

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO EXECUTIVO EM GESTÃO EMPRESARIAL

NIVALDO LEITÃO MACHADO

DISSERTAÇÃO

QUEBRANDO AS REGRAS: O PODER DISCRICIONÁRIO NA LINHA DE FRENTE DO
PROGRAMA ESPORTIVO-SOCIAL RIO 2016

UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO INTEGRADOR DE NÚCLEO, UM VERDADEIRO
“SOCIOLOGICAL CITIZEN”

ORIENTADOR: MARCO TULIO ZANINI

CO-ORIENTADOR: MÔNICA PINHANEZ

Rio de Janeiro, maio de 2013.

Machado, Nivaldo Leitão

Quebrando as regras : o poder discricionário na linha de frente do programa esportivo-social Rio 2016 um estudo sobre a atuação do integrador de núcleo, um verdadeiro "sociological citizen"
/ Nivaldo Leitão Machado. – 2013.

74 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Marco Tulio Zanini.

Co-orientador: Mônica Pinhaez.

Inclui bibliografia.

1. Rio 2016. 2. Olimpíadas – Rio de Janeiro. 3. Paraolimpíadas - Rio de Janeiro. 4. Esportes - Administração. I. Zanini, Marco Tulio. II. Pinhaez, Mônica. III. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 796



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**


NIVALDO LEITÃO MACHADO

**QUEBRANDO AS REGRAS: O PODER DISCRICIONÁRIO NA LINHA DE FRENTE
DO PROGRAMA ESPORTIVO-SOCIAL RIO 2016 – UM ESTUDO SOBRE A
ATUAÇÃO DO INTEGRADOR DE NÚCLEO, UM VERDADEIRO “SOCIOLOGICAL
CITIZEN”.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de
Mestre em Administração.

Data da defesa: 29/04/2013

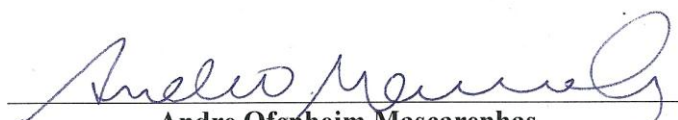
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Marco Tulio Fundão Zanini
Orientador (a)



Monica de Maria Santos Fornitani Pinhanez



Andre Ofenhejm Mascarenhas

Agradecimentos

À minha esposa Cléo e às minhas filhas Larissa, Priscila e Beatriz, por abrirem mão de nosso maravilhoso tempo em família em favor da produção desse trabalho.

Aos meus professores do Mestrado Executivo EBAPE 2011/2012, por incentivarem a objetividade.

À Fundação Getulio Vargas, principalmente à Diretoria FGV projetos e à Diretoria de Estratégia e Inovação, que viabilizaram minha participação nesse curso.

SUMÁRIO

Este estudo analisa o indivíduo que atua na linha de frente do RIO 2016, um programa social do Governo do Estado do Rio de Janeiro que opera 800 unidades de atendimento no Estado, com gestão da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer. O indivíduo analisado nesta pesquisa é denominado Integrador de Núcleo Esportivo e é o responsável pela gestão de uma dessas unidades — Núcleo Esportivo — que atende em média 50 alunos de uma comunidade carente no Estado do Rio de Janeiro.

Essa pesquisa analisa o Integrador de Núcleo Esportivo sob uma perspectiva inédita, entendendo-o como um agente que atua além do seu escopo burocrático de trabalho. Para esse estudo foram consideradas teorias sobre burocracia organizacional, lançando mão da literatura de Michel Crozier “*The Bureaucratic Phenomenon*” (1964), que analisa as relações entre pessoas, grupos e poder para entender a influência da organização burocrática no indivíduo. O termo “*sociological citizen*”, desenvolvido por Silbey (2009), também foi considerado para classificar esse indivíduo que se mostra mais aplicado que outros nos serviço de seu mandato organizacional e legal.

Silbey aplica também o termo “*relational regulation*” para denominar esta forma particular de prática da “cidadania sociológica” (tradução do autor), por meio da qual os agentes “governam a lacuna existente entre as expectativas regulatórias e o desempenho requerido”.

No nosso caso os Integradores de Núcleo, ou pelo menos parte deles, realizam a gestão dos serviços à população com um olhar crítico sobre as regras organizacionais existentes, o que também chama a atenção para as questões de Burocracias Flexíveis, ou “*Flexible Bureaucracies*”, discutidas por Michael Lipsky no final da década de 60 (Lipsky, 1980) para designar organizações hierárquicas nas quais os agentes de linha de frente, na base da hierarquia, possuem poder discricionário substancial. É certo que

Lipsky focou mais nas funções que naturalmente possuem este poder discricionário concedido pela hierarquia organizacional, como delegados, policiais e agentes sociais. No nosso caso, nos deparamos com alguém atuando no nível mais baixo da hierarquia, sem delegação formal de poder, mas com responsabilidade de gestão de uma unidade operacional de atendimento ao público — o Núcleo Esportivo.

Analizamos, portanto, o comportamento do ator burocrático — o Integrador de Núcleo Esportivo — na função de gestor da operação das atividades esportivas conduzidas pelos professores de educação física com os alunos participantes, quando esse Integrador é submetido às regras e aos procedimentos estabelecidos pelos gestores do programa — membros da Secretaria de Esporte e Lazer do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Os Núcleos Esportivos são localizados em comunidades carentes do Estado do Rio de Janeiro, incluindo aquelas que receberam as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) na capital do Estado e apresentam características socioeconômicas e culturais que variam de uma comunidade para outra. As peculiaridades da realidade em cada uma das comunidades exigem que as ações e as decisões do Integrador nem sempre sigam as normas rígidas e inflexíveis estabelecidas pelos gestores (poder discricionário). Apesar disso, as decisões e ações do Integrador são, normalmente, efetivas em seus resultados finais, considerando as condições de contorno nos momentos de decisão.

Além da análise do material público e dos documentos cedidos pela Secretaria de Esportes do Estado do Rio de Janeiro, o estudo incluiu entrevistas com atores-chave nos dois lados do programa, gestores do governo do Estado e Integradores dos Núcleos Esportivos. O resultado mostrou que, apesar de as regras colocadas pelo programa serem postas de lado pelos agentes em vários momentos, os resultados finais são considerados positivos e promissores pelos gestores.

Desta maneira, este estudo contribui para que os formuladores das políticas públicas que estabelecem regras para os agentes que atuam no “Nível da Rua” — tradução livre que adoto no texto para o termo de Lipsky (1980) — concentrem seus esforços na definição de objetivos a serem alcançados pelos agentes que operam na ponta, reduzindo, assim, o desgaste típico que advém do estabelecimento de procedimentos rígidos e inflexíveis para indivíduos que se deparam com situações dinâmicas envolvendo contato direto com pessoas.

A contribuição literária deste trabalho reside na observação dos conceitos da literatura aplicados na realidade de um programa esportivo-social. O Rio 2016 é considerado pelos gestores do governo estadual como o programa social com maior capilaridade da gestão atual, impulsionado pelo momento singular do Estado, sede de grandes eventos esportivos, incluindo a Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas 2016.

ABSTRACT

This study analyzes the individual working at the front of RIO 2016, a Rio de Janeiro Government social welfare program that operates 800 service centers in Rio de Janeiro state. The State Department of Sport and Recreation of Rio de Janeiro is responsible for the implementation and management of this program.

The focus of this research is the individual that plays the role of the Sport Center Integrator. The Integrator is responsible for the management of these Sports Center units. Each center serves an average of 50 students in a underprivileged community in Rio de Janeiro state.

This research analyzes the Integrator under an original perspective, understanding him as an agent that acts beyond the scope of his assigned tasks. This study considered theories of organizational bureaucracy, making use of Michel Crozier literature "The Bureaucratic Phenomenon" (1964), which analyzes the relationships between people, groups and power to understand the influence of bureaucratic organization in the individual. The term "sociological citizen" developed by Silbey (Silbey et al. 2009) was also considered to classify the individual who proves more enthusiastic than others in attending the organizational and legal mandate.

Silbey also applies the term "relational regulation" to describe this particular form of practice of "sociological citizenship", through which the agents govern the gap between expectations and required performance. "

Integrators interviewed, or at least part of them, serve the population with a critical eye at the organizational rules, fact that draws attention to the issues of Flexible Bureaucracies, discussed by Michael Lipsky in the late 60s (Lipsky 1980) to designate hierarchical organizations where agents of the front line, at the bottom of the hierarchy,

have substantial discretion. Admittedly, Lipsky focused more on the functions that naturally have this discretion granted by organizational hierarchy, such as sheriffs, policeman and social workers. In our case, we are faced with someone working at the lowest level of the hierarchy, without formal delegation of power but with responsibility to manage an operational unit of the public service - the Sports Center.

Therefore this study analyzes the bureaucratic actor behavior - Integrator - in their duties of managing the operation of sports activities conducted by physical education teachers to the students when he is subjected to the rules and procedures established by the program managers - members of the Department of Sport and Recreation State of Rio de Janeiro Government.

The Sports Centers are located in underserved communities in the state of Rio de Janeiro, including those who received the Pacifying Police Units - UPP in the state capital, and present socio economic and cultural factors that vary from one community to another. The reality peculiarities in each community require that the actions and decisions taken by the Integrator do not always follow the rules, but usually the decisions and actions are effective in their final results considering the environmental conditions when decision was taken.

In addition to public and received document analysis, this study included interviews with key players on both sides of the program, the state government managers and integrators of Sports Center. The result showed that despite the rules placed by the program being frequently pushed aside by the agents, the final results of the program are considered positive and promising by managers.

Thus, this study contributes to the formulators of public policies who establish rules for agents that operate at "Street Level" (Lipsky 1980). Results presented here give formulators an incentive to focus their efforts on setting goals to be achieved by agents

rather than establishing rigid and inflexible procedures for individuals faced with dynamic situations involving direct contact with people.

The literary contribution of this work lies in the observation of applying these concepts in a social-sports program that is considered by managers as the state government greatest capillarity social program, enforced by the singular moment of major sporting events including the FIFA World Cup 2014 and Olympics 2016 programmed to Rio de Janeiro.

ÍNDICE

SUMÁRIO	5
ABSTRACT	8
1. INTRODUÇÃO	13
2. QUESTÃO DA PESQUISA	15
3. OBJETO DO ESTUDO: RIO 2016, UM PROGRAMA ESPORTIVO-SOCIAL.	16
3.1 OBJETIVO E HISTÓRIA DO PROGRAMA RIO 2016	16
3.2 MODELO OPERACIONAL DO PROGRAMA	17
3.3 MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA	20
3.4 O INTEGRADOR DE NÚCLEO ESPORTIVO	23
3.5 FINANCIAMENTO DO PROGRAMA RIO 2016	25
3.6 LOCALIZAÇÃO DOS NÚCLEOS ESPORTIVOS	26
3.7 PÚBLICO ATENDIDO	33
3.8 MODALIDADES ESPORTIVAS OFERECIDAS NOS NÚCLEOS:	35
3.9 PARCERIAS DO PROGRAMA	39
4. REVISÃO DA LITERATURA SOBRE “SOCIOLOGICAL CITIZEN”: A APLICAÇÃO DA TEORIA À REALIDADE.	41
5. MÉTODO DE COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS QUALITATIVAS	47

5.1	ESCOLHA DOS ENTREVISTADOS	48
5.2	PREPARAÇÃO DAS ENTREVISTAS	50
5.3	ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	53
6.	ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS	54
6.1	DIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO	55
6.2	INFRAESTRUTURA DOS NÚCLEOS ESPORTIVOS	58
6.3	PREPARAÇÃO E TREINAMENTO DOS PROFISSIONAIS	60
6.4	GESTÃO DO PROGRAMA E REGRAS IMPOSTAS AOS INTEGRADORES	61
6.5	INICIATIVAS DOS INTEGRADORES	62
7.	LIMITAÇÕES DO ESTUDO E OPORTUNIDADES PARA DESENVOLVIMENTO	63
8.	CONCLUSÃO	64
9.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
7.	ANEXOS	70

1. INTRODUÇÃO

Este estudo nasce como fruto da oportunidade e experiência que vivo como consultor de gestão, com foco em organizações da administração pública federal, estadual e municipal em trabalhos de planejamento estratégico, modelagem de processos, modelagem de estruturas organizacionais e adequação de equipes.

Essa experiência foi enriquecida pelos meus estudos como aluno do curso de Mestrado Executivo da Escola de Administração da entidade (EBAPE), ao longo do ano de 2011 e 2012, que gerou esta pesquisa.

Durante seis meses de trabalho como consultor, entre 2011 e 2012, elaborando o planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Rio de Janeiro (SEEL), foram analisados alguns aspectos do programa Esportivo Social Rio 2016, o que permitiu estudar com mais profundidade esse programa do governo do Estado do Rio de Janeiro.

A análise da literatura possibilitou a visão de aspectos relativos à administração de organizações sob diferentes prismas, incluindo os conceitos sobre burocracias e estruturas burocráticas, discutidos por Michel Crozier, em seu livro *The Bureaucratic Phenomenon*, publicado em 2009. O conceito se desenvolveu, fomentando a discussão contemporânea com a participação de Silbey e Piore (2011), entre outros. Os conceitos foram então aplicados às questões comportamentais do Integrador do Núcleo e aos aspectos organizacionais e operacionais que influenciam este comportamento.

Também foram contempladas as ideias sobre organização e burocracia de autores como Weber, com sua clássica “burocracia Weberiana” (Weber, 1947); Michael Crozier e Lipsky com estudos sobre “*Street Level Bureaucracies*” e o poder discricionário do

agente do Estado que trabalha em contato direto com o cidadão (Lipsky M 1980). O poder discricionário pode ser entendido como a liberdade de ação administrativa do Administrador Público, dentro dos limites permitidos em lei, observadas a conveniência e a oportunidade para tal ação.

Porém o conceito que mostrou grande adequação ao caso em estudo foi a teoria sobre o “*sociological citizen*”, ou cidadão sociológico, mostrado por Huising e Silbey em 2009.

Os autores analisam a obrigação profissional de uma pessoa sob a ótica da interdependência relacional, em que os atores agem em um mundo composto por relações, vínculos e coletividades, ao invés de atuação individual. Segundo os autores, o indivíduo identificado como Cidadão Sociológico realiza seu trabalho com energia e motivação própria que o fazem trabalhar além dos requerimentos e responsabilidades de sua posição. Segundo Silbey (2009), para atores caracterizados com este rótulo, o cenário em que exercem as suas obrigações profissionais — um banco, uma empresa, uma universidade, uma agência de segurança, ou uma economia local — é entendido como “o resultado de decisões humanas, além de indecisões, tentativas e erros, ou seja, simplesmente resultado da atuação das pessoas que ali trabalham”.

A aplicação desses conceitos na pesquisa, com foco nas questões relativas ao “*sociological citizen*”, possibilitou analisar e entender o comportamento desses agentes que se mostram capazes de ajustar a atuação da “organização”, neste caso, o Programa Rio 2016, a fim de que o melhor benefício seja alcançado para a população atendida — alunos e famílias da região influenciada pelo Núcleo Esportivo do Rio 2016 ali implantado.

2. QUESTÃO DA PESQUISA

Como se cria o espaço organizacional propício para o desenvolvimento de super-profissionais, os “*sociological citizen*?”.

Essa questão tem, em sua origem, a constatação de que em nenhuma organização deve-se esperar a existência de uma única maneira de desempenhar um papel ou seguir as regras, como mencionado por Silbey na publicação *Regulation & Governance* (2011).

Se por um lado, a aplicação de regras, segundo Crozier (2009), provavelmente prejudica a maior parte dos trabalhadores uma vez ou outra. Por outro, o conceito de “*sociological citizen*”, Silbey (2009), mostra que o ator com essa classificação exerce responsabilidades além de suas atribuições, conseguindo ampliar os recursos à disposição, por meio de relacionamentos de troca com outros indivíduos e grupos. Silbey (2009) menciona que, em determinados momentos, as soluções criadas por indivíduos ou grupos de “*sociological citizens*” para problemas complexos podem violar as regras vigentes.

Esses indivíduos ultrapassam os limites das regras, desrespeitando-as ou criando novas regras que eles julguem melhorar o desempenho da organização.

Neste caso, esses indivíduos têm clareza sobre qual é o objetivo da organização, ou seja, existe uma idéia precisa sobre os resultados globais a serem alcançados no médio e longo prazos, com um conjunto bem organizado de objetivos, indicadores e metas.

Em busca de respostas a essa questão da pesquisa, foram escolhidos os indivíduos envolvidos com a organização foco deste estudo – Programa Esportivo-Social Rio 2016 —, que foram entrevistados seguindo um roteiro semiestruturado, conforme destacado no texto.

3. OBJETO DO ESTUDO: RIO 2016, UM PROGRAMA ESPORTIVO-SOCIAL.

Nesta parte do texto caracterizo o Programa Rio 2016 mostrando as ações desenvolvidas e apresentando as informações gerais e os resultados do Programa. Essas informações foram levantadas por meio de entrevistas com os gestores do Programa Rio 2016 sediados na Secretaria de Esporte e Lazer (SEEL), no Complexo Esportivo do Estádio Jornalista Mário Filho, o Maracanã, em salas de ginásio do Maracanãzinho, nos meses de julho e agosto de 2012. Os quatro gestores entrevistados se basearam em informações recém-colhidas pela equipe do Programa para elaboração do Relatório que seria publicado em setembro de 2012 pela Secretaria de Esportes.

3.1 OBJETIVO E HISTÓRIA DO PROGRAMA RIO 2016

O programa esportivo-social Rio 2016 tem como objetivo ofertar condições para a prática esportiva pela população, promovendo a inclusão social para crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência.

Implantado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2007 com o nome "Suderj em Forma", o programa esportivo e social foi rebatizado em 2009, após o Rio conquistar o direito de sediar os Jogos Olímpicos em 2016. O novo nome tem a intenção de popularizar o “espírito” dos jogos olímpicos e assegurar um legado cultural de vinculação ao esporte para o Estado que sediará os Jogos Olímpicos.

O Rio 2016 é hoje uma organização de tamanho grande que emprega mais de três mil pessoas, sendo que 2.280 são professores de Educação Física. Esse é o segundo maior contingente de professores em uma única instituição gerida pelo Estado, atrás somente da Secretaria de Estado de Educação, que possui 3.952 professores contratados, pelos dados de dezembro de 2011.

Calcula-se que cerca de 230 mil pessoas já tenham sido atendidas nestes cinco anos de existência, o que faz com que o Rio 2016 seja considerado pelo Governador do Estado como o programa social com maior capilaridade do Governo do Estado, com alcance em todas as regiões e com foco nas populações menos expostas à presença de programas do Governo Estadual.

3.2 MODELO OPERACIONAL DO PROGRAMA

O Rio 2016 foi inicialmente administrado pela Superintendência de Esporte do Estado do Rio de Janeiro, SUDERJ, que é um órgão integrante da estrutura da SEEL. A SUDERJ foi criada para gerenciar o Maracanã e outros equipamentos do Governo do Estado e existe desde 1975, no momento da fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro. Devido aos ajustes organizacionais internos à SEEL, desde 2011 o Programa é administrado pela própria Secretaria de Estado, sob responsabilidade da Secretaria de Estado Esporte e Lazer e gestão da Subsecretaria Executiva do órgão.

O modelo adotado para a operação do Programa envolve um instrumento jurídico denominado Convênio que formaliza a prática cooperativa entre instituições e entidades da Administração Pública. Para a execução do Rio 2016, é celebrado convênio entre a Federação de Atletismo do Estado do Rio de Janeiro (FARJ) e a Secretaria de Esporte e Lazer. Por meio deste convênio, a FARJ efetiva a contratação de todos os funcionários que trabalham na operação do Programa, incluindo os gestores que permanecem na SEEL e na própria FARJ, os supervisores que fiscalizam e apoiam a operação, os Integradores que lideram os Núcleos Esportivos, os professores e os assistentes denominados apoio.

O Rio 2016 atende a população por meio de unidades de atendimento denominadas Núcleos Esportivos. Em agosto de 2013 são 807 Núcleos Esportivos ativos, distribuídos em 73 dos 92 municípios do Estado, sendo 401 deles localizados na capital do Estado, conforme dados disponíveis em agosto de 2012, no momento da pesquisa.

Um Núcleo Esportivo é tipicamente operado por 6 pessoas: um Integrador que lidera a operação, três professores que comandam as atividades esportivas de três modalidades diferentes, um apoio que é o responsável pela manutenção e gestão local

dos materiais esportivos e um agente de saúde, geralmente voltado para o atendimento aos participantes da terceira idade. Os gestores do programa destacam que este é o único projeto esportivo-social que conta com um agente de saúde, importante para atendimento aos idosos e às pessoas com deficiências, que passam por exames e, caso necessário, recebem instruções e encaminhamento de tratamento médico.

Um Núcleo Esportivo está projetado para atender mais de 50 alunos. Esse é o número mínimo sugerido pela SEEL; as crianças de 4 a 18 anos formam a maior parte do público atendido, além de adultos, idosos e pessoas com deficiência.

A implantação de um Núcleo Esportivo é normalmente precedida pela solicitação de uma pessoa influente ou interessado na comunidade, podendo ser gestor público, político ou líder comunitário. Muitas vezes é o próprio Integrador que promove a implantação do Núcleo Esportivo. Ao final do processo de análise conduzido pela SEEL, que considera aspectos sociais e econômicos da área candidata, além das questões políticas normalmente envolvidas, a SEEL eventualmente aprova a solicitação de criação do novo Núcleo Esportivo. Com a aprovação, o Governo do Estado faz o investimento inicial na compra de uniforme, equipamentos e materiais esportivo.

3.3 MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA

O modelo de gestão do programa define duas equipes principais de gestão, sendo uma delas com base na SEEL no Maracanãzinho com oito funcionários e a outra na sede da FARJ no bairro carioca de Vila Isabel, com cinco funcionários. No Maracanãzinho fica a equipe de coordenação central do Programa que faz a interface com a Secretaria Executiva da SEEL. Esta é a equipe gestora e líder do Programa, onde são tomadas as decisões de alocação de recursos e materiais. São responsáveis pelo estoque de materiais que fica armazenado no Maracanãzinho, organizando a aquisição, estoque e distribuição.

A equipe que permanece na FARJ é responsável pelas questões operacionais e controle dos funcionários do programa. A FARJ atua ainda com 43 supervisores que hoje visitam 366 Núcleos Esportivos com o objetivo de apoiar e fiscalizar toda a operação. Os supervisores de campo se relacionam com os Integradores dos Núcleos Esportivos para coleta das informações operacionais, como presença dos alunos e prestação de contas de materiais utilizados nos Núcleos Esportivos, além de listar demandas para apoio e ocorrências relevantes do período monitorado. A média atual é de 22 Núcleos Esportivos visitados por Supervisor.

O objetivo é que cada Núcleo Esportivo receba, em média, uma visita por mês. Existe também o objetivo de que todos os 807 Núcleos Esportivos do Programa sejam visitados pelos Supervisores até 2013, ou seja, os 441 Núcleos Esportivos hoje não visitados, passariam a fazer parte do sistema de visitas até dezembro de 2013. Entretanto, segundo a equipe da FARJ entrevistada, para essa melhoria na gestão e na fiscalização dos Núcleos Esportivos, será necessário aumentar o número de supervisores e propiciar condições de locomoção e equipamentos de tecnologia para coletar e processar rapidamente as informações. Existem sugestões de utilização de

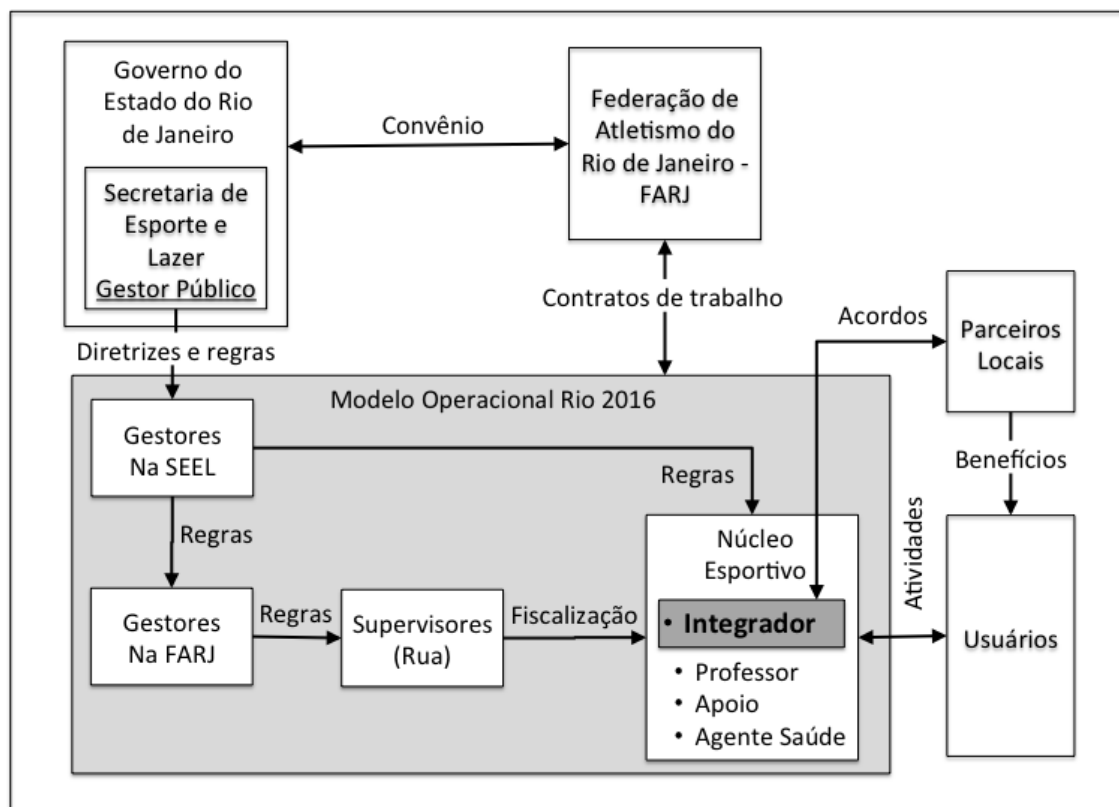
tablets ou telefones celulares com conexão à internet para envio imediato de relatórios e registro fotográfico das atividades.

Os entrevistados na FARJ mencionaram a preocupação com a fiscalização e controle, evitando a possibilidade de má conduta, quando supervisores e Integradores entram em acordo e fraudam as informações relativas à ocorrência de visitas, número de alunos e quantidade de materiais utilizados. Os gestores operacionais na FARJ experimentaram um sistema de rodízio para evitar a criação de vínculos pessoais entre os supervisores e os Integradores de Núcleo Esportivo, porém a prática dificultou a movimentação dos supervisores, que geralmente atuam em Núcleos Esportivos próximos à sua residência.

A FARJ organiza uma reunião mensal com os supervisores, momento em que as informações são recolhidas e processadas, porém segue o desafio de fazer com que todos compareçam ao evento, onde as duas equipes gestoras, SEEL e FARJ, também emitem diretrizes, monitoram os resultados e verificam as questões críticas trazidas pelos supervisores. Além da reunião com os supervisores, a FARJ organiza uma reunião com os Integradores dos Núcleos Esportivos que não recebem visitas, sendo que normalmente comparecem 60 a 70 Integradores, na sua maioria da área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro.

A estrutura do modelo de Gestão do Programa pode ser representada conforme a Figura 3.3.1.

Figura 3.3.1 Atores e relações



Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 O INTEGRADOR DE NÚCLEO ESPORTIVO

O Integrador de Núcleo Esportivo, foco deste estudo, está representado na Figura 3.3.1, que mostra sua posição em seu contexto operacional e de gestão.

O Integrador é normalmente um indivíduo que possui papel de liderança na comunidade onde o Núcleo Esportivo é implantado, exercendo ou não atuação política. É comum que o Integrador seja uma pessoa atuante em alguma forma de organização preexistente na comunidade, como uma associação de moradores, um clube ou academia esportiva do local. Em alguns casos, como na comunidade Santa Marta, já existia atuação de um dos Integradores entrevistados, que promovia atividades esportivas de boxe e artes marciais por quatro anos antes da implantação do Núcleo Esportivo Rio 2016.

O Integrador é o real gestor do Núcleo Esportivo, com atuação na organização dos horários de aulas, escala de professores, gerenciamento do apoio e controle dos materiais utilizados. Também é de sua responsabilidade a divulgação das atividades na comunidade, o relacionamento com os alunos, seus familiares, comunidade, empresários e líderes comunitários. O Integrador também é responsável pela manutenção e segurança do local de atividades, de forma integrada com o sistema de segurança do Estado e da cidade do Rio de Janeiro. É o Integrador que recebe as regras, formais e informais, dos gestores da SEEL e da FARJ e é ele quem possui importante poder discricionário para tomar as decisões no âmbito do Núcleo Esportivo sob sua coordenação. Ele representa o Programa junto à comunidade local. Temos aqui que considerar a condição ambígua deste ator, já que não é, em termos legais, um servidor público contratado porém atua em nome do Estado como tal.

A diversidade de atores e grupos com os quais o Integrador tem de lidar exige um perfil de comunicador hábil e pragmático, com abertura para experiências, adaptável e aberto ao risco. Entre todos os entrevistados, as acolhidas mais abertas foram aquelas dos Integradores, que atenderam com maior prontidão. Eles deixaram claro em suas declarações que buscam a melhoria dos resultados além das regras e processos prescritos pelo programa, sempre em prol dos benefícios do Núcleo Esportivo para os usuários e para população da comunidade, apesar da alegada restrição de recursos do Programa.

3.5 FINANCIAMENTO DO PROGRAMA RIO 2016

O gasto total do Programa em 2011 foi de R\$ 48 milhões, incluindo salários, serviços e materiais, disponibilizados em verba mensal, que pode ser revisada e renovada anualmente.

Essa verba é usada para pagar os uniformes, equipamentos e materiais além dos salários dos profissionais de cada Núcleo Esportivo — um Integrador, três professores e o agente de saúde.

O custo mensal com salários é R\$ 3.701,11 por Núcleo Esportivo, conforme tabela abaixo:

Tabela 3.15 Valores médios gastos no mês e julho de 2012 por Núcleo Esportivo

Núcleo Esportivo	Valor
Integrador	R\$ 667,41
Professor	R\$ 728,09
Professor	R\$ 728,09
Professor	R\$ 728,09
Agente de Saúde	R\$ 485,39
Apoio	R\$ 364,04
Total	R\$ 3.701,11

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Como esperado em um projeto de Governo, este também apresenta um forte componente político, envolvendo interesses particulares e partidários de ocupantes e

aspirantes a cargos públicos eletivos. Portanto existe também uma expectativa dos gestores em relação ao retorno da população beneficiada por meio de suporte político e votos em eleições. Apesar de não haver registros disponíveis de dados, foi relatado que existe a possibilidade de doações e contribuições diretamente pelos políticos aos Núcleos Esportivos de interesse, o que seria esperado.

Esse componente político é também fator determinante na distribuição de Núcleo Esportivos pelo Estado, pois a definição dos locais ocorre, primordialmente, de maneira reativa, com a análise pela SEEL das solicitações recebidas. Também é relevante a definição das modalidades esportivas oferecidas, o que afeta a procura e a satisfação da população atendida. Esta definição se dá, principalmente, pela facilidade na oferta da modalidade — disponibilidade de professor — mais do que pela demanda existente por determinados esportes na comunidade a ser atendida.

3.6 LOCALIZAÇÃO DOS NÚCLEO ESPORTIVOS

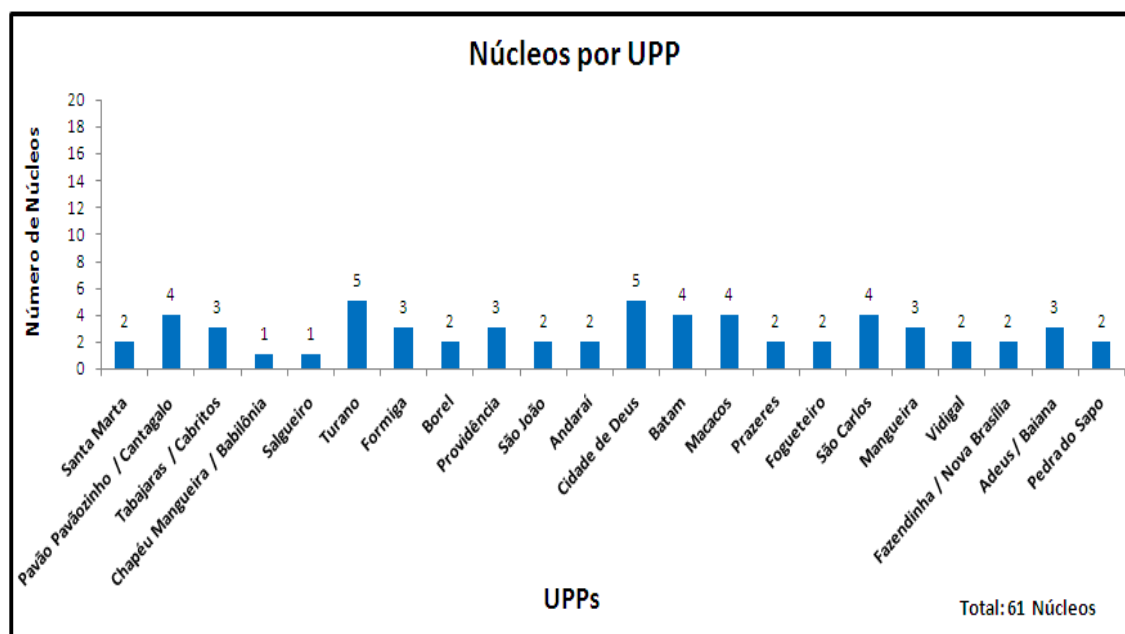
Pelas diretrizes do Programa, os Núcleos Esportivos do Programa Rio 2016 são implantados em áreas carentes das cidades. O governador solicitou aos líderes que, no primeiro semestre de 2012 deva ser priorizada a implantação de Núcleos Esportivos do programa nas comunidades que receberam Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Trata-se de um projeto da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro que implanta unidades de polícia comunitária em comunidades carentes, principalmente na cidade do Rio de Janeiro. A expectativa declarada do governador é que os dois programas de governo se beneficiem da sinergia um do outro, aproveitando as ações sociais como complemento à política pública de segurança. Em alguns casos existe também a possibilidade de compartilhar as equipes gestoras e

operacionais, como notamos em comunidades onde membros da Polícia atuam como Integradores ou Professores nos Núcleos Esportivos Rio 2016.

O papel dos Núcleos Esportivos do Rio 2016 nas áreas pacificadas tem se mostrado de grande relevância na política do Estado de ocupar as áreas que tradicionalmente sofriam com conflitos entre policiais e criminosos que se abrigavam nestas áreas de difícil acesso. Seguindo esta orientação do governo do Estado, dos 401 Núcleos Esportivos implementados no município do Rio de Janeiro, 61 foram implantados nas comunidades pacificadas. Essa iniciativa tem apresentado resultados bastante positivos, com integração completa entre as duas políticas públicas: segurança e integração social por meio do esporte. Verifica-se nestes locais que, com uso da metodologia de intervenção social adotado pelo Projeto Rio 2016, o esporte atua como facilitador e estimulador da integração da comunidade com a polícia. Especialmente para os jovens, com a redução da opção de envolvimento com as drogas ilícitas, a prática esportiva se apresenta como excelente opção para utilização do tempo livre, complementando assim a educação e a cidadania dos jovens.

Os Núcleos Esportivos em comunidades com UPP estão distribuídos de acordo com a Figura 3.6.1, mostrando a concentração em áreas com maior densidade populacional, como Cidade de Deus e Morro do Turano, com 5 Núcleos Esportivos do programa em cada uma das comunidades.

Figura 3.6.1 Quantidade de Núcleos Esportivos existentes por comunidades contempladas pelas UPPs



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

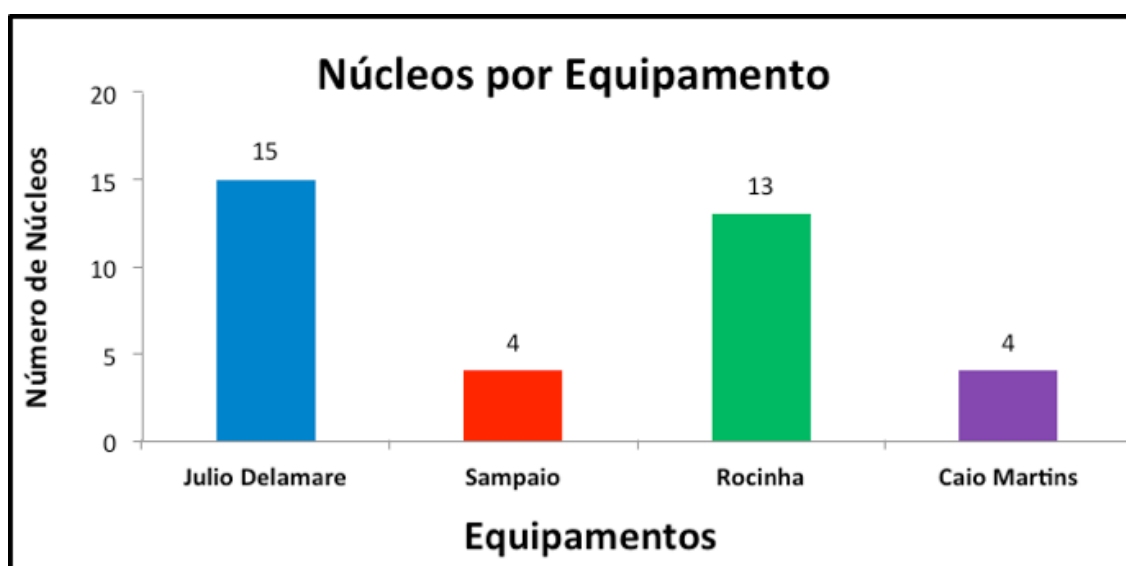
Com a inclusão de unidades planejadas para áreas com UPP, a meta para o indicador “Número Total de Núcleos Esportivos” foi revisada de 785 para 840 Núcleos Esportivos a ser alcançada até o final de 2013. Nos anos de 2011 e 2012 foram implantados 58 novos Núcleos Esportivos em comunidades com UPP.

O Programa busca sempre utilizar um local público, sob gestão do governo federal, estadual ou municipal, o que valoriza os espaços públicos e evita custos adicionais de locação. Estádios, quadras esportivas, praças e outras construções específicas para o esporte e o lazer também são pontos de interesse para alojamento dos Núcleos Esportivos e são denominados “equipamentos esportivos” pelo programa.

A partir do primeiro semestre de 2011, seguindo diretrizes do Governo do Estado, os equipamentos esportivos do Estado — estádios, ginásios, quadras e praças — passaram a abrigar os Núcleos Esportivos do Projeto Rio 2016. Com o esforço da Secretaria Estadual de Esporte, que busca ampliar a ocupação dos equipamentos,

foram implantadas 36 unidades nos equipamentos. Os gráficos da Figura 3.6.2 demonstram a quantidade de Núcleos Esportivos em operação nos quatro principais equipamentos administrados pelo Estado, com destaque para o Júlio de Lamare, uma das melhores infraestruturas de esporte em poder do Estado e o moderno Complexo Esportivo da Rocinha, inaugurado em março de 2011, que atualmente atende 4.5 mil pessoas e oferece 17 diferentes modalidades esportivas, além de serviços sociais e de saúde.

Figura 3.6.2 Quantidade de Núcleos Esportivos por Equipamento Esportivo



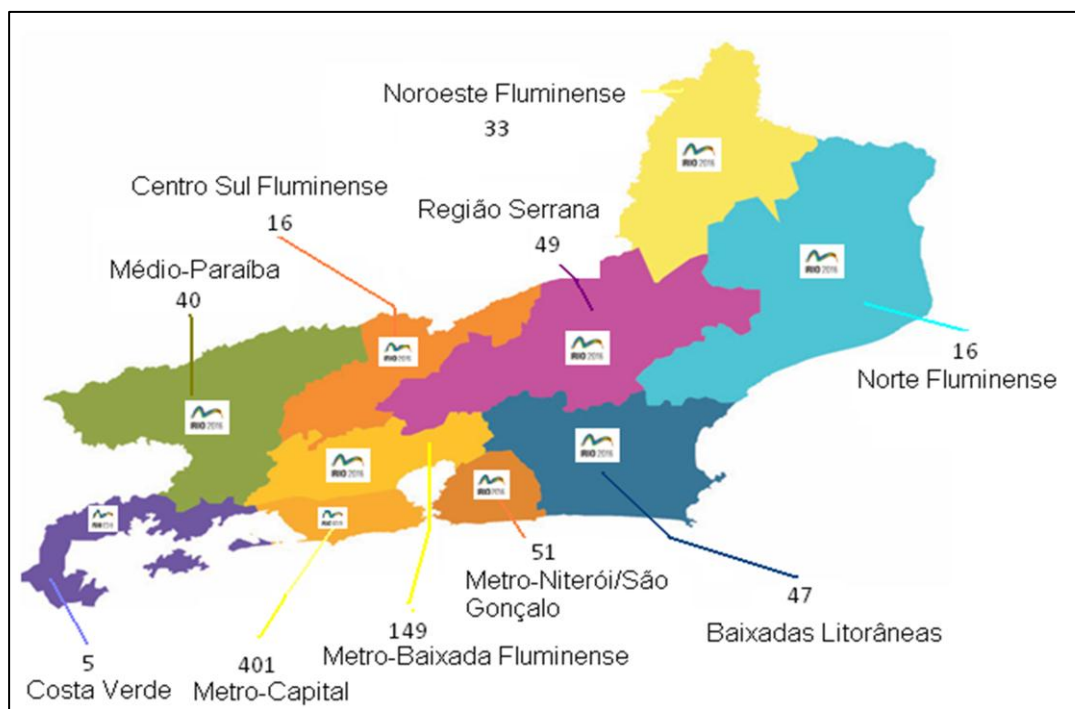
Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Os números demonstram o alcance do objetivo de ocupar os espaços públicos de lazer nas cidades para incentivar o seu uso de maneira saudável para a população, atribuindo um significado positivo destes espaços para a comunidade em questão e provocando a exposição do Projeto para incentivar a participação. Entretanto, ao utilizar espaços públicos previamente existentes, o programa enfrenta a deficiência natural da infraestrutura, pois são espaços não construídos especialmente para os esportes que se deseja oferecer. A questão da manutenção desses espaços públicos

também é crítica e, muitas vezes ausente, o que obriga os professores e Integradores a adaptarem a oferta das atividades ao que é possível realizar nas condições disponíveis.

Para gestão da ocupação geográfica do Estado, a SEEL utiliza a divisão de mesorregiões, totalizando 10 mesorregiões, conforme Figura 3.6.3 abaixo que destaca a quantidade de Núcleos Esportivos por região:

Figura 3.6.3. Distribuição de Núcleos Esportivos nas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro (agosto de 2012):



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

As figuras 3.6.4 e 3.6.5, além das tabelas 3.6.1 e 3.6.2 analisam a distribuição dos Núcleos Esportivos no Estado do Rio de Janeiro, mostrando que quase 80% dos

municípios do Estado são atendidos por ao menos um Núcleo Esportivo. Isso confirma a afirmação do Governador sobre a capilaridade do Programa e demonstra seu potencial de inclusão social por meio do Esporte.

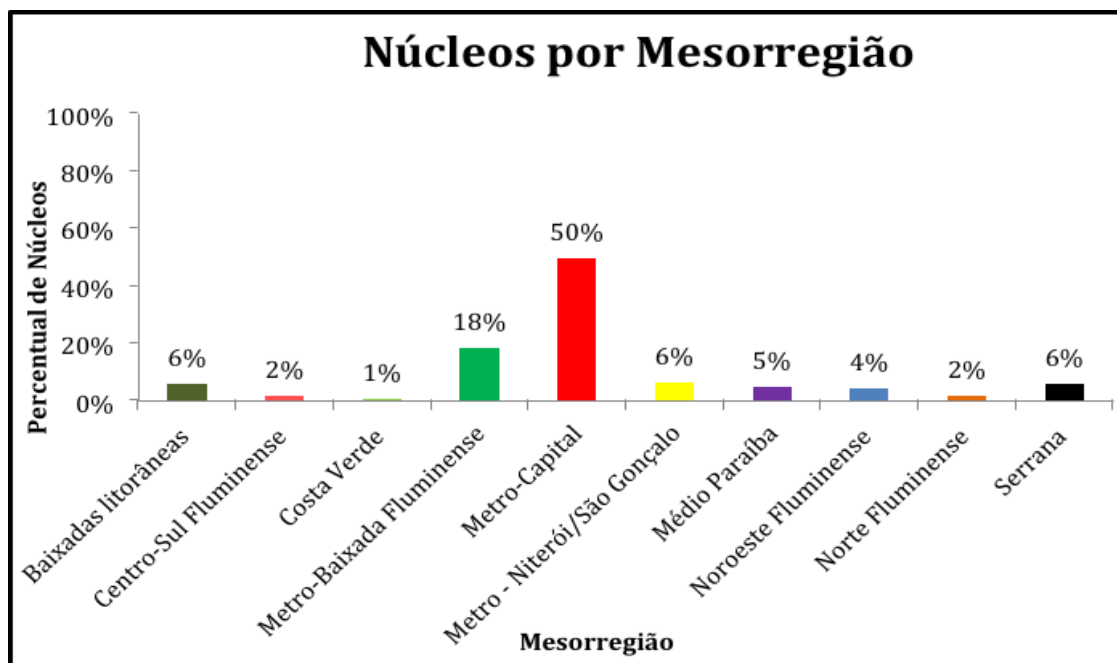


Figura 3.6.4 Distribuição dos Núcleos Esportivos por Mesorregião do Estado

Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Tabelando os dados temos:

Tabela 3.6.1: Quantidade e porcentagem de Núcleos Esportivos por mesorregião.

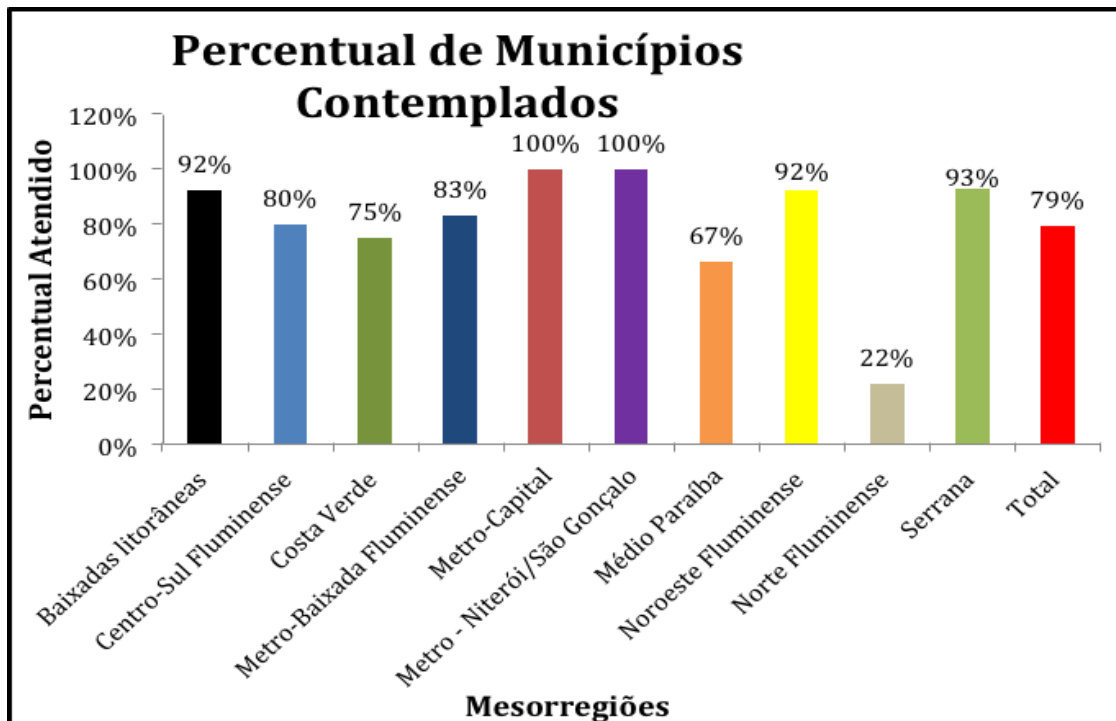
Núcleos Esportivos Por Mesorregião		
Mesorregião	Núcleos Esportivos	%
1. Baixadas litorâneas	47	6%
2. Centro-Sul Fluminense	16	2%
3. Costa Verde	5	1%

Núcleos Esportivos Por Mesorregião		
4. Metro-Baixada Fluminense	149	18%
5. Metro-Capital	401	50%
6. Metro - Niterói/São Gonçalo	51	6%
7. Médio Paraíba	40	5%
8. Noroeste Fluminense	33	4%
9. Norte Fluminense	16	2%
10. Serrana	49	6%
Total	807	100%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Os municípios contemplados são destacados na Figura 3.6.5 :

Figura 3.6.5 Municípios contemplados pelo Projeto.



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Os municípios contemplados são também destacados na Tabela 3.6.2:

Tabela 3.6.2 Municípios contemplados

Municípios Contemplados			
Mesorregião	Municípios Existentes	Municípios Atendidos	% de Municípios
Baixas litorâneas	13	12	92%
Centro-Sul Fluminense	10	8	80%
Costa Verde	4	3	75%
Metro-Baixada Fluminense	12	10	83%
Metro-Capital	1	1	100%
Metro - Niterói/São Gonçalo	4	4	100%
Médio Paraíba	12	8	67%
Noroeste Fluminense	13	12	92%
Norte Fluminense	9	2	22%
Serrana	14	13	93%
Total	92	73	79%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

3.7 PÚBLICO ATENDIDO

Segue análise da população atendida, com o demonstrativo do perfil dos alunos do Projeto por faixa etária e gênero. As informações coletadas também mostram os atendimentos divididos por mesorregião por faixa etária e gênero, conforme Tabela 3.7.1.

Tabela 3.7.1 Alunos por faixa etária

Alunos Por Faixa Etária		
	Nº Absoluto	%
7 a 12 masculino	16676	24%
7 a 12 feminino	6282	9%
13 a 17 masculino	12634	18%
13 a 17 feminino	4089	6%
18 a 30 masculino	2741	4%
18 a 30 feminino	3638	5%
31 a 59 masculino	3193	5%
31 a 59 feminino	10640	15%
60 em diante masculino	1981	3%
60 em diante feminino	7128	10%
TOTAL	69002	100%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Pelas informações sobre a população atendida, nota-se que o público-alvo do programa, jovens de 7 a 17 anos, forma a maior parte dos usuários, representando 58% dos alunos. Nota-se também a boa presença do público feminino com mais de 31 anos, que chega a representar 25% dos alunos atendidos.

Doze Núcleos Esportivos do projeto também atendem a pessoas com deficiência. Considerando as políticas atuais de igualdade e acesso, os entrevistados reconhecem que este ainda é um número pequeno, chegando a apenas 1,5% do total de Núcleos Esportivos. De acordo com as informações dos gestores, no entanto, as limitações relacionadas à infraestrutura dos locais dos Núcleos Esportivos e ao treinamento de professores precisam de planejamento e orçamento para o médio e longo prazos.

Tabela 3.7.2 Núcleos Esportivos para pessoas com deficiência.

Total de Núcleos Esportivos	807	100%
Núcleos Esportivos PCDs	12	1,5%
Núcleos Esportivos não – PCDs	795	98,5%

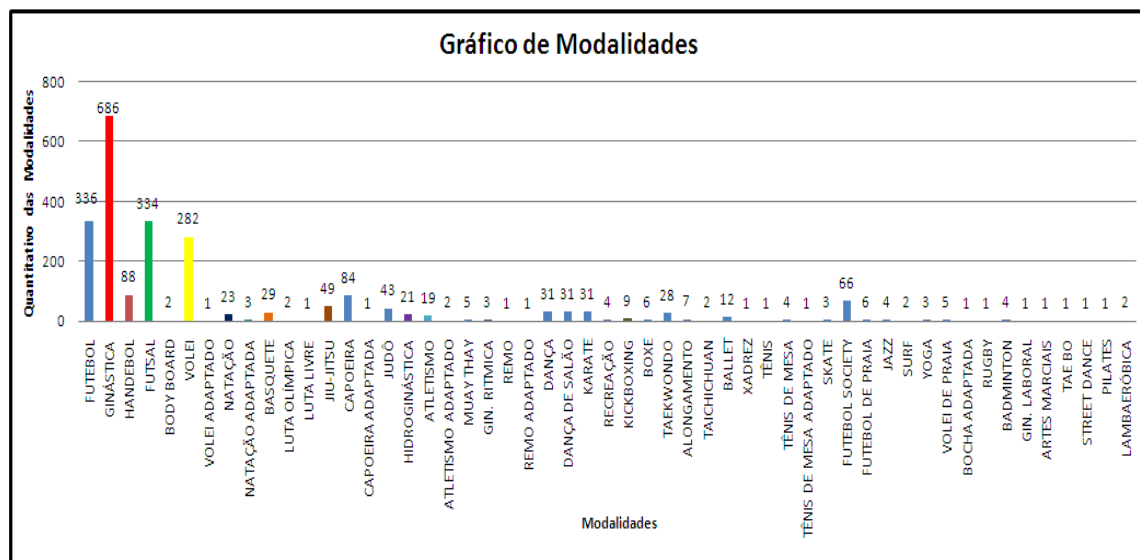
Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

3.8 MODALIDADES ESPORTIVAS OFERECIDAS NOS NÚCLEOS:

Como mencionado anteriormente, cada Núcleo Esportivo oferece 3 modalidades esportivas; o projeto oferece, no total, 53 modalidades aos 69 mil alunos que atualmente frequentando as atividades. Porém, devido ao crescimento da população idosa no Brasil, à cultura da prática de atividades físicas para manutenção da saúde e à valorização e investimento em esportes coletivos próprios da cultura brasileira, os Núcleos Esportivos apresentam maior oferta das modalidades ginástica (686), que inclui os exercícios para a população de terceira idade, seguida por futebol (336),

próprio da cultura brasileira e futebol de salão — futsal (334), modalidade que exige menor espaço físico quando comparado ao futebol de campo.

Figura 3.8.1: Número de Núcleos Esportivos com oferta de cada modalidade esportiva



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

A desejada oferta de modalidades olímpicas é prejudicada, pois a maior parte destas necessitam de espaço especializado para sua prática, presente em poucas unidades. Atualmente, das 53 modalidades oferecidas, apenas 13 são modalidades olímpicas, conforme mostra tabela abaixo:

Tabela 3.8.1 Modalidades Olímpicas nos Núcleos Esportivos

Modalidades Oferecidas	53	100%
Olímpicas	13	25%
Não Olímpicas	33	62%
Paralímpicas	7	13%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

A Tabela 3.8.2 ilustra a quantidade de alunos por gênero e faixa etária, atendidos em Núcleos Esportivos localizados em comunidades contempladas pelas UPPs.

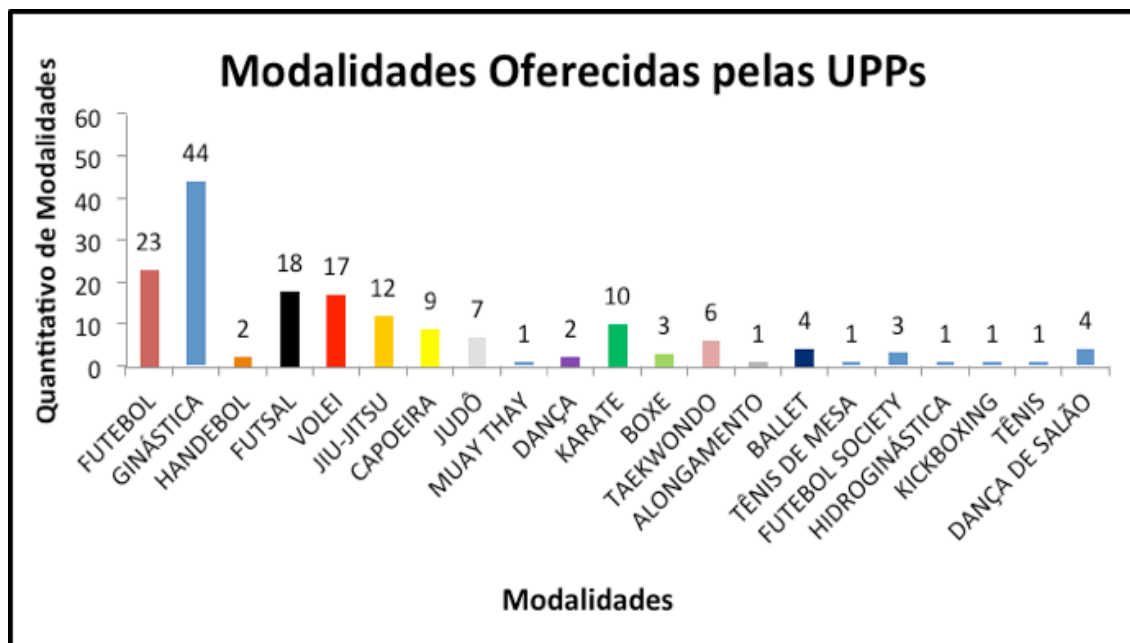
Tabela 3.8.2 Alunos por gênero e faixa etária nas UPPs

7 A 12 Masc.	7 A 12 Fem.	13 A 17 Masc.	13 A 17 Fem.	18 A 30 Masc.	18 A 30 Fem.	31 A 59 Masc.	31 A 59 Fem.	60 Em Diante Masc.	60 Em Diante Fem.	Alunos / Núcleo Esportivo
2736	983	1919	560	380	180	82	587	446	1494	9367
29,2%	10,5%	20,5%	6,0%	4,1%	1,9%	0,9%	6,3%	4,8%	15,9%	100%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

A figura 3.8.2 mostra o número de Núcleos Esportivos que oferecem as modalidades esportivas em comunidades contempladas pelas UPPs. O fato de um grande número de Núcleos Esportivos ofertarem ginástica se deve à participação de alunos da terceira idade, que aumentam substancialmente a presença nas atividades.

Figura 3.8.2 Modalidades Esportivas oferecidas nos Núcleos Esportivos nas UPPs



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

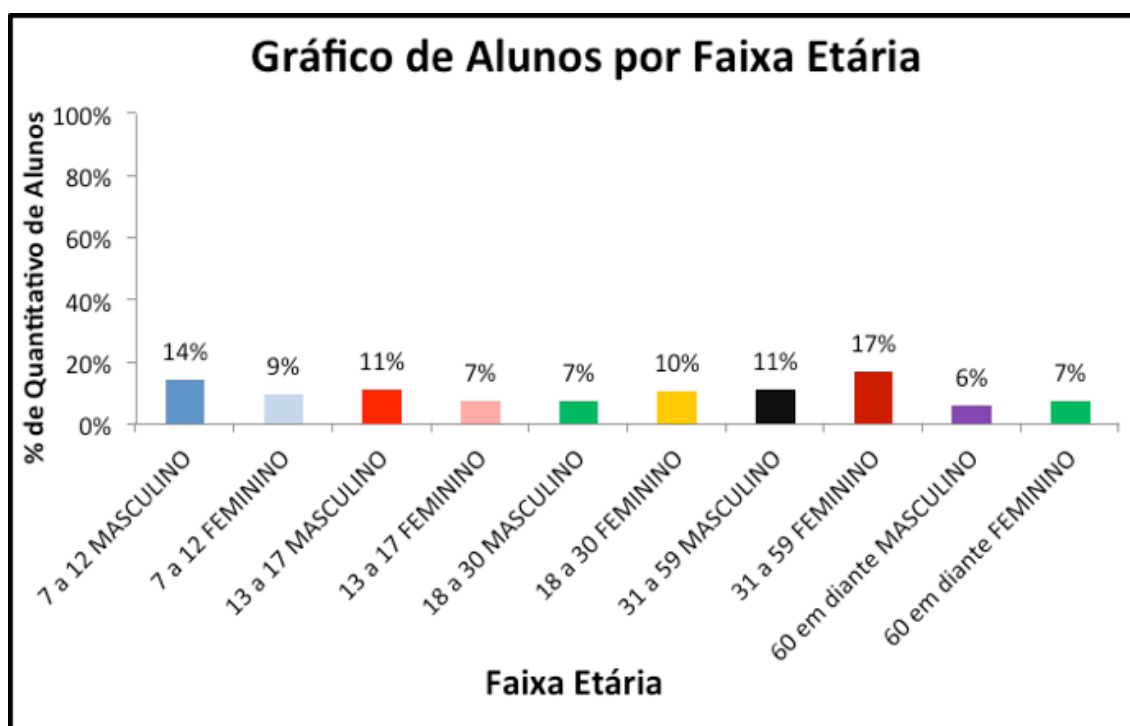
Destaco ainda a classificação dos mais de 17 mil alunos atendidos nos equipamentos esportivos públicos, por faixa etária e sexo, conforme tabela e gráfico abaixo:

Tabela 3.8.3 Alunos por gênero e faixa etária

7 a 12 masc.	7 a 12 fem.	13 a 17 masc.	13 a 17 fem.	18 a 30 masc.	18 a 30 fem.	31 a 59 masc.	31 a 59 fem.	60 em diante masc.	60 em diante fem.	alunos / Núcleo Esportivo
2411	1626	1929	1232	1240	1789	1846	2844	1022	1247	17186
14%	9%	11%	7%	7%	10%	11%	17%	6%	7%	100%

Fonte: Adaptado de Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

Figura 3.8.3 Alunos por gênero e faixa etária



Fonte: Relatório Mensal Setembro 2012 – Rio 2016

3.9 PARCERIAS DO PROGRAMA

Também é importante destacar as parcerias realizadas pelo Projeto, promovidas pela SEEL, com outras instituições do setor público, do setor privado e do terceiro setor.

A Secretaria de Estado de Esporte e Lazer busca o estabelecimento de parcerias com essas instituições de forma a promover a troca de conhecimentos e tecnologia e também recursos complementares, materiais e métodos que possam propiciar agilidade no desenvolvimento das ações propostas pelo Projeto.

Podemos destacar a parceria do SESI, da FIRJAN, da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Duque de Caxias e do Projeto Escola Zico 10, além da natural parceria com as Secretarias de Estado de Segurança e suas respectivas Unidades de Polícia Pacificadora, de Saúde e de Assistência social e Direitos Humanos, além da parceria com a Polícia Militar.

No caso das Unidades em áreas com Polícia Pacificadora, como resultado da mencionada parceria com a Polícia Militar para atuação integrada do Estado, os comandantes de tais unidades tornam-se “cogestores” dos Núcleos Esportivos e vários integrantes da PM atuam como colaboradores, o que fortalece a presença do Estado no Projeto ao mesmo tempo que facilita a integração da Polícia com a comunidade.

No caso das parcerias com o sistema SESI/FIRJAN, essa entidade atua nos Núcleos Esportivos localizados em comunidades pacificadas, oferecendo professores coordenadores, além de fornecer lanches para os alunos. Os gestores mencionaram nas entrevistas que existem negociações em andamento para que alguns desses parceiros, principalmente do setor privado, forneçam tênis e uniformes para os alunos. Esses itens ainda representam, segundo os entrevistados, as maiores necessidades do programa.

A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Duque de Caxias, por meio do programa PRODUC 3ª Idade, como parceira, oferece serviços de médico, nutricionista, psicólogo e fisioterapeuta, além de uma visita semanal, conduzida por um professor, a uma academia ao ar livre para os alunos idosos do Projeto Rio 2016.

Na recente parceria com o Projeto Escola Zico 10, iniciativa do famoso jogador de futebol, foram capacitados os professores de futebol e futebol de salão dos Núcleos Esportivos localizados em 9 comunidades pacificadas (Batan, Salgueiro, Prazeres, Providência, Borel, Santa Marta, Cidade de Deus, Turano e São Carlos). Nestas, as aulas de futebol e futebol de salão do Projeto Rio 2016 têm a chancela Zico 10. As crianças receberam uniforme completo, e está planejada a distribuição de chuteiras e outros materiais que serão custeados pelo parceiro.

Além desse esforço da SEEL em busca de parcerias que tenham sinergia com o Programa, a negociação de parcerias locais pelo próprio Integrador do Núcleo Esportivo junto aos empreendedores e políticos locais é prática constante, derivada da iniciativa dos Integradores ou professores. Esta prática pode complementar benefícios aos alunos, com lanche, transporte e materiais adicionais. A própria SEEL não promove tal prática, mas não limita a atuação dos Integradores, até porque seria pouco viável controlar parcerias e relacionamentos locais que podem ser fortes, constantes e muitas vezes necessários, principalmente em relação às parcerias que fornecem lanche, transporte e materiais.

4. REVISÃO DA LITERATURA SOBRE “SOCIOLOGICAL CITIZEN”: A APLICAÇÃO DA TEORIA À REALIDADE.

Nesta pesquisa, o comportamento do nosso ator principal, o Integrador de Núcleo Esportivo do Programa Rio 2016, é analisado sistematicamente pela construção de uma visão do seu contexto e do entendimento do comportamento do indivíduo que atua neste papel.

Para tanto, foi elaborada uma revisão da bibliografia que foca nos sistemas sociais das organizações e estuda as relações interpessoais, entre grupos e de poder, além de seus efeitos sobre o comportamento do ator analisado. Foram analisados textos clássicos, como Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (1947); Crozier, *The Buereaucratic Phenomenon* (1964) e textos contemporâneos como Silbey *The Sociological Citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations* (2011).

Para melhor entender o diálogo multifacetado dos conceitos envolvidos na questão, são apresentadas visões gerais dos debates acadêmicos clássicos e atuais sobre o assunto, vinculando-as à realidade encontrada na pesquisa.

Na obra de Max Weber, o foco foi sobre os conceitos relativos à elaboração e aplicação de regras e à autoridade instaurada. Eles representam questões críticas no programa governamental Rio 2016, uma vez que o líder comunitário que não é legalmente um servidor público atua como agente do Estado. Toda a carga burocrática trazida pela instituição da gestão pública entra em conflito aberto com um indivíduo empreendedor por natureza, com extensa experiência em remover barreiras burocráticas em favor de resultados concretos.

Weber menciona três tipos de autoridade legítima, cuja legitimidade está baseada, respectivamente em 3 pontos: (1) base racional ou autoridade legal, em que a legitimidade é estabelecida pela crença de legalidade pelos padrões das regras normativas e pelo direito daqueles elevados ao nível de autoridade por essas regras para emitir ordens; (2) base tradicional, que se estabelece com a crença em tradições

e na legitimidade da posição da pessoa que exerce a autoridade e, finalmente a (3) base carismática, que se apoia na devoção à característica específica e excepcional do caráter heroico ou exemplar do indivíduo.

Neste estudo lidamos com dois tipos de autoridade. Por um lado, a autoridade legal, conferida aos governantes, aqui representados pelos implantadores do Programa Rio 2016 na pessoa do Governador do Estado do Rio de Janeiro e equipe envolvida, incluindo a Secretária de Estado de Esporte e Lazer. Por outro lado, a autoridade de base carismática do Integrador de Núcleo Esportivo, normalmente um líder comunitário com grande influência na região em que atua.

Ainda segundo Weber, a efetividade da autoridade legal se mostra na aceitação da validade de que qualquer norma legal pode ser estabelecida por acordo ou por imposição. No estabelecimento de uma norma, existe um clamor de obediência por parte dos membros da instituição, ou seja, extensivo para todas as pessoas que estejam dentro da esfera de autoridade ou do poder do líder. Essa capacidade de instituir regras que serão seguidas pelos membros do grupo, organização ou instituição é um dos focos deste estudo. Neste estudo, o líder comunitário assume a base carismática: se apoia na devoção à característica específica e excepcional do caráter heroico ou exemplar do indivíduo.

No desenvolvimento de sua obra sobre burocracia considerada seminal, Crozier (1964) não põe ênfase na dimensão formal do sistema burocrático das organizações que analisa, como os objetivos e a estrutura organizacional. O foco é voltado para a dimensão informal, ou seja, nas relações de poder que se instalam com os indivíduos.

Esse foco no sistema social traz o objetivo de entender a influência de uma organização burocrática nos atores individuais. Crozier propõe entender a burocracia como um complexo sistema social governado por princípios subliminares de igualitarismo, impessoalidade e centralização e não somente como uma tentativa de

solução para problemas perenes, tais como gerenciamento de indivíduos e grupos codependentes e gerenciamento de relações de poder próprias da cooperação humana em um ambiente organizacional. Na definição de Crozier (1964) a ideia central é que uma organização é um problema e uma solução. Os atores individuais são prisioneiros dessa armadilha, em termos práticos e cognitivos, por meio da escolha de perseguir um objetivo coletivo que inclui a própria organização. Crozier enfatiza que uma organização tem a capacidade de limitar tanto quanto viabilizar as atividades e não pode ser considerada apenas uma solução prospectiva. Esse autor concentra seu olhar na dimensão informal da organização, mais especificamente sobre a análise das relações de poder entre indivíduos e atores. Para ele, o fenômeno burocrático, nos casos estudados, pode ser entendido como um fenômeno cultural, distinguindo-se pelo foco no poder como fator chave para o entendimento de burocracias complexas.

O Integrador de Núcleo de Esporte, foco deste estudo, é parte fundamental da organização a que pertence, representa o gestor da unidade de atendimento à população do Programa Rio 2016. O poder descrito por Weber e Crozier se mostra presente nessa organização, porém de forma polarizada: de um lado os gestores públicos estabelecendo regras cuja verificação de observância é realizada pelos coordenadores e supervisores e, por outro lado, o Integrador de Núcleo, um agente com o poder de gestão sobre a unidade de atendimento do Programa que exerce o poder discricionário na linha de frente do Programa. O conceito aplicado para entendimento deste agente com substancial poder discricionário é proposto por Lipsky (1980) em sua obra *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Lipsky define uma “*Street-level Bureaucracy*” como sendo uma organização, na qual um poder discricionário substancial está nas mãos do agente que opera na base da hierarquia. O estudo de Lipsky focado no serviço público e nas organizações públicas e conclui que o exercício da discricionariedade é uma dimensão crítica de grande parte do trabalho de professores, trabalhadores sociais, policiais e outros

funcionários públicos que interagem de forma regular com os cidadãos no exercício de suas funções. Segundo Lipsky, essa situação não poderia ser diferente, pois as funções destes funcionários públicos não poderiam ser desempenhadas em conformidade com altos padrões de tomada de decisão, já que esses “*street-level workers*” não possuem tempo, informações e outros recursos necessários para responder prontamente às demandas específicas que enfrentam nas ruas.

Dessa maneira, os trabalhadores nesta situação desenvolvem rotinas que simplificam psicologicamente as situações criadas pelos usuários e pelo ambiente de forma a possibilitar decisões e resultados.

Aplicando o conceito de Lipsky ao caso estudado, observamos que por um lado o trabalho do Integrador de Núcleo é, em parte, padronizado pelos gestores do Programa para alcance dos objetivos da política pública, sendo tais procedimentos fiscalizados pelos coordenadores e supervisores. Por outro lado, as atividades do Integrador de Núcleo exigem improvisação para atendimento rápido ao caso individual. Os usuários e a população esperam encontrar administradores do serviço público que sejam sensíveis aos casos especiais que se apresentam e que exigem um esforço extraordinário do agente. Nota-se aqui o paradoxo apresentado por Lipsky sobre como tratar todos os cidadãos de forma igualitária em suas expectativas em relação ao serviço público e, ao mesmo tempo, conseguir responder de forma eficaz aos casos individuais. Ou seja, o termo burocracia implica a existência de regras e de estruturas hierárquicas de autoridade e poder enquanto o termo “*street-level*” implica a existência de uma distância natural do centro onde reside a autoridade e de onde são emanadas as normas.

A possibilidade desse poder discricionário nas mãos do Integrador de Núcleo pode gerar decisões não necessariamente alinhadas às regras. Porém, se os resultados das ações colaboram para o alcance dos objetivos da organização, os gestores,

coordenadores e supervisores não oferecem restrições ou penalidades sobre as ações do Integrador de Núcleo.

No entanto, a liberdade de ação também possibilitaria ações que poderiam gerar resultados conflitantes com os objetivos do Programa. Ou seja, o poder discricionário do agente pode ser utilizado para o bem ou para o mal.

Para sanar esse dilema, Silbey (2011) propõe um modelo que não seja baseado no modelo racional de maximização de utilidade individual, nem no modelo de burocracia governada por regras. A proposta é de um modelo baseado no “sociological citizen”, um ator pragmático que enxerga a si mesmo e o seu trabalho como uma ligação em uma teia complexa de desdobramentos de transações e processos.

Piore (2011) menciona que essa é forma de criar soluções flexíveis e inovadoras para a coordenação da ação humana por meio do gerenciamento das culturas ao invés do gerenciamento direto dos próprios agentes. A pesquisa relatada por Silbey (2011) argumenta de forma consistente que nenhuma solução única e simples endereçará os problemas que as políticas públicas buscam regular: as consequências sistêmicas de organização complexa.

A metáfora “sociological citizen” é empregada como um rótulo para os atores que conseguem fazer seu trabalho acionando conhecimentos relacionais, enxergando o mundo como “relações desdobradas” (Emirbayer 1997 apud Silbey 2011). Nesta situação, a organização desses agentes não é representada por organogramas estáticos ou processos padronizados, mas entendida como o resultado das transações humanas momentâneas e contínuas. Esses agentes entendem que o trabalho nestas organizações acontece por meio de relações fluidas em que as linhas do organograma e os limites da organização são irrelevantes perante as atividades que de fato acontecem dentro da organização.

O “sociological citizen” atua além de suas responsabilidades e além de seus grupos, ampliando os recursos disponíveis para o trabalho. O mundo dos “sociological citizens” é composto por relacionamentos e grupos mais do que por indivíduos. Talvez o mais importante, segundo Silbey, é que esses indivíduos são pragmáticos, experimentais e adaptativos, avançando além das regras e dos processos prescritos, mas com a meta de alcançar os objetivos da organização.

Silbey observa que em nenhuma organização deve se esperar uma única maneira de desempenhar um papel ou alcançar conformidade de regras, e que a busca por homogeneidade nas normas e desempenhos das organizações resultou em erros de políticas e de prescrições pelos gestores.

A conclusão trazida pela bibliografia é que a inescapável interconectividade faz com que o “sociological citizen” compreenda que suas ações são responsáveis pela produção dos valores, qualquer que seja a configuração do ambiente. Como consequência, este agente vive uma sensação de liberdade para tentar e experimentar coisas novas e intervir em organizações e arranjos que outros hesitariam em mexer. Eles não pedem permissão para realizar o que fazem, e sempre buscam os resultados alinhados com aqueles da organização.

Nosso Integrador pode ser classificado como um “sociological citizen”, com nenhuma exceção entre os entrevistados, pois todos demonstraram essa disposição e ousadia.

5. MÉTODO DE COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS QUALITATIVAS

Segundo Myers e Newman (2006), a entrevista é uma das mais importantes ferramentas de coleta na pesquisa qualitativa. A natureza investigativa desta pesquisa, com grupo variado de atores relevantes, fez com que essa fosse a técnica adotada. Após entrevista com líderes do governo e da Secretaria de Esporte, a lista de

entrevistados foi elaborada. Após essa fase, foi preparado o questionário e realizadas as entrevistas seguida da análise de dados.

5.1 ESCOLHA DOS ENTREVISTADOS

As escolhas dos profissionais a serem entrevistados aconteceu de forma integrada com o processo de autorização para realização desta pesquisa. As negociações iniciais aconteceram com a própria Secretária de Esportes que autorizou o estudo com grande interesse e delegou à Secretária Executiva a tarefa de formalização de autorizações junto às instituições e profissionais que atuam no Projeto. Nas primeiras entrevistas, as autoridades do governo indicaram as principais perspectivas com potencial de relevância, de acordo com a percepção dos direcionadores do Projeto.

Essas primeiras informações possibilitaram a definição de temas a serem explorados nas entrevistas assim como os principais profissionais a entrevistar e os Núcleos Esportivos a visitar.

Durante a entrevista com a Secretária Executiva, foram selecionados os principais coordenadores do Programa a serem entrevistados na SEEL, aqueles que trabalham diretamente com a Secretária Executiva. Esse grupo de entrevistados foi composto por cinco coordenadores do programa que operam a partir do escritório da SEEL. Esses coordenadores, apesar de serem legalmente funcionários da Federação de Atletismo, FARJ, são tratados como servidores e considerados como extensão da equipe da SEEL. Esses profissionais participam das reuniões operacionais e gerenciais da Secretaria e contam com toda a infraestrutura de escritórios, transporte e telecomunicações.

Com as informações obtidas nas entrevistas com os coordenadores na SEEL, foi possível identificar os profissionais que atuam na FARJ como coordenadores e controladores operacionais dos Núcleos Esportivos. Neste terceiro grupo foram incluídos dois profissionais com grande experiência no Programa, que gerenciam os coordenadores de rua, como são denominados os profissionais que fiscalizam parte dos Núcleos Esportivos.

Finalmente, com informações dos quatro grupos mencionados, foram selecionados 28 Integradores de Núcleo Esportivo com potencial de colaboração na pesquisa, como candidatos à entrevista. Entre eles, foram selecionados alguns profissionais que se retiraram do programa e, por isso, apresentariam liberdade para expor idéias conflitivas e polêmicas. Esses últimos foram sugeridos pelos coordenadores da FARJ. Os candidatos selecionados receberam, inicialmente, uma mensagem de correio eletrônico com cópia para seu respectivo superior hierárquico do Programa. As mensagens para os coordenadores de rua foram copiadas para os coordenadores da FARJ e as mensagens para os Integradores foram copiadas para os coordenadores de rua.

Dos 28 Integradores selecionados, 12 responderam positivamente, 9 efetivamente agendaram entrevistas e, finalmente, 7 Integradores de Núcleo Esportivo conseguiram comparecer às entrevistas agendadas, após algumas tentativas frustradas.

Dentre os complicadores para respostas, agendamento e comparecimento às entrevistas, destaca-se a demora na formalização das autorizações pela SEEL, o que postergou as entrevistas com os coordenadores de rua e os Integradores para o final do ano, nos meses de novembro e dezembro de 2012. Outro problema enfrentado, bastante comentado pelos entrevistados, foi o atraso dos salários de todos os

funcionários do Projeto, devido à demora na formalização da renovação do convênio entre a Secretaria de Estado e a Federação de Atletismo.

A Tabela 5.1.1 indica a classificação e a quantidade dos entrevistados:

Tabela 5.1.1 Classificação dos entrevistados

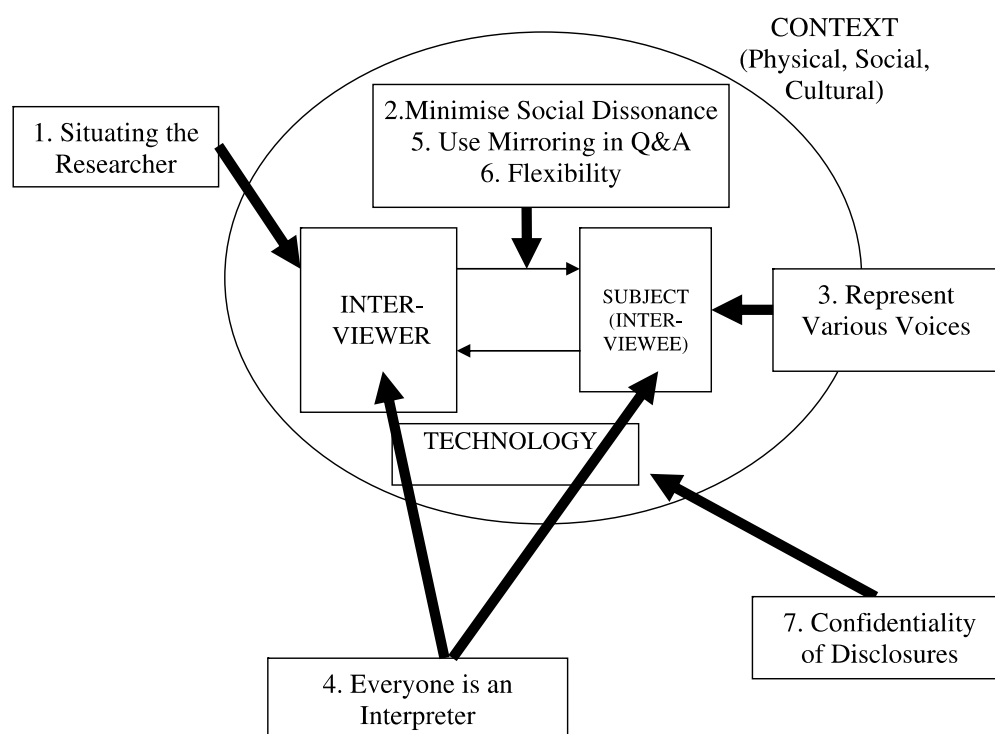
Função	Número de Entrevistados
Líder do Governo (Governador)	1
Líder da SEEL (Secretária e Secretária Executiva)	2
Equipe de coordenação na SEEL	5
Equipe de coordenação na FARJ	2
Coordenadores de Rua	2
Integradores de Núcleo Esportivo	7
Total de entrevistados	19

5.2 PREPARAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Segundo Myers e Newman (2007), a entrevista é uma das mais importantes ferramentas de coleta na pesquisa qualitativa. O autor propõe um modelo dramatúrgico como forma útil de interpretar a entrevista qualitativa. Com base nesse modelo, Myers e Newman (2007) sugerem diretrizes para a realização de entrevistas qualitativas que devem ser pensadas a partir de papéis e atores: o entrevistador e o entrevistado são os principais atores, que atuam em um cenário composto pelo ambiente e pela

tecnologia que está presente no momento da entrevista. A Figura 5.2.1 mostra o esquema proposto por Myers e Newman:

Figura 5.2.1: Diretrizes para entrevistas na pesquisa qualitativa



Fonte: M. D. Myers, M. Newman / Information and Organization 17 (2007) 2-26

Myers e Newman (2007) destacam o contexto físico, social e cultural dos atores para propor conceitos sobre os quais foram elaboradas as estratégias para as entrevistas e construído o questionário que orientou a conversa.

Segundo os autores, o ideal é que o entrevistador consiga algum controle sobre o local da entrevista para garantir o conforto e a privacidade que propiciem um momento produtivo para a coleta de informações. A maior parte das entrevistas foi realizada no ambiente de trabalho dos entrevistados.

No caso dos Integradores de Núcleos Esportivos, os locais foram definidos pela disponibilidade do entrevistado, geralmente no próprio local do Núcleo Esportivo ou, em alguns casos, no local de trabalho do Integrador, já que normalmente eles acumulam outros trabalhos além do Rio 2016. Algumas entrevistas foram realizadas em locais públicos, como praças ou lanchonetes, pois aconteceram durante finais de semana, dias em que não são realizadas atividades nos Núcleos Esportivos.

Ainda segundo Myers e Newman (2007), tanto o entrevistador quanto o entrevistado devem ser percebidos como os atores principais. É importante porém que o entrevistador mantenha o gerenciamento sobre a energia geral da entrevista, preste atenção e reaja de forma apropriada às percepções e atitudes do entrevistado, de forma a garantir o acesso às informações que são objeto da entrevista. O entrevistador, em uma entrevista semiestruturada, deve ter um roteiro desenvolvido com poucas questões básicas a serem colocadas como guia para a conversa, mas o momento da entrevista exige improvisação pelo entrevistador, que deve evitar pausas longas durante a entrevista, porque essas pausas reduzem a energia do momento. É importante que o entrevistador entenda as principais fases da entrevista, iniciando com uma abertura, seguindo para a introdução, perguntas e respostas e fechamento. Porém, segundo Myers, o entrevistador não deve enfatizar em demasia o roteiro preparado, mas sim ser dinâmico e acompanhar o fluxo de energia do momento para conseguir as informações de que precisa.

Na entrada ou abertura, segundo os autores do artigo, o gerenciamento das impressões é muito importante, particularmente as primeiras impressões deixadas pelo entrevistador. Os autores destacam a importância de as roupas utilizadas pelo entrevistador estarem de acordo com a situação, o local e a posição do entrevistado.

Neste sentido, foram entrevistados públicos distintos como o Governador do Estado, a Secretária Executiva de Esportes, os líderes comunitários e seus assistentes na

comunidade. Foram adotadas vestes formais — terno e gravata — para as entrevistas nos escritórios dos governantes e vestes apropriadas para as visitas nas comunidades carentes: calça tipo jeans e camiseta. Esse último estilo contribuiu para reduzir o desconforto de temperaturas próximas a quarenta graus enfrentadas nas comunidades onde se localizam os Núcleos Esportivos visitados.

Myers e Newman (2007) dissertam ainda sobre a fase final da entrevista, definida como “saída”, onde falam sobre a saída do palco, possivelmente preparando o caminho para o próximo “ato”. Falam da importância de oferecer o “feedback” posterior, quando as informações estiverem processadas.

5.3 ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Os conceitos de Myers e Newman (2007) auxiliaram na classificação dos entrevistados em três grupos, com preparação de três roteiros de entrevistas, (R1) para os líderes do Governo do Estado, (R2) para os gestores do programa e (R3) para Integradores. Os três roteiros sofreram pequenas alterações após as primeiras entrevistas, com maior definição das questões a serem exploradas nas conversas e são aqui apresentados em sua forma final.

Tabela 5.3.1 Utilização dos Roteiros de Entrevistas

Função	Grupo de Entrevistados	Roteiro de entrevistas
--------	------------------------	------------------------

Líder do Governo (Governador)	1	R1
Líder da SEEL (Secretária e Secretária Executiva)	1	R1
Equipe de coordenação na SEEL	2	R2
Equipe de coordenação na FARJ	2	R2
Coordenadores de Rua	2	R2
Integradores de Núcleo Esportivo	3	R3

O roteiro R1, para o grupo 1 de entrevistados, foi dimensionado para entrevistas de 20 minutos e os roteiros R2 e R3, para os grupos respectivos, foram dimensionados para entrevistas com duração de 60 minutos. Esses tempos se mostraram adequados na maior parte das entrevistas, com exceção daquelas em que aconteceram visitas aos locais do Núcleo Esportivo e aos equipamentos esportivos.

As questões destacadas no roteiro de entrevistas eram distintas para cada um dos grupos de entrevistados. No Grupo 1, os temas foram mais centrados nas questões estratégicas do Programa Rio 2016. No grupo 2, as questões enfatizaram a gestão dos Núcleos, o monitoramento dos profissionais e os resultados dos Núcleos de Esporte. No grupo 3, o foco foi em questões operacionais, relacionadas à normatização geral do Programa e aos obstáculos para execução dos processos principais.

Os roteiros das entrevistas constam no Anexo I deste texto.

6. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Durante as entrevistas, as informações foram anotadas pelo entrevistador, utilizando computador portátil do tipo laptop em todas as entrevistas nos escritórios e na maior parte das entrevistas nos Núcleos Esportivos.

As informações foram organizadas de acordo com os temas utilizados nos roteiros de entrevistas e tabuladas para análise.

O foco da análise foi sobre as questões relativas à aplicação das regras do Rio 2016 pelos líderes e gestores do programa comparativamente ao comportamento do Integrador do Núcleo Esportivo e à percepção de resultados. As questões de maior ocorrência ou que geraram o maior envolvimento dos entrevistados foram destacadas.

Dessa maneira, os pontos destacados na análise, em ordem de importância, em que foi percebido maior envolvimento dos entrevistados, foram os seguintes:

1. Direcionamento Estratégico;
2. Infraestrutura dos Núcleos Esportivos;
3. Preparação e treinamento dos profissionais;
4. Gestão do programa e regras impostas aos Integradores;
5. Iniciativas dos Integradores;
6. Recomendações dos coordenadores e Integradores aos governantes.

6.1 DIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO

A primeira questão relevante que emergiu da análise do conteúdo das entrevistas diz respeito às definições estratégicas estabelecidas pelos líderes do Governo para o

Programa (Grupo 1 de entrevistados). Para esses entrevistados, o programa foi concebido para ser um programa social, elaborado para propiciar oportunidades para jovens de 7 a 17 anos, com vistas à inclusão social, afastando-os de atividades ilícitas que são comuns nas comunidades onde foram implantados os Núcleos Esportivos. Para os governantes, o benefício social advindo desta inclusão e engajamento dos jovens em atividades saudáveis é percebido pela família e a comunidade, promovendo percepção positiva para o Programa Rio 2016 e consequentemente para os responsáveis pela sua implantação e operação. Em resumo, os governantes buscam reconhecimento dos benefícios proporcionados à população e o respectivo retorno em apoio político, traduzido em votos nas eleições.

Entretanto, além do objetivo de inclusão social do programa, os governantes, especialmente o governador do Estado, foi claro durante a entrevista ao enfatizar também o objetivo de busca de resultados esportivos, com a expectativa de identificação de alunos com potencial para atleta de alto desempenho. Na visão do governador, a ocorrência de atletas que venham a obter sucesso em competições de alto desempenho teria grande efeito positivo sobre o Programa Rio 2016, aumentando interesse da população e do setor privado, atraindo novos alunos e novas parcerias.

Ao comparar essas diretrizes estratégicas com o entendimento expressado pelos entrevistados do Grupo 2, coordenadores SEEL e coordenadores FARJ, nota-se uma diferença de entendimento em relação às diretrizes estratégicas do Programa. Para os coordenadores de programa, o projeto tem o único objetivo de promoção social: atendimento à população para inclusão e saúde. As diretrizes estratégicas sobre identificação de alunos com potencial para esporte de alto rendimento foi discutido em todas as entrevistas desse grupo, conforme roteiro das entrevistas, porém todos os entrevistados, com exceção de um coordenador da SEEL, insistiram na estratégia social do Programa. Para os coordenadores, a contribuição de maior “nobreza”, conforme relatado por um dos entrevistados do Programa, é o atendimento à

população carente. Os coordenadores expressaram opinião contrária sobre o risco de “dispersão de esforços”, pois julgam que os recursos atuais são escassos para atender à demanda do Programa. Nota-se na conversa com esses coordenadores que eles demonstram grande envolvimento e preocupação com o atendimento atual do Programa e que sentem a necessidade de “fazer mais” pelos alunos.

O único coordenador que possui opinião contrária a essa posição tem um perfil diferente da média dos coordenadores — foi um atleta de alto desempenho. Esse coordenador fica na SEEL e elaborou uma proposta de projeto que propõe a criação de um Núcleo Esportivo especial que receberia os atletas de alto desempenho. Na visão deste coordenador, existe sim potencial, ainda que em um número reduzido de alunos, para o desenvolvimento de alto desempenho.

O mesmo tema foi também discutido com os entrevistados do Grupo 3, os Integradores de Núcleo Esportivo. Para esse grupo, existe uma variação de comportamento similar ao coordenador da SEEL especialista em alto desempenho, ou seja, dependendo do perfil do profissional entrevistado e da sua experiência com alguma modalidade esportiva. Um Integrador com experiência na modalidade “luta greco-romana” declarou: “é uma tristeza ver um talento desperdiçado, vale sempre a pena dar pelo menos uma chance à criança que demonstra alguma habilidade acima do normal”.

Foi explicado por um dos entrevistados que o nível maior de envolvimento dos profissionais com as oportunidades para alto desempenho pode ser entendido como uma identificação pessoal do profissional com o aluno, ou seja, “o Integrador ou o professor deseja dar a chance ao aluno que ele não necessariamente conseguiu”. Nota-se um comportamento de maior envolvimento nos Integradores que possuem esse perfil, com maior aderência à definição de “sociological citizen” colocada por Silbey (2011). Um dos Integradores entrevistados revelou que encaminhou pessoalmente, por meio de seus relacionamentos no meio esportivo, um aluno com

potencial para “Lutas” para uma academia particular na zona sul do Rio de Janeiro que “adotou” o aluno, o qual representa, hoje, o Brasil em competições internacionais. Curiosamente, este caso não tem registro oficial no Programa, ou seja, não foi valorizado ou aproveitado para comunicação como planejado pelo Governador, possivelmente pela atual falta de clareza dos objetivos.

Porém, a questão de dispersão de esforços é sempre presente nessa discussão e, de todo modo, os entrevistados confirmam uma falta de diretriz clara sobre as prioridades e sobre os procedimentos a serem adotados nos casos de identificação de potencial de alto desempenho.

Nota-se entretanto que existe conscientização dos governantes sobre a necessidade de alinhamento estratégico das equipes, sendo que o próprio governador, durante a entrevista, lançou iniciativa relativa a esse alinhamento: “providenciaremos uma grande reunião com os profissionais envolvidos, gestores, Integradores e professores”, completou, definindo o Teatro Municipal como local para realização do evento.

6.2 INFRAESTRUTURA DOS NÚCLEOS ESPORTIVOS

Essa questão ganhou destaque nos três grupos entrevistados e foi apontada como prioritária pelos Integradores. Segundo esse grupo de entrevistados, essa é a principal deficiência do Programa, sendo que poucas são as unidades indicadas como apropriadas para as atividades esportivas. O exemplo frequente dos entrevistados, visitada em dezembro, é o Complexo Esportivo da Rocinha, que foi inaugurado em 2011, com equipamentos modernos e equipe especializada. Segundo um dos

entrevistados do Grupo 2, este é o único Núcleo Esportivo do Projeto pelo governo do Estado e atualmente apresenta uma das melhores estruturas do Projeto.

A maior parte dos Núcleos Esportivos do Projeto está localizado em locais públicos que, eventualmente, recebem manutenção pelo Estado do Rio, porém, segundo os entrevistados, nem sempre a manutenção é suficiente em intensidade e frequência, apesar dos esforços administrativos e busca de cooperações pelo governo do Estado.

Uma das linhas de ação mencionadas pelo Governador para essa questão é a realocação dos Núcleos Esportivos, instalando-os nas escolas estaduais, utilizando os períodos vagos dos equipamentos esportivos. Segundo o governador, essa ação otimizará os recursos do governo, tendo em vista que existe um plano de melhoria dos equipamentos esportivos das escolas que ficam subutilizados em determinados períodos do dia. Segundo o Governador, foi solicitado então uma investigação sobre essa possibilidade, buscando implantar um projeto piloto em uma escola, de forma a analisar a viabilidade desta opção.

Durante as entrevistas com os coordenadores e Integradores, essa medida foi considerada insuficiente, devido às condições limitadas em termos de localização das escolas e horário disponível dos equipamentos. Também mencionaram as questões relativas a determinados esportes, como ginástica para terceira idade, lutas e futebol de campo, para os quais as escolas não possuem infraestrutura e nem possibilidade física de implantação.

Nesse tema também foram relatados esforços extraordinários pelos Integradores que buscam parcerias locais para conservação e manutenção dos equipamentos onde os Núcleos Esportivos estão instalados. Um dos entrevistados mencionou que normalmente conseguia com certa facilidade pequenos serviços de manutenção predial, como pedreiro ou eletricista, por meio dos relacionamentos com a comunidade e, principalmente, com os familiares dos alunos atendidos pelo Programa. Essas ações

são compatíveis com aquelas mencionadas por Silbey (2011) ao descrever a ação dos indivíduos classificados como “*sociological citizen*” ao ultrapassarem os limites de suas organizações com vistas à melhoria do desempenho.

6.3 PREPARAÇÃO E TREINAMENTO DOS PROFISSIONAIS

Os Integradores entrevistados se sentem, em sua grande maioria, carentes de informações e de treinamento para a gestão do Núcleo Esportivo. Os Integradores declaram que não existiu um treinamento formal para que pudessem assumir o Núcleo Esportivo. Essa informação é confirmada pelos coordenadores, que não contam com materiais para capacitação dos Integradores ou professores. As questões mais frequentes mencionadas pelos entrevistados dizem respeito ao tratamento de questões familiares dos alunos, pois, normalmente, segundo os Integradores, é construído um relacionamento de confiança entre os alunos e os Integradores e entre os alunos e os professores. Esse canal de comunicação, segundo os entrevistados, traz ao conhecimento dos profissionais questões relevantes para a vida dos alunos e para a comunidade, porém não estão relacionadas ao papel do Programa Rio 2016. Apesar de, segundo os Integradores, em alguns Núcleos Esportivos, existir a possibilidade do envolvimento de agentes sociais do poder público que estejam envolvidos em outros projetos, os Integradores mencionaram a necessidade de treinamento em questões sociais, de saúde física e comportamental.

Alguns entrevistados assumiram uma posição de reconhecimento de pouco preparo: “Sou pessoa simples, não tive muitas oportunidades e me viro como posso. Seria bom se a FARJ nos desse alguns treinamentos”.

Outras questões que foram mencionadas neste momento das entrevistas dizem respeito à administração de conflitos, negociação, gestão de projetos e pedagogia/administração. Apenas um dos entrevistados sugeriu treinamento em informática, destacando também a necessidade de computadores portáteis que facilitassem a gestão no local das atividades.

6.4 GESTÃO DO PROGRAMA E REGRAS IMPOSTAS AOS INTEGRADORES

Em relação às regras de conduta e procedimentos de gestão dos Núcleos Esportivos, os Integradores foram unânimes em declarar que existem oportunidades de melhoria na formulação e na comunicação das regras do Programa. Neste sentido, as reuniões mensais ordinárias são fundamentais para que aconteça o nivelamento mínimo no entendimento da burocracia relativa ao controle operacional e financeiro dos Núcleos Esportivos.

Uma questão recorrente nas entrevistas diz respeito às regras para recebimento de materiais esportivos. Segundo um dos entrevistados, existem questões políticas envolvidas na distribuição de materiais, sendo que as formalidades estabelecidas pelo programa nem sempre são seguidas pelos próprios coordenadores. O Integrador mencionou que essas ações representam desincentivo para seguir a burocracia desnecessária estabelecida pelos coordenadores.

Outro ponto mencionado por dois Integradores entrevistados diz respeito ao fornecimento de lanches para os alunos. Os coordenadores do programa estabelecem que não deve ser servida alimentação aos alunos. Segundo os coordenadores, não

existe previsão orçamentária nem estrutura para o controle sanitário ou qualidade de alimentos. Entretanto a maior parte dos Integradores entrevistados — cinco de sete — afirmou buscar parcerias locais para fornecimento de refrigerantes, lanches e refeições. Afirmaram que não é possível estabelecer fornecimento regular e frequente, o que exige novas buscas e novas negociações com empresários locais. Segundo os Integradores, a alimentação representa um item muito importante para que os jovens participem de forma ativa nas atividades esportivas, pois muitas vezes vêm direto da escola para o Núcleo Esportivo, sem oportunidade de se alimentar adequadamente.

Quando questionados sobre essa questão, os entrevistados do grupo 2 — coordenadores — minimizaram o assunto e mencionaram que “não são rígidos em questões que dizem respeito às decisões dos Integradores”.

Nessa questão, os entrevistados novamente demonstraram envolvimento e preocupação com as condições oferecidas aos alunos.

6.5 INICIATIVAS DOS INTEGRADORES

Todos os entrevistados fizeram questão de demonstrar “garra” para fazer o que for necessário para a operação do Núcleo Esportivo e atendimento aos alunos da comunidade. Percebe-se grande energia nesse posicionamento de prontidão e disposição desses indivíduos. A maioria, cinco em sete entrevistados, declarou que o salário, apesar de ser importante, não é fundamental para que o trabalho seja realizado.

Esses cinco entrevistados mencionaram que o Núcleo Esportivo continuaria mesmo que o Programa Rio 2016 fosse finalizado. De fato, dois Núcleos Esportivos já operavam com alguma atividade esportiva antes do início do Programa. Nesses dois

casos, o próprio Integrador é que conduzia as atividades com um grupo de “alunos” levados pelas famílias a um local onde operavam em uma associação de moradores, com equipamentos adaptados pela própria comunidade.

A disposição e engajamento desses indivíduos é percebida como bastante superior àquela demonstrada pelos entrevistados do Grupo 2, os coordenadores da SEEL e da FARJ. Os Integradores demonstram maior conhecimento da realidade dos alunos, das famílias e da comunidade o que, segundo eles, provoca grande envolvimento emocional que leva ao aumento da disposição para enfrentar todas as barreiras naturais do Projeto.

7. LIMITAÇÕES DO ESTUDO E OPORTUNIDADES PARA DESENVOLVIMENTO

Algumas limitações da entrevista qualitativa são discutidas por Myers e Newman (2007). Segundo os autores, “a entrevista qualitativa é um excelente meio de coleta de dados, mas é repleta de dificuldades. Por exemplo, a entrevista é uma situação muito artificial, já que pesquisador e entrevistado não se conhecem. O pesquisador pede, essencialmente, para que o entrevistado crie uma resposta, muitas vezes sob pressão de tempo. O pesquisador também pode ser considerado um intruso que se intromete no ambiente social do entrevistado e potencialmente interfere no comportamento das pessoas.”

Essa alteração de comportamento foi bastante perceptível, principalmente nas entrevistas com o Grupo 3. Ao revelar a autorização dos governantes para a condução da pesquisa, os entrevistados podem supor a existência de um canal de comunicação, por meio do próprio entrevistador ou por meio do resultado da pesquisa. É, portanto,

natural que o entrevistado apresente intenção de transmitir pleitos e reclamações, além de tentar sobrevalorizar sua capacidade pessoal e o desempenho do seu Núcleo Esportivo.

Esse comportamento, evidenciado em todas as entrevistas com os Integradores e em algumas entrevistas com os coordenadores (Grupo 2), foi devidamente considerado nesta análise.

Outra limitação do estudo se refere à ausência de entrevistas com os alunos, com as famílias e com parceiros locais ou institucionais do projeto. Essa ausência se deve à falta de autorização pelas autoridades e por questões de procedimentos de segurança adotados pelo Programa, que não autoriza contato de terceiros com os alunos ou famílias. Esse procedimento não é exatamente formalizado, porém é mencionado e, com a demora das autoridades na resposta à solicitação de entrevistas aos alunos e famílias, evitou-se avançar sobre esses atores.

Justamente neste ponto é que reside a oportunidade para extensão da pesquisa pois a verdade sobre o sucesso do Programa é aquela que está na percepção da população atendida.

Em busca dessa percepção da população, os Integradores foram questionados sobre como a população percebe o resultado do Programa. A resposta mais frequente foi aquela que indica certa insatisfação, como declarado por um dos entrevistados: “os alunos adoram, mas as famílias são eternas insatisfeitas!”.

8. CONCLUSÃO

A coordenação da ação humana nas organizações é o grande desafio dos investidores, líderes e gestores na busca dos objetivos a que ela se propõe.

Projetistas e tecnocratas constroem e sugerem soluções que usualmente lançam mão de sistemas hierárquicos, matriciais, em rede ou outros arranjos que buscam padronizar ações, controlar e incentivar pessoas. Esses modelos, principalmente quando aplicados à liderança de topo de uma organização, tendem a assumir alguma forma de “homo-economicus” que considera os subordinados como individualistas e oportunistas que agem de forma egoísta. (J. Davis, 1997).

Estudos de governança corporativa aprofundam-se no nexo entre acionistas e gestores de uma organização e o descreve como uma relação entre proprietário e agente, ou seja, a pura “*agency relationship*” — ou relacionamento de agência — por estar associada à separação entre a propriedade e o controle da organização (Jensen & Meckling 1976).

Silbey (2011), em sua discussão sobre o “*sociological citizen*”, alerta para a lacuna existente nos modelos mais disseminados de governança — coordenação e regulação. O autor propõe uma concepção que não adota as perspectivas clássicas de racionalidade e maximização da utilidade individual nem aquelas da burocracia controladora por meio de regras e fiscalizações. Assim, é proposto o conceito do “*sociological citizen*”, uma busca de maneiras para criação de soluções flexíveis e inovadoras.

Nota-se neste estudo que o Integrador de Núcleo Esportivo do Rio 2016 tem comportamento pragmático e relacional, exatamente como descrito por Silbey (2011). A surpresa fica por conta do indivíduo que não segue o planejado pelos governantes e gestores. É possível perceber pelas entrevistas que a reação dos coordenadores do

Programa é às vezes negativa quando se menciona iniciativa excessiva do Integrador. Isso significa que a organização não se mostra totalmente preparada para receber bem a atuação do “*sociological citizen*”, o que representa para o indivíduo mais uma barreira a ser ultrapassada.

Portanto a conclusão deste estudo é a confirmação da existência e da atuação bem sucedida do Integrador de Núcleo Esportivo e que isso acontece apesar da organização e não por intenção desta.

Podem ser indicadas duas oportunidades para futuros desenvolvimentos desta pesquisa, sendo a primeira uma ampliação do estudo comparativo entre as teorias de governança corporativa, incluindo a pesquisa da existência de vínculos entre a teoria que lança mão da motivação do agente “*Stewardship Theory*” (Davis, Schoorman e Donaldson 1997) e a teoria do “*sociological citizen*” analisada neste texto. Ambas usam a abordagem sociológica e psicológica para explicar o comportamento do indivíduo que atua de forma naturalmente alinhada aos objetivos da organização. O comportamento do “*entrepreneur*” (Arthurs e Busenitz, 2003) também deve ser considerado nesta sugestão de estudo como um arranjo dinâmico que muitas vezes se apresentou nas entrevistas: “se o programa não existisse o Núcleo existiria quase da mesma maneira”, declarou um dos entrevistados.

A segunda oportunidade identificada neste estudo é a investigação de como as organizações podem atrair e reter indivíduos com esse perfil, como oferecer condições e recursos necessários para seu trabalho, talvez reduzindo ou flexibilizando regras e aumentando o foco no direcionamento e na comunicação dos objetivos estratégicos. Essa questão é evidenciada quando as entrevistas focam na relação entre o Integrador de Núcleo e os gestores e governantes do Programa Rio 2016. Fica claro o dispêndio

de energia nas questões internas. Daí a análise elaborada nesta pesquisa sobre as questões organizacionais que viabilizam e até mesmo promovem o aparecimento e atuação de um superprofissional: o “*sociological citizen*”.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Projeto Rio 2016, Relatório Mensal de Setembro de 2012, Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Rio de Janeiro.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, Estados Unidos da América, 1947.

Crozier M. *The Bureaucratic Phenomenon*. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 2009.

Lipsky M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York, NY, 1980.

Michael J. Piore. *Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector*. Regulation & Governance (2011) 5, 145–164.

Silbey, Susan S. *The Sociological Citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations*. Regulation & Governance (2011) 5, 1–13.

Ruthanne Huising* and Susan S. Silbey *Governing the gap: Forging safe science through relational regulation*. Regulation & Governance (2011) 5, 14–42

M. D. Myers, M. Newman, The qualitative interview in IS research: Examining the craft. Information and Organization 17 (2007) 2–26.

Michael C. Jensen, William H. Meckling, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics, Volume 3, Issue 4, October 1976, Pages 305-360.

James H. Davis et Al, *Toward a Stewardship Theory of Management*, Academy of Management Review 1997, Vol. 22, n° 1, 20-47.

Arthurs, J. D. and Busenitz, L. W. *The Boundaries and Limitations of Agency Theory and Stewardship Theory in the Venture Capitalist/Entrepreneur Relationship*, 2003.

7. ANEXOS

Anexo I: Roteiros da entrevista qualitativa.

R1 - Roteiro para condução das entrevistas com Líderes do Governo do Rio de Janeiro
– Governador, Secretaria de Esportes e Secretaria Executiva.

A) Abertura:

Informações pessoais sobre o entrevistador e comentários de empatia em relação ao Projeto Rio 2016.

B) Introdução:

Explicação sobre a pesquisa e seus objetivos;

C) Sobre as Diretrizes Estratégicas do Rio 2016:

1. Quais são os objetivos estratégicos do Programa Rio 2016?
2. Qual é a Visão de Futuro do Programa?
3. Quais são as principais barreiras e desafios para o avanço do programa?

D) Sobre os resultados do Programa:

4. Como o Sr. / Sra. avalia os resultados atuais do Rio 2016?
5. Como o Sr. / Sra. avalia a gestão do Programa Rio 2016?
6. Quais as mudanças que o Sr. / Sra gostaria de ver acontecer no Programa?

E) Encerramento

7. Agradecimento
-

R2 - Roteiro para condução das entrevistas com Coordenadores do Programa Rio 2016.

A) Abertura:

Informações pessoais sobre entrevistador e comentários de empatia em relação ao Projeto Rio 2016.

B) Introdução:

Explicação sobre a pesquisa e seus objetivos;

Reforço das autorizações recebidas pelas autoridades e gestores.

C) Sobre orientação Social ou Esportiva:

1. Qual é o principal objetivo do Programa, na opinião do coordenador?
2. Como o coordenador avalia a possibilidade de surgimento de um atleta de alto desempenho em seu Núcleo Esportivo?
3. Já surgiu algum atleta de alto desempenho nos Núcleos Esportivos supervisionados? Foi encaminhado?
4. Existe uma instrução da SEEL para eventual identificação de potencial de alto desempenho?

E) Sobre a gestão e regras do Programa:

5. Qual é a frequência do contato com os líderes?

6. Qual é a importância das reuniões de Integradores promovidas pelo Programa (SEEL ou FARJ)?
7. Como estão organizadas as regras do Programa?
8. Como são comunicadas e explicadas as regras do Programa?
9. Como são monitoradas as regras do Programa?
10. Qual é a percepção do Coordenador sobre o resultado global do Projeto?

E) Reinvidicações do Coordenador:

11. Qual é a principal necessidade do Programa (prioridade)?
 - Local apropriado
 - Material esportivo
 - Lanche
 - Treinamento dos Professores
 - Treinamento dos Integradores
 - Outro: _____
12. Quais suas recomendações de melhoria do Programa para os líderes do Governo?

E) Encerramento

24. Agradecimento e solicitação de manutenção do canal aberto.
-

R3 - Roteiro para condução das entrevistas com Integradores dos Núcleos Esportivos do Programa RIO 2016.

A) Abertura:

Informações pessoais sobre o entrevistador e comentários de empatia em relação ao ambiente do Núcleo Esportivo e ao Projeto Rio 2016.

B) Introdução:

Explicação sobre a pesquisa e seus objetivos;

Reforço das autorizações recebidas pelas autoridades e gestores.

C) Caracterização do Núcleo Esportivo e do Integrador:

8. Nome e localização do Núcleo Esportivo visitado:
9. Nome do Integrador e dados de contato:
10. Perfil do Integrador (profissão, ocupação, idade, etc):
11. Quais condições abaixo se aplicam ao Integrador?
 - Morador da comunidade atendida pelo Núcleo Esportivo.
 - Líder comunitário.
 - Eleito a cargo político.
 - Com aspirações a se eleger a cargo político no futuro.
 - Policial
 - Outra: _____
12. Integrador já atuava em atividades para a comunidade antes do Rio 2016?
13. Qual é a importância do salário pago ao Integrador pelo Rio 2016?
 - Fundamental, sem ele eu não trabalharia.
 - Muito importante, motiva o meu trabalho.
 - Pouco importante, ajuda mas eu trabalharia de qualquer jeito.
 - Eu gasto o dinheiro em benefício do Núcleo Esportivo.
14. O Núcleo Esportivo de esportes existia antes do Projeto Rio 2016?
15. Quais são os esportes que o Núcleo Esportivo oferece? (3 modalidades)

16. Número de alunos inscritos no Núcleo Esportivo e frequência dos alunos:
17. Quais as condições atuais do Núcleo Esportivo quanto aos materiais esportivos (vestuário, equipamentos necessários aos esportes, cones, etc.)?
- Péssimas, o Núcleo Esportivo não recebe nada.
 - Ruins, recebe menos que o necessário.
 - Razoável, recebe o mínimo necessário.
 - Boas, recebe todo o material esportivo de que precisa.
18. Quais as condições atuais do Núcleo Esportivo quanto à alimentação dos alunos: (lanche, refeições, etc.)?
- Péssimas, o Núcleo Esportivo não recebe nada.
 - Ruins, recebo menos que o necessário.
 - Razoável, recebo o mínimo necessário.
 - Boas, recebo todos os produtos e equipamentos necessários para o lanche.

D) Sobre orientação Social ou Esportiva:

19. Qual é o principal objetivo do programa, na opinião do Integrador?
20. Como o Integrador avalia a possibilidade de surgimento de um atleta de alto desempenho em seu Núcleo Esportivo?
21. Já surgiu algum atleta de alto desempenho no Núcleo Esportivo? Foi encaminhado?
22. Existe uma instrução da SEEL para eventual identificação de potencial de alto desempenho?

E) Sobre a gestão e regras do Programa:

23. Qual é a frequência do contato com os Coordenadores?
24. Qual é a importância das reuniões de Integradores promovidas pelo Programa (SEEL ou FARJ)?
25. Como estão organizadas as regras do Programa?
26. Como são comunicadas e explicadas as regras do Programa?
27. Como são monitoradas as regras do Programa?
28. Qual é a percepção do Integrador sobre o resultado global de Núcleo Esportivo?
29. Qual é a percepção Coordenador de Rua sobre o resultado global do Núcleo Esportivo?

E) Reinvidicações do Integrador:

30. Qual é a principal necessidade do Núcleo Esportivo (prioridade)?
- Local apropriado
 - Material esportivo
 - Lanche
 - Treinamento dos Professores
 - Treinamento dos Integradores
 - Outro: _____
31. Quais suas recomendações de melhoria do Programa para os líderes do Governo?

E) Encerramento

24. Agradecimento e solicitação de manutenção do canal aberto.
-