

ENQUANTO A POLÍTICA PÚBLICA NÃO DECOLA: IMPLEMENTAÇÃO DO “ESPORTE E CIDADANIA” E “VIRANDO O JOGO”

Luciana Assis Costa¹
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: O artigo analisa o processo de descentralização dos projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo, do Ministério do Esporte (ME), implantados entre os anos de 2017 e 2019 no estado do Rio de Janeiro (RJ), inseridos no Programa Emergencial de Ações Sociais para Cultura de Paz. Este estudo utilizou duas técnicas de coleta de dados, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Apoiando-se na abordagem institucional de implementação, o estudo mostra que o uso da perspectiva jurídica da parceria, via Termo de Execução Descentralizado (TED) entre o ME e Universidades Federais permitiu a implementação descentralizada dos projetos, com celeridade, em um contexto de uma burocracia inconclusa do Ministério, indicando uma frágil articulação do poder público municipal junto a essas políticas.

Palavras-chave: federalismo; descentralização; política pública; lazer.

While Public Policy does not take off: implementation of “Sport and Citizenship” and “Turning the Game”

Abstract: The article analyzes the institutional engineering of the Sport and Citizenship and Virando o Jogo projects of ME, implemented between the years 2017 and 2019 in the state of Rio de Janeiro (RJ). This is a case study that used documentary research and semi-structured interviews as data collection techniques. Based on the institutional perspective of the field of public policy analysis, the study shows that the partnership via Decentralized Execution Term - TED between the Ministry of Sports and Federal Universities allowed the decentralized implementation of project actions, with speed, in a context fragility of the bureaucracy of the Ministry and the municipalities, demonstrating the fragile articulation of the municipal public power with these policies.

Keywords: federalism; decentralization; public policy; leisure.

1 Introdução

O modelo de federalismo adotado no Brasil prevê competências comuns a todos os níveis de governo, com relação à provisão de políticas sociais, acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos (COSTA; PALOTTI, 2011; MACHADO; PALOTTI, 2015).

¹ Terapeuta Ocupacional, Mestre em Ciências Sociais e Doutora em Sociologia. Docente do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da UFMG. Atua na linha de políticas públicas de esporte e lazer e políticas de saúde. E-mail: lucianaassis.ufmg@gmail.com

Nesse contexto, a descentralização política e fiscal, ressaltadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), alçou os municípios à categoria de entes federados e, paralelamente, ampliou as transferências de receitas tributárias aos níveis subnacionais (BRASIL, 1988). Os mecanismos constitucionais de repasses de recursos compõem parte importante do custeio das máquinas públicas subnacionais (estados e municípios) e, em alguma medida, para políticas públicas específicas, são feitas transferências “fundo a fundo”, como é o caso das políticas de saúde, educação e assistência social, guardados os critérios e exigências constitucionais, como a existência de conselhos específicos para cada política.

Neste sentido, a descentralização das políticas sociais em contextos federativos, como é o caso brasileiro, evidencia a necessidade de se compatibilizar a autonomia dos entes federados e a coordenação política para o alcance de objetivos comuns (COSTA; PALOTTI;2011). Esse ideário, todavia, se descola daquelas políticas cujo perfil padece de escassa coordenação federativa e repasse de recursos aos entes subnacionais, como é o caso das políticas públicas de esporte e lazer.

A política nacional de esporte e lazer ganhou fôlego institucional com a sua inclusão como direito social na CF/88. No entanto, o ganho desse espaço não suplantou a ausência de uma definição de atribuições e responsabilidades aos entes federados, tendo em vista que, nos artigos da Constituição que tratam das competências exclusivas e comuns do Poder Executivo dos três entes federados não foi imposta nenhuma obrigatoriedade à implementação de políticas de esporte e de lazer (SANTOS, 2019).

De acordo com Santos *et al.* (2015), as fragilidades da área esportiva são expressas na pouca atenção que tem sido destinada ao tema, desde a Constituinte à atual condução da política nacional. O embaraço normativo, sobretudo decorrente da ausência de definições de atribuições dos entes federados para a execução da política, se reflete nas iniciativas descentralizadas que abarcam as possibilidades de intervenção na área do esporte e lazer.

É sobre esses aspectos e dilemas que este artigo busca trazer parte do que se pode apreender sobre a atuação do Executivo federal, no caso o Ministério do Esporte (ME), no tocante à condução de projetos de esporte e lazer, de forma independente das demais esferas subnacionais, a partir de um arranjo de parcerias com universidades públicas.

Diante da baixa institucionalidade das iniciativas e políticas relacionadas ao esporte e lazer, Santos (2019) destaca quatro formas de atuação no âmbito do poder Executivo, no processo de implementação de políticas dessa área: a execução autônoma dos entes federados (ausência de coordenação federativa, podendo provocar concorrência horizontal entre os entes federados, pela chamada “melhor política”; a cooperação entre os entes para a implementação de programas específicos, induzida pela esfera nacional ou estadual; a transferência de responsabilidade à sociedade civil, especialmente ao terceiro setor; ou a sua própria inação. A partir desse “roteiro” é que se busca trazer o processo de implementação dos programas federais “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”, no estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2017 e 2019. Chama atenção, nesse caso, a forma com a qual tais programas foram executados no estado, tendo como amparo operacional as parcerias firmadas com universidades federais.

A formatação dessa parceria galgada pelo ME, no estado do Rio de Janeiro, tem início em abril de 2017, quando foi lançado o programa “Esporte e Cidadania para Todos”, que contou com o apoio da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense (UFF). O intuito foi viabilizar o legado social dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. No tempo, esse programa seria incorporado às ações emergenciais no estado do Rio de Janeiro, em conjunto com o programa “Virando o Jogo” (BRASIL, 2017).

Dado o caráter de transversalidade das políticas de esporte e lazer, tendo em vista a capacidade de gerar efeitos derivados em outras áreas, como saúde, educação, segurança, tem-se, no bojo dessa iniciativa, espaço para discussões relacionadas à segurança pública, em especial no estado do Rio de Janeiro.

Em termos normativos, o Programa Emergencial de Ações Sociais para Cultura de Paz instituído pelo Decreto no 9.197, de 2017, teve por objetivo prevenir a violência no estado por meio da implementação de políticas e ações integradas (BRASIL, 2017). O decreto previa a participação de políticas sociais de várias áreas, dentre elas a de saúde, de proteção social, de cultura e arte, de direitos humanos, direitos das mulheres e de esporte e lazer.

Neste sentido, criou-se um comitê executivo do programa emergencial com representantes titulares e suplentes de nove Ministérios², incluindo o ME, com apoio

² Os ministérios que compuseram o comitê de execução do programa de ações sociais para o estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foram: Ministério

técnico e administrativo do MDS (BRASIL, 2017). A operacionalização do programa foi iniciada em dezembro de 2017, com a alocação de R\$157 milhões (em valores não deflacionados), ao longo da vigência do programa, divididos entre alguns Ministérios, com a participação do então ME, para contemplar ações sociais que foram implementadas diretamente pelo governo federal e, outras, por meio da parceria com o Estado e municípios do Rio de Janeiro (BRASIL, 2017). Os projetos “Esporte e Cidadania” e “Projeto Virando o Jogo”, desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) foram vinculados ao Programa Emergencial, o que os coloca como espaços privilegiados de análise sobre a condução descentralizada (por meio desses programas) da política pública de esporte e lazer.

Autores como Filho *et al.* (2020) chamam atenção para a conjuntura na qual se propõem os projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo, caracterizada por um momento de transição de governo, após um desgastante processo de *impeachment* em nível nacional e de uma intensa crise de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, que resultou na intervenção federal no estado em 2018 (IPEA, 2019). Em 2016 o estado já havia decretado “estado de calamidade financeira”, que reconhecia a grave crise econômica e a conseqüente queda na arrecadação que afetou a capacidade fiscal do Estado, refletindo, assim, nos seus compromissos para a realização dos “Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016” e acarretaram “severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais”, o que poderia “ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental” (IPEA, 2019)³. Em meio a esse cenário complexo no qual o estado do Rio de Janeiro se detinha, em meados da década de 2010 e, pela parte do governo federal, com cortes orçamentários na pasta do ME, ainda assim, esses projetos foram executados (STAREPRAVO; ATHAYDE, 2019; GUIRRA; FILHO, 2020).

Ao se tratar da temática esporte e lazer, fala-se de fenômenos distintos, mas, de certa forma, confluentes (PINTOS, 2017, p.39), presentes na vida das pessoas, reconhecidos constitucionalmente, e percebidos como fator de desenvolvimento humano, ultrapassando qualquer tipo de abordagem salvacionista, que resume essas

da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Esporte, Ministério dos Direitos Humanos e Secretaria de Governo (BRASIL, 2017).

³A decretação do “estado de calamidade financeira” foi necessária para que o Rio de Janeiro pudesse receber, em 2016, crédito extraordinário da União, de R\$ 2,9 bilhões, para honrar os compromissos com os Jogos Olímpicos e manter os serviços essenciais.

dimensões a antídotos contra a entrada, por exemplo, de crianças e jovens no mundo da droga e do crime (MELO, 2005). A transversalidade, portanto, é uma característica intrínseca às políticas de esporte e lazer, cujos efeitos podem ter desdobramentos em outras áreas sociais.

Deste modo, e tendo por referência as características peculiares da política de esporte e lazer, a análise do processo de implementação dos programas Esporte e Cidadania para Todos e Virando o Jogo, no estado do Rio de Janeiro, pode lançar luz sobre a forma como suas ações chegaram ao público ao qual se destinavam, em uma perspectiva de desenho institucional.

A implementação desses projetos, entre os anos de 2017 e 2019, se deu por meio de convênio do Ministério com duas universidades federais, a Universidade Federal Fluminense (UFF), responsável pela execução do projeto e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que atuou na formação e capacitação dos profissionais e no monitoramento e avaliação das ações implementadas e desenvolvidas (FERNANDES, 2019), em associação com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

É sobre esse arranjo combinatório entre o ME, e duas universidades federais, que se busca compreender a condução desses dois programas federais inseridos no Ministério do Esporte.

2 Metodologia

O desenvolvimento deste artigo recorre ao estudo de caso, de natureza qualitativa. Segundo Ventura (2007), o estudo de caso visa uma investigação específica, bem delimitada, contextualizada em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações. As técnicas de coletas de dados utilizadas foram análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Para este estudo, foram analisados os seguintes documentos: documento orientador do Ministério do Esporte referente ao projeto Práticas Corporais de Lazer, Lutas e Artes Marciais (2017); documento orientador do ME do Projeto Piloto Esporte e Cidadania (versão 2016 e 2018); documento orientador do ME do Projeto Virando o Jogo (2018); Decreto nº 8.180 (2013); Termos de Execução Descentralizada nº 5 de 2018, que implantou o projeto Esporte e Cidadania no Rio de Janeiro; Termo de Execução Descentralizada nº 2 de 2017, que instituiu a parceria da UFMG com o ME. Também foi investigado o orçamento de 337 TEDs celebrados pelo Ministério do

Esporte de 2012 a 2018. Por fim, foram analisados os relatórios de gestão do Ministério do Esporte dos anos de 2003, 2018 e 2019.

Com relação às entrevistas foram selecionados intencionalmente dois gestores diretamente envolvidos com a formulação e coordenação dos projetos. Um deles (Entrevistado 1) atuou como secretário na Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão (SNELIS), e posteriormente assumiu o cargo de Ministro de Esporte, ainda na vigência dos projetos. A outra entrevistada (Entrevistado 2) atuou como consultora/coordenadora dos projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo, acompanhando todas as etapas, da formulação à avaliação das ações implementadas. Os papéis desempenhados pelos entrevistados justificaram a seleção intencional. Aliás, ambos tiveram a oportunidade de relatar o histórico dos projetos, desde a formulação até a implementação, tendo por base o lugar que ocupavam e as atribuições que possuíam nos respectivos períodos.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo utilizada a análise de conteúdo, que é definida por Bardin (2011) como um método de categorias que permite a classificação dos componentes do significado da mensagem.

A interpretação dos resultados possibilitou a construção de três eixos temáticos, que foram analisados em cruzamento com as referências teórico/conceituais adotadas no estudo, sendo eles: (1) estrutura organizacional do Ministério do Esporte; (2) a formulação dos projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo; (3) a implementação dos projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo, a partir das parcerias com a UFF e a UFMG na execução dos projetos.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Descentralização e coordenação intergovernamental

No contexto da proposta de descentralização das políticas, incorporada pela CF/88, observa-se, ao longo da década de 1990, diferentes graus de descentralização entre as políticas sociais, que estiveram dependentes de características dessas próprias políticas, da heterogeneidade estrutural dos governos locais e dos arranjos institucionais constituídos (ARRETCHE, 2000; ALMEIDA, 1995; FARAH, 2001).

O desenho das relações intergovernamentais e de mecanismos e estratégias de indução, por parte das esferas mais abrangentes de governo, têm um papel essencial para determinar os resultados da descentralização de políticas públicas entre níveis de governo. Quando não há uma diretriz central capaz de impor algum constrangimento

legal, bem como incentivos financeiros ou parcerias entre os entes federados, pode acontecer de uma mesma política sobrepor ações em mais de um nível de governo, assim como não apresentar iniciativas de lado algum (MACHADO, 2015).

Tais mecanismos operacionais (constrangimentos normativos, incentivos financeiros e parcerias) são formas de coordenação para a execução de objetivos determinados por um plano nacional (MACHADO; PALOTTI, 2015). Santos (2019) discute as ambiguidades de competências em algumas áreas, argumentando que, no caso da política de esporte e lazer, a indefinição de atribuições administrativas aos entes federados na implementação das políticas potencializou a desigualdade de oferta e acesso aos equipamentos de esporte e lazer no país.

A política de esporte e lazer não dispõe de um mecanismo normativo que regulamente os princípios, objetivos, diretrizes e regras institucionais para orientar sua efetivação. A fragilidade de mecanismos legais e de uma política nacional faz com que “as políticas locais de lazer sigam diretivas próprias e, na maioria das vezes, há certa percepção de que isso se faz de forma frágil no contexto dos governos locais” (MENICUCCI, 2008, p.180). Reforçando esse argumento, Santos (2019) afirma que, diante da inexistência de atribuições aos municípios para essas duas agendas (esporte e lazer), a inação torna-se um comportamento comum dentro da estrutura federalista brasileira.

Ressalte-se que não foi construída uma Lei Orgânica ou um Sistema Nacional, como ocorreu para outras áreas após a CF/88 (SOUZA, 2018). Nesse contexto, pode-se indagar a respeito das possibilidades de construção de capacidade burocrática e financeira, a partir do conceito de capacidade do estado que, na perspectiva de Souza (2018, p.170), refere-se às condições efetivas de se inserir na sociedade e implementar logisticamente decisões políticas, a partir de técnicas adequadas a esse processo. Nesse sentido, a capacidade do estado evidencia-se como essencial para o desenvolvimento de políticas públicas, como no caso para o esporte e lazer, bem como para efetivar o marco regulatório que instituiu essa política como direito social.

Desta forma, essa moldura teórica/conceitual assume uma condição relevante para este estudo: a capacidade do estado – seus recursos e sua burocracia (SOUZA, 2018). No caso em tela, explicitamos o processo de implementação das políticas sociais consubstanciadas nos dois projetos Esporte e Cidadania para Todos e Virando o Jogo, formulados pelo ME. Tratam-se de programas para os quais se explicita a ~~em~~ definição prévia dos recursos e com qual burocracia conta o estado para essas ações, e

seus desdobramentos em termos da relação entre as esferas de governo da União e dos municípios do estado do RJ, à luz das propostas de descentralização e da coordenação intergovernamental.

Todavia, as políticas públicas de esporte e lazer padecem de baixa consolidação institucional, não obstante a regulação constitucional quanto ao direito social ao esporte e lazer. A premissa adotada neste estudo é que tais características da área, associadas a uma baixa capacidade burocrática e financeira, traz restrições quanto à formulação e implementação de políticas de esporte e lazer mais condizentes com o direito prescrito na CF/88. E o grau de profissionalização da burocracia que atua nessa área impacta diretamente nos ganhos dessa política, fato que fragiliza ainda mais essa área, que, em boa medida, anda a reboque de outras políticas públicas, como a educação, por exemplo.

Há um relativo consenso na literatura sobre alguns indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia (SOUZA, 2018, EVANS, 1992; 1995; e PETERS, 1995), como sendo:

(...) recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos (SOUZA, 2018, pp.276-277).

A frágil coordenação intergovernamental evidenciada nas políticas de esporte e lazer abre espaços alternativos para a implementação de alguns projetos por meio do estabelecimento de convênios da União com Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que atuam, no caso, como braço expandido do ME na articulação com o poder local. Esse desenho institucional está alicerçado no Decreto nº 8.180/2013, que regulamenta a descentralização de recursos entre entidades ou órgãos federais. Tais iniciativas podem ocorrer de várias formas, inclusive por meio da celebração do instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED)⁴.

⁴ O Decreto nº 10.426, de 2020, redefiniu alguns dispositivos relacionados à descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. O TED é definido por esse decreto como: “instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática” (BRASIL, 2020). Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/governo-estabelece-regras-para-descentralizacao-de-creditos-entre-orgaos-e-entidades-da-uniao-1>, Acesso em 29.12.2020).

Segundo Lima (2018), o TED coaduna com o aspecto federativo, ao deslocar atividades para o nível local, ampliando as transferências intergovernamentais e intragovernamentais de forma descentralizada para implementação das políticas públicas. Entretanto, alguns autores chamam atenção para a fragilidade que acompanha a insuficiência de uma dotação de recursos para ações de esporte e lazer, no contexto de opção pelo TED, o que pode incentivar respostas fragmentadas a demandas sociais da área, inclusive imiscuídas de interesses políticos desvinculados de uma atuação democrática (TEIXEIRA, 2016; TEIXEIRA *et al.*, 2014; BOSCHETTI, 2003; BEZERRA, 1999).

No caso de envolvimento de universidades federais na execução dos TEDs chama atenção o fato de que as IFES, de acordo com a Lei nº 8.958 de 1994, podem celebrar convênios e contratos com entidades de apoio (fundações) instituídas com finalidade de auxiliar os “projetos de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico” estimulando a “inovação e maior flexibilização”, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos” (BRASIL, 1994). Trata-se de aspectos importantes no que diz respeito a competências necessárias para o desenvolvimento de políticas sociais, mas que não podem ser analisados de forma isolada, mas, sim, à luz das propostas de descentralização das políticas e da participação dos entes subnacionais, para que cheguem aos cidadãos, conforme preceitua a Constituição Federal.

Esses princípios normativos materializam os casos analisados neste artigo. Parte-se de dois pontos: primeiro, o fato de que a política pública de esporte e lazer não possui um formato coordenado, o que a torna “dependente” de iniciativas pontuais, na forma de “programas” e “projetos”. Segundo, em decorrência do “somatório de ausências institucionais, como o subfinanciamento, a falta de burocracias, *expertise*, etc., se vale do amparo legal de parceria com IFES que possa conduzir um programa verticalizado. Esse desenho aponta um elemento analítico importante, que é a finitude dessas ações (os projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo vigoraram por 24 meses, entre 2017 e 2019). Ou seja, dada a baixa institucionalidade das políticas de esporte e lazer, acabam por serem conduzidas a reboque de iniciativas pouco coordenadas, sendo, que na materialização dos projetos, tais iniciativas perdem a capacidade de tornarem-se políticas públicas duradouras.

4 RESULTADOS

4.1 Estrutura organizacional do Ministério do Esporte

Nesta seção, buscou-se descrever a estrutura do órgão responsável pela formulação e coordenação dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”, com destaque para o quadro de servidores e o orçamento da pasta, dimensões importantes para que se possa compreender a capacidade instalada do governo federal para responder pelas políticas nacionais de esporte e lazer.

Desde 2011, até a sua extinção em 2019, o ME se organizou em três secretarias. Uma dessas secretarias, a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), cujo objetivo se centrava no desenvolvimento da prática esportiva, privilegiando o sistema de ensino e do esporte de participação (como forma de lazer) (SILVA *et al.*, 2015), foi a responsável pela formulação e coordenação dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”.

Em termos operacionais quanto ao funcionamento da pasta ministerial, em 2018, período de implementação dos projetos, o quadro funcional do ME era composto por 248 servidores, sendo 72 efetivos e 107 sem vínculo direto com o ministério. Os demais se encontravam nas condições de exercício provisório, ou descentralizados e requisitados (BRASIL, 2018; SILVA *et al.*, 2015).

Em grande parte, os funcionários da SNELIS, secretaria responsável pelo acompanhamento dos projetos, eram pagos, como bolsistas, por meio dos convênios com as universidades UFMG e UFRGS (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). Esses dados dão conta de uma burocracia em nível federal relativamente frágil, se considerados os servidores com vínculos duradouros em relação ao total dos quadros do ME.

Quanto à execução financeira, no ano de 2017, o valor total empenhado pelo ME foi de R\$1.464 bilhão (os valores não foram deflacionados). Desse total, R\$740,6 milhões foram destinados à SNELIS. No ano de 2018, houve uma redução no orçamento da SNELIS que contou com um montante de R\$495,2 milhões, sendo 25% desse montante investidos em projetos de esporte, lazer e inclusão social, nos quais se incluem o Projeto Piloto Esporte e Cidadania e o Virando o Jogo (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018).

Segundo Carneiro *et al.* (2019), a partir da análise dos recursos investidos no ME no período de 2003 a 2018, verifica-se que, no Governo Michel Temer, houve uma redução importante no orçamento da pasta. Inclusive, os autores destacam que uma das iniciativas do governo foi a homologação da Medida Provisória (MP) nº 841/2018,

que revogou todos os recursos de concursos prognósticos e loterias que a Lei Pelé garantia ao ME, com o intuito de destinar os recursos para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Após ampla mobilização do setor esportivo no sentido de reverter a referida MP, depois de 50 dias foi editada a MP nº 846/2018 que depois foi convertida na Lei nº 13.756/2018. Se em um primeiro momento o ME correu o risco de ficar sem recursos de loterias e concursos prognósticos, posteriormente conseguiu garantir apenas parte dos recursos (CARNEIRO *et al.*, 2019).

O que era para ser uma perda generalizada de orçamento resultou em uma queda nos recursos destinados à pasta. Portanto, não há o que comemorar. Assim, a coordenação dos projetos do ME se deu por uma área que, historicamente, se depara com problemas estruturais, como a ausência de um sistema nacional de coordenação da política, o subfinanciamento e a fragilidade das estruturas burocráticas (TEIXEIRA *et al* 2016; MASCARENHAS, 2016).

Por fim, autores como Mascarenhas (2016) e Carneiro *et al* (2019) apontam que a prioridade da agenda esportiva não tem sido a ampliação do acesso ao esporte, e sim os investimentos em infraestrutura esportiva e a realização de megaeventos esportivos, sendo de forma secundária o gasto com programas sociais de esporte e lazer. Filho (2019) ainda denuncia o volume orçamentário irrisório e desrespeitoso repassado ao Ministério do Esporte ao longo dos anos e alocado nos projetos sociais esportivos. A partir dessa estrutura burocrático/financeira é que se analisa a implementação dos dois projetos sociais desenvolvidos em parceria do ME e IFEs.

4.2 A formulação dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”

Como já foi exposto, a SNEELIS foi a secretaria responsável pela formulação e coordenação dos Projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo. Os projetos foram desenvolvidos no período de 2017 a 2019. Ao longo desse período, a pasta foi comandada por figuras do meio político, sem vivência na área. O perfil dos gestores que ocuparam o ministério nesse período, sobretudo na SNEELIS, não contemplava formação e experiência na área de esporte e lazer, circunstância, portanto, compatível com uma indicação exclusivamente política para o preenchimento dos cargos de ministro e secretário.

Sabe-se que, apesar de serem cargos de confiança, a junção das dimensões técnico-política nessas funções de liderança tem efeitos na profissionalização da burocracia e institucionalização de uma determinada área (COSTA, 2011). A

fragilidade da burocracia do ME expressa nos tipos de nomeações considerados, atrelada à carência de uma política nacional de esporte e lazer consolidada e à ausência de mecanismos formais de controle social, aumenta a chance de a área ser capturada por interesses que rompam com a concepção universal de direito, além de criar uma seara fértil para a execução de projetos e ações focalizados e emergenciais de esporte e lazer, que atuam na contramão da consolidação de uma política nacional da área.

Neste caso sob análise, houve a escolha de um secretário com experiência na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro e que, posteriormente, assumiu o cargo de Ministro do Esporte. Isso indica uma consonância com a proposta do governo federal de combate à violência no estado, que se deflagrou no programa emergencial de ações sociais para o Rio de Janeiro. A representação estratégica de políticos do estado na gestão da pasta coincide com o momento em que o Rio de Janeiro foi sede das Olimpíadas e se deparou com uma forte crise da segurança pública, como será melhor detalhado adiante.

Nessa conjuntura política é que se deu a implementação dos programas formulados pelo ME, sob a coordenação da SNELIS, e que incluía uma dimensão intersetorial, em especial com a política de segurança pública, nos municípios do estado do Rio de Janeiro.

Segundo os entrevistados, a origem do projeto Esporte e Cidadania, posteriormente utilizado nas ações emergenciais no Rio de Janeiro, se vincula à identificação, na SNELIS, de um projeto encaminhado pela UFF, relacionado ao Programa Segundo Tempo (PST). Esse projeto em questão tinha articulação com medidas socioeducativas, o que o tornava adequado à demanda do então secretário, que buscava o desenvolvimento de ações no estado do Rio de Janeiro, como ilustra um dos relatos.

De acordo com os dizeres do Entrevistado 1, “(...) constataram que já havia um projeto “na gaveta”, de caráter socioeducativo, vinculado ao Programa Segundo Tempo que previa o atendimento de jovens em conflito com a lei”. Ainda segundo o entrevistado 1, “(...) ao tomar conhecimento da existência do projeto, o secretário nacional indicou os potenciais parceiros com experiência na implantação e desenvolvimento de políticas voltadas a esse público alvo. Tratava-se da Universidade Federal Fluminense”. Ao que parece, há nesses relatos uma clara subordinação (ao menos de interesses) na implementação desse projeto, cujo foco remete à segurança pública, e o esporte entra como estratégia para ações de combate à

violência. Além disso, a fala do entrevistado demonstra a decisão, vertical, de utilização de uma forma já habitual de parceria, a das universidades federais.

Desta forma, com base em um projeto já existente, que foi redesenhado para servir aos propósitos daquele momento, surgiu o projeto Esporte e Cidadania, em 2016, sob a coordenação da SNELIS, na gestão do secretário Leandro Cruz. Ressalte-se, conforme entrevista citada adiante, que um servidor ligado à UFF participou desse redesenho. Situação que remete ao modelo *garbage can* desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), de como as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas (SOUZA, 2006). Pode-se dizer, adicionalmente, como destaca Gomide (2014), que as políticas públicas fornecem uma base de orientações para as ações dos grupos de interesse.

A ausência de diretrizes e atribuições claras na política de esporte e lazer amplia a possibilidade de que a tomada de decisão das políticas se dê em condições aparentemente “amadoras”. O objetivo do projeto passou a ser a implementação de núcleos de esporte e lazer para populações de 6 a 21 anos em situação de vulnerabilidade social no estado do Rio de Janeiro, incluindo-se o atendimento a jovens em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Segundo Guirra e Filho *et al.* (2020),

(...) o então Ministro do Esporte Leonardo Picciani afirmou que: [...] a prática esportiva é uma das principais ferramentas de transformação de jovens. Fala corroborada pelo Secretário Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social do ME, Leandro Cruz, ao reiterar que: o programa é fundamental para o desenvolvimento social e para a segurança pública do estado do Rio de Janeiro (2020, p.11).

Tais apontamentos evidenciam o rumo das discussões sobre o problema da segurança pública no estado do Rio de Janeiro, que se agudizou de tal forma a levar à adoção do procedimento de intervenção federal no município do Rio de Janeiro, com base na Constituição Federal de 1988, em 2018 ⁵.

4.3 A implementação dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”

Na implantação dos projetos, a articulação com o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), vinculado à Secretaria Estadual de Educação e

⁵ Ver Decreto nº 9.288 de fevereiro de 2018.

responsável pelas medidas de internação e semiliberdade, foi feita diretamente pelo Secretário do Esporte, conforme entrevista:

O Secretário Nacional fez um primeiro contato com os gestores do DEGASE, assim como, com o Sr. Antônio⁶, que posteriormente assumiu a coordenação geral dos projetos, e que já havia atuado em uma unidade do DEGASE. Naquele momento, o Sr. Antônio Vieira estava vinculado à Universidade Federal Fluminense (UFF), tendo colaborado na readaptação da proposta (Entrevistado 1).

De acordo com o Entrevistado 1, o Sr. Antônio Vieira, um funcionário efetivo da UFF, apresentava uma longa experiência profissional junto ao DEGASE, além de trânsito junto à equipe do ME, a partir da implantação e desenvolvimento de programas sociais dessa pasta (por meio de editais públicos), como o Projeto Segundo Tempo (PST) e Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Cenário favorável à articulação de ações do esporte com a segurança pública do estado.

O projeto piloto do Esporte e Cidadania teve início em abril de 2017, como resultado do trabalho iniciado em 2016 (redesenho de um projeto que já se encontrava na SNELIS). Como já mencionado, nesse momento, o Rio de Janeiro vivia uma crise na segurança pública, abrindo espaço para uma intervenção federal nas áreas de maior conflito. O contexto dessa crise levou o governo federal a publicar o decreto de ações emergenciais de nº 9.197, em novembro de 2017, em paralelo a um decreto de segurança pública (BRASIL, 2017).

Como o ME já desenvolvia o projeto Esporte e Cidadania, que atendia o público em questão, atuando em consonância com o decreto, a estratégia do Secretário Nacional foi potencializá-lo, ampliando para todas as unidades de internação e semiliberdade do Rio de Janeiro, alcançando, inclusive, outros municípios fluminenses (Entrevistado 1).

Assim, o projeto Esporte e Cidadania, que já desenvolvia ações pensadas em conjugação com o problema da segurança pública, foi incorporado às ações emergenciais. A partir do edital voltado para ações emergenciais, o projeto piloto do Esporte e Cidadania, que já havia implementado, em 2017, 56 núcleos, sendo nove nas unidades do DEGASE, foi expandido para mais 100 núcleos, totalizando 156, ofertando atividades esportivas, lutas e artes marciais. O projeto visou atender cerca de 15.600 crianças, adolescentes e jovens (de 6 a 21 anos) distribuídos nos 156 núcleos, sendo: 131 núcleos em comunidades em vulnerabilidade social e 25 núcleos em Unidades de Internação e Semiliberdade (Brasil, 2018a), em municípios do estado do Rio de Janeiro.

⁶ Os nomes dos entrevistados são fictícios para manter a confidencialidade das fontes.

Em 2018, o ME foi contemplado com novos recursos para desenvolver mais um projeto no âmbito das ações emergenciais, o que deu ensejo à criação do projeto Virando o Jogo, que objetivou ampliar ações de esporte, lazer e cultura para a população do estado do RJ. O projeto trazia algumas mudanças incrementais em relação ao Esporte e Cidadania, especialmente a ampliação do público-alvo, que abrangia todas as idades. A meta era a implantação de 60 núcleos no estado do Rio de Janeiro e o atendimento de 18.000 beneficiários (BRASIL, 2018b).

Em um contexto de frágeis mecanismos institucionais e da ausência de uma política nacional coordenada que ditasse os rumos para a implementação de políticas de esporte e lazer, a SNEELIS optou pela utilização de convênios por meio de TEDs com universidades federais para a execução dos projetos “Esporte e Cidadania para Todos” e “Virando o Jogo”. Soma-se a isto a debilidade técnica, administrativa e financeira dos municípios para a execução das políticas de esporte e lazer (SANTOS *et al.*, 2018).

Segundo o Entrevistado 2 *as prefeituras do Rio de Janeiro* [dos municípios] *estavam em calamidade pública, precisávamos de celeridade na execução das ações*. Desta forma, tem-se, de um lado, uma fragilidade da própria política de esporte e lazer, em sua dimensão institucional, embora legalmente constituída, e, de outro lado, o caráter emergencial das ações e seu curto prazo de vigência, em um contexto de fragilidade dos municípios. Assim, foram celebradas as parcerias com a UFF e, também, com a UFMG, como será detalhado adiante, instituições que serviram de ponte para a execução das ações junto aos municípios. Ressalte-se a existência de uma trajetória de parceria dessas IFES com o ministério, como será abordado.

No período de 2012 a 2018, o ME realizou 337 convênios por meio de TEDs, totalizando um repasse de cerca de R\$1,5 bilhão e meio, o que evidencia a recorrência a esse mecanismo de descentralização na condução das políticas públicas pela pasta (BRASIL, 2020). Os agentes executores, no caso, a UFF e a UFMG, desenvolvem ações em parceria com as secretarias do MEC desde 2010. De acordo com dados oficiais do Ministério, no período de 2013 a 2018 foram celebrados 29 TEDs com as duas universidades, sendo 12 com a UFMG e 17 com a UFF, totalizando um repasse de R\$118 milhões (BRASIL, 2020). As IFES, assim, acabam por compor um desenho institucional em conjunto com o Ministério, que já dura alguns anos.

Nesse percurso, desde a vigência das TEDs, no caso da UFF, trata-se de uma IFES com *expertise* nessa modalidade de intervenção. Desta forma, em 2017, quando o ME firmou convênio com a UFF, essa universidade já possuía vivência em parcerias

na execução de diferentes programas sociais, dentre eles o Programa Segundo Tempo (PST) e o Esporte e Lazer da Cidade (PELC), inclusive no desenvolvimento de ações voltadas para jovens em conflito com a lei. A UFF representava, assim, um potencial parceiro na administração, organização e implementação dos núcleos dos programas – Esporte e Cidadania Para Todos e Virando o Jogo.

No caso da UFMG, processos formativos de acompanhamento e avaliação, bem como de memória dos programas de lazer da SNELIS, fazem parte do seu escopo desde 2010. Essa IFES passou a auxiliar na qualificação das propostas político/pedagógicas dos projetos Esporte e Cidadania e Virando o Jogo, para garantir formação (presencial e à distância), monitoramento e avaliação, e memória das ações. De forma associativa, a UFRJ foi convidada pela UFMG, por meio de convênio de cooperação entre as duas universidades, a colaborar na formação no âmbito dos projetos, sobretudo devido ao fato de estar localizada no estado do Rio Janeiro e possuir *expertise* na área do lazer.

Em termos operacionais a UFF teve autonomia decisória para recrutar os profissionais que iriam operacionalizar os núcleos de implementação dos projetos, bem como para articular com os poderes locais a seleção dos lugares em que ocorreria a oferta de atividades de esporte e lazer. Juntamente com a participação da UFMG e da UFRJ, ocorreu um processo de descentralização da gestão da condução dos dois projetos de esporte e lazer, sem relação direta entre o Ministério e governos locais dos municípios nos quais as ações foram desenvolvidas. O que ocorreu foi uma parceria entre órgãos ligados à administração federal, ME e universidades federais, em especial no que se refere à UFF, encarregada da implementação dos núcleos.

Quanto aos recursos destinados aos projetos Esporte e Cidadania para Todos e Virando o Jogo, o valor investido foi de R\$19,7 e R\$16,3 milhões (em valores não deflacionados), respectivamente (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). No período de vigência dos projetos, entre 2017 e 2019, o Esporte e Cidadania implementou 156 núcleos em 44 municípios do estado do Rio de Janeiro, sendo 25 núcleos nas unidades do DEGASE, atendendo, nesse período, 13.566 beneficiados na faixa etária de 6 a 21 anos (SILVA *et al.*, 2019). Nos 24 meses de vigência do projeto, foram contratados 726 profissionais que atuaram diretamente nos núcleos, e uma equipe gestora composta de 18 profissionais, sendo um gestor, oito coordenadores e nove técnicos (SILVA *et al.*, 2019).

Para o desenvolvimento do projeto Virando o Jogo houve a contratação de 480 profissionais vinculados aos núcleos, além de uma equipe gestora composta por 18

pessoas, sendo um gestor, 11 coordenadores de área e seis técnicos (BRASIL, 2018). Os núcleos foram implantados nas áreas definidas pelo Programa Emergencial de Ações Sociais para Cultura da Paz, em locais dotados de capacidade de execução da UFF, em 21 cidades do estado do RJ, em sua maioria, as mesmas que desenvolviam o projeto esporte e cidadania. Conforme dados cadastrados no sistema, a meta de implementar 60 núcleos foi alcançada. No entanto, o número de 9.323 beneficiados atendidos representou pouco mais de 50% da meta original de atendimento (de 18 mil) (SILVA *et al.*, 2019).

A UFMG em parceria com a UFRJ realizou a formação de mais de mil profissionais envolvidos nos dois projetos, por meio de módulos presenciais, e fez o acompanhamento pedagógico dos núcleos em ambos os projetos com visitas *in loco* (SILVA *et al.*, 2019). A universidade ainda atuou no monitoramento dos projetos, com a criação de sistemas específicos para o registro das ações, emissão de relatórios e avaliação dos resultados.

Embora o contexto político indicasse uma mudança de rumo da área do esporte e lazer, em decorrência do processo de impeachment ocorrido em 2016, da troca de governo, e de incertezas sobre a manutenção da pasta federal e possíveis cortes no financiamento e/ou ações em andamento (STAREPRAVO *et al.*, 2019), o cenário de crise política e social somada à falência da segurança pública no estado do Rio de Janeiro mobilizou a execução de um programa federal de ações emergenciais e focalizadas, com a participação do Ministério do Esporte por meio dos projetos analisados.

No que diz respeito à execução desses projetos com a participação das universidades, vale ressaltar que o governo de Michel Temer manteve a continuidade dos convênios com as IFES, pela via da celebração de TEDs, o que viabilizou a implementação dos projetos emergenciais. As IFES contaram com a mesma autonomia que dispunham nas demais ações que desenvolviam em outras gestões, sobretudo quanto à formação dos profissionais implementadores dos projetos e o monitoramento das ações. Obviamente reguladas pelos critérios de conveniamento. Ou seja, a relação entre o ministério e as universidades parceiras não se modifica nesse momento, tal como viria a ocorrer posteriormente no governo Bolsonaro, e a proposta executada continha em sua base todos os fundamentos de direitos, participação social e equidade, que orientam a concepção mais avançada de políticas de esporte e lazer, não obstante seu caráter focalizado e emergencial (RELATÓRIO, 2018).

Vale ressaltar que as demais políticas sociais inseridas nas ações emergenciais receberam recursos do programa emergencial, por meio de mecanismos formais de repasse dirigido aos equipamentos públicos já existentes nos municípios, como sucedeu na saúde, na assistência social e na educação (RELATÓRIO, 2018), o que não ocorreu com os projetos de esporte. As diferentes formas de repasse financeiro retratam a fragilidade da política, em última instância, emergem diante da ausência de oferta institucionalizada de ações de esporte e lazer nos estados e municípios somada à frágil pactuação entre os entes federados. Esse cenário restringe a política de esporte e lazer à execução de projetos focalizados e pontuais, com recursos esporádicos, impermanentes e com risco, inclusive, de uso em barganhas políticas. Justamente nessa conjuntura é que os projetos analisados foram implementados.

5 Discussão

O ME, responsável pela formulação e coordenação do projeto Esporte e Cidadania e do projeto Virando o Jogo estava alocado em uma pasta pequena, com uma burocracia reduzida e orçamento relativamente baixo, o que impacta diretamente na capacidade de coordenação da política. Esse cenário reflete diretamente na condução dos programas e projetos de esporte e lazer formulados e implementados pelos governos e órgãos não estatais, sobretudo no que diz respeito à cobertura das ações, à continuidade e às formas descentralizadas de implementação.

Recorde-se que o ritmo e abrangência da descentralização de políticas sociais são afetados pelas barganhas federativas o que leva a inferir que as capacidades da pasta adquirem relevância nesse contexto (ARRETCHE, 2000; ABRÚCIO, 2005). Pelo lado dos municípios, a literatura aponta uma grande heterogeneidade em suas capacidades instaladas (ARRETCHE, 2000; ALMEIDA, 1995). Farah (2001) argumenta que o processo de transferência de atribuições e competências do governo central e dos governos estaduais para os governos municipais encontra-se inconcluso, coexistindo com ambiguidades que dificultam a maior efetividade das políticas. Segundo a autora, a forma como se dá a descentralização de políticas sociais é afetada pela dinâmica político/social inerente a cada localidade, em um contexto em que as capacidades municipais são bastante diversificadas, e isso reforça a necessidade de políticas de coordenação de governo em níveis mais abrangentes.

Devido à ausência de um sistema nacional da área, e ou de definições claras das atribuições dos entes federados sobre essa política pública, as ações de nível federal

são geralmente desarticuladas do poder local, sobretudo das políticas existentes nos municípios. Como afirma Menicucci (2008), há uma política nacional embrionária sobre o assunto para nortear a formulação e implementação de políticas públicas em todo o país, e, por conseguinte, o governo federal atua pontualmente na coordenação de algumas ações da política.

No caso deste estudo, verifica-se a inexistência de participação direta dos governos municipais na condução dos projetos, considerando que a sua execução foi conduzida pela UFF, que fez a mediação com os municípios, o que demonstra uma fragilidade do pacto federativo na área do esporte e lazer (SANTOS, 2019), e a ausência de uma descentralização coordenada na área. Essa situação é traduzida nos convênios entre a esfera federal e as universidades públicas para a implementação de ações da política, que se deram ao largo da pactuação com as esferas subnacionais.

Esse arranjo de implementação por meio de TED, no caso específico da área, reflete as fragilidades na política de esporte e lazer, tanto em relação à ausência de uma política nacional pactuada, quanto à instabilidade das fontes de financiamento da área, mormente oriundas de emendas parlamentares ou decretos emergenciais, como ilustrado nesses projetos. Os recursos que chegam de forma pulverizada e amiúde, carimbada, poderiam compor a dotação global para o setor, distribuídos conforme uma política nacional democrática, participativa e descentralizada.

Autores como Silva *et al.* (2015) tecem críticas sobre a tendência das políticas de esporte e lazer implementadas pela esfera federal e referem-se ao fato de grande parte das ações, projetos e programas serem desenvolvidos de maneira focalizada, em detrimento de ações mais estruturais e universalizantes em prol do acesso ao esporte e lazer.

Afinal, não se pode afirmar tais resultados para o caso deste estudo, uma vez que o escopo do artigo esteve centrado na análise das condições institucionais de formulação e implementação pela via dos TEDs para a execução dos projetos Esporte e Cidadania para Todos e Virando o Jogo, em um contexto emergencial. Mas é importante ter em conta que esses elementos da análise são relevantes no contexto da baixa institucionalização da política de esporte e lazer, em particular na perspectiva de um direito social, como preceitua a CF/88.

Por outro lado, esses projetos demonstram a capacidade do governo federal, em parceria com as universidades, de implantar projetos em uma conjuntura de ações emergenciais, o que também contribuiu para que as opções de parceria não

contemplassem diretamente os municípios (UGHARY, 2019; STAREPRAVO, 2018; SANTOS *et al.*, 2015; SANTOS *et al.* 2017).

Destaca-se nesse processo de implementação dos programas públicos o papel da UFF com a capilaridade na implementação dos núcleos em mais de cinquenta municípios do estado do Rio de Janeiro (em um total de 92 municípios do estado), prioritariamente em territórios de vulnerabilidade social e nas 25 unidades de internação do DEGASE (RELATÓRIO, 2018). Em 24 meses os projetos alcançaram mais de 25 mil beneficiados (SILVA *et al.*, 2019). Vale ressaltar que a UFF é uma das universidades mais interiorizadas do país. Além da sede em Niterói, a instituição possui unidades acadêmicas em mais de trinta municípios do interior do Rio de Janeiro. Sem dúvida essa rede regionalizada da universidade favoreceu a implantação dos núcleos nos diversos municípios do estado. Somado à atuação da UFF, ressalta-se o convênio com a UFMG, universidade com *expertise* na formação pedagógica de projetos sociais de esporte e lazer, responsável pela formação dos profissionais dos projetos e pelo monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

Em 2019, os projetos foram finalizados, concomitantemente à ocorrência de mudanças de ordem política e administrativa no governo federal, dentre elas a extinção do ME e sua substituição pela Secretaria Especial de Esporte. As mudanças na pasta impactaram na forma abrupta de conclusão das ações dos projetos, inclusive devido à saída de praticamente todos os profissionais do Ministério responsáveis pelo acompanhamento dos convênios. Vale destacar que muitos desses profissionais atuavam como bolsistas dos convênios, pagos pelas próprias universidades parceiras, o que confirma a fragilidade da estrutura burocrática responsável pela gestão das políticas nacionais de esporte e lazer (BRASIL, 2018).

Diante dessa forma de execução descentralizada de ações de esporte e lazer há de se indagar como as /potencialidades oriundas de parcerias com universidades públicas, tais como a flexibilização e celeridade dos processos administrativos, a *expertise* dos profissionais, a produção de conhecimento científico na área, pode corroborar com uma descentralização coordenada e pactuada entre os entes federados, sobretudo em articulação com estados e municípios, em prol de fortalecimento da política de esporte e lazer.

6 Considerações finais

O desenho dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo” traz uma atuação intersetorial, além da oferta de uma gama de atividades de esporte e lazer à população em situação de vulnerabilidade social no estado do Rio de Janeiro.

Constata-se que o tipo de convênio utilizado, pelas parcerias com IFES, viabilizou a contratação de docentes e técnicos qualificados para desenvolver as ações previstas no TED, de forma célere e com autonomia relativa de execução. Os projetos implementados, apesar do caráter focalizado, dispuseram de um desenho de acesso ao esporte e lazer orientado pela diversidade de modalidades ofertadas, pela qualidade técnica dos recursos humanos contratados e, ainda, pela proposta de intersetorialidade, no caso do Esporte e Cidadania, que selou parceria com a diretoria responsável pelas medidas socioeducativas e com a assistência social.

Porém, a frágil articulação com o poder público municipal, especialmente prefeituras, reforça o caráter de ação pontual e disruptiva, demonstrando que o projeto atuou na contramão das diretrizes de descentralização coordenada para a consolidação da Política Nacional de Esporte e Lazer.

O maior gargalo tem sido a ausência de continuidade das ações, que geralmente contam com um prazo definido para sua execução, com um repasse financeiro pontual e com um fim certo de sua duração. Essas fragilidades são consistentes com as condições de baixa capacidade, em nível nacional, de coordenação e articulação de ações na área de esporte e lazer, como se verifica, em especial, em relação à estrutura burocrática e às formas de financiamento da política. Consequência da própria estrutura do estado em relação à política de esporte e lazer.

Considerando que se trata de ações de esporte e lazer municipalizadas, sob a gestão da UFF, é importante a compreensão mais ampla do potencial de resposta das universidades quanto à qualidade dos serviços entregues e seu grau de cobertura. Além da celeridade constatada das ações desenvolvidas nas parcerias por meio de TEDs, é fundamental verificar as vantagens e desvantagens desse modelo de descentralização se comparado ao convênio direto com os governos municipais.

Por fim, resta saber se a conclusão dos prazos de execução dos projetos, definidos pelo governo federal, significou a interrupção completa das ações nas esferas locais. Ou seja, se de alguma forma, as cidades que implementaram os núcleos de esporte e lazer encamparam as ações no sentido de darem algum tipo de continuidade ao atendimento às cerca de 27 mil pessoas beneficiadas. Tais indagações são

instigantes e podem compor o objeto de novos estudos sobre a implementação de ações na área de esporte e lazer.

Referências

ABRÚCIO, F.L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, M.H.T. d. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 28 (10), 88-108, 1995.

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 3-40, 1995.

ARRETCHE Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Editora Revan, 2000.

ARRETCHE M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, .18(2):17-26, 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BICHIR, Renata Mirandola. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes. O Brasil em perspectiva comparada**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro. URL: <http://www.ipea.gov.br>. 2016, P. 325 a 359.

BRASIL. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Senado Federal**; 1988.

BRASIL. Decreto nº 9197, de 14 de novembro de 2017. Institui o Programa Emergencial de Ações Sociais para o Estado do Rio de Janeiro e os seus Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF 2017

BRASIL. Lei 8.958 de 20 de dez de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF 1994.

BRASIL. Manual de Transferências Voluntárias de Recursos. Ministério dos Esportes. Brasília, DF 2016. p. 11.

BRASIL. Ministério do Esporte [homepage na internet]. Termos de Cooperação [acesso em 12 de abril]. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/termos-de-cooperacao>.

BRASIL. Ministério do Esporte [homepage na internet]. Esporte, educação, lazer e inclusão social. [acesso em 20 de fev de 2020]. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social>

BRASIL. Ministério do Esporte [homepage na internet]. Institucional. [acesso em 20 de abril de 2020]. Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/acesoInformacao/institucional/default.jsp>

BRASIL, 2017. (homepage da Secretaria Especial do Esporte. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/ultimas-noticias/209-ultimas-noticias/57960-retrospectiva-2017-principais-aco-es-e-projetos-do-ministerio-do-esporte>). Acesso em 22.12.2020).

BRASIL. Projeto Piloto Esporte e Cidadania. Documento Orientador. Ministério dos Esportes: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; 2018.

BRASIL. Projeto Piloto Virando o Jogo. Documento Orientador. Ministério dos Esportes: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; 2018.

BRASIL. Relatório de Gestão do Ministério dos Esportes. Brasília, DF 2003.

BRASIL. Relatório de Gestão do Ministério dos Esportes. Brasília, DF 2018.

BRASIL. Relatório de Gestão do Ministério dos Esportes. Brasília, DF 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. Decreto número 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.

COSTA, L.A. **Insulamento burocrático, autonomia do estado e inserção social: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS**. Tese de Doutorado. UFMG, EEEFTO. 2011.

COSTA B.L.D.; PALOTTI, P.L.dM. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polít.** 19 (39);211-35, Jun 2011.

DUARTE R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educ. Rev.** Curitiba, n. 24: 213-25, 2004.

EVANS, P. **Embedded autonomy and industrial transformation**. Princenton University Press, 1995.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, 35(1):119-44, 2001.

FERNANDES, N. **UFF e UFMG desenvolvem Projeto Esporte e Cidadania no estado do Rio de Janeiro**, 2019 [acesso em 23 de mar de 2020]. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/ultimas-noticias/209-ultimas-noticias/58923-uff-e-ufmg-desenvolvem-projeto-esporte-e-cidadania-no-rio-de-janeiro>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional: as agências reguladoras de transportes no Brasil. **Dados**. Vol. 57, no. 3. Rio de Janeiro, 2014. <https://doi.org/10.1590/00115258201426>

GUIRRA, F.J.S.; FILHO, L.C. Direita, volver! Forças no esporte e... na educação: a militarização da sociedade brasileira em marcha. **Revista Panorâmica**. ISSN 2238-9210. Edição Especial, 2020.

KHALIFA M.P. **Atuação do Estado de Minas Gerais nas Políticas Públicas de Esporte e de Lazer no período de 2012 a 2018**: os efeitos práticos frente à ausência de uma coordenação intergovernamental na área. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG 2019.

LIMA W.Pd. **Gestão dos recursos por termo de execução descentralizada nas Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, 2018.

MACHADO J.A.; PALOTTI P.L.dM. Entre Cooperação e centralização. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **RBCS**, 30(88):61-82, 2015.

MELO, Marcelo de Paula. **Esporte e juventude pobre**: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

MENICUCCI T. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: Isayama, Hélder F.; Linhales, Meily A.(org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.179-202, 2008.

MENICUCCI T. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: Isayama, HélderF,; Linhales, Meily A.(Org.) **Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 136-64, .2006.

PETERS, Guy. **The politics of bureaucracy**. Londres: Longman Publishers USA, 1995.

PINTOS, Ana Elenara S. **Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC**. Dissertação de Mestrado em Educação Física. Brasília: FEF, UNB, 2017. p.48.

SANTOS, E.S.dos. A descentralização em curso das políticas públicas de esporte e de lazer no estado do Piauí. **Pensar a Prática**, 22. <https://doi.org/10.5216/rpp.v22.52594>, 2019.

SANTOS E.S.d.; MENEZES V.G.d.; LIMA E.W.G. Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, 41(1):34-40, 2019.

SILVA S, COSTA, LA; ROCHA, F. Daniete, COSTA, Dario; MENEZES, Emanuel. Relatório de Monitoramento e Avaliação dos Projetos Emergenciais do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2019.

SIMONS, H. Case Study Research. **The Oxford Handbook of Qualitative Research**, 2014. p. 455.

SOUZA, Celina. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: Pires, Roberto; Lotta, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias de (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, p. 269 a 297. URL: <http://www.ipea.gov.br>, 2018.

TEIXEIRA, M. R., MATIAS, W. B., ATHAYDE, P. F. A., Mascarenhas, F. (2014). Política Social de Esporte e Lazer no Governo Lula: O Programa Esporte e Lazer da Cidade. LICERE - Revista Do Programa De Pós-graduação Interdisciplinar Em Estudos Do Lazer, 17(3), 134–161. <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2014.975>

VENTURA M.M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, 20(5):383-6, 2007.

AMARAL, S.C.F.; BORGES, C.N F.; SILVA, D.S. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**. São Paulo. v. 1, n. 29, p. 65 – 79, jan. / mar. 2015.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (Orgs.) **Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, P. 51 a 103. URL: <http://www.ipea.gov.br>, 2016.