



RAZÕES DE PARCERIAS ENTRE PREFEITURA E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS E CORPORATIVAS NUMA POLÍTICA SETORIAL DE ESPORTE E LAZER

Cindy Laupe Amaral Pacheco*
Carolina Caneva da Silva**
Raquel da Silveira***
Mauro Myskiw****

RESUMO

O objetivo do presente estudo foi compreender razões pelas quais, no contexto de uma Política Pública setorial, estabeleceu-se uma política de parcerias para entrelaçar interesses da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) do Município de Canoas (gestão 2013-2016) e de um arranjo formado por Organizações de Serviços Públicos Não Estatais e Organizações Corporativas de Esporte e Lazer. Para isso, desenvolvemos um estudo qualitativo baseado na produção de dados empíricos através de entrevistas com gestores que, no período investigado, mantinham vínculo com a SMEL e com Organizações parceiras. Também utilizamos documentos como fonte empírica. O conteúdo das entrevistas e dos documentos foram analisados a partir de seus conteúdos. Os processos analíticos nos possibilitaram formular duas categorias: projetos e parcerias como alternativas para o setor; captação de recursos através de serviços sociais. Concluímos que as razões mostram a centralização no poder executivo municipal e na importância das Entidades em desenvolver processos de governança alinhados às demandas dos editais. O não aparecimento de conteúdos relacionados à dimensão sociopolítica nos levou a problematizar sobre o distanciamento das ações que se direcionam para a superação de contradições e conflitos sociais.

Palavras-chave: Política Pública; Esporte; Lazer; Gerencialismo.

REASONS FOR A CITY'S PARTNERSHIPS WITH NON-STATE PUBLIC ORGANIZATIONS
AND SPORTS AND LEISURE ORGANIZATIONS IN A SECTORIAL POLICY

ABSTRACT

This study looked into the reasons why partnerships were established in the context of a sectorial public policy to link interests of the Canoas Municipal Department of Sports and Leisure (SMEL)

* Mestre em Ciências do Movimento Humano pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Proprietária e gestora da empresa CAP Projetos Esportivos. E-mail: cindymaralpaccheco@yahoo.com.br

** Licenciada em Educação Física pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: carolcaneva@gmail.com

*** Doutora em Ciências do Movimento Humano pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Ajunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: raqufrgs@gmail.com

**** Doutor em Ciências do Movimento Humano pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Ajunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: mauro.myskiw@ufrgs.br

(2013-2016) and an consortium formed by so-called Non-State Public Service Organizations and Sports and Leisure Organizations. We conducted a qualitative study based on production of empirical data through interviews with policy managers who, during the period under investigation, maintained links with both the Department and partner organizations. We also used documents as empirical sources. Interviews and documents were analyzed based on their content. The analytical processes enabled us to design two categories: 1) projects and partnerships as alternatives for the sector; 2) fundraising through social services. We found centralization by the City Government and an important role played by the Organizations in developing governance processes aligned with the demands of Public Selection Procedures. The absence of any socio-political content led us to question how actions aimed at overcoming social contradictions and conflicts still have a long way to go.

Keywords: Public Policy; Sport; Recreation; Managerialism.

RAZONES PARA ESTABLECER COLABORACIONES ENTRE MUNICIPALIDAD Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS NO ESTATALES Y CORPORATIVAS EN UNA POLÍTICA SECTORIAL DE DEPORTE Y RECREACIÓN

RESUMEN

El objetivo del presente estudio fue el de comprender las razones por las que, en el contexto de una Política Pública sectorial, se estableció una política de colaboraciones para entrelazar intereses de la Secretaría Municipal de Deporte y Recreación (SMEL) del Municipio de Canoas (gestión 2013-2016) y de un conjunto formado por Organizaciones de Servicios Públicos No Estatales y Organizaciones Corporativas de Deporte y Recreación. Para ello, desarrollamos un estudio cualitativo basado en la producción de datos empíricos a través de entrevistas con gestores que, en el periodo investigado, mantenían vínculo con la SMEL y con Organizaciones asociadas. También utilizamos documentos como fuente empírica. Las entrevistas y los documentos fueron analizados a partir de sus contenidos. Los procesos analíticos nos posibilitaron formular dos categorías: proyectos y colaboraciones como alternativas para el sector; captación de recursos a través de servicios sociales. Concluimos que las razones muestran la centralización en el poder ejecutivo municipal y la importancia de las Entidades para desarrollar procesos de gobernanza alineados a las demandas de los edictos públicos. El hecho de no encontrar contenidos relacionados a la dimensión sociopolítica nos llevó a problematizar sobre el distanciamiento de las acciones que buscan la superación de contradicciones y conflictos sociales.

Palavras clave: Política Pública; Deporte; Recreación; Gerencialismo.

INTRODUÇÃO

A partir do pacto federativo inscrito na Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ser, de direito, politicamente autônomos (BRASIL, 1988). Num processo de descentralização foram ampliadas as responsabilidades, ficando sob sua competência também a execução das políticas sociais capazes de materializar direitos. Nesse contexto, não são poucos aqueles Municípios que passaram a operar processos gerenciais que tratam dos direitos sociais no escopo do movimento político da nova social-democracia, o qual tem procurado se materializar como terceira via (GIDDENS, 1999, 2007).

Também os entes federados mais locais têm incorporado esse movimento e, a partir dele, avançado em políticas públicas focalistas baseadas em práticas de administração pública gerencialistas. No Brasil, esse modelo de vertente gerencial foi implementado de maneira

mais robusta durante o (e a partir do) governo federal Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Assim como apresentado por Bresser-Pereira,

A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu a partir de meados dos anos 1980, foi uma resposta muito clara à 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. [...] completo essa análise para dizer que o inverso é também verdadeiro: a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do estado social e, dessa forma, neutraliza a busca sempre forte dos ricos de pagar menos impostos por meio da redução dos serviços sociais universais (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 148).

Uma das respostas chamadas de inovadoras, segundo Bresser-Pereira e Grau (1999), foi a reforma que conferiu maior relevância à atuação de Organizações de Serviços Públicos Não Estatais, operando nas áreas de educação, saúde e cultura, com o financiamento do Estado. Nas décadas de 1980 e 1990, diante dos avanços da proposta neoliberal e da incapacidade do Estado social-burocrático de dar respostas, é possível identificar um cenário de crise econômica nos países em desenvolvimento acentuado pelo crescente processo de globalização e dos próprios problemas do burocratismo, em que as organizações públicas não estatais e seus serviços sociais são alçadas como chaves para a garantia e ampliação de um Estado Social. Na perspectiva desses autores, elas representariam uma forma de ofertar serviços sociais de maneira mais eficiente e com maior amplitude, na medida em que induz competição entre as organizações não estatais pelos recursos Estatais, colocando, portanto, questões como orientações para demandas específicas, adaptabilidade, flexibilização das relações e controle social.

Nesse modelo, o Estado, normalmente através de processos de chamamento público e estabelecimentos de parcerias, descentraliza para o setor público não estatal a execução de serviços que não envolvem exclusivamente o exercício do poder de Estado, mas que podem ser subsidiados financeiramente pelo aparato estatal. Esse caminho não está isento de críticas. Uma delas é apresentada por Paula (2007), que considera esse modelo uma forma de manter, reforçar e cristalizar a dicotomia entre a política e a 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) e para a concorrência. Dessa forma, critica a autora, a democratização, a universalização e até mesmo o interesse público acabam perdendo espaço.

Colocado esse contexto e debate, destacamos que, devido à municipalização das políticas públicas e seus desafios, procuramos olhar para um desses entes do pacto federativo com o propósito de compreender de que forma estão sendo desenvolvidas as políticas sociais especificamente as políticas públicas de esporte e lazer e que instrumentos estão sendo utilizados para materializar tais direitos, com enfoque em estratégias gerencialistas da gestão pública. Referimo-nos, especificamente, à mobilização de Organizações Públicas Não Estatais na execução de serviços relacionados às Políticas Públicas de Esporte e Lazer, com o financiamento do aparato estatal.

A atuação de organismos privados sem fins de lucro na execução de políticas sociais vinculadas ao esporte e à 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. Os resultados desses estudos apontam para processos de concentração e de desigualdade no que diz respeito às regiões brasileiras.

Todavia, além de olhar para as Organizações Públicas Não Estatais, no que diz respeito ao acesso a fundos públicos para a execução de serviços esportivos e de lazer, a presente pesquisa também voltou seus esforços investigativos para a participação de outros dois atores: 1) as Organizações Corporativas Esportivas e de Lazer que também não são lucrativas, mas, diferente das Organizações Públicas Não Estatais, não são necessariamente de interesse público¹, pois existem para defender os interesses de um grupo, setor ou corporação; e 2) os próprios atletas que buscam diretamente recursos no aparato público para financiar suas atividades de treinamento e de participação em competições. Na realidade brasileira das políticas públicas de esporte e lazer é recorrente a participação desses dois atores.

Nessa direção, vale aqui apontar para instrumentos como a Lei 10.264/2001 denominada de Lei Agnelo-Piva, alterada pelas leis 12.395/2011, 13.146/2015 e 13.756/2018, que dispõem sobre o repasse de recursos arrecadados em concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal para Organizações Corporativas de Esporte, entre elas o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), o Comitê

¹ Ao destacarem e defenderem reforma administrativa gerencialista, Bresser-Pereira e Grau (1999) apontam para uma diferenciação. Uma Organização de Serviço Público Não Estatal é distinta de uma Organização Corporativa que também é Não Estatal. Ambas são de direito privado e não têm fins lucrativos, mas as primeiras estão voltadas para o interesse público pactuadas nos contratos com o aparato Estatal, enquanto as segundas existem para defender os interesses de um grupo, setor ou corporação.

Brasileiro de Clubes (CBC), a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE) e a Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU). Essas entidades esportivas corporativas recebem esses recursos públicos vinculados na fonte (recursos extraorçamentários) e se apropriam deles para desenvolver seus programas e projetos, devendo atender a diretrizes e a normas de governança pública.

Também vale destacar o acesso das Organizações Corporativas do Esporte ao fundo público através de Leis de Incentivo ao Esporte existentes no âmbito da Federação, de vários Estados e Municípios brasileiros, prevendo renúncias fiscais para empresas que apoiam projetos esportivos. Esses são os chamados gastos tributários dos aparatos de Estado, como, por exemplo, a Lei de Incentivo ao Esporte do Governo Federal, que prevê isenção de Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas (Lei nº 9.615/1998; Lei nº 11.438/2006), o Programa de Incentivo ao Esporte do Estado do Rio Grande do Sul – PRÓ-ESPORTE/RS, que prevê isenção de ICMS (Lei n. 13.924/2012; Lei n. 15.136/ 2018) e o Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte – PROESPORTE do Município de Porto Alegre, que prevê isenção de ISSQN e IPTU (Lei Complementar n. 530/2005; Lei Complementar n. 479/2007).

Sem esgotar a amplitude do fenômeno, com esses dados acima, queremos afirmar que têm sido criados uma série de dispositivos para materializar uma agenda de terceira via também para as/nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer, com o estabelecimento de práticas gerencialistas. É nessa linha de investigação que o presente estudo enveredou suas ações, procurando compreender as razões pelas quais, no contexto de uma Política Pública setorial, estabeleceu-se uma política de parcerias para alinhar/entrelaçar interesses da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) do Município de Canoas (gestão 2013-2016) e de um arranjo formado por Organizações de Serviços Públicos Não Estatais (OSPNEs) e Organizações Corporativas de Esporte e Lazer (OCELS).

Fundada em 1939, Canoas está situada no Estado do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Metropolitana, sendo o segundo mais populoso dessa região (IBGE, 2019). Conta com a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL), criada pela Lei 5363/2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2009) e define, na sua Lei Orgânica, que “é dever do Município fomentar e amparar o desporto, o lazer e a recreação, como direito de todos [...]” (CANOAS, 1990). A escolha por esse Município e, especificamente, essa gestão, ocorreu pela constatação de que, nesse período, houve uma opção evidente para a materialização de uma perspectiva gerencialista no que se refere à Política de Esporte e Lazer,

caracterizada pelo estabelecimento de uma política de parcerias para alinhar/entrelaçar interesses da SMEL/Canoas e de um conjunto formado por Entidades (OSPNEs e OCELS).

Investigando os dados disponíveis no Portal de Transparência do Município de Canoas², observamos que, na gestão 2013-2016, foram concedidos 15 auxílios para 5 Entidades, totalizando um valor de R\$ 388.621,73; foram formalizados 28 convênios com Entidades Esportivas, com a descentralização de R\$ 7.728.766,60 para 13 Entidades; e foi contratada uma Entidade (2015 e 2016) por um valor de R\$ 181.343,10, para que esta, por sua vez, contratasse pessoas (professores, coordenadores, auxiliares, administradores) e disponibilizasse veículo e espaço físico. Mais de oito milhões de reais, através de diferentes instrumentos, foram repassados para Entidades desenvolverem/administrarem ações da Política Pública Municipal de Esporte e Lazer. Para analisar as razões disso, como objetivos específicos, procuramos conhecer os argumentos apresentados por agentes que vivenciaram os processos vinculados ao Município/SMEL e às Entidades.

CAMINHOS METODOLÓGICOS

Para atender aos objetivos do estudo, optamos por 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 os fenômenos de determinada realidade, mas não sem um exercício interpretativo (TRIVIÑOS, 1987).

O estudo foi realizado no Município de Canoas, Estado do Rio Grande do Sul, no qual, conforme mencionamos, em termos de gestão pública gerencialista, na gestão 2013-2016, ocorreu um evidente enfoque na mobilização de Entidades. E, para investigar tais relações, considerando os vínculos com a Prefeitura, foram entrevistados o Ex-Secretário Municipal do Esporte e Lazer (gestão 2013-2016) e o Consultor de empresa privada contratada pelo Município para gestão de projetos esportivos (nessa gestão 2013-2016). Em relação aos vínculos com as Entidades (OSPNEs e OCELS) que interagem com a Prefeitura, buscamos investigar a Fundação La Salle e a Associação Kiai, ambas indicadas pelo Ex-Secretário Municipal da referida gestão como importantes parceiras. Foram entrevistados 03 dirigentes vinculados a essas Entidades, selecionadas pelos seus protagonismos na gestão das parcerias,

² Disponível em: <http://sistemas.canoas.rs.gov.br/transparencia/servlet/home>

sendo eles: o Coordenador Geral e o Coordenador da área de Esporte da Fundação La Salle (uma OSPNE); e um dirigente de uma Entidade Esportiva (uma OCEL).

Procurando manter o foco nas informações de interesse da investigação, as entrevistas foram orientadas por um roteiro construído em face dos objetivos específicos do presente estudo (conhecer e analisar as razões das parcerias no contexto de uma Política Pública setorial), sem fechar as possibilidades para tratar de outras questões e outros assuntos não previstos, procurando manter o foco nas informações de interesse da investigação. O processo para a realização das entrevistas foi iniciado por um primeiro contato com os interlocutores, com a apresentação de informações acerca da pesquisa e do que envolveria a participação.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente pela primeira autora desse texto, 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, novos contatos eram realizados via aplicativo *WhatsApp*® para buscar informações complementares. Optamos por não apresentar os nomes dos interlocutores, mas sabendo da possibilidade da identificação pelos seus vínculos com os cargos, entramos em contato com eles para verificar se concordavam com a publicação das informações nessas condições. Obtivemos o retorno do Ex-Secretário Municipal, do Consultor de empresa e dos Coordenadores vinculados à Fundação La Salle, os quais anunciaram sua concordância. Não obtivemos retorno do dirigente da Entidade Esportiva, o que nos levou a não identificar a instituição, visando garantir o anonimato da fonte.

Também utilizamos fontes documentais como suporte e aprofundamento dos conteúdos produzidos através das entrevistas. O processo analítico dos conteúdos das entrevistas e dos documentos foi baseado no conteúdo, numa perspectiva temática. Segundo Minayo (2004), essa técnica envolve analisar a estruturação das unidades de significado em torno de temas, estes normalmente constituídos na relação com o debate acadêmico existente. Segundo a autora, realizar uma análise de conteúdo temática numa perspectiva qualitativa, na alocação categorial das unidades, buscam-se eixos de significados capazes de propor um entendimento do fenômeno estudado. Esse processo envolve três etapas: a pré-análise (leitura flutuante e organização inicial); a exploração do material (operações de codificações); e a interpretação (a relação da empiria com o debate teórico-conceitual). Desenvolvemos as análises a partir desses entendimentos e fases.

AS RAZÕES DAS RELAÇÕES DE PARCERIAS

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise de conteúdo temático, tendo em vista o objetivo do estudo, isto é, de compreender as razões do desenvolvimento das parcerias nas políticas de esporte e lazer no município de Canoas/RS na gestão de 2013-2016. Os processos analíticos empreendidos nos possibilitaram formular duas categorias interpretativas (os “projetos e parcerias como alternativas para o setor” e “A captação de recursos através de serviços sociais”), cujas descrições e análises são trazidas nas duas subseções a seguir.

Projetos e parcerias como alternativa para o setor

Questionado a respeito do modelo de gestão, o Ex-Secretário explicou sobre a necessidade de reestruturação na SMEL, o que denominou de “modernização das rotinas e dos processos”, isso baseado num planejamento estratégico para contar com um órgão “mais leve”, “mais objetivo”, “mais eficiente”, “gerenciando melhor os seus recursos”. Acrescentou ainda que foi necessário desenvolver uma “alternativa” a partir da elaboração de projetos em parcerias com Entidades do Município, visando ampliar as atividades em todas as áreas de esporte e lazer, bem como aumentar a fonte de recursos para executar as ações.

Segundo esse gestor, administrar um projeto com a maneira burocrática e amarrada que o Município apresentava em relação às compras de materiais, aquisições, contratações, tornava-se inviável. Ele relatou que a cada aquisição feita pelo Município é necessário abrir um processo de licitação pública, isso dentro dos preceitos burocráticos, o que demora, no mínimo, de seis a oito meses. E, frente a essa situação, entendia que era mais rápido e fácil abrir um edital (chamamento público), estabelecer parcerias com Entidades e gerenciar todo o projeto em parceria com a Secretaria, podendo, dessa forma, executar o projeto com mais agilidade, rapidez e eficiência, em consonância com ‘novo marco regulatório’ das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014)³.

O modo de gestão orientado por parcerias e projetos, no período investigado, ocupou lugar de destaque não apenas pelo entendimento relacionado à “eficiência”, conforme descrito acima, mas também por se tratar de uma maneira da SMEL buscar outras fontes

³ Em linhas gerais, essa lei estabelece as bases para a realização de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, mediante a execução de projetos com planos de trabalhos inseridos em termos de ‘colaboração’, de ‘fomento’ ou ‘acordos de colaboração’.

de recursos para o desenvolvimento das ações, especialmente por meio da captação através de Lei de Incentivo Fiscal. Sobre isso, o Ex-Secretário assim descreveu um 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 vamos chegando num valor 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 (EX-SECRETÁRIO, 07/05/2019, grifo nosso).

Projetos como esse exemplificado pelo Ex-Secretário necessitavam de parceiros – OSPNEs/OCELS – interessados na sua realização, com capacidade técnica e possibilidade de captação de recursos através de Lei de Incentivo (renúncia fiscal direcionada para projetos esportivos), especificamente a Lei Estadual Lei 13.924/2012, conhecida como Lei do Pró-Esporte RS⁴. Nesse contexto, é que surge

[...] a necessidade de contratar uma empresa de consultoria devido às grandes dificuldades técnicas de compreensão da Lei [Estadual de Incentivo ao Esporte – Pró-Esporte RS] 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 [...] (EX-SECRETÁRIO, 07/05/2019).

A Prefeitura de Canoas, segundo informações apresentadas pelo Ex-Secretário, já havia contratado uma empresa de consultoria na gestão anterior (em 2012) para trabalhar com planejamento estratégico e modelos de gestão. Essa empresa, em especial o Consultor-Proprietário,

⁴ Essa lei, alterada pela Lei 15.449/2020, institui o Sistema Estadual de Apoio e Incentivo a Políticas Estratégicas do Estado do Rio Grande do Sul – SISAPE/RS – e dá outras providências. Através dela se institui o Programa de Incentivo ao Esporte do Estado do Rio Grande do Sul – PRÓ-ESPORTE/RS –, este vinculado à Secretaria do Esporte e do Lazer, visando 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. Uma das formas de destinação dos recursos envolve a renúncia fiscal, pois as empresas que financiarem projetos esportivos devidamente aprovados poderão compensar até 100% (cem por cento) do valor aplicado com o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) a recolher.

teve protagonismo na formulação e gestão dos projetos, isso na relação com as Entidades que seriam parceiras da SMEL. E, na compreensão explicitada por esse Consultor,

A elaboração de projetos era a alternativa para poder sair da posição que você estava para posição que queria. O projeto, na realidade, é a solução de um problema que você 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 (CONSULTOR, 12/07/2019, grifo nosso).

Essa consultoria propôs a materialização de uma perspectiva gerencialista na gestão da SMEL, inspirada em modelos do setor privado, tal como mencionamos na introdução sobre a emergência da vertente gerencial de administração pública no contexto de um movimento de terceira via. Foi via essa ‘parceria’ que coordenou e implementou a metodologia de planejamento estratégico para desenvolver propósitos, processos, metas e indicadores, tal como indicam os trechos da entrevista com o Consultor responsável, o primeiro sublinhando o Estado como desenvolvedor de projetos inovadores e o segundo aproximando as ações da Secretaria como uma unidade estratégica de negócios, na perspectiva de serviços:

[...] 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, porque, na pesquisa inicial, tinham 15 Secretarias; ela [SMEL] 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 (CONSULTOR, 12/07/2019, grifo nosso).

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 à comunidade (CONSULTOR, 12/07/2019, negrito nosso).

Na perspectiva gerencialista assumida na gestão 2013-2016, os projetos e as parcerias como ‘alternativas’ de gestão e de captação de recursos para a Política setorial da SMEL, passaram a desenhar formas de repasses de recursos para as Entidades, assim como dispositivos de autocaptação de recursos por meio das Entidades parceiras. Sobre isso, o Ex-Secretário apontou três caminhos utilizados:

Tinha várias modalidades que a gente pactuava, algumas simplesmente para que eles pudessem desenvolver melhor seu trabalho, como era o caso dos **editais de auxílio financeiro**, que se repassava o recurso para as instituições amadoras sem fins lucrativos que precisavam de auxílio, que competiam, precisavam viajar, pagar hospedagem. Tinha um recurso em torno de R\$ 150,000 por semestre que nós lançávamos edital e contemplava eles com recurso que **eles mesmos apresentavam o projeto** com o valor de recurso que precisavam e aí nós fazíamos a avaliação desses projetos juntamente com O Conselho Municipal de Esporte e depois liberávamos esse recurso.

Depois nós tínhamos outros projetos como era o caso do Atleta Cidadão do Futuro que **era um projeto** de iniciação esportiva realizado em todos esses Centros Esportivos e, e em algumas, Escolas também. Fazíamos **um contrato de prestação de serviço com algumas instituições**, algumas organizações, como uma associação de karatê, judô, taekwondo, de futebol, para que eles, com seus profissionais e com as suas estruturas, oferecessem a iniciação esportiva gratuita então, também de forma espalhada pela cidade.

E, com alguns outros projetos, **contratávamos quase que de uma forma terceirizada para a execução de projetos, quando eram projetos** que precisávamos de uma contratação de mais recursos humanos e precisava de uma certa agilidade que o Município não tem. Então, nós contratávamos essas organizações da sociedade civil, para, em parceria com a Secretaria de Esporte, executar os projetos, como era o caso da Fundação La Salle, CEJUC [Centro de Ensino de Judô de Canoas], APAV [Associação dos Pais e Amigos do Vôlei], que conveníamos para poder executar esses projetos (EX-SECRETÁRIO, 07/05/2019, grifo nosso).

O que foi expresso engloba, com bastante precisão, um movimento gerencialista da administração pública. De acordo com Paula (2007), desde a década de 1970, foi iniciado o processo de transferir os conhecimentos gerenciais utilizados no setor privado para o setor público, com o correspondente tratamento dos serviços públicos como uma unidade de negócios e a inserção da lógica empresarial. Uma das características desse modelo é a orientação para a demanda (*toyotismo*), configurando uma organização pautada por relações flexíveis de produção *just in time*, implementada a partir de argumentos como a maior eficiência, melhor gerenciamento, desburocratização, inovação e empreendedorismo.

Não é estranho, nesse sentido, a produção de uma política esportiva e de lazer baseada em projetos, editais, convênios/termos de colaboração, estes construídos a partir de planos de trabalhos e prazos pré-determinados. Em tal processo, como alternativa, a SMEL/Canoas – gestão 2013-2016 – pode ser compreendida como uma espécie de articuladora de ações no contexto de políticas públicas de esporte e lazer através das relações de parcerias estabelecidas com o conjunto de Entidades, cuja gestão está orientada para os serviços. Da mesma forma que as fabricantes de carros se transformaram em montadoras, há na política pública aqui estudada um esforço de desvinculação entre as atividades de planejamento

(localizadas mais centralmente na SMEL e seus editais) e de execução (localizadas nas Entidades e seus projetos).

A captação de recursos através de serviços sociais

Do outro lado, como executoras, também as Entidades passam a observar uma oportunidade de financiamento de suas organizações/atividades nas relações (flexíveis) de parcerias com a SMEL/Canoas. Para isso, procuram alinhar – na perspectiva de entrelaçar – seus processos de governança também frente às demandas dos editais públicos, em especial para as ações esportivas e de lazer que passam a existir no contexto de um serviço social. A Fundação La Salle, mais claramente uma Organização de Serviços Públicos Não Estatal, isto é, aquela que pactua contratos com o aparato estatal, mas o faz voltado para o chamado interesse público (um público-alvo, na lógica de projeto focalizado, com objetivos e metas), não deixou de incorporar a área do esporte. Segundo seu Coordenador Geral, 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, **às comunidades mais carentes** (COORDENADOR GERAL DA FUNDAÇÃO LA SALLE, 03/04/2019, grifo nosso).

O fato de “ter um braço” no esporte e se voltar para as “comunidades mais carentes” mostra essa constituição organizacional que pré-dispõe a Entidade para a captação de recursos públicos na área do esporte, isto é, tem interesse na prestação desse serviço social. E, como relatou o Coordenador da Fundação La Salle, durante a gestão 2013-2016, a Política nessa área era voltada ao trabalho em parceria, buscando fomentar, estimular e estruturar as Entidades que trabalhavam com esporte. Na sua compreensão, isso criou, em Canoas, um “clima muito favorável” e “positivo” para a área do esporte, a respeito do qual 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 (COORDENADOR GERAL DA FUNDAÇÃO LA SALLE, 03/04/2019).

No relatório anual de 2014, publicado pela Fundação La Salle (FUNDAÇÃO LA SALLE, 2014), constam mais informações acerca dessa parceria considerada positiva no que diz respeito

ao Projeto “Em Canoas o esporte tem mais valor”. Indica que a relação entre a Fundação e a SMEL em face do referido projeto ocorria desde janeiro de 2014, mencionando dados como:

[...] oferecimento de atividades físicas em horário extracurricular para vários grupos sociais, com atendimento a crianças, jovens, adultos e idosos [...] desenvolvidas em campos, parques e academias ao ar livre da cidade [...] pela Fundação La Salle, bem como a orientação de parte dos profissionais envolvidos no projeto (FUNDAÇÃO LA SALLE, 2014, p. 21).

Durante o ano de 2014, além de novos materiais esportivos, foram adquiridos 30 computadores para a Secretaria de Esporte e Lazer de Canoas (FUNDAÇÃO LA SALLE, 2014, p. 22).

Para o andamento do Projeto Em Canoas a Cidade tem Mais Valor, foram contratados 29 profissionais de Educação Física para atender diferentes modalidades esportivas desde o público infantil até a terceira idade (FUNDAÇÃO LA SALLE, 2014, p. 22).

Diferente da Fundação La Salle, a outra Entidade investigada se caracteriza mais claramente como uma Organização Corporativa Esportiva, uma vez que pactua contratos com o aparato estatal, tendo como norte os seus interesses, para tanto buscando alinhá-los aos interesses públicos. Questionado sobre os objetivos da Entidade na participação nos editais e nas parcerias, o dirigente respondeu da seguinte forma:

Possibilitar a participação dos atletas da entidade nas competições que compõem um sistema de ranqueamento nacional, através do qual os atletas acessam o ciclo olímpico. As classificações em competições estaduais, nacionais e internacionais são as geradoras de pontos para esse ranqueamento.

[...]

Para atingir tais objetivos, é necessário captar recursos através de várias fontes, públicas e privadas, como através de editais, contribuições de associados, eventos festivos ou competitivos (DIRIGENTE DA ENTIDADE, 13/05/2019, grifo nosso).

Esses excertos reforçam a compreensão de que a Entidade Corporativa tem outras frentes de negociação de seus serviços para captação de recursos financeiros, entre elas os serviços para a SMEL/Canoas no sentido de oportunizar acesso gratuito. Isso mostra também a construção de uma pré-disposição organizacional de governança para o projeto social com a finalidade de acessar o fundo público para, no conjunto das fontes de financiamento, atender aos interesses corporativos, o que não significa deixar de lado o interesse do público-alvo nesse caso (serviço social), mas fazendo-o a partir de um alinhamento/entrelaçamento organizacional com plano de trabalho e prazos específicos.

Ao que nos parece, o modo alternativo de administração da SMEL, através de editais públicos, estabelece um mercado de projetos sociais esportivos, este avaliado como positivo,

na medida em que proporciona, ao mesmo tempo, oportunidades de financiamento das Entidades parceiras e de oferta de serviços para os públicos-alvos atendidos conforme os planos de trabalho selecionados e contratualizados. Mas, de outra parte, no contexto de uma política pública, é preciso questionar-se sobre esse movimento gerencialista compreendido aqui como alternativo. Um desses questionamentos, que nos parece significativo nesse sentido, é o apresentado por Paula (2007). A autora, através de suas análises, demonstra que, embora se justifique pela preocupação social, essas dinâmicas gerencialistas (entre elas as parcerias) reforçam a transformação dos direitos em serviços sociais e, atrelado a isso, promovem um distanciamento entre a política e a administração, conferindo destaque para a segunda, tendo como consequência a despolitização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as razões do estabelecimento das parcerias entre a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) da Prefeitura de Canoas (gestão 2013-2016) e de um arranjo formado por Organizações de Serviços Públicos Não Estatais (OSPNEs) e Organizações Corporativas de Esporte e Lazer (OCELS), especificamente pelo estudo das relações entre a SMEL e duas Entidades, pudemos identificar duas categorias analíticas. Por parte da SMEL/Prefeitura, envolveu sobretudo uma alternativa de produção e execução da Política Pública numa perspectiva gerencial, tanto no que diz respeito aos desvios dos entraves das amarras burocráticas municipais, como da própria necessidade de buscar outras fontes de financiamento na relação com o Programa Pró-Esporte RS do Governo Estadual. Da outra parte, a das Entidades, está a busca de recursos para o seu financiamento e funcionamento, para isso ofertando e executando serviços sociais na área de esporte, atividades físicas e lazer para um público-alvo focalizado (uma demanda específica), conforme os termos dos projetos selecionados, aprovados e contratualizados.

Concluimos, a partir dessas duas categorias de conteúdo, que tais razões mostram uma centralização no poder executivo (por parte da Prefeitura/SMEL) e na importância das Entidades em desenvolver capacidades para estabelecer processos de governança alinhados às demandas dos editais. Não aparece nas categorias analíticas a preocupação com a dimensão sociopolítica da gestão pública, o que reforça o entendimento apontado por Paula (2007), quando a autora afirma, em tom de crítica, que “[...] o Estado gerencial enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais [...]”

(p. 98). Segundo ela, nessa perspectiva, a ênfase na administração reforça uma elite tecnocrática (aquela que dispõe de condições concretas para dar conta das demandas gerenciais) e acaba não se direcionando para a complexidade dos fenômenos pela dinâmica política, o que, no limite, pode afastar os cidadãos da constituição de suas experiências esportivas e de lazer como direitos sociais. A democratização e o interesse público acabam perdendo espaço quando a ênfase recai demasiadamente sobre eficiência técnica.

Essa crítica também está presente na obra de Coutinho (2004) quando ela nos mostra seus estudos sobre as Entidades sem fins lucrativos que se relacionam com os aparatos do estado. Segundo a autora, esse não é um cenário estranho no contexto das Organizações da Sociedade Civil (ONGs). Ao estudar as ONGs no contexto de Políticas Neoliberais no Brasil, ela desenvolve um raciocínio que aparece acima, o de que as entidades não fazem alusão às causas das carências e desigualdades sociais, mas que buscam competir num mercado da solidariedade, pelos recursos de aparatos Estatais ou de Organizações privadas.

É importante ressaltar que não estamos aqui afirmando a inexistência da mobilização política ou de esforços no sentido da democratização e do enfrentamento das desigualdades na gestão investigada. As análises desenvolvidas, sobretudo a ênfase dos conteúdos nas questões gerenciais e a ausência de questões sociopolíticas, colocaram-nos – juntamente com as autoras mencionadas acima – numa situação de preocupação quanto aos limites de uma perspectiva gerencialista.

REFERÊNCIAS

- 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.
- 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, jan./fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.
- COUTINHO, Joana Aparecida. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. 2004. 246 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FUNDAÇÃO LA SALLE. **Relatório anual 2014**. Disponível em: http://fundacaolasalle.org.br/wpcontent/uploads/2015/02/Web_Relatorio_Anual_Fundacao_LaSALLE.pdf . Acesso em: 21 jul. 2020.
- 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.

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. 2019.

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.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MUNICÍPIO DE CANOAS. **Lei Orgânica do Município de Canoas/RS**. Canoas, 3 de abril de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-canoas-rs> Acesso em: 22 mar 2020.

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

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-mara-municipal-de-canoas.jusbrasil.com.br/legislacao/311168/lei-5363-09>. Acesso em: abr. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Sistemas de informação para auditoria de prestação de contas**, 2016. 17 p. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/sistemas_controle/SIAPC/pdf/MT_Vol_III_Siapc_PAD_RecVin_AGOSTO_2016.pdf Acesso em 03 mai. 2020.