperando recursos de outras áreas para conseguir viabilizar. Chega o governo e diz: agora eu vou fazer, porque vocês não sabem fazer. (ENTREVISTADO C)

Esse coordenador, como diretor de uma Fundação, defende que a Prefeitura deveria reconhecer mais o trabalho das entidades sem fins lucrativos, parceiras atuantes no esporte, aproveitar a experiência acumulada e apoiá-las, afinal elas conhecem as realidades:

Ela é dessa realidade. Não adianta nós chegarmos de fora e queremos dizer: “você tem que fazer assim”. Não, ele sabe o que precisa ser feito. Nós precisamos dar condições. Muitas vezes são materiais, infraestrutura, algum recurso para pagar manutenção, para pagar atleta, para pagar professor ou educador. Professor de Educação Física precisa ser reconhecido pelo trabalho que ele faz, muitas vezes de forma voluntária. Então nessas associações eu vejo que esse seria o caminho que multiplicaria o potencial no município de desenvolver o esporte, no momento que ele apoiar estas entidades. É o nosso caso concreto aqui. Tivemos um recente olhar no município, em que apoiou muito a nossa entidade, a nossa instituição e apoiou várias outras. Não apoiou só a nossa, apoiou todas e criou edital público para apoiar associações. (ENTREVISTADO C).

* * * * *

Essa postura de reclamação do dirigente da Fundação aponta para uma ruptura na plataforma administrativa adotada pela gestão anterior (2013-2016) em relação a forma de conduzir a implementação da Política Pública de Esporte. Se, por um lado, a perspectiva gerencialista foi menos valorizada na gestão atual (2017-2020), por outro, não foi possível notar uma perspectiva societal, que, para além da avaliação dos projetos pelo Conselho Municipal, menciona um esforço de participação popular.

O que ocorreu foi uma desmobilização das entidades sem fins lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte no Município de Canoas. Ao “tomar as rédeas” da implementação foi operada uma descontinuidade que não se trata tão somente dos projetos (com seus prazos), mas da descontinuidade de uma política administrativa, para uma postura mais burocrática, inclusive com a aprovação de lei municipal para um programa específico (Talentos do Esporte de Canoas), e mais conservadora “muito mais tranquilo assumir a gerência de forma firme, junto aos nossos professores” como explicou a Secretária Municipal.

5.2 Mobilização de Associações e Fundações no Município de Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre foi fundada em 26 de março de 1772 e, segundo dados do IBGE (2019b), atualmente possui 1.409.939 habitantes, conforme o último censo realizado em 2010, e estimativa de 1.483.771 habitantes em 2019. É a capital do Estado e a cidade mais populosa, correspondendo a 13,18% da população total do Estado, com área total é de 496,827 km², com densidade demográfica de 2.837,53 hab/km² no censo de 2010 (IBGE, 2019b).

Um conjunto de pesquisas já realizadas, entre elas as de Feix (2003), Santos (2003) e Rodrigues (2011), me permite afirmar que as Políticas Públicas de Esporte e Lazer, há quase um século, estiveram muito presentes no Município de Porto Alegre. Em especial no estudo histórico realizado por Feix (2003) está evidenciado a presença de políticas públicas nessas áreas desde 1926, inaugurando esse tipo de ação do Estado. Os outros estudos (SANTOS, 2003; RODRIGUES, 2011) mostram que tiveram continuidade e, mais recentemente, chegou a conquistar status de Secretaria Municipal.

Em 1993, foi criada a Secretaria Municipal de Esportes, recreação e Lazer (SME) como instância administrativa de primeiro escalão no Município de Porto Alegre. Suas finalidades foram definidas de acordo com o artigo 2º da Lei 7.330 de 05 de outubro de 1993 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1993):

- I – organizar o campeonato municipal de futebol de campo, futebol sete e futebol de salão; definir e propor políticas públicas para o esporte, recreação e lazer;
- II – democratizar a cultura corporal humana com orientação didático-pedagógica;
- III – qualificar o esporte, recreação e lazer pela integração com órgãos afins;
- IV – desenvolver atividades de esporte, recreação e lazer no âmbito do Município;
- V - desenvolver programas esportivos e recreativos permanentes, sistemáticos e gratuitos nas instalações públicas municipais;
- VI – criar, ampliar, manter e conservar áreas esportivas do Município;
- VII – resgatar o esporte, a recreação e o lazer enquanto um bem social e direito do cidadão.

Tento em vista essa lei o Governo Municipal de Porto Alegre publicou, em novembro de 2014, um documento de instrução normativa e funcional da organização administrativa. Nesse documento, a respeito da SME, constava.

[...] é o Órgão responsável pela definição, proposição e operação de políticas públicas para o desenvolvimento das atividades de esporte, recreação e lazer, no âmbito do Município de Porto Alegre. Compete-lhe, principalmente, democratizar a cultura corporal humana com orientação didático-pedagógica e desenvolver atividades e programas esportivos, recreativos e de lazer permanentes, sistemáticos e gratuitos nas instalações públicas municipais, sempre focada na qualificação do esporte, da recreação e do lazer. Também tem como atribuição a organização do campeonato municipal de futebol de campo, de futebol sete e de futebol de salão, além da criação, ampliação, manutenção e conservação das áreas esportivas do município. Trabalha ainda com o resgate do esporte, da recreação e do lazer enquanto um bem social e um direito do cidadão. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2014, p. 143)

Após 24 anos de existência essa Secretaria Municipal foi extinta em vista de uma política de reestruturação administrativa pautada pelo Prefeito eleito para a gestão 2017-2020. Isso ocorreu definitivamente como resultado das votações ocorridas na 65ª Sessão Ordinária da Câmara de Vereadores de Porto Alegre (CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE, 2017) e pela publicação da Lei Complementar n. 817, de 30 de agosto de 2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a). Nos termos dessa lei, a promoção do

esporte, da recreação e do lazer passou a figurar como responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), órgão que, mais recentemente, definiu uma estrutura específica para tais ações, essa designada de Diretoria-Geral de Esportes, Recreação e Lazer – DGERL (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019a).

Assim como no âmbito federal os discursos que sustentaram a extinção da SME são os mesmos que justificaram a reforma do aparelho do Estado na década de 90, seguindo a perspectiva gerencial de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos serviços sociais universais de educação, saúde, previdência social, segurança, esporte, etc. Desta forma os argumentos que conseguiram sustentar a decisão de extinção, vinculados ao Executivo Municipal e sua Base de Apoio, dizem respeito a existência de uma crise financeira municipal, o que justificava a imperiosidade de enxugamento, com a diminuição de Secretarias, com a correspondente redução de Secretários e de Cargos em Comissão. Myskiw *et al.* (2019) realizaram um estudo que abordou justamente o conjunto de argumentos presentes nas disputas travadas no âmbito do legislativo municipal. Segundo os autores,

O 'bloco do Governo' – exitoso na sua 'reforma administrativa', incluindo a extinção da SME – constituiu seu discurso com enunciados e processos de enunciação ligados a argumentos administrativos e econômicos, fazendo isso sem negar a importância de serviços públicos esporte, da recreação e do lazer, porém distanciando isso da necessidade de uma 'pasta específica', desde que houvesse 'garantias' institucionais. Nesse discurso, esporte, recreação e lazer são reconhecidos – ou enquadrados na agenda – pela sua capacidade de mobilização social e comunitária em relação a questões como saúde, educação, violência, sociabilidade e inclusão, com atribuições e orçamento localizados/garantidos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE). (MYSKIW, et al., 2019, p. 76)

Diante desse contexto e, visando compreender de que forma atualmente vem ocorrendo à mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos na implementação das Políticas Públicas em Porto Alegre, utilizarei como delimitação para a análise os períodos compreendidos:

- pela gestão municipal do Prefeito José Fortunati (2013 a 2016) do Partido Democrático Trabalhista (PDT), quando ainda estava presente a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME) como instância administrativa-política. Nesse período o responsável pela pasta era o Secretário José Edgar Meurer também membro do PDT.

- pela atual gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que fez a proposta de extinção da SME e teve apoio suficiente no Poder Legislativo para aprová-la. Nesse período, durante a realização da presente pesquisa, o Diretor-Geral de Esportes, Recreação e Lazer na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte é Rodrigo Kandrik.

A respeito desses dois períodos (2013-2016 e 2017-2020), passo a descrever, inicialmente, a estrutura administrativa vinculada ao esporte e, na sequência, as mobilizações de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos nas duas gestões consideradas.

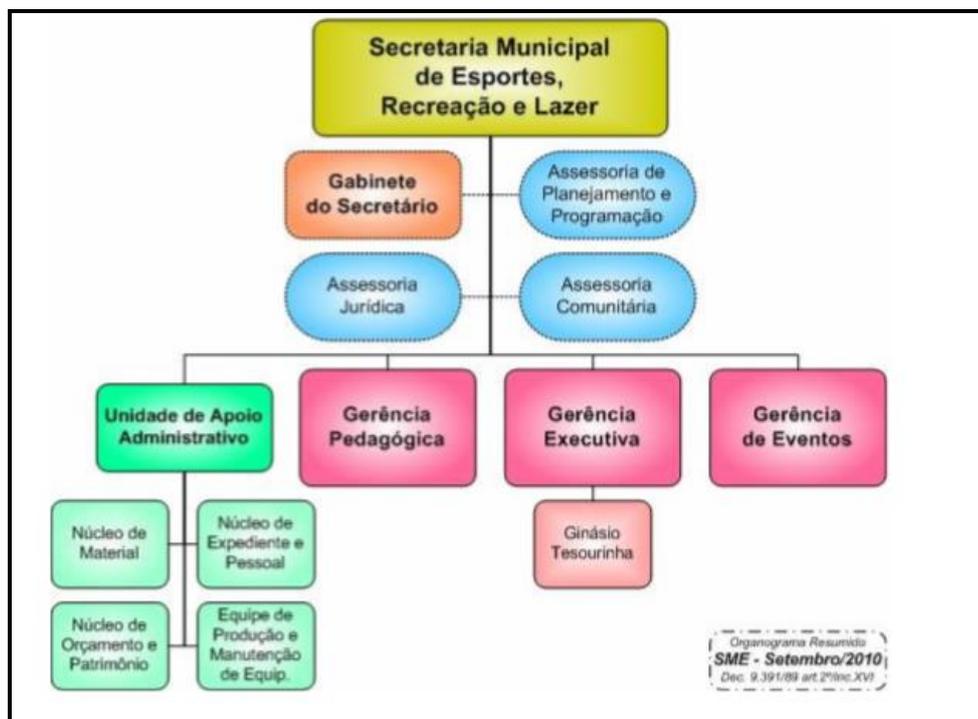
5.2.1 Gestão 2010 a 2016

Início apresentando o organograma que representava a organização administrativa da SME no período de 2013 a 2016 e que se manteve durante todo o período dessa gestão. Tal estrutura foi definida ainda na primeira gestão do Prefeito José Fortunati (2010-2012¹⁰). Segundo o documento de instrução normativa e funcional da organização administrativa, publicado pelo Governo Municipal em 2014, a SME estava organizada, principalmente, em assessorias e gerências. Cada um desses setores desenvolvia ações que eram os projetos da Secretaria.

Abaixo, na Figura 2 apresenta o organograma da SME de Porto Alegre no período de 2010 a 2016. Na sequência, no quadro 8, reproduzo informações sobre lotações em cargos da SME em Cargos em Comissão (CC) e Funções Gratificadas (FG).

¹⁰ José Fortunati se elegeu para a gestão de 2009-2012 como Vice-Prefeito na chapa encabeçada por José Fogaça que, em 2010, se afastou para concorrer outro pleito eleitoral. Assim, em 2010, José Fortunati assumiu o cargo de Prefeito Municipal de Porto Alegre, fazendo a primeira gestão.

Figura 2 – Organograma da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (2010-2016)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2014, p. 145)

Quadro 8 - Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre em 2014

Cargo	Vínculo
GABINETE DO SECRETÁRIO	
Secretário Municipal	Nomeado pelo Prefeito
Secretário Adjunto	Cargo em Comissão - CC
Gerente de Atividades I	Cargo em Comissão – CC
Oficial de Gabinete	Cargo em Comissão – CC
Responsável por Atividades II	Cargo em Comissão - CC (4)
Auxiliar Técnico	Função Gratificada - FG
ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO	
Assessor Especialista	Cargo em Comissão – CC
ASSESSORIA JURÍDICA / ASSESSORIA COMUNITÁRIA	
Assessor Técnico	Cargo em Comissão – CC
Assistente	Função Gratificada - FG
Assistente	Cargo em Comissão - CC
Responsável por Atividades II	Cargo em Comissão - CC (5)
UNIDADE DE APOIO ADMINISTRATIVO	
Chefe de Unidade	Função Gratificada - FG
Núcleo de Material	Função Gratificada - FG
Chefe de Núcleo	Função Gratificada - FG
Núcleo de Expediente e Pessoal	Função Gratificada - FG
Chefe de Núcleo	Função Gratificada - FG
Encarregado de Serviço	Função Gratificada - FG
Núcleo de Orçamento e Patrimônio	Função Gratificada - FG
Chefe de Núcleo	Função Gratificada - FG

Equipe de Produção e Manutenção de Equipamentos	Função Gratificada - FG
Chefe de Equipe	Função Gratificada - FG
Responsável por Atividades II	Cargo em Comissão - CC
Responsável por Atividades I	Função Gratificada – FG (2)
Chefe de Grupo	Função Gratificada – FG (5)
GERÊNCIA PEDAGÓGICA	
Gerente II	Função Gratificada – FG
Gerente de Atividades I NS	Função Gratificada – FG
Responsável por Atividades I NS	Função Gratificada – FG (2)
GERÊNCIA EXECUTIVA	
Gerente II	Função Gratificada – FG
Responsável por Atividades I NS	Função Gratificada – FG (18)
Ginásio de Esportes Osmar Forte Barcelos - "Tesourinha"	
Gerente I	Função Gratificada – FG
Responsável por Atividades II	Cargo em Comissão – CC (2)
GERÊNCIA DE EVENTOS	
Gerente II	Função Gratificada – FG
Responsável por Atividades I NS	Função Gratificada – FG (2)

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2014, p. 143-144).

Segundo o documento intitulado “Breve resgate histórico da Recreação Pública e Esportes em POA”, produzido e divulgado por Servidores Públicos Municipais da área de Esporte, por ocasião do Fórum em Defesa da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre, realizado em 21 de março de 2017 na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre,

Em 2015 a SME realizou em torno de 850 mil atendimentos junto à população de POA. No ano de 2016 a SME atuava em 18 unidades recreativas, 1 praça, 7 centros de comunidade, 2 ginásios e 08 Parques com atividades sistemáticas (aulas) e assistemáticas (eventos), com 83 Professores e 95 estagiários oferecendo para a cidade as seguintes atividades: Alongamento; Atividades de ambientação na piscina (Projeto Verão); Avaliação Física; Basquete; Beach Tennis; Brinquedoteca; Brincadeira; Brincando de GA; Biodança; Câmbio; Caminhada orientada; Capoeira; Circuito funcional; Futebol; Futsal; Futset; Ginástica; Ginástica chinesa; Ginástica Artística; Handebol; Hidroginástica (Projeto Verão); Dança: Afro, Clássica, Circular, Salão; Expressão corporal; Kung Fu; Multiesportivo; Musculação; Natação (Projeto Verão); Recreação; Reeducação postural; Ritmos; Judô; Tai Chi Chuan; Tênis; Voleibol; Yoga; Yoga infantil.

O estudo desenvolvido por Stigger *et al.* (2019, p. 34), em levantamento sobre o número de professores lotados na SME, aponta 83 em 2018, indicando uma estabilidade, pelo menos, desde 2016, considerando a informação apresentada pelos Servidores. Esse coletivo de professores e professoras, no documento apresentado no Fórum em 2017, considerando o levantamento de suas atividades de 2016, relatam o trabalho em 18 unidades e 116 eventos:

- **Unidades:** Centros de Comunidade (Centro de Comunidade da Vila Floresta - CECOFLOR; Centro da Comunidade Parque Madepinho - CECOPAM; Centro de Comunidade Restinga - CECORES; Centro de Comunidade Vila Elizabeth - CECOVE; Centro de Comunidade George Black - CEGEB; Centro Comunitário Primeiro de Maio - CEPRIMA; Centro de Comunidade Vila Ingá - CEVI), Ginásios (Ginásio Lupi Martins; Ginásio Tesourinha), parques (Parque Alim Pedro; Parque Ararigbóia; Parque Mascarenhas de Moraes; Parque Moinhos de Vento; Parque Ramiro Souto; Parque Tamandaré; Parque Tenístico Jose Montauray; Parque Germânia) e praça (Praça Darcy Azambuja).
- **Eventos:** Beach Tennis; Campeonato de Futebol Sete; Circuito Porto Alegre Vôlei de Praia; Campeonato de Futebol de Areia; Verão Esportivo e Recreativo do Lami; II Campeonato Gaúcho de Handebol de Areia; 25º Campeonato Municipal de Bocha Categoria Sintética; 25º Campeonato Municipal de Bocha Categoria Natural; Ligas Futsal; Jogos Em Cada Campo uma Escolinha; JAPA Futebol; Passeio Ciclístico Noturno; Torneio de Futebol de Mesa - Regra Gaúcha; Torneio de Futebol de Mesa; XV Torneio Internacional de Xadrez; 13ª Corrida do Aniversário de Porto Alegre; Aberto de Outono do Pq. Tenístico José Montauray; Oficina de Berimbau; Torneio de Abertura Multiesportivo; Amistoso de Voleibol; Campeonato de Rústicas - 1ª Etapa - 8000m; Campeonato Municipal de Handebol; JAPA Futsal; JAPA Vôlei; Circuito da Longevidade; Aulão de Judô; Torneio Fazendo Amigos -Futsal; JAPA Basquete; JAPA Handebol; Brincando no CECOPAM; Palestra Lazer e Saúde; Festival Olímpico e Paraolímpico; Conversando Sobre Qualidade de Vida; Encontro Sobre Envelhecimento; Encontro de Futsal 1º semestre; Campeonato de Rústicas - 1ª Etapa - 8000m; Gran Prix Voleibol; Encontro de Voleibol Misto; Clínica de Ginástica Artística; Brincando no Parque (dia mundial do brincar); Campeonato Municipal Basquete; Festival Multiesportivo Sub 11 anos; Festa Junina Ararigbóia; Passeio de Grupo 1º Semestre; Torneio de Judô Lupi Martins; Festa Junina CEPRIMA; Festa Junina INTERCAP; Festa Junina Lupi Martins; Festa Junina CECOFLOR; Festa de Confraternização dos Grupos; Passagem de Faixa Judô; Festa Junina CEVI; Arraial do CECOPAM; Encontro de Ginástica 1º Semestre; Festa de Encerramento do Semestre: Musc/Gin/Cam/Along; Chá de Encerramento do Primeiro Semestre; Educação, Saúde e Arte (palestra); 1º Aberto de Beach Tênis; Encontro de Ginástica 1º Semestre; Curso de Arbitragem de Futebol;

Congresso Técnico Campeonato Municipal Futsal Feminino; Alimpiadas - Parque Alim Pedro (Abertura); Aulão de Judô; Voleibol Duplas Cat. Livre; Torneio ativação; Educação, Saúde e Arte: Sarau Poesia, Música e Dança; Conversando Sobre Atividade Física; Campeonato Municipal de Futebol de Várzea; Em cada Campo uma Escolinha; Taça Eduardo Lawson – Basquete; Circuito de Duplas do Parque Tenístico; Torneio de Futsal - Semana da Primavera; Torneio Escolar de Atletismo; Passeio Ciclístico - 81 Anos do Parque Farroupilha; Jogando e Brincando no Parque 2º Aniversario; Torneio de Futsal Interno – SME; Celebrando a Maturidade - Parque Ramiro Souto; Pedal Dia Mundial sem Carro; Encontros de Meditação 2016; Chá da Primavera; 44º Jogos Municipais dos Estudantes Excepcionais – JOMEEX; Torneio de Futebol de Campo Semana da Primavera; Tecendo os Laços - Grupo de Convivência CECOPAM; Campeonato Esportivo Mini Vôlei; Passeio Ciclístico DMAE/EPTC; Educação, Saúde e Arte: Ginástica Artística Pais e Filhos; Pedal da Inclusão; Brincando no Mascarenhas; Campeonato Municipal de Futebol de Várzea Feminino; Brincando de Incluir; Conversando Sobre Fonoaudiologia; Atividades Alternativas; Caminhos do Bem Estar; Festa da Criança; XVII Semana Porto-Alegrense de Capoeira de Angola; XV Jogos Municipais da 3ª idade; Torneio de Voleibol; Enconrinhos de Yoga Infantil SME; Clínica de Basquetebol; Jogar e confraternizar com Futebol; Confraternização de Grupos 2º Semestre; Reinauguração de Quadras Externas Tesourinha; Espetáculo de Talentos SME; XXI Encontro de Grupos de Ginástica – Parque Alim Pedro; Encontro de Ginástica 2º Semestre; Seminário de Ginástica; Torneio Tesourinha Futsal; VII Encontro de Dança Circular; Copa de Handebol; Passeio das Escolinhas Esportivas; Festa da Bocha; Caminhos do Bem Estar; XIII Copa de Ginástica Artística; Passeio Fazenda Quinta da Estância; Jogando e Brincando no Parque Alim Pedro; Encerramento de Atividades.

As informações acima (sobre o ano de 2016) indicam o esforço da Secretaria Municipal em compor um quadro de servidores para atuar em muitas atividades (sistemáticas e assistemáticas) e unidades. Os recursos financeiros destinados para isso, conforme apresentados por Stigger *et al.* (2019, p. 32), indicam, para os anos de 2013 a 2016, um percentual em torno de 39,5% do Orçamento Municipal. Os autores identificaram que a função código 27 “Desporto e Lazer” da Lei

Orçamentária Anual (LOA) teve a seguinte destinação: em 2013 (um total de R\$ 21.535.408,00, correspondendo a 0,40% do orçamento total do Município); em 2014 (um total de R\$ 28.352.489,00, correspondendo a 0,47% do orçamento total do Município); em 2015 (um total de R\$ 21.682.316,00, correspondendo a 0,35% do orçamento total do Município); em 2016 (um total de R\$ 23.814.979,00, correspondendo a 0,36% do orçamento total do Município).

Além dessa estrutura, Porto Alegre também conta com o Conselho Municipal de Desporto (CMD), criado pela Lei Complementar nº 340, de 12 de janeiro de 1995 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995), e regulamentado pelo Decreto nº 11.481, de 15 de abril de 1996 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1996), que tem por finalidade sugerir ações e deliberar sobre projetos da prefeitura na área, além de aprovar os projetos candidatos ao Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte - PROESPORTE, uma Lei de Incentivo que possibilita a realização de projetos ligados ao esporte (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005; 2007).

Através do PROESPORTE é possível que as pessoas jurídicas e físicas interessadas nos incentivos fiscais, através da aprovação de projetos no âmbito do CMD, poderão apoiar ações nas áreas de esporte e, com isso, terão a possibilidade de abater 70% do investimento dos tributos de IPTU¹¹ ou de ISSQN¹². Essa também é considerada uma fonte de financiamento do esporte, através de recursos renúncias fiscais que deixam de compor o orçamento municipal e seguem diretamente para os projetos aprovados pelo CMD.

Até aqui trouxe um retrato da estrutura e dos esforços de intervenção na área de Esporte, no Município de Porto Alegre (gestão 2013-2017). Sobre esse contexto, busquei informações através de entrevistas e de documentos acerca da mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos. Considerando que esse Município tem uma trajetória recente de mobilização de Associações Comunitárias na implementação de suas Políticas Públicas de Esporte, optei por investigar essa relação com mais especificidade.

¹¹ Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) cobrado, no âmbito dos Municípios brasileiros, das pessoas que possuem uma propriedade imobiliária urbana.

¹² Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é um tributo municipal cobrado em relação aos serviços prestados por empresas ou profissionais autônomos.

Sobre a mobilização das entidades sem fins lucrativos no Município de Porto Alegre, de acordo com Stigger *et al.* (2019), durante a gestão da frente popular, uma coligação de partidos “de esquerda” que governou a cidade de Porto Alegre por 16 anos ininterruptos, no período de 1989 à 2004, ficou marcado por um processo de gestão que incentivava a participação popular na administração da cidade. Entre outras práticas participativas, essa administração fomentava a criação de Associações Comunitárias e outras formas de participação da população na gestão das Políticas do Esporte e do Lazer.

Incentivadas por esse modelo de administração pública, várias Associações Comunitárias foram criadas nesta época ou potencializadas para que atuassem como protagonistas, figurando como parceiras na gestão dos espaços e, desta forma, aproximando a comunidade da administração pública. Para compreender como era desenvolvida essa parceria e como as Associações Comunitárias eram mobilizadas no período de 2013-2016, primeiramente entrevistei o Ex-Secretário Municipal de Esporte, Recreação e Lazer e Professor de Educação Física concursado do Município desde 1979, que comandou a pasta durante a gestão de 2010 a 2016 (ENTREVISTADO G).

Segundo o Ex-Secretário, em 1979 já existia uma ou duas Associações que funcionavam precariamente nos locais públicos. Ele acrescentou que no final de 1979, quando ainda trabalhava com aulas de Educação Física no Parque Ararigbóia, devido alguns pedidos dos usuários que frequentavam aquele equipamento público, surgiu a ideia de criar a Associação para auxiliar a Prefeitura na manutenção dos espaços físicos e melhorar a infraestrutura.

Eu iniciei dando aula no [Parque] Ararigbóia. Uma vez chegou um aluno e falou: “professor a gente precisava de uma cancha de bocha aqui”. E aí eu perguntei: “e vocês podem ajudar na construção”? Eles responderam sim podemos ajudar.

E assim começou o embrião da Associação [do Parque Ararigbóia], que foi criada, regimentada e registrada com CNPJ, com o objetivo único de auxiliar na manutenção de pequenos reparos, pois alguns serviços a Prefeitura não conseguia atender prontamente, porque não tinha uma estrutura muito ágil para atender. Então a Associação foi criada para arrecadar dinheiro para manter esses pequenos reparos. (ENTREVISTADO G).

Segundo o Ex-Secretário, depois de algum tempo outras Associações foram criadas, seguindo o modelo da Associação do Parque Ararigbóia. Ele relatou que várias entidades começaram a procurar o presidente dessa Associação, pedindo

auxílio para que pudessem criar outras entidades nos mesmos moldes e com objetivos semelhantes. Essas Associações que foram criadas continuam em funcionamento até hoje.

Essa Associação do Parque Ararigóia se tornou modelo para que outras Associações fossem criadas nas estruturas dos Parques e Praças da Prefeitura. O Ginásio Tesourinha criou a Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha, o CEPRIMA criou a Associação dos Amigos do Aentro Comunitário Primeiro de Maio, a Praça Darcy Azambuja criou uma Associação, o CEGEB também criou, o CECOPAN também criou. Algumas tinham CNPJ outras não, algumas cadastradas outras não, mas todas funcionavam com o intuito de ajudar na manutenção dos Parques e Praças, onde a Prefeitura atuava com os profissionais de Educação Física, oferecendo atividades para a comunidade. (ENTREVISTADO G)

Outra questão importante, segundo o Ex-Secretário, sobre a importância do trabalho desenvolvido por essas Associações, era o fato de que os recursos destinados para a SME correspondiam a 0,37% do total do recurso da Prefeitura. Isso correspondia a aproximadamente 17 milhões, sendo que 15 milhões era somente para custeio de pessoal (folha de pagamento dos servidores). Então, explicou o interlocutor, sobravam 2 milhões para pagar luz, fazer manutenção, comprar material de expediente, de limpeza, material esportivo. Não era suficiente para manter todos os equipamentos esportivos.

Ai que entramos na importância das Associações. Isso foi uma Política que foi acontecendo gradualmente por necessidade das comunidades que atuavam no local e que frequentavam os espaços. Eles viram que eles precisavam de algo mais, de alguém que cuidasse dos interesses deles. (ENTREVISTADO G)

O Ex-Secretário continuou explicando que, diante de algumas experiências positivas iniciais, a SME, depois de algum tempo, começou a desenvolver esse trabalho não somente com as Associações dos Parques e Praças, mas também com algumas Associações de Bairro, principalmente em locais da periferia, onde era difícil disponibilizar professores para atuar nestes locais.

Como exemplo disso, o Ex-Secretário mencionou o Projeto em Cada Campo uma Escolinha (ECCE). Nesse projeto a modalidade de futebol era fomentada e ensinada por lideranças comunitárias, que desenvolviam intervenções com as crianças e jovens nas comunidades. A SME ajudava com a doação do material esportivo e, além disso, os professores do Departamento de Futebol da Secretaria faziam o acompanhamento pedagógico junto com as lideranças comunitárias.

Quando ocorria o campeonato e encontro geral de todas essas lideranças dos bairros, a Secretaria ainda disponibilizava o Cartão TRI¹³, para que os alunos e lideranças comunitárias pudessem se deslocar até o local. Não existia repasse de recursos para essas lideranças, apenas auxílio com materiais esportivos e o TRI quando necessário.

Ainda, segundo o Ex-Secretário, outra forma de parceria da SME com entidades esportivas (como Federações e Clubes Esportivos) ocorria através do Projeto Social Esporte Clube. A partir desse projeto a SME oferecia a isenção de alguns impostos e, em contrapartida, os Clubes, por exemplo, ofertavam vagas para crianças e adolescentes com baixo poder aquisitivo, estudantes de escolas públicas, realizarem a prática de diferentes modalidades esportivas.

Questionado sobre a existência de recursos repassados para as entidades sem fins lucrativos, o Ex-Secretário explicou que não havia recursos diretos repassados. Ele argumentou que a única forma de repasse era através do Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte – PROESPORTE, que possibilitava que, atletas, associações esportivas, captassem recursos de empresas que, ao patrocinarem projetos, recebiam isenção de parte dos impostos (70% do valor investido) de ISSQN e IPTU (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005; 2007).

O Ex-Secretário mencionou que muitos projetos (esportistas e entidades) foram beneficiados por esse programa. Segundo consta na legislação que criou o PROESPORTE (LEI COMPLEMENTAR N° 530, de 22 de dezembro de 2005), seu objetivo é:

[...] estimular, desenvolver e fomentar, por meio de ações articuladas e integradas de entidades ou organizações esportivas e sociais, pessoas físicas ou jurídicas e órgãos públicos municipais, a busca de iniciativas que garantam meios de autogestão e autofinanciamento do segmento esportivo – federações, associações, organizações, sindicatos, clubes e atletas.

Retomando o lugar das Associações Comunitárias como entidades sem fins lucrativos mobilizadas para a implementação de Políticas Públicas de Esporte, passo a descrever dois casos específicos já mencionados acima: o da Associação

¹³ O Cartão TRI é um dispositivo do Sistema de Transporte Integrado de bilhetagem eletrônica utilizado no transporte coletivo de Porto Alegre.

Comunitária do Parque Ararigbóia; e o da Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha. Ambas existem há mais de 20 anos e se relacionam com a Prefeitura de Porto Alegre.

Caso 01: Associação Comunitária do Parque Ararigbóia

Sobre a mobilização dessa entidade na implementação de Políticas Públicas de Esporte, o que pude perceber quando realizei entrevista com o Presidente da Associação do Parque (ENTREVISTADO H), foi um forte sentimento de corresponsabilidade pela preservação daquele espaço e a importância da participação da comunidade para que este trabalho tenha continuidade.

O Presidente dessa Associação explicou que a ela foi criada por meio da mobilização da comunidade, que entendeu que unidos teriam mais condições de preservar o espaço do parque. Segundo ele, a entidade existe unicamente em função do Parque, com intuito de arrecadar fundos através da contribuição espontânea dos alunos que utilizam o espaço. Essa contribuição é revertida para auxiliar a SME na manutenção da infraestrutura dos espaços do Parque Ararigbóia.

Em relação à questão da contribuição dos usuários o Presidente explicou que o dinheiro arrecadado vai todo para o caixa da Associação. A contribuição é feita de forma voluntária, uma vez por semestre, e quem não pode contribuir realiza as atividades da mesma forma.

A gente cobra R\$ 50,00 no primeiro semestre e depois no segundo semestre cobramos novamente. Como as aulas são desenvolvidas em 10 meses no ano, então a contribuição corresponde a R\$ 10,00 por mês, o que é uma quantia irrisória em comparação a qualidade das aulas que eles fazem. E eles percebem que a contribuição que é feita por eles ajuda a manter as condições das salas de aula, com espaço adequado, ar condicionado, tudo funcionando direitinho e em bom estado. Então esse dinheiro a Associação faz bom uso dele.

Os alunos contribuem porque sabem o retorno que vai ter, mas não é obrigatório. Para você ter uma ideia uns 20% dos alunos não pagam, mas uns 80% pagam. E da contribuição destes 80%, os 100% se beneficiam. (ENTREVISTADO H)

A associação possui um estatuto reconhecido em cartório, os alunos que contribuem passam a ser associados (sócios). Dessa forma, apenas podem montar uma chapa e concorrer numa eleição para a diretoria os alunos que contribuem. Em relação a como é feito o pagamento da contribuição o Presidente explicou que,

quando chega uma pessoa interessada em fazer as aulas, ela preenche uma ficha de inscrição com todos os seus dados. No ato da inscrição ela já é informada da contribuição no valor de R\$ 50,00 reais por semestre para a Associação. Caso a pessoa não possa pagar esse valor ela já informa e marca na ficha a opção isento. Nessa ficha, relata o entrevistado, há duas opções: Contribuinte ou isento.

Outra forma de arrecadação de recursos, de acordo com o Presidente, era a locação do ginásio para campeonatos e eventos. Todos os grupos interessados em locar pagavam uma taxa de utilização. Dois terços do valor eram destinados para a conta do Município, através de um Documento de Arrecadação Municipal (DAM), emitido no *website* da Prefeitura, e um terço do valor cobrado era repassado para a Associação.

Independente da forma de arrecadação, o Presidente da Entidade ressalta que tem tudo registrado e que conta com o serviço de um contador para auxiliar no controle financeiro da Associação. Perguntado sobre o uso desses recursos e como eles são relevantes na manutenção do equipamento esportivo, o Presidente da Associação assim respondeu:

Às vezes tem um problema estrutural, como por exemplo, na entrada do ginásio não havia calçada e quando chovia ficava tudo alagado. Então a Associação, com os seus recursos, bancou a construção da calçada. Isso é feito para o benefício dos alunos que usam o Parque. Pois, se fossemos esperar o caminho normal pela Prefeitura, o procedimento seria, entrar numa concorrência de licitação, teria que ter três empresas com poder de emitir nota fiscal, pois não é qualquer empresa que poderia vir aqui fazer o conserto. A empresa tem que estar com tudo legalizado e, caso entre numa concorrência dessas, tem que esperar se a empresa ganha ou perde e tudo isso demora e atrapalha. E, através da Associação, o processo é bem mais ágil e rápido. É só chamar uma empresa que emita nota fiscal e que o valor esteja de acordo e efetuar o serviço e resolver o problema.
(ENTREVISTADO H)

Também questionado a respeito dos objetivos da Associação em participar da implementação das Políticas Públicas de Esporte, o Presidente da Associação respondeu essa participação é uma forma da comunidade contribuir com a preservação do espaço, atendendo a demandas de manutenção e infraestrutura, uma vez que a prefeitura não dá conta de fazer, evitando o sucateamento do parque. Segundo o relato desse interlocutor, “[...] essa parceria só é possível porque existe um trabalho bastante integrado entre a Coordenação do Parque e a Associação”. Nessa ação integrada a Associação acaba contribuindo com a implementação e manutenção das Políticas Públicas.

Noutra pesquisa realizada por Forell (2014) a respeito exatamente da Associação do Parque Ararigóia, o autor concluiu que essa organização comunitária conquistou legitimidade, ao longo dos tempos, como uma associação que está inserida no debate político sobre a cidade, passando de uma mera auxiliadora de processos internos, a protagonista no debate da cidade sobre políticas públicas de esporte e lazer. Contudo, na entrevista que realizei com o Presidente dessa entidade, ele não mencionou essa participação política-protagonista.

O que ficou mais evidente no envolvimento da Associação na implementação da Política Pública de Esporte foi o seu lugar como parceira (como auxiliar) da Prefeitura na manutenção, construção e melhorias do equipamento público, assim como o fato de fazer isso escapando da burocracia institucional, garantindo mais celeridade e eficiência. Isso também foi apontado no estudo realizado por Forell (2104). Segundo esse autor, fazer parte da Associação faz com que dois esforços sejam mobilizados: o primeiro é de manutenção de algo que poderia se chamar de patrimônio cultural, que é a honra, a tradição de protagonismo da Associação; e a segunda é uma necessidade de consolidação de uma relação de prestação de contas sempre demonstrando uma grande preocupação em publicizar as tomadas de decisões.

Caso 02: Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha

A Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha foi criada em 1996. A partir das entrevistas que realizei com o Ex-Secretário Municipal (ENTREVISTADO H) e com a Presidente da Associação do Ginásio (ENTREVISTADA I) pude aprender que a Entidade tem por finalidade trabalhar de acordo com seu estatuto, atendendo as necessidades apontadas pela Direção do Ginásio, aos pedidos e solicitações de materiais para que os professores possam desenvolver seu trabalho da melhor maneira possível. O estatuto descreve sua existência e finalidades da seguinte forma (ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO GINÁSIO TESOURINHA, 1996, p. 1):

Art. 1º - A ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO GINÁSIO TESOURINHA (AAGITES) fundada em 09/08/1996 é uma sociedade civil de direito privado, com personalidade jurídica; sem fins lucrativos, apartidária, não confessional, com duração indeterminada com sede e foro na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º - Constituem finalidade da Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha (AAGITES):

- a) Propugnar pela conservação e melhoria de funcionamento do Ginásio Tesourinha;
- b) Apoiar programas educacionais, culturais, sociais e desportivos desenvolvidos e/ou apoiados pelo Ginásio Tesourinha;
- c) Organizar um grupo de juventude AGITES para alunos com menos de 18 anos.

Parágrafo único: As finalidades constantes neste artigo serão desenvolvidas através de atividades estabelecidas em projetos específicos, aprovados em reunião de diretoria.

A Presidente dessa Associação Comunitária reafirma os termos acima ao sublinhar que a Entidade tem a função principal de auxiliar nos serviços de manutenção da infraestrutura do Ginásio Tesourinha.

Para você ter uma ideia de como atuamos, vou te dar o exemplo: o professor de Judô estava precisando de revestimento nas colunas; ele pediu para a Prefeitura, mas a Prefeitura não conseguiu ajudar, então a Associação mandou fazer esse revestimento, para evitar a queda e evitar fratura dos alunos. Trocamos piso, cortina, ventiladores, auxiliamos com a compra de materiais esportivos, na reforma da sala de musculação. Os aparelhos, quando estragam, também mandamos arrumar. Então a Associação abraça essas causas. Essa é a nossa função, porque pela Prefeitura vai para licitação e tudo é muito demorado. (ENTREVISTADA I)

Para abraçar a causa a entidade necessitou desenvolver um sistema de arrecadação. Os associados são os usuários do Ginásio, que contribuem. Essa contribuição é feita através de mensalidades no valor de R\$ 2,00, totalizando R\$ 24,00 reais por ano. “Elas têm caráter voluntário e, para os alunos que fazem aula de musculação, nós pedimos uma contribuição espontânea no semestre de R\$ 30,00. Pedimos essa contribuição adicional porque a manutenção dos equipamentos de musculação é mais alta” (ENTREVISTADA I). Mas, tanto a contribuição de R\$ 2,00 reais por mês, quanto a de R\$ 30,00 não são obrigatórias. Contribui quem pode, não havendo qualquer impedimento de participação para quem não contribuir.

A Associação faz uma ficha de inscrição para os alunos que decidem contribuir. O aluno recebe uma carteirinha de Associado onde consta a modalidade que ele participa. Atrás dessa carteirinha tem um espaço que informa o valor da contribuição por mês. Quando ele realiza o pagamento já é registrado na carteira dele. No Ginásio Tesourinha, participando das modalidades, tem atualmente 1.000 alunos, mas nem todos são sócios, porque nem todos contribuem. O pagamento é feito diretamente na sala da Associação que fica no Ginásio e quem faz o controle

dos pagamentos são os membros da Diretoria da Entidade, que se revezam em turnos de trabalho voluntário para receber os pagamentos.

Mas existem outras formas de arrecadação. A Entidade também costuma organizar eventos como chá de dia das mães, festa junina. Para esses eventos é agendado o espaço do Ginásio. Dependendo do tamanho do evento, pode ser realizado em uma sala ou na quadra do Ginásio (espaço mais amplo). A Associação compra todos os materiais para a decoração, comida e bebida, depois realiza a organização do evento, faz a decoração e vende os convites. Os professores do Ginásio organizam as programações e apresentações dos grupos e divulgam para os alunos.

Nos eventos, tal como relatou a Presidente da Entidade, os sócios que estão em dia com a contribuição da mensalidade recebem o convite gratuito para participar. Quem não é sócio precisa comprar o convite, cujo valor arrecado vai para o caixa da Associação.

Também existia uma parceria da Associação do Ginásio com o Banco Bradesco que organizava a Corrida da Longevidade. Todo o recurso arrecado, que variava em torno de R\$ 28 mil, era destinado para a Associação. Todos os recursos recebidos eram totalmente revertidos em benefícios para o Tesourinha e havia uma prestação de contas. A Presidente explicou que tudo é registrado no livro caixa e, no final do mês, é encaminhado o caderno para a contadora que faz o balanço de todo o caixa.

Durante essa gestão até 2016, quando havia cedência de espaço, metade do valor da locação do Ginásio era destinado à Prefeitura através da DAM (recurso que seguia direto para um fundo único da Prefeitura) e outra parte desse valor era destinado para a Associação, configurando outra maneira de arrecadação dessa Entidade.

Todo esse recurso da locação que vinha para nós era totalmente revertido em benfeitorias aqui para o Ginásio. Nós conseguíamos ver o retorno desse dinheiro, ao contrário do que ocorre com o dinheiro que vai para o fundo da prefeitura. (ENTREVISTADA I)

A associação era parceira da Coordenação do Ginásio para a realização de diversos eventos. A respeito disso, a Presidente menciona que “desta forma nós sempre sabíamos quando ocorriam eventos aqui no Tesourinha, nós éramos chamados e participávamos das reuniões com a coordenação do Ginásio e assim a

Associação já se preparava e ajudava se fosse necessário durante o evento” (ENTREVISTADA I). Por exemplo, a Associação também auxiliava os professores das modalidades que, às vezes, precisavam de ajuda para organizar uma festinha para as crianças. Contribuía com refrigerantes, salgados, doces, e auxiliava com recurso para o transporte em alguns campeonatos que os alunos participavam.

Segundo o Ex-Secretário Municipal, outro exemplo em relação à importância das Associações Comunitárias na administração dos Parques e Praças, foi o caso do Ginásio Tesourinha.

Sobre a importância destas associações, posso citar como exemplo o caso do Ginásio Tesourinha, quando houve o temporal de 2015 que destelhou todo o Ginásio e começou a chover dentro da quadra. Conseguimos, com muito esforço, cobrir o telhado do Ginásio em apenas 4 meses, mas não tínhamos recursos para trocar o piso da quadra que tinha ficado toda abalado por causa da chuva. Então a Associação bancou toda a reforma da quadra que custou aproximadamente 42 mil. Também reformou o piso da sala de fisioterapia. Fazia a manutenção dos equipamentos da clínica de fisioterapia e da sala de musculação. Trocou a telas das quadras externas e trocou as tabelas de basquete. Colocou ar condicionado nas salas de musculação e dança e etc. (ENTREVISTADO G)

* * * * *

As descrições acima confirmam os resultados e as interpretações constantes no estudo realizado por Stigger *et al.* (2019). Esses autores apontam que:

É recorrente e indispensável a ação das associações na busca de fundos, os quais são destinados a suprir diferentes tipos de necessidades, desde as mais “simples” e de baixo custo (compra de papel higiênico, papel ofício, bolas e outros materiais de consumo), até as mais complexas, com custos bastante elevados, como a compra de ar condicionado, a substituição de telhados, os consertos de cercas, etc. Esse recurso costuma ser obtido por iniciativa das associações, o que se materializa por diferentes formas: “caixinhas”, rifas, festas “beneficentes”; cobrança de mensalidades de “associados” e mesmo cobrança de “aluguéis” de alguns espaços, como as quadras esportivas. (STIGGER *et al.*, 2019)

A noção de que as Associações ‘abraçam’ as Unidades e seus equipamentos públicos de esporte, para que elas tenham (melhores) condições na implementação de Políticas Públicas de Esporte me parece bastante significativa. A mobilização dessas Associações não envolve repasse de recursos oriundos do Município, mas o envolvimento da comunidade no financiamento da infraestrutura, assim como no fluxo de processos que escapam da burocracia institucional e facilitam o dia-a-dia do Parque na oferta das atividades.

5.2.2 Gestão 2017 a 2020

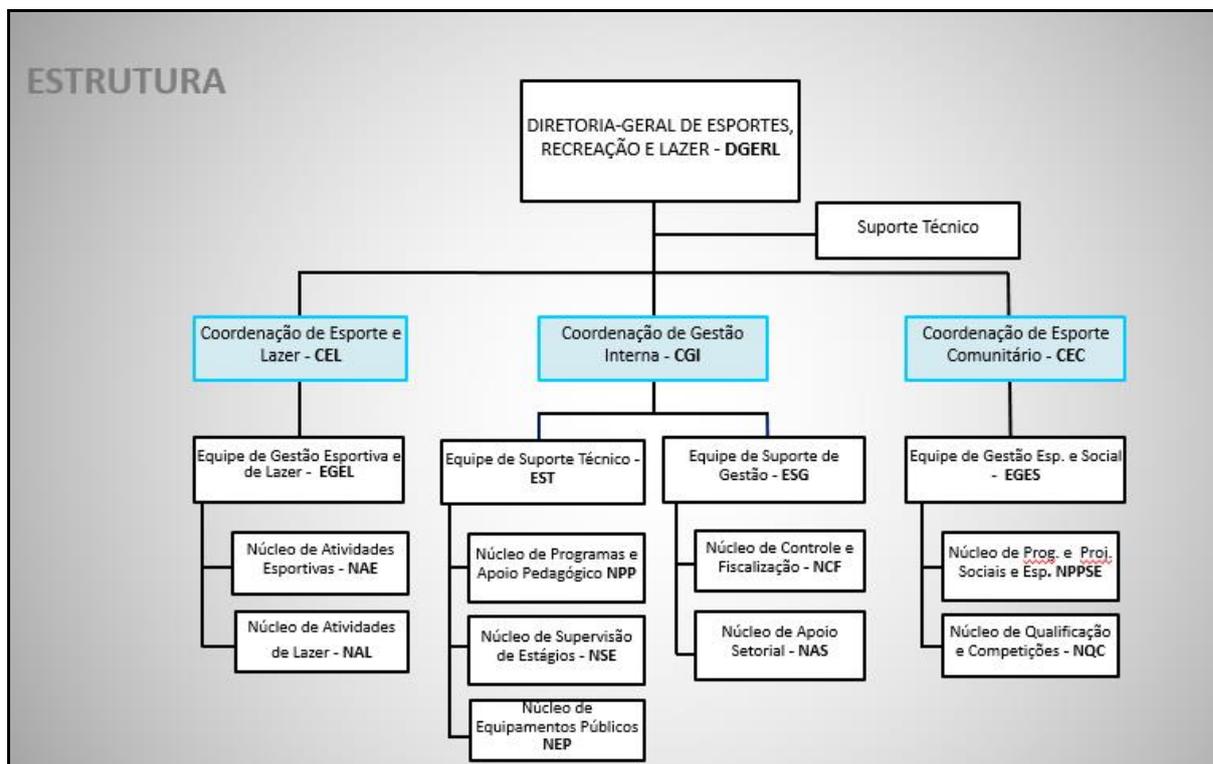
A partir de agora passo a apresentar os dados da segunda gestão pesquisada. Durante o governo liderado pelo prefeito Nelson Marchezan Junior ocorreu a extinção da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME), ficando sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE) o propósito de “promover o esporte, a recreação e o lazer” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a, 2017b). Dessa forma então a SME foi incorporada nesta outra pasta (a SMDSE) como Diretoria Geral de Esportes, Recreação e Lazer – DGERL (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019a). Segundo informações publicadas no *website* da Prefeitura Municipal,

A Diretoria-Geral de Esportes, Recreação e Lazer (DIRESP) é responsável pela organização e realização de ações e atividades de ordem técnica e prática junto à sociedade porto-alegrense, com o objetivo de promover a inclusão social. Por meio da democratização do acesso ao esporte, à recreação e ao lazer, busca a participação efetiva da sociedade, tornando-a corresponsável pelo desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, busca a promoção à saúde e ao bem-estar comum, abrangendo todas as faixas etárias por meio da atuação de profissionais especializados. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019b)

Para descrever a atual organização administrativa, em especial as ações desenvolvidas e de que forma estão sendo mobilizadas as entidades sem fins lucrativos na implementação das Políticas Públicas de Esporte em Porto Alegre, realizei entrevista com o atual Diretor-Geral de Esportes, Recreação e Lazer do município, Rodrigo Kandrik (ENTREVISTADO J). Mas, além do conteúdo dessa entrevista, utilizarei informações disponíveis no *website* da Prefeitura Municipal e em documentos cedidos pela assessoria da referida diretoria geral.

Começo apresentando a figura 3, que ilustra o atual organograma da DGERL, como parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE). Segundo o Decreto nº 20.100, de 19 de novembro de 2018, que consolida a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019a) a Diretoria-Geral de Esportes, Recreação e Lazer (DGERL) é composta por 03 Coordenações (Coordenação de Gestão Interna; Coordenação de Esporte e Lazer; Coordenação de Esporte Comunitário) e cada uma delas contempla Equipes e Núcleos.

Figura 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (2010-2016)



Fonte: Conforme Decreto nº 20.194, de 12/02/2019 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019a)

O quadro de professores que estão envolvidos na estrutura acima é menor do que aquele descrito em relação à gestão anterior (2013-2016). Conforme consta na pesquisa realizada por Stigger *et al.* (2019), em 2018 houve uma determinação do Secretário Municipal de Educação (SMED) de Porto Alegre para que 14 Professores concursados por esse órgão e cedidos para a DIRESP retornassem para o setor de origem. Ao ser questionado sobre esse assunto, o Diretor-Geral entrevistado argumentou que:

Nós perdemos 14 professores, e, portanto, tivemos que realocar outros professores dentro do nosso quadro técnico da Diretoria, para tentar ajustar as nossas ações. Então, nós substituímos as pessoas que foram devolvidas para as suas Secretarias, os outros 19 que são cedidos da SMED continuam atuando na Diretoria, cumprindo com suas ações e atividades.

Estamos vendo com eles a questão da permanência, mas isso faz parte de toda uma grande negociação voltada a área do esporte, porque nós trabalhamos questões de desestatização. Então nós trabalhamos atualmente com essa ideia, de realizar a desestatização das unidades recreativas. (ENTREVISTADO J)

Em vista desse contexto e perspectiva de desestatização faz sentido a descrição dos dados constantes no quadro 9, cujas informações foram enviadas por e-mail e fazem parte de uma apresentação em *PowerPoint*¹⁴. Nesse quadro fica claro o esforço da Diretoria em afirmar que, apesar da diminuição e de recursos financeiros (“folha”), houve um aumento no número de atendimentos.

Quadro 9 – Número de professores, recursos de folha de pagamento e número de atendimentos relacionados ao setor de esporte, recreação e lazer.

REFERENTE	SME/2016	CGERL/2017	DIRESP/2018
Professores	88	83	69
Folha do Esporte	R\$ 15.079.309,00	R\$ 18.122.839,32	R\$ 17.153.001,60
Número de Atendimentos	529.408	558.440	599.918

Fonte: Diretor-Geral de Esporte, Recreação e Lazer (ENTREVISTADO J)

Segundo o Diretor-Geral com a saída destes 14 professores foram realocados outros professores dentro do quadro existente, para poder dar conta das ações desenvolvidas,

em todas as unidades recreativas nós substituímos os professores que retornaram para a SMED. Em algumas ações não foi possível manter, porque o professor que ministrava a modalidade era quem possuía a *expertise* naquela área e não tínhamos outro com a mesma *expertise* para dar continuidade. (ENTREVISTADO J)

Consta no arquivo cedido pela Diretoria que a SMDSE/DGERL efetuou a abertura de processo, com proposição de relotação dos Professores Concursados na SMED e que atuam na DIRESP/SMDSE. A proposta foi subsidiar a manutenção da prestação do serviço público ofertado em 16 Unidades Recreativas e na Gestão do órgão com cedência até 31/12/2020, isso em função do prazo de desestatização e do incremento de áreas esportivas da cidade. Sem essa providência, menciona o documento, “dos atuais 69 professores restarão apenas 34”.

Ainda de acordo com o Diretor-Geral esses professores desenvolvem diversas ações voltadas ao esporte e lazer, atendendo desde crianças até o idoso

¹⁴ Documento eletrônico enviado por e-mail pelo Diretor-Geral entrevistado, para utilização como fonte de informações na pesquisa.

nos 16 equipamentos públicos de Porto Alegre. Cada unidade recreativa oferece, de forma sistemática, diversas modalidades de atividades físicas, esportivas e recreativas que são distribuídas de acordo com as faixas etárias. De acordo com informações disponíveis no *website* do município e no arquivo com apresentação em *PowerPoint* disponibilizado pelo Diretor-Geral, nas distintas unidades, são desenvolvidas as seguintes ações sistemáticas e assistemáticas:

- **Atividades para crianças, jovens e adolescentes:** basquete, *ballet*, *beach* tênis, badminton, basquete, brinquedoteca, capoeira, futebol, futsal, ginástica artística, handebol, judô, kung fu, vôlei, judô, recreação e tênis.
- **Atividades sistemáticas para idosos e adultos:** alongamento, avaliação física, *beach* tênis, biodança, caminhada orientada, capoeira, condicionamento físico, circuito funcional, câmbio, danças circulares, dança para terceira idade, dança, dança afro, expressão corporal, lazer e saúde, grupo de convivência, ginástica localizada, ginástica chinesa, reeducação postural, pilates, ritmos, yoga terapêutica, vôlei, vôlei máster, TaiChi e musculação.
- **Clínica Pública de Fisioterapia Esportiva:** Presta atendimentos de reabilitação e recuperação de lesões esportivas. O espaço conta com um médico, quatro fisioterapeutas e seis estagiários.
- **Principais eventos realizados em 2018:** 3^a Oficina e Torneio de Beach Tênis; 2^a Copa Porto Alegre de Handebol de Areia; 23^o Circuito Porto Alegre Vôlei de Praia; Circuito das Estações – outono; Torneio de Futebol de Mesa – Regra Gaúcha; SUP Festival; Regata Velejaço Noturno; Campeonato Sul Brasileiro de Hobie Cat; POA Day Run; Pedal da Virada Sustentável; Circuito #TrabalhoInfantilNuncaMais; Corrida de São Jorge; 1^o Pedal da Paz e Conscientização s/autismo; 4^o Pedal das Chaminés; Corrida da Caixa dos Advogados; Corrida FENAE – Dia do Desafio; Circuito #TrabalhoInfantilNucaMais; 20^a Corrida para Vencer a Diabetes; Circuito UP Night Run; Campeonato de Skate Pedalight; Fitness Solidariedade; Maratona Internacional de Porto Alegre; Circuito das Estações – inverno; Corrida Solidária; Campeonato Estadual de Duatlon; Campeonato Porto Alegre – Bocha; JAPA – Hadebol/ Voleibol/ Basquete; Circuito das Estações – Primavera; Circuito Caixa de Corrida; Circuito Track & Field Run Series; 16^o Jogos dos Estudantes Surdos; Pedal Pela Vida – Instituto do Câncer Infantil; GayPrix de Vôlei; 4^o Chimarun;

Setembro Amarelo – Orientação Alusiva ; POA Night Run; Festa do Dia das Crianças SMDSE; Corrida Rústica Pink Day; 3ª Corrida e Caminhada dos Rodoviários

- **Projetos:** Em Cada Campo uma Escolinha, Brincalhão, Bonde da Cidadania, Projeto Verão.

Os dados disponíveis no *website* da Prefeitura Municipal¹⁵ indicam que as atividades sistemáticas e assistemáticas mencionadas são executadas, atualmente, em 16 Unidades Recreativas:

- 02 Praças (Darcy Azambuja, Tamandaré);
- 07 Centros de Comunidade (CECOVE, CEPRIMA, CECOFLOR, CEVI, CEGEB, CECOPAM, CECORES);
- 02 Ginásios de Esporte (Osmar Fortes Barcellos – Tesourinha; Lupi Martins);
- 05 Parques (Alim Pedro, Tenístico José Montaury, Mascarenhas de Moraes, Ramiro Souto e Ararigóia).

Quando questionado sobre o atual recurso financeiro destinado a DGERL, o Diretor-Geral informou que não é possível informar um valor exato, porque isto ainda está sendo discutido. Segundo ele, “a única previsão de orçamento que é concreta é em relação ao pagamento da folha dos servidores, o restante do orçamento é feito mediante aprovação e prioridade da secretaria da fazenda”. Esse Diretor continua explicando que “[...] trabalha em uma gestão que já vem em pleno funcionamento e a partir de agora nós precisamos trabalhar com o que existe para tentar ajustar as diversas ações ao longo do ano” (ENTREVISTADO J).

Essa informação sobre a incerteza a respeito do orçamento é diferente do que foi anunciado no processo de discussão que resultou na extinção da SME que foi estabelecido na Lei complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017. Segundo o artigo 26 dessa lei que concretiza a extinção da instância administrativa, houve um esforço do legislativo para garantir a permanência do orçamento:

Ficam mantidas todas as políticas públicas relacionadas ao esporte nos programas existentes, especialmente os de mobilização social e

¹⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sme/default.php?p_secao=158

comunitária, que serão priorizados em sua execução, sem diminuição orçamentária. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017b)

A manifestação do Diretor-Geral me leva a compreender que é preciso conquistar internamente, na SMDSE, o orçamento para sua diretoria. No documento eletrônico (apresentação em *PowerPoint*) disponibilizado pelo Diretor-Geral consta como meta de ação a necessidade da participação do Esporte na elaboração do orçamento na SMDSE, tendo em vista a “adequação de recursos para a aquisição de materiais esportivos (bola, rede, tabela, medalhas...) e para a contratação de serviços (Projeto Verão, Campeonatos de Várzea, Arbitragem, Portaria, Segurança, Limpeza...)”.

O Conselho Municipal do Desporto (CMD), continua existindo no Município, porém o PROESPORTE está sem liberação desde 31/12/2016. Segundo informou o Diretor-Geral durante o ano de 2017 houve uma Auditoria nos processos de Prestações de Contas. A conclusão desse procedimento sugeriu a mudança na legislação vigente a qual tramita internamente para análise da Minuta da Lei (nova redação). Isso significa que não está sendo disponibilizado, como fonte de recursos para o esporte, a isenção de ISSQN e de IPTU para pessoas físicas ou jurídicas investirem diretamente em projetos esportivos.

Feita a contextualização da estrutura, das pessoas, das ações e do financiamento existentes, passo, então, a descrever aspectos sobre a mobilização de entidades sem fins lucrativos. Se a gestão 2013-2016 demonstrava uma aproximação com as Associações Comunitárias, a partir de 2017, com a agenda de Governo proposta e materializada pelo atual prefeito Nelson Marchezan Júnior essa relação de parceria foi modificada. Da mesma forma que desenvolvi em relação à gestão 2013-2016, centrarei as descrições sobre a mobilização das Associações Comunitárias.

A respeito da parceria com as Associações Comunitárias o Diretor-Geral entrevistado explicou que atualmente elas continuam fazendo a cogestão dos espaços. Ele mencionou que quando a atual gestão assumiu a DGERL, “o objetivo nunca foi passar uma borracha em cima das coisas que já existiam e passar a fazer do zero, o pensamento sempre foi manter as coisas que já estavam em pleno funcionamento com o intuito de melhorá-las e qualificá-las”. Contudo, esse Diretor alertou que:

A participação das associações na cogestão dos parques, se nós formos parar para analisar ela é proibida, porque nenhum espaço público pode ser gerido por uma ONG, uma empresa privada, se não for por meio de licitação, de edital, cedência do espaço. E isso não sou eu que estou dizendo, isso é a legislação existente, isso serve para as administrações anteriores, para atual e vai se manter assim sucessivamente. (ENTREVISTADO J)

A compreensão demonstrada pelo diretor indica que há uma preocupação sobre a legalidade da relação entre a Prefeitura e as Associações Comunitárias e, segundo ele, “nós temos que fazer a coisa da maneira mais transparente possível, tem que ser transparente e legal”. Apesar disso, o diretor concorda que:

Hoje a participação das Associações nos locais ocorre pela necessidade, pois o Poder Público é muito demorado, até para fazer o serviço de manutenção dos equipamentos, como por exemplo trocar uma lâmpada, até trocar se foram dois meses. Então a Associação auxilia nessas questões.

Mas, se parar para analisar o espaço público ele é público, e ele não é cobrado. E, ao longo destes muitos anos, houve a questão das contribuições. Existe contribuição para que? Para gerir esses espaços. E essas cobranças, ao longo de todos esses anos, nunca foram ajustadas, legalizadas. Então estamos nesse novo processo tentando organizar toda essa situação. É importante a participação das Associações nesses espaços, mas precisamos construir isso através de um termo de cedência, através de um termo de sessão de uso, ou qualquer outro documento. (ENTREVISTADO J)

A legalização da relação com as Associações tem vínculo com o que o interlocutor da DIRESP denomina de desestatização. A proposta é abrir um processo licitatório público:

Só que tudo isso se inter-relaciona com uma outra questão que é a questão da desestatização dos equipamentos, que é o nosso objetivo. Então, dessa forma, nós estamos tentando organizar para que isso tudo ocorra conforme a lei, podendo essas Associações participarem do edital para concorrer a gestão do espaço. Mas preciso permitir isso para todas as entidades que queiram concorrer possam participar deste processo, sem priorizar ninguém. (ENTREVISTADO J)

Sobre o objetivo de desestatização o Diretor-Geral explicou que é um entendimento de modelo de gestão. Segundo ele hoje o Estado não tem recursos financeiros suficientes para dar conta de todas as demandas da sociedade. Por exemplo, no esporte,

hoje nós temos a quadra do Marinha para dar conta, aparentemente está muito bonita, mas se você for olhar no entorno não está, porque nossa manutenção é ruim, nosso serviço sai precário, os professores ficam desgostosos. Então manter tudo é muito difícil. (ENTREVISTADO J)

O argumento central é o de que o Estado não consegue mais dar conta de tantas demandas. Por isso, a participação da iniciativa privada nesse contexto todo melhora a prestação dos serviços, como, por exemplo, as estradas que são patrocinadas através dos pedágios, são dez vezes melhores que as públicas.

Nosso modelo de gestão e entendimento político é este. É um governo de parcerias em que a gente busca envolver o parceiro. E acho que está na hora de o Estado ter essa contrapartida de não somente dar. Sempre o Estado tem que dar tudo, acho que a gente muda um pouco essa lógica e trabalha com o Estado ao nosso lado, quer dizer trazer as organizações não governamentais para que elas junto conosco façam uma ação compartilhada. (ENTREVISTADO J)

Então nosso projeto de desestatização é justamente repassar recursos para a iniciativa privada ou entidades sem fins lucrativos (isto ainda está em definição), para que essa entidade ou empresa assuma a gestão da unidade recreativa, oferecendo os serviços de esporte e lazer de forma gratuita para a toda a comunidade. (ENTREVISTADO J)

Isto, de acordo com o Diretor-Geral, será feito através de chamamento público e edital. A entidade ou empresa que atender a todas as exigências do edital e for a mais qualificada receberá o recurso para gerir o espaço de forma compartilhada com a DGERL, que ficará responsável pelo controle e fiscalização das atividades realizadas. A proposta, segundo ele, é fazer isso nas 16 unidades recreativas. Dentro do escopo do edital vai estar especificado todas as ações, atividade que devem ser oferecidas, incluindo a contratação de recursos humanos bem como os professores de Educação Física.

Para além das Associações, na atual gestão se mantém a parceria da Prefeitura com as lideranças no âmbito do projeto Em Cada Campo uma Escolinha (ECCE). Os convênios de parcerias com entidades esportivas (Federações e Clubes Esportivos) para o Projeto Social Esporte Clube estão em processo de renovação. Neste projeto, os clubes como Grêmio Náutico União, Esporte Clube São José, SOGIPA, AABB, Geraldo Santana, Lindóia, Caixeiros, S. Hípica, Inter Rubra disponibilizam vagas para crianças e adolescentes com baixo poder aquisitivo estudantes de escolas públicas, realizarem a prática de diferentes modalidades esportivas.

Atualmente não estão sendo repassados recursos da prefeitura através do Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte – PROESPORTE, que possibilitava que, atletas, associações esportivas, captassem recursos de empresas que recebiam isenção de parte dos impostos de ISSQN e IPTU. De acordo com o

Diretor-Geral isso se deve em função de um problema na prestação de contas onde se sugeriu a mudança na legislação vigente, e isto ainda está em andamento.

Enquanto a DIRESP/SMDSE anunciam e passam a implementar outro modo de relacionamento com as Associações, de outro lado, essas entidades passam a questionar tais decisões. Um primeiro conjunto de questionamento se refere aos recursos oriundos da locação dos espaços:

Atualmente, esta gestão não permite mais que parte desse valor [de locação dos espaços] venha para a Associação. Agora o pagamento todo no valor estipulado é feito via DAM. Só que esse recurso é pago para o fundo comum e retorna para ser investido aqui no Ararigbóia, é um recurso perdido. (ENTREVISTADO H)

Atualmente está tudo meio parado. As cedências são feitas diretamente pela DGERL e não mais aqui no parque Ararigbóia. Então só é feita a cedência com autorização da Diretoria, que ficou de estabelecer um valor único para cedências de todos os espaços da Prefeitura, mas até agora isso não foi feito. (ENTREVISTADO H)

O problema é que quando estraga os equipamentos quem coloca o recurso para reformar continua sendo a associação. (ENTREVISTADO H)

Até 2016, quando havia cedência de espaço metade do valor da locação do ginásio era destinado à prefeitura através da DAM (este dinheiro ia direto para um fundo único da prefeitura), outra parte desse valor era destinado para a associação. (ENTREVISTADO I)

Na atual gestão foi criado o departamento de eventos da Prefeitura. As cedências são autorizadas diretamente por esse departamento e a Associação nem fica sabendo. O dinheiro vai para um fundo único e não retorna para o Ginásio. (ENTREVISTADO I)

Segundo a interpretação trazida pela Presidente da Associação dos Amigos do Ginásio Tesourinha, está ocorrendo um processo que enfatiza a legalização da relação das entidades com a Prefeitura, inclusive com proibições de arrecadação, mas que isso tem prejudicado a própria manutenção dos espaços. Ela menciona isso da seguinte forma:

A Associação também tinha uma parceria com o Banco Bradesco, que organizava a corrida da Longevidade e todo o recurso arrecado que variava em torno de 28 mil era destinado para a Associação. Atualmente também não podemos mais contar com esse recurso, porque esse evento não foi realizado no ano passado e esse ano acho que também não vai sair.

A atual gestão entendeu que isso não era uma coisa legal e proibiu o recolhimento destas contribuições, e isso acabou prejudicando as Associações.

Chegaram a pedir para a Associação um levantamento de todo controle financeiro da Associação, dos últimos cinco anos. Fomos no contador e pedimos para ele fazer esse trabalho para a Associação, pois temos isto tudo organizado, fazemos esse controle financeiro mensalmente e repassamos para o contador fazer as contas. Então, entregamos esse

levantamento e eles [Prefeitura] não encontraram nada de irregular. E, depois disso, não nos pediram mais nada, porque não encontraram nada para se apegar, pois a Associação tem tudo legalizado, nós temos toda nossa prestação de contas em dia.

Só que tudo isso vem precarizando o atendimento, pois a Associação já não conta com muitos recursos e era assim que conseguíamos auxiliar na compra dos materiais de limpeza, na manutenção da infraestrutura. E a prefeitura não dá conta de manter a estrutura de acordo com o que deveriam, não tem material de limpeza suficiente, não tem material esportivo, etc. (ENTREVISTADO I)

* * * * *

Essa perspectiva de compreensão da DIRESP/SMDSE em relação às Associações Comunitárias atuantes em equipamentos públicos de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre foi captada no estudo de Stigger *et al.* (2019). Os autores, assim como eu, através das descrições presentes acima, também perceberam um desinvestimento nessa relação, porque a atual gestão entendeu que as Associações Comunitárias estavam irregulares, e que elas não poderiam continuar atuando da forma como vinham funcionando, principalmente no que se refere à arrecadação de recursos financeiros dos usuários dos espaços de esporte e lazer municipais.

Com base naquilo que pude trazer sobre a segunda gestão investigada (2017-2020), baseado nas entrevistas e documentos, ficou claro que há uma nova plataforma de gestão pública em fase de proposição, com desinvestimento naquilo que estava ocorrendo (aquela postura na qual as Associações “abraçavam” a infraestrutura esportiva, com o aval e incentivo da SME), sem, contudo, a implementação mais institucionalizada do outro modelo anunciado: o chamado processo de desestatização baseado em repasse (para a iniciativa privada) ou descentralização de recursos (para entidades sem fins lucrativos).

6 TRAJETÓRIAS DE MOBILIZAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES

No capítulo anterior procurei trazer um retrato dos esforços dos Municípios (nas duas gestões) a respeito das políticas públicas de esporte e, junto a isso, descrever aspectos que caracterizavam/caracterizam a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos na implementação das ações. Diferente desse capítulo anterior, mais descrito, este que inicio agora tem o objetivo de tratar mais analiticamente das trajetórias de cada Município acerca da mobilização das entidades sem fins lucrativos.

6.1 A trajetória no Município de Canoas

Na trajetória de mobilização das entidades sem fins lucrativos no Município de Canoas, pude perceber que houve mudanças em relação ao modelo de administração pública executado nos dois períodos.

Na primeira gestão, a Secretaria possuía um quadro baixo de professores de Educação Física concursados, atuando na execução das atividades de esporte e baixo aporte financeiro destinado a pasta, os quais eram suficientes apenas para manter as despesas de custeio, sobrando muito pouco para o desenvolvimento das ações. Desta forma foi preciso encontrar alternativas, buscar outras fontes de receitas, como a captação de recursos pela Lei de Incentivo ao Esporte. Para dar conta desta demanda, a Secretaria passou por um processo de reestruturação, adotando iniciativas de modernização da gestão, como por exemplo, a implementação da cultura de planejamento estratégico, redesenho de processos, capacitação dos servidores, e principalmente a publicização das ações desenvolvidas pela secretaria.

Como passou a desenvolver suas ações através de captação de recursos da Lei de Incentivo ao Esporte (Programa Estadual), os projetos tinham prazo determinado de um ano de duração. Então emergiu a necessidade e o entendimento de que seria muito mais ágil e menos burocrático repassar o recurso para Entidades sem fins lucrativos com *expertise* na área de esporte, para que elas, desenvolvessem as ações esportivas ofertadas pela SMEL.

Com esse modelo de gestão gerencial e, através da captação de recursos pela Lei de Incentivo Estadual, foi possível ampliar o número de atividades desenvolvidas pela Secretaria, porém, por outro lado, foi possível perceber o desafio da continuidade das ações desenvolvidas, pois os projetos apresentam um curto período de duração.

Já a segunda gestão investigada optou por centralizar as ações e realizar o gerenciamento de todas as atividades desenvolvidas pela SMEL, fazendo isso através do seu quadro de professores. Para tanto, foram chamados oito professores novos que haviam realizado concurso no Município, significando que a Prefeitura aumentou o investimento de recursos na pasta, para que conseguisse dar conta de todas as despesas e manter as ações de esporte oferecidas pela secretaria. Também aprovou, na Câmara de Vereadores, a transformação de alguns projetos em programas e desta forma passaram a receber dotação orçamentária do Município para a sua execução.

Com a atuação das atividades de esporte, mais centralizadas na SMEL, durante essa gestão a mobilização das entidades sem fins lucrativos não ocorreu como na gestão anterior, tendo como entendimento que as ações de esporte deviam ser executadas pelo seu quadro de professores, vislumbrando essa questão como uma possibilidade de parceria, desde que ocorra como uma forma de auxílio nas ações desenvolvidas e com total gerenciamento da SMEL.

Porém, esse modelo de gestão também apresenta algumas dificuldades. Com a centralização das ações executadas pela SMEL, pelo seu quadro de professores, nem todas as atividades oferecidas na gestão anterior conseguiram ser mantidas, pois o aporte financeiro que os projetos traziam eram muito altos, e a gestão atual não deu conta de manter todas as ações.

Analisando a trajetória brevemente sintetizada acima posso destacar alguns elementos que demonstram como as políticas de esporte vem sendo implementadas durante as duas gestões no município de Canoas, em que pese a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos. Entre as duas gestões estudadas foi possível observar uma trajetória que parte do investimento na relação com as Associações e Fundações como instâncias administrativas relevantes para a implementação das Políticas de Esporte para um desinvestimento nessa relação, recolocando a instância administrativa no âmbito da burocracia municipal. Procuro representar essa trajetória no quadro 10.

Quadro 10 – Aspectos que marcam a trajetória de mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos no Município de Canoas.

ASPECTOS	MARCAS	
	Primeira Gestão	Segunda Gestão
Administração pública	Administração pública gerencialista	Administração pública burocrática
Publicização das ações de esporte	Descentraliza para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado. Investimento do Município na relação com as Associações e Fundações sem fins lucrativos.	Centralização das ações pelo quadro de professores concursados na SMEL. Desinvestimento do Município na relação com as Associações e Fundações sem fins lucrativos.
Esporte na agenda do Governo Municipal	Distanciamento entre as dimensões “política” e “administrativa”, com a implementação articulada por empresa de consultoria contratada que busca desvincular-se da “política” para captar recursos na iniciativa privada. O esporte entra na agenda do governo pela dimensão “administrativa” gerencial.	Aproximação entre as dimensões “política” e “administrativa” correspondente à presença do esporte na agenda de governo, inclusive para a aprovação, no âmbito do Poder Legislativo, de lei específica que institucionaliza programa esportivo.
Implementação com a mobilização das Associações e Fundações	As Associações e Fundações envolvidas têm mais possibilidade para definir os parâmetros da implementação.	As Associações e Fundações, se envolvidas, devem estar atentas aos limites da burocracia administrativa.

Fonte: elaborado pela autora

Os casos apresentados demonstram como as políticas de esporte vem sendo implementadas no Município, seguindo modelos administrativos distintos. Na primeira gestão foi adotado pelo gestor um modelo de gestão pública gerencialista. Assim como apresentado por Bresser-Pereira (1997), a reforma gerencial foi um processo gradual de delimitação da área de atuação do Estado deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. Com esse entendimento o Município repassava as Entidades sem fins lucrativos a execução das políticas públicas de esporte, ressaltando o mesmo discurso que fundamentou a adoção do modelo gerencial no âmbito federal, que diz respeito a modernização da ação estatal, visando reduzir os custos e tornar mais eficiente os serviços oferecidos.

Já na segunda gestão o Município adotou um modelo de administração pública burocrático, com o gerenciamento e execução das atividades desenvolvidas pela SMEL. Isso ocorreu pelo entendimento da atual gestão, por considerar que

neste modelo de gestão é mais fácil realizar o controle das ações desenvolvidas e que a conquista de maior institucionalidade no aparato burocrático-administrativo corresponde a maior poder para sustentar os programas e projetos da área de esporte. Não por acaso foi conquistado o aumento do orçamento destinado a Secretaria de Esporte e Lazer, para o desenvolvimento das ações de esporte no município.

Outro fato que considero importante destacar é que, nas duas gestões pesquisadas, pude perceber o que Paula (2007) aponta como uma crítica ao modelo gerencial que utiliza uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e afasta os cidadãos do processo decisório, ou seja esse modelo tende a desenvolver um distanciamento da dimensão político-social. Esse distanciamento da comunidade no processo decisório, ocorreu tanto no modelo gerencial, como na gestão atual, onde as atividades são oferecidas a comunidade de acordo com a expertise dos professores e não devido a procura e participação da comunidade no processo decisório.

Com a delimitação das áreas de atuação do Estado a partir da reforma gerencial de 1995, as atividades consideradas não exclusivas do Estado como os serviços sociais (saúde, educação, serviço social, esporte, etc.) e as atividades científicas foram repassadas por meio da publicização ao setor público não estatal de direito privado.

Esse processo de publicização também foi implementado no Município de Canoas na primeira gestão, que repassava recursos para entidades sem fins lucrativos, através de editais e processo de seleção, repassavam a responsabilidade pelo desenvolvimento e execução das atividades de esporte oferecidas pelo município. Sobre esse aspecto existem pontos positivos, mas também algumas críticas em relação ao processo de transferência dos serviços sociais que deveriam ser garantidos pelo Estado e não pelo Terceiro Setor.

Para Mendes (1999) o processo de publicização estabelece um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade civil para seu funcionamento e controle. Por outro lado, para Melo (2007) é necessário analisar os papéis do Estado e do chamado terceiro setor, acarretando o enfrentamento das questões acerca das mudanças no papel do Estado e como o chamado terceiro setor se insere nesse processo.

Conforme estudos apresentados anteriormente, muitos são os discursos que fundamentam a execução de políticas sociais por entidades sem fins lucrativos, principiante em relação a oferecer serviços com mais eficiência. No caso específico no Município de Canoas, pude observar que o discurso condizia com a prática, ou seja, os dados empíricos nos mostram que existia uma relação de parceria público-privada durante essa gestão, onde a SMEL repassava a responsabilidade pela execução das atividades, mas atuava no planejamento, controle e gestão compartilhada das ações desenvolvidas por essas entidades, que apresentavam relatórios semanais das ações desenvolvidas, bem como o número de atendimentos realizados e toda parte de prestação de contas dos recursos financeiros utilizados.

Outro dado encontrado, foi que houve um aumento no número de modalidades e atendimentos durante a execução destes projetos executados pelas entidades sem fins lucrativos, isso se deve ao aporte financeiro que os projetos traziam, principalmente pela contratação de um número maior de professores desenvolvendo as atividades.

Na segunda gestão, podemos observar que devido a um maior investimento do Município nas políticas de esporte, as ações passaram a ser desenvolvidas pela própria secretaria, desta forma investiram na nomeação de professores para que estes desenvolvessem as ações de esporte, passaram a gerenciar e planejar todas as ações desenvolvidas, não tendo como prioridade a mobilização de organizações não governamentais nem o repasse da execução das ações por meio do processo de publicização. Por outro lado, houve a diminuição de algumas modalidades oferecidas e conseqüentemente no número de atendimentos.

Se eu considerar, tal como explicam Silva e Melo (2000), a implementação como execução de atividades que permitem que ações sejam materializadas visando atingir as metas definidas no processo de formulação das políticas, tomando como base a trajetória acima mencionada, creio possível afirmar que, quando se refere a mobilização das entidades sem fins lucrativos, é preciso conhecer o lugar do esporte na agenda do governo. Quando o esporte estava mais claramente na agenda do governo (o que se refere a maior peso político) ocorreu a desmobilização das entidades e maior centralidade da burocracia-administrativa municipal na implementação das políticas. Quando o esporte estava menos presente na agenda se recorreu à dimensão administrativa gerencial e, em face disso, a maior

mobilização de entidades sem fins lucrativos para implementação de políticas na área de esporte.

6.2 A trajetória no Município de Porto Alegre

A trajetória de mobilização das entidades sem fins lucrativos no Município de Porto Alegre também mostra diferentes rumos. Na primeira gestão as ações de Esporte no Município eram planejadas, coordenadas e executadas pela Secretaria de Esporte, Recreação e Lazer (SME), órgão que representava uma longa trajetória de presença da recreação pública e do esporte na Política Pública da cidade, com um quadro significativo de professores (83) desenvolvendo ações em 18 Unidades Recreativas.

Esta gestão mantinha heranças de práticas da participação popular baseada na parceria de Associações Comunitárias – Entidades não estatais, de direito privado e sem fins lucrativos – na cogestão dos espaços públicos, auxiliando principalmente na manutenção da infraestrutura das Unidades Recreativas. Pelo que pude compreender se tratava de uma participação popular articulada pelas diretorias das entidades e bastante marcadas pelo cuidado com a infraestrutura. As Associações recebiam contribuições voluntárias dos usuários (que passavam a figurar como sócios) dos espaços e investiam esse recurso arrecado em melhorias para manutenção das Unidades Recreativas. Essa parceria foi uma forma encontrada para desburocratizar as questões em que o Município não dava conta de suprir, por falta de recursos e pela demora nos processos burocrático-administrativos.

Já na segunda gestão, observei um movimento de desinvestimento nas políticas de esporte no Município, o que fica bastante marcado pela extinção da SME e a criação de uma Diretoria-Geral de Esporte, Recreação e Lazer (DIRESP) na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o que mostra também o lugar do esporte na agenda do governo municipal de Porto Alegre. Assim como no âmbito federal os discursos que sustentaram a extinção da SME são os mesmos que justificaram a reforma do aparelho do Estado na década de 90, seguindo a lógica gerencial de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos

grandes serviços sociais universais de educação, saúde, previdência social, segurança, esporte, etc.

Não por acaso tem ocorrido a redução do quadro de professores e conseqüentemente a diminuição das ações desenvolvidas pela DGERL, diante de incertezas quanto ao orçamento disponível, para além daquele destinado ao pagamento dos salários. O argumento é o de que se pode manter e até melhorar o número de atendimentos com uma estrutura mais enxuta e novas formas de entrega do serviço esportivo para a população de Porto Alegre, o que envolve processos de desestatização (repassa para a iniciativa privada ou descentralização para entidades sem fins lucrativos, não estatais).

Tal como observei, nesse processo que deixa de conduzir a relação com as Associações e Fundações – aqui em especial as Associações Comunitárias – na perspectiva da participação popular e passa a fazê-lo numa lógica gerencialista, os pactos legais ganham mais relevância. Na segunda gestão estudada se reconhece a importância das Associações Comunitárias na implementação das Políticas Públicas de Esporte, mas existe um entendimento (político) de que essa parceria, da forma como era feita, não atende quesitos legais. Desse modo durante essa gestão as Associações foram perdendo protagonismo na cogestão dos espaços, embora continuem atuando e auxiliando com recursos financeiros para manutenção da infraestrutura. Mas, diante das reclamações observadas, já não possuem mais a mesma relação de parceria existente na gestão anterior.

A perspectiva da atual gestão é crescentemente colocar em prática seu projeto de desestatização das políticas públicas de esporte, ou seja, seguindo os preceitos de uma orientação política de terceira via, na qual sugere o entendimento de que um Estado sobrecarregado e burocrático não é apenas pouco propenso a prestar bons serviços públicos é também disfuncional para a prosperidade econômica, e desta forma a reforma gerencial se torna uma prioridade.

Através dessa trajetória sintetizada acima em relação à mobilização das Associações Comunitárias na cidade de Porto Alegre, na implementação de Políticas Públicas de Esportes, faz mais sentido em dizer que não se trata apenas de um desinvestimento na relação, mas de diferentes tipos de relações. Na primeira gestão estudada a relação entre a Prefeitura e as Associações estava marcada pela perspectiva de uma comunidade que, através de uma entidade-diretoria, “abraça” uma infraestrutura com o propósito de auxiliar por dinâmicas de cogestão uma

administração pública burocrática. Na segunda gestão investigada percebi que se apresenta a proposta (em andamento, ainda não materializada de modo mais denso) de uma espécie de indução à empresarização das entidades, inclusive das Associações Comunitárias, estas tomadas como instâncias administrativas-gerenciais necessárias para oferecer serviços esportivos à população.

Quadro 11 – Aspectos que marcam a trajetória de mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos no Município de Porto Alegre.

ASPECTOS	MARCAS	
	Primeira Gestão	Segunda Gestão
Administração pública	Administração pública burocrática, com incentivo a participação popular	Administração pública gerencialista
Publicização das ações de esporte	Centralização das ações pelo quadro de professores concursados na SME. Não ocorre uma transferência da gestão para o setor não-estatal, mas dinâmicas de cogestão.	Proposta de descentralização para o setor público não-estatal a execução de serviços esportivos que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser fomentados e subsidiados pelo Município.
Esporte na agenda do Governo Municipal	Aproximação entre as dimensões “política” e “administrativa” correspondente à presença do esporte na agenda de governo, sobretudo pela presença de uma instância político-administrativa de primeiro escalão (a SME).	Proposta em andamento de distanciamento entre as dimensões “política” e “administrativa” pela extinção da SME que evidencia a menor relevância do esporte na agenda do governo, figurando a DIRESP como instância administrativa.
Implementação com a mobilização das Associações e Fundações	As Associações como instâncias que operam em cogestão com a Prefeitura têm mais possibilidade para definir politicamente os parâmetros da implementação.	Proposta de que as Associações (se vencedoras de editais públicos cumpridores das regras legais) como instâncias administrativas orientadas pelas demandas de serviços esportivos.

Fonte: elaborado pela autora

O quadro acima mostra que as relações entre a Prefeitura e as Associações em vista da implementação de Políticas Públicas de Esporte têm perspectivas político-administrativas bastante distintas. Novamente, ao buscar compreender analiticamente a distinção, chego na afirmação de que, quando se refere a mobilização das entidades sem fins lucrativos, é preciso conhecer o lugar do esporte na agenda do governo. Quando o esporte estava mais claramente na agenda do governo (o que se refere a maior peso político) ocorreu uma mobilização de

cogestão da infraestrutura, o que pressupõe uma participação político-administrativa das entidades sem fins lucrativos. E, quando o esporte estava menos presente na agenda se recorreu à dimensão administrativa gerencial e, em face disso, a proposta de mobilização de entidades sem fins lucrativos para oferta de serviços esportivos (não apenas cogestão da infraestrutura) em face das demandas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo surge no contexto dos debates sobre avanços do movimento da terceira via na administração pública gerencialista, observados com mais recorrência na gestão pública brasileira a partir de meados da década de 1990, em nível federal, estadual e municipal. Nesse contexto é que a presente pesquisa se dedicou a compreender a participação de entidades não estatais sem fins lucrativos no âmbito de municípios e das políticas públicas de esporte. Assim o objetivo do estudo foi compreender trajetórias de mobilização de Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte nos Municípios de Canoas e Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.

Para atender esse objetivo me dediquei, inicialmente, a pesquisar teorias e conceitos sobre os avanços do movimento de terceira via que se materializa na administração pública gerencialista. Procurei, dessa forma, aprofundar o conhecimento sobre a participação das organizações da sociedade civil que, por meio do processo de publicização dos serviços sociais, passaram a assumir com certa responsabilidade o papel de implementadoras das políticas públicas, especialmente as de esporte.

Para compreender como esse modelo tem sido colocado em prática nos municípios brasileiros, busquei nos estudos de Peroni *et al.* (2017), Peroni e Silva (2017) e de Melo (2007, 2015, 2017), questões e debates sobre casos de gerencialismos colocados em prática na área da educação e na área do esporte. Esses estudos apontaram criticamente que, diferentemente da conhecida alegação em relação aos benefícios da execução das políticas sociais pelas Associações e Fundações sem fins lucrativos respaldados numa suposta maior eficiência e eficácia, há um conjunto de elementos que não condizem com esse discurso. Eles revelam dados e análises contrários, como falta de controle e gerenciamento pelo poder público, o aumento dos custos na compra de materiais e a precarização do serviço ofertado.

Para contribuir nesse debate, abordando simultaneamente tanto o órgão público (aquele que descentraliza recursos) como as entidades que assumem a tarefa de intervenção (as Associações e Fundações sem fins lucrativos), desenvolvi um processo de pesquisa em dois Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Canoas e Porto Alegre) em relação a duas gestões (2013-2016 e 2017-2020). Foram

realizadas entrevistas com os dirigentes municipais ao longo das duas gestões nos municípios de Canoas e Porto Alegre e com os gestores das associações e fundações, além de levantamentos de documentos. Nas trajetórias entre as duas gestões, num desses Municípios (Canoas) a opção político-administrativa pela gestão pública gerencialista foi substituída por uma perspectiva burocrática, enquanto noutro (Porto Alegre) o gerencialismo está em movimento (proposta) de implementação.

Nessas trajetórias que busquei compreender a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos para a implementação de Políticas Públicas de Esporte. No capítulo 5 deste trabalho procurei trazer, a partir de entrevistas e documentos, descrições de como isso ocorreu em cada gestão e Município, enquanto no capítulo 6 busquei desenvolver análises acerca das trajetórias. Com base neles, pude compreender que os Municípios percorreram diferentes caminhos em relação a mobilização das entidades sem fins lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte. No quadro 12 aponto esses caminhos, no sentido de afirmar que eles não são estanques ou definitivos e que podem sofrer alterações de acordo com o lugar ocupado pelo esporte na pauta do governo.

Quadro 12 – Relações entre a mobilização de Associações e Fundações sem fins lucrativos e os lugares do esporte na agenda dos governos municipais.

Municípios	2013 – 2016	2017-2020
CANOAS	<p>Fora da Agenda</p> <p>↓</p> <p>ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA</p> <p>↓</p> <p>← “Política” x “Administração” →</p>	<p>Na Agenda</p> <p>↓</p> <p>ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA</p> <p>↓</p> <p>“Política” ↔ “Administração”</p>
PORTO ALEGRE	<p>Na Agenda</p> <p>↓</p> <p>ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA</p> <p>↙ ↘</p> <p>Participação Popular Desburocratização Associações</p> <p>↓</p> <p>“Política” ↔ “Administração”</p>	<p>Fora da Agenda</p> <p>↓</p> <p>ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA</p> <p>↓</p> <p>← “Política” x “Administração” →</p>

Fonte: elaborado pela autora

No quadro acima destaco uma conclusão geral sobre o que me pareceu ser fundamental para a mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos. Compreendi que essa mobilização para a implementação das Políticas Públicas de Esporte está fortemente relacionada ao lugar do esporte na agenda dos governos municipais investigados.

- Esporte na Agenda: Quando o Município reconhece, politicamente, a importância do esporte e destina recursos da Prefeitura para que a Secretaria ou diretoria possa executar as ações, o modelo de administração público fica mais centralizado na atuação dos seu quadro de professores, seguindo um fluxo burocrático em relação ao controle e gestão na execução das ações. As Associações e Fundações são mobilizadas como forma de dar suporte, auxílio (*um plus*).

- Esporte fora da Agenda: Quando o Município não tem o esporte como uma questão central ou de maior relevância na sua agenda a envergadura da estrutura burocrático-administrativa é diminuída, com impacto sobre o orçamento disponível para as ações. Assim, os Municípios tendem a recorrer ao modelo de administração gerencial, mais pautado na realização de parcerias e descentralização das ações para dar conta de realizar as ações de esporte. As Associações e Fundações são mobilizadas como forma de produzir a intervenção (garantir serviços esportivos).

Percebo assim a relevância da mobilização política do campo esportivo no sentido de se fazer presente na agenda do governo municipal. Caso essa presença não seja conquistada ou possível a saída administrativa-gerencial passa a ser o caminho para a implementação das políticas públicas.

Apesar da formulação da agenda não ser o foco de estudo deste trabalho, os dados empíricos e as análises realizadas apontaram para a importância dessa questão para compreender a mobilização das Associações e Fundações sem fins lucrativos. De acordo com Capella, Brasil e Sudano (2015), no campo das políticas públicas, existe uma trajetória de estudos que se ocupam em investigar o processo de formação da agenda, voltando sua atenção para a elaboração e aplicação de modelos e teorias de análise voltados para a compreensão dos mecanismos de formação e mudanças nas prioridades dos tomadores de decisão, processo entendido como a entrada e saída de questões da agenda governamental. Ou seja, a compreensão de práticas que fazem com que determinada questão seja reconhecida ou não, como parte do programa de um determinado governo.

Reconhecendo os limites desta pesquisa, que se baseou muito nas entrevistas com os dirigentes, poderiam ser realizados outros estudos mais aprofundados olhando especificamente numa perspectiva *botton-up*, isto é, levando em consideração a perspectiva dos agentes implementadores (professores e estagiários nos órgãos públicos, Associações e Fundações sem fins lucrativos), para conhecer o dia-a-dia a maneira como essas políticas são colocadas em prática. Assim como um olhar mais aprofundado para o processo de formulação da agenda e como esporte é colocado em pauta pelo campo político.

8 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: <www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ARRETCHE Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, v. 39, p. 3– 40, 1995.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRETCHE. Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO GINÁSIO TESOURINHA. **Estatuto**. Porto Alegre, 09 de agosto de 1996.

BOVO, José Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, v.1, p. 93-117, 2001.

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A.C.N. O processo de *agenda-setting* para os estudos das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, ed.6, 1.sem., p.41-63, 2015.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Seção 1, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização e extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9637.htm>.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acessado em: jun. de 2019.

BRASIL. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/reso510.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

BREVE RESGATE HISTÓRICO DA RECREAÇÃO PÚBLICA E ESPORTES EM POA. Documento produzido e divulgado por Servidores Públicos Municipais da área de Esporte por ocasião do Fórum em Defesa da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre realizado em 21 de março de 2017 na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. Porto Alegre, 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE. **Ata da Sexagésima Quinta Sessão Ordinária da Primeira Sessão Legislativa Ordinária da Décima Sétima Legislatura, em 12-7-2017**. Porto Alegre, 2017k. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/sesoes_plenarias/355/documentos/1524/download>; Acesso em abr. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andreia Di Camilla Ghirghi Pires. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 39., 2015. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2015. p. 1-43.

CARVALHO, F. J.C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

CASTELLANI FILHO, L. Gestão Municipal e Política de Lazer. *In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e Política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. **Espaço & Debates São Paulo**, v.11, n.32, p.80-87, 1991.

COSTA, Marilda; GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. O financiamento e o controle social dos recursos da educação no contexto das parcerias firmadas entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e municípios brasileiros. *In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (coord.) Análise das consequências de parcerias firmadas entre*

municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional.

2011. Disponível em:

<<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/AdriaoPeroni.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. 2a ed. Porto Alegre: ArtMed, 2006.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 13.924 de 17/01/2012**. Institui o Sistema Estadual de Apoio e Incentivo a Políticas Estratégicas do Estado do Rio Grande do Sul - SISAPE/RS - e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=57298&Texto=&Origem=1 Acesso em: jun. 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 15.136 de 15 de março de 2018**. Fixa o limite global que poderá ser autorizado para aplicação em projetos do Programa... Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=64505&hTexto=&Hid_IDNorma=64505 Acesso em: jun. 2019.

FEIX, Eneida. **Lazer e cidade na Porto Alegre do início do século XX: institucionalização da recreação pública**. 2003. 110p. Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

FORELL, Leandro. **Participando na cidade: um estudo etnográfico sobre a participação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Parque Ararigóia em Porto Alegre/RS**. 180 f. 2014. Tese (Doutorado em Ciências do Movimento Humano) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FUNDAÇÃO LA SALLE. **Quem somos**. Novas histórias começam com oportunidades. Disponível em: <https://fundacaolasalle.org.br/quem-somos/> Acesso em jul. 2019.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução de: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: editora UNESP, 2007.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1-17, Jan/abr. 2002.

GUTIERREZ, Claudio Augusto Silva. Políticas públicas de esporte e lazer e a construção de conhecimento. *In*: TONDIN, Gilmar; VIDAL, José Rogério; FEIX,

Eneida (Orgs). **Esporte e lazer no Brasil**: divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Porto Alegre: CORAG. 2014. ISBN: 978-85-7770-241-1.

HÚNGARO, Edson; OLIVEIRA, Bruno; ATHAYDE, Pedro. O crescimento do Terceiro Setor no campo do esporte e lazer: apontamentos críticos. **Lecturas Educación Física y Deportes**, Buenos Aires, v. 15, p. 153, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama de Municípios**. Canoas. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama> Acesso em: jul. 2019a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama de Municípios**. Porto Alegre. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama> Acesso em: jul. 2019b.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos Da Administração Pública Brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, jul. 2014.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, Marcelo Paula de. Políticas Públicas de Esporte e Lazer: o papel do poder público e do terceiro setor. In: PODER PÚBLICO. **Terceiro Setor e Controle Social**: interfaces na construção de políticas de esportes e lazer. Natal: Rio Grande do Norte, 2007.

MELO, Marcelo de Paula. As FASFILs de cultura e recreação no Censo IBGE/IPEA 2005: questões para o Lazer, Esportes e Educação Física. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 4., p. 999-1010, out./dez. de 2015.

MELO, Marcelo Paula de. O programa vilas olímpicas na cidade do Rio de Janeiro no período 2000-2009: A gestão por organismos do chamado Terceiro setor antes

da lei das oss (lei 5026/2009). **Movimento**, Porto Alegre, v. 23, n. 4, p. 1367-1380, out./dez. de 2017.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e Terceiro Setor: uma análise de aproximação. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 3, p. 72-91, 1999.

MENICUCCI, T. Políticas Públicas de lazer. Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. **Sobre Lazer e Política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOLINA, Rosane Maria Kreuzburg. A participação cidadã nos marcos das políticas de lazer: implicações e protagonismos - o caso do Projeto Centro de Comunidade, na cidade de Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p.11-37, mai./ago., 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez: 2010.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MYSKIW, Mauro; ALVES, Denise Fick; IGNÁCIO, Mauro Castro; VEIGA, Vitória Leite; SILVEIRA, Luis Felipe; BOEHL, Walter Reyes; STIGGER, Marco Paulo. A extinção da SME de Porto Alegre: discursos e enquadramentos do esporte, recreação e lazer na agenda do governo. In: STIGGER, Marco Paulo; MYSKIW, Mauro (Orgs.). **Políticas públicas de esporte e lazer**: olhares e experiências na perspectiva do direito social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019. p. 49-80

ONU. Organização das Nações Unidas. **Esporte para o desenvolvimento e paz**: em direção à realização das metas de desenvolvimento do milênio. Nações Unidas, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão**: limites e pontencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

PENFOLD-BECERRA, M. **Towards a Political Theory of Decentralization**: Passing the Ball in Venezuela. Disponível em: <map43@columbia.edu>. Acesso em: 18 nov. 1998.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v.32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PERONI, Vera, et al. Similaridades e especificidades: comentários a cerca dos casos pesquisados. . In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (coord.). **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. 2011. Disponível em:

<<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/AdriaoPeroni.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

PERONI, Vera; SILVA, Maria Vieira. Estado, terceira via, terceiro setor e o instituto ayrton Senna. In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (coord.). **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. 2011. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/AdriaoPeroni.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

PICCOLI, J. C. J. **Normatização para Trabalhos de Conclusão em Educação Física**. 2. ed. Canoas: Ulbra, 2006.

PIERA, A. P. La Descentralización en Montevideo: un Itinerario Innovador. **Cuadernos del Claeh**, v. 62, n. 17, p. 93-107, 1992.

PINTOS, Ana Elenara; ATHAYDE, Pedro Fernando; GODOFLITE, Marlise C. S. Municipalização do Esporte e do Lazer. **Licere**, v. 20, n. 3, p. 424-448, set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Lei n.4682 de 18 de outubro de 2002**. Altera a Lei n. 3.145/91, institui o Conselho Municipal do Esporte e dá outras providências. Disponível em: <http://c-maramunicipal-de-canoas.jusbrasil.com.br/legislacao/321235/lei-4682-02> Acesso em: jun. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Lei nº 5.363, de 02 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do poder executivo municipal de Canoas e dá outras providências. Disponível em: <<http://c-maramunicipal-de-canoas.jusbrasil.com.br/legislacao/311168/lei-5363-09>>. Acesso em: abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Edital n. 16/2018 - Chamamento Público 2/2018**. A Prefeitura Municipal de Canoas, por intermédio da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL), torna pública a abertura de inscrições para seleção de projetos esportivos para participação em competições... Disponível em: https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/EDITAL_16_2018_CHAM_PUB_2_2018_DATA_ATUALIZA DA.pdf Acesso em: abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Esporte e Lazer**. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/departamentos/esporte-e-lazer/> Acesso em jul. 2019a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Canoas: cidade do desenvolvimento**. Canoas, 2019b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Canoas: cidade do esporte**. Canoas, 2019c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Talentos do esporte**. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/talentosdoesporte/> Acesso em jul. 2019d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Secretaria Municipal das Licitações. **Edital n. 157/2019 - Pregão Eletrônico**. Contratação de pessoa jurídica especializada para a execução do Programa Talentos do Esporte... Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/licitacoes/edital-no-157-2019-programa-talentos-do-esporte/> Acesso em: jul. 2019e.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei nº 7330, de 05 de outubro de 1993**. Cria a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer - SME, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em: abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 340, de 12 de janeiro de 1995**. Institui o Sistema Municipal do Desporto e dá outras providências. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sme/default.php?reg=5&p_secao=99. Acesso em: mai. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 11.481, de 15 de abril de 1996**. Regulamenta a Lei Complementar nº 340, de 12 de janeiro de 1995, que institui o Sistema Municipal de Desporto. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sme/default.php?reg=6&p_secao=99. Acesso em: mai. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 530, de 22 de dezembro de 2005. Institui o Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte - PROESPORTE, o Protocolo de Incentivo Fiscal ao Esporte de Porto Alegre ... **Diário Oficial de Porto Alegre**, 23 de dezembro de 2005, p. 3.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 479, de 07 de novembro de 2007. Altera a Lei Complementar n. 530, dispendo sobre a prestação de contas do PROESPORTE... **Diário Oficial de Porto Alegre**, 11 de dezembro de 2007, p. 3.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Governo Municipal**: Legislação organizacional do executivo municipal de Porto Alegre. 3. ed. Revisada e atualizada. Porto Alegre: Equipe da Coordenadoria-Geral de Modernização Administrativa, Secretaria Municipal de Administração, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, a. 21, ed. 5416, 5 jan. de 2017a. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/lc_810.pdf > Acesso em 05 abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, a.22, ed. 5579, 30 ago. de 2017b. Disponível em: http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2207_ce_200486_1.pdf > Acesso em 05 abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto nº 20.194, de 12 de fevereiro de 2019**. Diário Oficial de Porto Alegre. Porto Alegre, a.23, ed.5936, 12 fev. 2019a. Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2779_ce_247200_1.pdf>. Acesso em abr. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Esporte**. Diretoria-Geral de Esportes, Recreação e Lazer. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sme/default.php?reg=3&p_secao=129 Acesso em jun. 2019b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2009.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 25-67, 1998.

RODRIGUES, Rejane Penna. **O lazer nas Políticas Públicas Participativas de Porto Alegre**: estudo das gestões municipais de 1994-2004. 2011. 110 fls. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2011.

SANTOS, Hamilton Toldo. **A democratização do esporte e lazer em Porto Alegre**: um estudo das Políticas Públicas no período de 1989 a 2000. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar**: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SILVA, Juliana Nascimento Costa da. **A crise do Estado e o movimento em direção ao “terceiro setor”**: a reorganização da dominação burguesa no Brasil (1993-2003). [2017]. Disponível em: <<http://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2017/anais2017/MC26/mc263.pdf>>.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus Abdré Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

STIGGER, Marco Paulo; SILVEIRA, Luis Felipe; SILVA, Bruna Brogni; SOUZA, Paloma Müller; MEIRA, Sheroll Bernardi; SILVA, Thiago Milan; MYSKIW, Mauro.

Investimentos e desinvestimentos nas políticas públicas de esporte e lazer em Porto Alegre: da criação da SME até a sua extinção. In: STIGGER, Marco Paulo; MYSKIW, Mauro (Orgs.). **Políticas Públicas de Esporte e Lazer**: olhares e experiências na perspectiva do direito social. Ijuí: Editora Unijuí, 2019. p. 135-154.

TEIXEIRA, Elisângela Sampaio; FERRARI, Roseane. O papel do município na concretização dos direitos fundamentais sociais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 3, 2015. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 30 mai. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele; MARINS, Karin Regina de Casas Castro (org.). **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal**. São Paulo: Escola Politécnica da USP. 2013.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Roteiro norteador das entrevistas realizadas com dirigentes dos Municípios

Município: _____

Data: ____/____/____

Nome: _____

Cargo/Função: _____

Período que exerce: _____

Formação: _____

Objetivo Geral: Compreender como os Municípios de Porto Alegre e Canoas estão mobilizando as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte.

Objetivos específicos:

1. Conhecer características gerais da política pública de esporte nos municípios de Porto Alegre e Canoas.

1.1 Como é a estrutura de esporte?

1.2 Quais são as principais ações (programas, projetos, eventos)?

1.3 Como são formuladas?

1.4 Como é definido o orçamento e as fontes de financiamento?

2. Verificar as razões para as mobilizações de Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos nas políticas municipais de esporte.

2.1 Vocês contam com organizações sem fins lucrativos (como associações, clubes, entidades...) para implementar...

2.2 Se sim, por que? Se não, por que?

3. Identificar as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos que estão sendo mobilizadas e seus interesses.

3.1 Quais são as organizações?

3.2 Como são selecionadas?

4. Descrever como as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos têm ocupado o setor no fomento de práticas esportivas e de que maneira isto está ocorrendo.

4.1 Como tem funcionado/funcionou?

4.2 As Entidades influenciam de alguma forma na maneira como são implementadas as ações do município?

5. Mapear o volume de recursos as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos têm recebido para implementar políticas de esporte.

5.1 Que tipo de recursos (financeiros, estrutura física, recursos humanos) são cedidos ou repassados para essas entidades?

5.2 Qual o valor do recurso financeiro do município repassado para essas entidades?

5.3 Como é definido o valor do repasse?

6. Descrever a estrutura jurídico-administrativa (editais, leis, resoluções, convênios) tem sido constituída e mobilizada, no âmbito dos municípios, para possibilitar a participação das Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos.

6.1 Como são feitos os vínculos? Os repasses?

6.2 Existe um período para abertura dos editais?

6.3 Quais as exigências as entidades precisam cumprir para serem selecionadas?

6.4 Como é feito o controle sobre os recursos e a execução do Projeto executados por essas entidades? Prestação de contas

Apêndice 2 - Roteiro utilizado para as entrevistas com os dirigentes das entidades sem fins lucrativos

Nome da Entidade: _____

Data: ____/____/____

Nome: _____

Cargo/Função: _____

Período que exerce: _____

Formação: _____

Objetivo Geral: Compreender como os Municípios de Porto Alegre e Canoas estão mobilizando as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos na implementação de políticas públicas de esporte.

Objetivos Específicos:

1. Verificar as razões para as mobilizações de Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos nas políticas municipais de esporte.

1.1 Qual a área de atuação da sua entidade?

2. Identificar as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos que estão sendo mobilizadas e seus interesses.

2.2 Quais os objetivos da entidade na participação da implementação das políticas de esporte desse município?

2.3 Por que a entidade participa destes editais?

3. Descrever como as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos têm ocupado o setor no fomento de práticas esportivas e de que maneira isto está ocorrendo.

3.1 De que forma a entidade atua na execução das políticas públicas de esporte no município?

3.2 Quais ações são desenvolvidas?

3.3 A entidade atua somente na execução do projeto ou influência de alguma forma na implementação das políticas públicas do município?

4. Mapear o volume de recursos as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos têm recebido para implementar políticas de esporte.

4.1 Que tipo de recursos (financeiros, estrutura física, recursos humanos) são cedidos ou repassados para a entidade?

4.2 Qual o valor do recurso financeiro do município que é repassado para a entidade?

4.3 Fora o recurso do Município a entidade conta com mais alguma fonte de recurso estadual, federal ou privada?

5. Descrever a estrutura jurídico-administrativa (editais, leis, resoluções, convênios) tem sido constituída e mobilizada, no âmbito dos municípios, para possibilitar a participação das Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos.

5.1 Como são feitos os vínculos? Os repasses?

5.2 Quais as exigências as entidades precisam cumprir para serem selecionadas?

5.3 Como são feitas as prestações de contas por parte da entidade?

Apêndice 3 - Carta de Apresentação da Pesquisadora

Porto Alegre, 02 de outubro de 2018.

Prezado(a)

Sou acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou desenvolvendo, sob orientação do Prof. Dr. Mauro Myskiw, a Dissertação de Mestrado intitulada Entidades sem fins lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Para desenvolver este trabalho necessito da Vossa colaboração no sentido de autorizar a aplicação de questionários com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de esporte nos municípios. Os questionários estão em anexo e são instrumentos bastante conhecidos nesse campo de investigação.

Atenciosamente,

CINDY LAUPE AMARAL PACHECO
Acadêmica do Curso de Pós-
Graduação em Ciências do
Movimento Humano da
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul- UFRGS

MAURO MYSKIW
Professor do Curso de Educação Física
Departamento de Educação Física
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

ILMO(A).

Apêndice 4 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Dissertação: Entidades sem fins lucrativos na implementação de Políticas Públicas de Esporte da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Pesquisadores responsáveis: Cindy Laupe Amaral Pacheco, Mauro Myskiw

Instituição/Departamento: Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança (ESEFID) da Universidade Federal do Rio Grande /UFRGS)

Telefone para contato do pesquisador: (51) 98448-4758

Objetivo do estudo: O projeto de estudo tem sido construído diante dos avanços do movimento da terceira via e sua materialização na administração pública (gerencialista), tendo como objetivo compreender a atuação das organizações não governamentais sem fins lucrativos na implementação das políticas de esporte na região metropolitana de Porto Alegre.

Prezado(a):

SOBRE A ADESÃO:

Você está sendo convidado(a) a responder essa entrevista de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa é muito importante que compreenda as informações e instruções contidas neste documento, considerando que:

- Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar.
- Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

SOBRE A PARTICIPAÇÃO:

Sua participação nesta pesquisa consistirá em:

- Disponibilizar um tempo aproximado de 60 minutos para responder às perguntas (esse é o tempo médio necessário para a realização da entrevista);
- Responder as questões constantes da entrevista (roteiro em anexo).

SOBRE OS BENEFÍCIOS:

A finalidade desta pesquisa é ampliar os conhecimentos no campo das políticas públicas de esporte, podendo ser benéfico para você, mas principalmente terá um retorno importante para o universo esportivo.

SOBRE OS RISCOS:

Toda a pesquisa envolve algum tipo de risco e, neste caso, algumas questões poderão gerar constrangimentos ou conflitos de interesses. Assim, caso, durante as entrevistas, observe qualquer constrangimento ou conflito de interesses, basta manifestar para que o processo seja encerrado e a situação de normalidade seja restaurada.

SOBRE O SIGILO:

As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelos pesquisadores responsáveis. As pessoas que participarão das entrevistas e as

organizações envolvidas na pesquisa não serão identificadas em nenhum momento, mesmo se os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

DECLARAÇÃO DE ESCLARECIMENTO E DE CONSENTIMENTO

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu _____
_____, estou de acordo em
participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com
a posse de uma delas.

Local e data: _____.

Assinatura

Assinatura da pesquisadora/entrevistadora:

Assinatura