

## **Implementação de política pública: jogos estudantis, o reflexo da formação esportiva e as atuações das burocracias de médio escalão e de nível de rua**

### **Implementation of public policy: student games, the reflection of sports training and the actions of mid-level and street-level bureaucracies**

Erasmu Braz dos Santos<sup>1</sup>, Elvis dos Santos Magalhães<sup>2</sup>

#### **Resumo**

---

O objetivo do estudo foi verificar e analisar a participação de escolas e alunos nos jogos estudantis de Cuiabá, Mato Grosso, buscando indícios da formação esportiva e as atuações de burocratas (gestão municipal e professor) na implementação, em uma perspectiva da entrega final do serviço (oferta e participação). Foram considerados os contextos organizacional, político e social da implementação e as atuações das burocracias de médio escalão (gestão) e de nível de rua (execução). Foi utilizada a pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Como resultados a política pública aparentemente não contempla na plenitude a implementação direcionada à formação esportiva nas escolas (entrega final de serviço), com indícios de baixa participação de escolas e escolares nos jogos, com os contextos organizacional e político precários. Denotando a necessidade de ações que envolvam a comunidade escolar e que tensionem mais as burocracias estatais para um resultado social com entrega final de serviço mais robusto, otimizando a sua formação esportiva no contexto da escola.

**Palavras-chave:** Implementação; Formação esportiva; Jogos estudantis; Burocracia; Política pública.

#### **Abstract**

---

This study aimed to examined and analyzed the involvement of schools and students in the student games in Cuiabá, Mato Grosso, in order to find evidence of sports training and the actions of bureaucrats (municipal management and teachers) in the implementation, from the perspective of the final service delivery (offer and participation). The organizational political and social contexts of implementation were taken into account, as well as the actions of middle-level bureaucracies (management) and street-level bureaucracies (execution). Documentary research and semi-structured interviews were used. The results suggest that the public policy does not fully address the implementation focused on

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil. Técnico da área extensionista da Supervisão de Desporto e Recreação da Faculdade de Educação Física da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. *E-mail:* erasbraz@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Esporte. Bacharel e Licenciado em Educação Física pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. Técnico Esportivo da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer de Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. *E-mail:* elvism0511@gmail.com

sports training in schools (final service delivery), with indications of low participation of schools and students in the games, along with precarious organizational and political contexts. This highlights the need for actions that involve the school community and put more pressure on state bureaucracies to achieve a more robust social outcome with the final service delivery, optimizing sports training within the school context.

**Keywords:** Implementation; Sports training; Student games; Bureaucracy; Public policy.

## Introdução

O esporte é direito social e seu fomento é dever do Estado. Devem ser respeitadas as autonomias das entidades, destinando recursos públicos e tratamento diferenciados entre desporto profissional e não profissional. Comumente são consideradas como dimensões do esporte: educacional (desenvolvimento global do indivíduo), participação (lazer livre na plenitude social), rendimento (*performance* e resultado) e formação (aperfeiçoamento esportivo). No ambiente escolar as prerrogativas são de esporte-educação (alcance do desenvolvimento integral) e o esporte escolar (com fins de contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde) (Brasil, 1998; 2013).

Ao longo do tempo, tentou-se alterar o esporte escolar enquanto modelo de reprodução do esporte de rendimento. Entre os anos de 1985 e 1989, o Ministério da Educação brasileiro com a preocupação de aproximar o esporte escolar de uma dimensão mais educacional e menos competitiva (molde do rendimento), proíbe o escolar federado de participar dos jogos (Arantes; Martins; Sarmiento, 2012). Essa decisão visava atingir mais os princípios das manifestações de participação e educação preconizadas em lei (Kiouranis, 2012). Esta mudança de paradigma nos jogos se ateu também ao fato da discussão em torno do esporte na escola, num arcabouço de um período de transição da ditadura militar para a Nova República. Ainda assim, o esporte por um período foi o mote principal na educação física escolar, mimetizando o rendimento.

A partir de novas perspectivas epistemológicas, passou-se a repensar e ressignificar as práticas nas aulas de educação física na escola, adotando-se

pensamentos mais plurais, buscando um contexto de inclusão e diversificação de atividades. Desta forma, propiciando a coexistência de outras categorias como lutas, ginásticas, danças e brincadeiras (Bracht, 2000; Bueno; 2008). Porém, com a queda brusca no nível técnico dos jogos escolares, com o decorrer do tempo, o esporte escolar volta a mimetizar o rendimento. Este fato se deve pela aproximação do Comitê Olímpico Brasileiro (COB) na organização dos jogos, que se preocupa com a revelação de novos talentos esportivos para compor as equipes olímpicas brasileiras (Comitê Olímpico Brasileiro, 2019).

Apesar do conflito, o ambiente da escola é considerado um espaço propício (e ideal) para a formação esportiva de escolares (Trudeau; Shephard, 2008), garantindo aspectos como competência física, socialização, interações (Weiss, 2004); e estímulos aos desenvolvimentos físico e motor (Santana, 2005) sem a preocupação com resultados imediatistas e especialização precoce, propiciando que o escolar leve para a vida adulta esse hábito com tendência de se tornar mais ativo fisicamente (Sociedade Brasileira de Medicina do Esporte, 1998).

A formação esportiva deveria ter um espaço bem definido dentro do ambiente escolar, porém essa premissa no Brasil acaba não sendo totalmente verdadeira. Comumente a formação é realizada nos clubes e escolinhas de esportes, principalmente de instituições privadas. Essa possibilidade, bastante disseminada, é baseada no modelo europeu. Mas, como conteúdo de política pública, pode ampliar a desigualdade social (Scalon, 2011). Se pensada sob a ótica de que para ter acesso à formação esportiva em instâncias privadas há dispêndio monetário, pode-se entender que passa a ser um processo excludente, pois nem todos poderão arcar com os custos.

Conforme Pires (2019), a implementação pode reproduzir desigualdades na implantação de políticas públicas. Se a formação esportiva é precarizada na escola, uma gama de escolares é prejudicada já que não pode custear esta formação numa instituição privada. Logo, tem-se uma política que amplia desigualdades. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a formação esportiva nas escolas é bem disseminada. Há uma sequência na formação esportiva concomitante à formação educacional, que vai desde o ensino básico (*elementary school* e o *high school*), migrando também para as *colleges* e universidades (Xavier *et al.*, 2019). Esse modelo difere do Brasil, onde se torna difícil “jogar e estudar” (Magri, 2021).

A formação esportiva pode ser entendida como a aprendizagem do esporte no sentido de abranger as mais variadas práticas do movimento corporal, partindo de práticas lúdicas e experimentação para práticas deliberadas e com comprometimento (Folle, Nascimento, Graça, 2015). Ela abarca também aspectos socioculturais, englobando os atores sociais, tais como família, amigos, professores e escola (Coakley, 2008). Percebe-se, então, que ela é um autêntico conteúdo de política pública a ser explorado destinado à infância e à adolescência.

Não existe uma definição única e nem melhor de política pública. De acordo com Menicucci (2008, p. 141), as “políticas públicas remetem a um conjunto de decisões e a um conjunto de ações para implementar aquelas decisões”. Para Aguiar e Lima (2019), a sociedade e as instituições influenciam e tensionam o Estado na implantação de políticas públicas diversas. Há também a implementação de políticas via governos, que tem grande possibilidade de se tornarem efêmeras. Como um exemplo, o projeto Atleta na Escola, que tinha objetivo da formação esportiva no contraturno escolar, porém, não perdurou, findando em 2015 devido à austeridade fiscal. Como destacou Silva *et al.* (2017, p. 16), “as propostas governamentais não se sustentam como uma abordagem de longo prazo para que a iniciação esportiva se desenvolva em prol do aluno”.

A implantação de políticas públicas envolve ciclos como formulação (identificação de problemas e busca por soluções), implementação (execução) e avaliação/monitoramento (verificação daquilo que foi formulado e implantado) (Frey, 2000). A implementação contribui para o entendimento das atuações dos atores e das instituições. Estudar a implementação é estudar o momento em que a política de fato é materializada. São elementos caros à implementação os contextos organizacional (meios de funcionamento), político (interações diversas) e o social (a entrega final do serviço, ou seja, o serviço prestado). Uma pergunta importante que a implementação busca responder atualmente é sobre resultados da atuação enquanto entrega final de serviço, ou seja, os efeitos sociais na construção da identidade do beneficiário da política (Lotta, 2019). Na implementação atuam diretamente duas burocracias que são extremamente relevantes para o sucesso de uma política pública. O burocrata de nível de rua (BNR), que é a interface proeminente do Estado e tem interação direta com o beneficiário da política. Por este motivo, sofre muita pressão pela entrega final do serviço. São alguns dos seus exemplos: agentes de saúde, policiais, médicos e professores (Lipsky, 2019). Já o burocrata de médio escalão (BME) tem atuação intermediária (interna) no Estado. Ocupa cargo de confiança e mantém interações diversas com pares, subordinados e o alto escalão. São alguns de seus exemplos: diretores, coordenadores e supervisores. Por estar numa posição-chave para a implementação, sofre pressões por resultados (Pires, Lotta, Oliveira, 2018). O BME e o BNR possuem considerável discricionariedade, o que pode alterar o conteúdo de política pública, uma vez que nem tudo o regramento consegue prever, sendo comum se depararem com situações não previstas e com necessidades de tomadas de decisões muitas vezes imediatas.

No ambiente escolar, no processo de formação esportiva, a figura do BNR está centrada no professor de educação física. É por meio dele que o aluno poderá se desenvolver nas mais variadas modalidades. Cabe a esse profissional uma

responsabilidade muito grande quanto à formação do escolar, principalmente considerando o seu desenvolvimento em relação às idades cronológicas e maturacional. Sendo assim, os efeitos sociais na construção da identidade dos alunos vão ser muito impactados por suas ações, logo requer uma entrega da formação esportiva com qualidade social.

Atrelado à atuação do BNR está o BME, que é o gestor responsável pela garantia dos aspectos da implementação, principalmente nos contextos organizacional e político. Nas escolas, seriam o diretor e/ou o coordenador. Porém, no caso desta pesquisa, como buscamos verificar a formação esportiva tendo os jogos estudantis como parâmetro, nos interessa a atuação da figura do gestor municipal do esporte, figura detentora de certo grau de influência e poder de decisão. A seguir discorreremos sobre os Jogos Estudantis Cuiabanos (JECs) que são da incumbência da gestão do BME.

Os JECs são considerados o maior evento escolar do município de Cuiabá, Mato Grosso. São destinados a atender adolescentes oriundos das escolas pública e privada. Até o ano de 2019, estavam na sua 44.<sup>a</sup> edição. Têm um tempo estimado de realização de cerca de duas semanas. Estes jogos estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, lócus de atuação do BME participante deste estudo. Dentre outras atribuições, segundo as competências desta secretaria era “planejar, coordenar e executar políticas desportivas, articulando segmentos organizados com vistas ao desenvolvimento desportivo e à garantia da cidadania plena” (Cuiabá, 2019).

Apesar do longo histórico e da relevância dos JECs para o esporte escolar, não foram identificados, até o presente momento, estudos sobre a participação nos jogos estudantis como indicativo de política pública de esporte. Principalmente tendo como mote a formação esportiva no ambiente escolar como entrega final de serviço (oferta e participação), resultado da atuação de seus implementadores. Sendo assim, considerando que o BME e o BNR possuem participação crucial na gestão e execução de uma política pública, como os jogos estudantis têm refletido a formação esportiva nas

escolas como entrega final de serviço, tendo como base a atuação desses burocratas na implementação de política pública do esporte?

Destarte, o objetivo do estudo foi verificar e analisar a participação de escolas e alunos nos jogos estudantis de Cuiabá, Mato Grosso, buscando indícios da formação esportiva e as atuações de burocratas (gestão municipal e professor) na implementação, numa perspectiva da entrega final do serviço (oferta e participação).

## Metodologia

Tratou-se de uma pesquisa descritiva exploratória. Utilizou-se documentos de fonte primária (regulamentos, informes, boletins e legislação) construídos por Cuiabá (1998; 2006; 2007; 2019) e censo escolar realizado por Mato Grosso (2019), utilizados conforme a Lei n. 12.527/2011 (Acesso à Informação) (Brasil, 2011). Nos documentos observou-se o estudo do contexto, da autoria, da autenticidade e a confiabilidade do material, da sua natureza, dos conceitos-chave e da lógica interna do texto (Cellard, 2012). Do censo escolar foram extraídos os quantitativos de alunos e de escolas que ofertaram vagas para a faixa etária dos JECs (12 a 17 anos), que contemplou os anos finais do ensino fundamental (EF) e o ensino médio (EM) regulares da cidade de Cuiabá. Dos regulamentos, boletins e informes, foram extraídos os dados quanto ao acesso e à participação: as quantificações de escolas e de escolares, as esferas das escolas, a análise de participação por modalidades esportivas, as variedades das modalidades e a tipificação por sexo. E da legislação a política pública esportiva.

Foi utilizada também a entrevista semiestruturada (Bauer; Gaskell, 2008). Sendo com um gestor do esporte (denominado BME), ocupante de cargo de confiança no serviço público municipal com mais de 10 anos de experiência. E um docente (denominado BNR), com atuação em escolas públicas e privadas, por mais de uma década na área da formação esportiva e participação nos JECs. As entrevistas foram consentidas via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o estudo

foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa/HUJM/MT sob o número 787.452.

O recorte da pesquisa foi do período de 2015 a 2019, pré e pós grandes eventos esportivos que foram realizados no país, bem como pelo fato de ser pré-pandêmico. Não foram incluídos o período pandêmico e o período pós-pandêmico, ainda muito recentes, pois, entende-se que não contribuiria para compreender a formação esportiva e a atuação dos burocratas, uma vez que muito da rotina foi alterado nesses períodos, como, por exemplo, a não realização dos jogos estudantis. Desta forma, propiciam-se outras possibilidades *a posteriori* de pesquisas para entender esse fenômeno.

Para tratamento dos dados quantitativos foram utilizadas as frequências absoluta (fi) e relativa (fr) (Triola, 2013). Para os dados qualitativos, utilizou-se a análise de conteúdo, com leituras atentas e exploratórias das respostas dos entrevistados, que foram organizadas em unidades de registro para o encaixe em categorias *a priori* conforme os objetivos da pesquisa: regramento, formação esportiva, atuações das burocracias de médio escalão e de nível de rua nos contextos da implementação (organizacional, político e social) (Bardin, 2016).

## Resultados e discussão

No contexto político da implementação (regramento), a Lei n. 3.778/98 e suas alterações 4.872/2006 e 5.045/2007, compunham a Política Municipal de Desporto e Lazer (PMDL). Esse conjunto de leis obedecia à Lei Federal n. 9.615/98, que permitia decisões tripartite. Os principais aspectos contidos sobre o esporte escolar eram que o poder público deveria fomentar o desporto educacional; a determinação de assentos no Conselho Municipal do Desporto (CMD) de representantes da pasta municipal de educação e de professores de educação física. Porém, o direito aos assentos foi alterado pela Lei n. 5.045/2007, retirando a pasta da educação e modificando a redação de professores para profissionais de educação física, sendo este indicado pelo Conselho Regional de Educação Física (CREF-17/MT). Houve também a alteração

da nomenclatura para COMDERP com a inserção das palavras “Recreação Pública” (Cuiabá, 1998; 2006; 2007; Brasil, 1998).

Sem citação direta, acredita-se que os JECs estariam respaldados na PMDL. Dentre outros aspectos citados na política, versavam: sobre o esporte como um direito de todos, o estímulo ao desenvolvimento do nível técnico-esportivo das representações escolares, o fortalecimento da organização de atividades esportivas educacionais, sem perder de vista o desporto de rendimento (Cuiabá, 1998). Nos objetivos dos JECs, esses preceitos foram reverberados: “fomentar a prática de atividades esportivas educacionais; possibilitar ao aluno o desenvolvimento de suas habilidades no esporte; estimular o desenvolvimento técnico esportivo entre os participantes” (Cuiabá, 2019). Observa-se que os JECs e o PMDL permearam o esporte escolar bem próximo da manifestação rendimento. Que ocorreu também nas etapas estadual e nacional dos jogos quanto às suas finalidades e aos seus objetivos. Neste último, a aproximação é ainda mais evidente ao se referir aos escolares como “atletas” e a busca por identificação de “talentos esportivos”. Nesse sentido, há preocupação da imitação da manifestação rendimento que ocorre nos jogos escolares e as reverberações desta conduta no ambiente escolar (Costa, 2015). Parece, assim, existir uma distorção entre a interpretação da legislação e o que de fato se faz na prática.

Foi identificado um escopo linear dos jogos estudantis. Inicia-se na esfera municipal (JECs), seguida da estadual (pastas educação e esporte) e da nacional (organizados pelo COB). Estas etapas se configuraram como iniciativas motivadoras para que as escolas seguissem promovendo o esporte e contribuindo para a formação esportiva dos alunos. Essa premissa foi corroborada pelo BNR ao afirmar que “a participação do escolar nos jogos ajuda desenvolvê-lo no esporte, além do contato com outras culturas, interações, dentre outros. Muitos não teriam a condição de ter essa experiência, por causa das despesas que as famílias não poderiam arcar” (BNR, entrevista). No contexto organizacional da implementação, os custos eram cobertos

pelas instituições públicas, criando uma esfera de incentivo para as escolas participarem dos eventos. Observa-se aqui que há uma política multinível (Lotta, 2019) com instâncias variadas da burocracia estatal (municipal, estadual e federal) e de burocracia não estatal (COB), em divisões de tarefas que acabam por contribuir com o desenvolvimento da formação esportiva dos escolares.

Segundo o BME “a realização dos JECs é obrigatória, mas se o Governo do Estado não realizar a etapa estadual, os JECs morrem” (BME, entrevista). Denota-se uma interdependência na constituição linear das etapas dos jogos e que aparentemente só teria sentido para as escolas participarem se resultar numa classificação para uma etapa posterior. Essa afirmativa foi corroborada pelo BNR “Não há oneração para as escolas. Isto incentiva o processo de formação. Não adianta só aprender o esporte, os alunos cobram por participações em eventos. E estes normalmente cobram

taxas e inscrições, daí dificulta a participação” (BNR, entrevista).

A seguir, são apresentados os dados coletados sobre a participação das escolas e dos escolares nos JECs, com o intuito de busca de indícios da formação esportiva (entrega final de serviços), bem como as atuações do BME e BNR nos contextos político, organizacional e social.

Em Cuiabá, entre os anos de 2015 e 2019, estavam matriculados nas escolas cerca de 25 mil alunos nos anos finais do EF regular (18 mil na rede pública e sete mil na rede particular). No EM eram cerca de 25 mil (19 mil na rede pública e seis mil na rede particular) (Mato Grosso, 2019). De 322 escolas da rede de ensino oficial, 212 apresentaram alunos na faixa etária apta a participar dos JECs (Cuiabá, 2019; Mato Grosso, 2019). Na Tabela 1, a seguir, podem ser conferidos os dados quanto à participação nos JECs das unidades escolares, alunos e as modalidades esportivas.

**Tabela 1** - Modalidades esportivas, unidades escolares e alunos participantes nos JECs 2015-2019.

Ano	Modalidades esportivas			Escolas participantes			Alunos participantes	
	Coletiva	Individual	Total	Pública	Privada	Total	Total	$\bar{x}$
2015	5	7	12	30	23	53	1.638	32,8
2016	5	9	14	47	27	74	1.677	22,7
2017	4	9	13	41	24	65	1.512	23,2
2018	4	10	14	51	29	80	1.914	23,9
2019	4	10	14	43	28	71	1.780	25,0

**Legenda:**  $\bar{x}$  (média) alunos por escola.

**Fonte:** elaboração dos autores, com base nos Boletins JECs (Cuiabá, 2019).

Conforme os dados da Tabela 1, os números de escolas e escolares participantes nos JECs nos cinco anos pesquisados são muito baixos, se considerados o número de escolas (n=212) e de escolares (n=50 mil) aptos a participar por ano. Deixando uma cobertura considerável de escolas e de escolares sem participação nos jogos estudantis. As médias obtidas por ano foram (fi) 68,6 escolas e 1.704,2 alunos, e (fr) 32,3% das escolas e 3,4%

dos alunos. Comparando as médias (fi) e (fr) por esferas de escolas, a rede pública deteve médias de 42,4 e 61,8%, e a rede privada 26,2 e 38,2% de participações por ano. Essas premissas denotam que a formação esportiva não atendeu completamente aos preceitos tanto dos JECs quanto do PMDL. Demonstram precariedade no contexto organizacional, que por si distorce o contexto político da implementação do esporte escolar no período

pesquisado, revelando que mais escolas e alunos não participaram do que participaram.

Buscou-se na fala dos entrevistados, em um contexto organizacional da implementação, a identificação de fatores para possíveis indícios desses achados. Segundo o BME, um dos fatores seria a divulgação: “Era realizada divulgação no *site* da prefeitura, contato direto com os professores e com as pessoas, via ligação telefônica, mas não tinha divulgação via televisão” (BME, entrevista). O BNR relatou que “sabia dos jogos via secretaria de esportes, já que mantinha contato sempre com ela, porém nem todos os colegas professores e escolas faziam isto” (BNR, entrevista).

Embora contribua, entende-se que a divulgação não foi o motivo principal da baixa adesão aos jogos. Um outro fator que poderia explicar foi detectado em outro trecho da entrevista do BME, que versou: “Percebemos que algumas escolas não tinham condições de implantar e ofertar diversas modalidades esportivas que contribuiriam para a formação e a participação” (BME, entrevista). Esse fato também foi corroborado pelo BNR, ao dizer que na sua unidade escolar “Só tem uma quadra e pouco material. É difícil pensar em competição, quando você tem problemas para treinar as equipes, tendo que fazer tudo no horário de educação física dos alunos” (BNR, entrevista).

O BME citou uma alternativa, que seria: “a Secretaria (do município) poderia desenvolver um programa para as escolas que não tenham infraestrutura” (BME, entrevista), denotando desse modo precariedades no contexto organizacional da implementação do esporte escolar. O ideal, segundo o BNR, é que “a formação ocorresse no contraturno, mas, não seria só a ampliação do horário e do espaço, necessitaria também do apoio da escola, de material e de equipamentos com qualidade” (BNR, entrevista). Ademais, na interação com os superiores e pares, o BNR não acha que a formação esportiva seja valorizada, já que “Parte dos professores e da direção enxerga o esporte como uma recreação. E isso deixa tudo mais difícil de acontecer para o aprendizado do esporte, que deveria ser um processo que envolveria mais o

coletivo e o entendimento de sua real importância” (BNR, entrevista).

Quanto à discricionariedade, ambos disseram que em algum momento de suas atuações isso ocorreu, pois com precariedades e pressões no cotidiano, acabaram se deparando com situações não previstas e que tiveram que tomar decisões sem estarem respaldados pelo regramento. Uma situação é a questão de decidir ou não em participar dos jogos. Segundo o BME “Alguns professores de educação física achavam que não tinham obrigação e outros não tinham interesse nos jogos. Outros professores faziam por interesse próprio, às vezes sem o apoio da escola” (BME, entrevista). Este trecho corrobora a premissa da discricionariedade por parte da burocracia de nível de rua (Lotta, 2019), ainda que sendo um subordinado. O BNR também confirmou essa questão, uma vez que, segundo ele: “na minha escola, tem outros professores de educação física, mas a maioria não tem interesse no processo de formação esportiva e nem nos JECs, ficando só na obrigação das aulas mesmo”. Segue ele, em um contexto de escola pública: “ademais, como está posto, muito difícil que isso melhore, pois as aulas são poucas, são muitos alunos, pouco material e infraestrutura inadequada, além de que tem que abordar nas aulas variados conteúdos, não só o esporte”.

Quanto a isto, conforme Lipsky (2019), esses mecanismos às pressões acabam por não gerar sanções aos burocratas por seus superiores. É compreensível que isso ocorra, já que a garantia dos contextos organizacional e político é uma tarefa centrada na política pública, principalmente nas atuações dos burocratas de médio e alto escalão. Desta forma, observamos que a formação esportiva na escola depende muito da junção de estruturas e ações conjuntas para que se desenvolva.

Porém, conforme o BNR, que nem sempre dispõe de infraestrutura e materiais adequados em quantidade e com qualidade, principalmente em se tratando de escolas públicas, essa tarefa fica mais difícil. Logo, os burocratas mediante cenário de trabalho com recursos inadequados acabam por exercer a discricionariedade e desenvolvem atalhos

e simplificações para lidar com as responsabilidades (Lipsky, 2019). Muito provavelmente essa conduta impacta a qualidade social da entrega final do serviço na formação esportiva dos escolares.

Esses achados reforçam que os preceitos nos quais os JECs estavam respaldados no PMDL quanto aos aspectos democratizar e assegurar a todos o direito de participação nos esportes (Cuiabá, 2019) não têm sido atingidos plenamente. Há um outro fator revelado no contexto organizacional da implementação, que é limitante: o formato dos jogos. Ele não permite absorver a totalidade de escolas e escolares do município, cabendo à escola a tarefa de organizar suas equipes mediante o quantitativo exposto pelo regulamento. Daí gera exclusão, ainda que o número de escolares participantes por escola revelados nos dados coletados tenha sido muito baixo.

As modalidades esportivas identificadas nos JECs foram individuais: atletismo, *badminton*, ciclismo, ginástica rítmica, judô, luta olímpica,

natação, tênis de mesa, vôlei de praia<sup>3</sup> e xadrez; e coletivas: basquetebol, futebol, futsal, handebol e voleibol. A oferta destas modalidades seguiu os padrões dos eventos estadual e nacional. O número de modalidades é um prelúdio de incentivo à formação esportiva, pois é diversificada, sendo um ambiente de estímulo para que as escolas passem a ofertar essas modalidades aos seus alunos. Uma característica importante observada foi a de que o escolar poderia participar em mais de uma modalidade esportiva, o que é recomendável no processo da formação esportiva. O fato de restringir ou não ofertar modalidades esportivas no ambiente escolar acaba por impedir experiências plurais do adolescente para tais modalidades, que seria enriquecedor para o seu desenvolvimento (Côté; Hay, 2002).

A seguir, na Tabela 2, pode-se observar a participação quanto à tipificação por sexo, tanto nas modalidades esportivas individuais quanto nas coletivas.

**Tabela 2** - Total de equipes participantes por unidade escolar e por tipos de modalidades esportivas em relação ao sexo nos JECs (2015-2019) categorias A e B.

Ano	Equipes Modalidade Coletiva			Equipes Modalidade Individual		
	PF	PM	Total: PF + PM	PF	PM	Total: PF + PM
2015	52	66	118	45	49	94
2016	47	81	128	41	61	102
2017	49	57	106	44	54	98
2018	42	88	130	40	54	94
2019	49	74	123	42	92	134

**Legenda:** PF (participação feminina); PM (participação masculina).

**Fonte:** elaboração dos autores, com base nos Boletins JECs (Cuiabá, 2019).

Observa-se que nas participações feminina e masculina nas modalidades esportivas coletivas e individuais, houve uma predominância de número

de equipes superiores do sexo masculino se comparado ao sexo feminino. Esses achados denotam que o evento despertou o interesse pelo esporte em

<sup>3</sup> Em conformidade com os regulamentos emitidos pelos JECs e pelo Comitê Olímpico Brasileiro, o vôlei de praia é computado como esporte individual e não como coletivo, como aparentemente sugere. Para mais detalhes favor consultar Cuiabá (2019), Comitê Olímpico Brasileiro (2019).

sua maioria pelo sexo masculino. Ainda que com grandes avanços ao longo das últimas décadas, observamos que segue o “esporte como uma atividade predominantemente masculina” (Souza; Altman, 1999, p. 58) ao menos nos JECs. Isso pode ser um indício de uma distorção da formação esportiva escolar, na qual o sexo feminino possa não estar sendo suficientemente motivado nas unidades escolares (entrega final do serviço).

Quanto à comparação entre a preferência de participação entre esportes coletivos (que congrega maior número de alunos por modalidade) e individuais, observou-se que do universo de equipes participantes no período estudado, somados os sexos feminino e masculino, 53,7% preferiram o esporte coletivo frente a 46,3% do esporte individual.

Quando foi considerada a participação nas modalidades esportivas coletivas tipificada por sexo, o futsal foi preferido em ambos os sexos. Tomada em separado a modalidade representou 35,9% das equipes coletivas femininas e 71% das masculinas. Esses resultados podem estar corroborando uma realidade no âmbito escolar, pois estudos apontaram a modalidade de futsal como sendo a mais praticada nas escolas (Bastos; Navarro; 2009; Generosi *et al.*, 2008).

No que se refere às modalidades esportivas individuais tipificadas por sexo, o atletismo e as lutas foram as modalidades preferidas em ambos os sexos. Esse resultado causa surpresa, pois há relato das lutas sendo pouco praticadas nas escolas (Paganí; Andreola; Souza, 2012). O resultado também chega a surpreender, devido ao fato da escassez de escolas no município que possuem espaço para o atletismo. Assim como algumas modalidades esportivas que estiveram no rol dos JECs e que não são usuais na maioria das escolas, principalmente públicas. São os casos das modalidades *badminton*, ciclismo, ginástica rítmica, luta olímpica, natação e vôlei de praia. Ao serem indagados quanto a essa condição o BME disse que “a maioria das escolas não tem essa estrutura disponível para a prática”. Já o BNR afirmou que “não era só a questão da ausência da infraestrutura, mas também do material e da especialização do professor, que conta muito”.

O BNR também indicou que “a formação desses alunos nestas modalidades nos JECs não é realizada na escola, mas sim em outras instituições, geralmente privadas e em projetos sociais do governo ou do terceiro setor”.

Não houve interrupções de realizações dos JECs no período pesquisado, o que é um fato alentador, pois devido ao pouco espaço destinado ao esporte escolar, o evento acaba sendo uma oportunidade de desenvolvimento, tendo a burocracia estatal como fomentadora. É muito comum a descontinuidade de ações no esporte, principalmente daquelas calcadas em sistema de demanda, que depende diretamente da discricionariedade da burocracia estatal, ou seja, de política de governo e não de Estado (Lotta, 2019). Para tanto, o BME buscava parcerias, principalmente no sentido de utilização de espaços físicos e orientação técnica via federações esportivas, demonstrando a busca por interações com outras instâncias das burocracias (estatal e não estatal). Segundo esse gestor “Devido à redução de servidores na secretaria, as arbitragens eram das federações. Não se pagava taxa, passou-se a pagar. A parceria com o Estado pagou a arbitragem em 2019, só que nos anos de 2015 a 2018 não ocorreu essa parceria” (BME, entrevista).

Como política de esporte no ambiente escolar, observou-se apenas a citação de apoio nos documentos da participação da Secretaria Municipal de Educação. Mas não descreve o tipo de apoio ou envolvimento desta secretaria que, aparentemente, pelos documentos consultados, não houve um real envolvimento desta. Esta premissa foi confirmada ao se confrontar o resultado da pesquisa documental com a entrevista do BME, cuja resposta foi “não há interação da pasta do esporte com a da educação nos JECs”. Outro fator que se destacou na entrevista foi o fato do COMDERP, não demonstrar o devido interesse pelos JECs. Segundo o entrevistado, “é comunicado ao conselho a realização dos JECs, mas nem todos os conselheiros têm o interesse”. Destaca ainda que “havia cobranças, às vezes sobre os PCDs nas corridas de rua realizadas pela Secretaria (do município), mas sobre os JECs não demonstravam interesse”. Já na etapa estadual

dos jogos, aparentemente há a presença marcante das secretarias de educação e esporte na divisão de responsabilidades.

No contexto político da implementação, a atuação do BME aparentemente nos JECs passou por um processo de convencimento de seus pares ou superiores, pois foi comum o entendimento da importância do esporte para a sociedade. Todavia, essa importância não se transformou em ações efetivamente, já que nas discussões no COMDERP os jogos estudantis não tomaram relevância. Outro fator determinante no contexto organizacional foi a questão do financiamento, que era mitigado.

Aparentemente denotou-se que as ações dos burocratas careceram de força no discurso frente às demais instâncias da burocracia estatal. Mas, também se observou a ausência da participação coletiva dos outros atores, como pares e segmentos da comunidade escolar e até a pasta da educação, não contribuindo para o fortalecimento da implementação. Segundo Lenoir (1996), a força do discurso necessita reverberar junto à sociedade para surtir efeitos. Os atores sociais envolvidos necessitariam ter relações interpessoais consistentes tanto com pares, subordinados e superiores em relações laterais, horizontais e verticais, para que na arena das políticas públicas possam atingir os objetivos propostos. Aparentemente na implementação da política de formação esportiva no âmbito da escola isso não tem ocorrido, mesmo com boa vontade demonstrada pelos burocratas entrevistados.

Como limitação, este estudo circunscreveu ao ciclo da implementação, com atuações do BME e do BNR nos contextos organizacional, político e social. Tendo como entrega final de serviço a formação esportiva na escola considerando os jogos estudantis como parâmetro. Portanto, não avançou sobre os ciclos da formulação, monitoramento/avaliação. Como pontos fortes, acredita-se que se discutiu os aspectos da implementação, que fragilizaram a formação esportiva e a inoperância de ações mais coletivas em prol da política pública que reforce o esporte escolar, ficando basicamente nas ações individuais do BME e do BNR o que tornou a formação esportiva dos escolares fragilizada.

## Considerações finais

Este estudo teve como objetivo verificar e analisar a participação de escolas e alunos nos jogos estudantis de Cuiabá, Mato Grosso, buscando indícios da formação esportiva e as atuações de burocratas (gestão municipal e professor) na implementação, numa perspectiva da entrega final do serviço (oferta e participação).

Acredita-se que a pesquisa ajudou a entender e a revelar que os JECs são relevantes para a formação esportiva. Mas, dão indícios de que a implementação desta política nas escolas está precarizada. O limitado número de participação tanto de alunos como de escolas nos jogos ajuda a confirmar essa premissa. Outro indício é de que parte dos alunos possa estar buscando essa formação em instituições fora do âmbito escolar, já que algumas modalidades esportivas não são ofertadas na escola por ausência de infraestrutura, por exemplos casos da natação, atletismo e lutas. Mediante este cenário, considera-se que os JECs revelaram que quanto aos contextos organizacional e político, as atuações do BME e do BNR enquanto entrega final de serviço, ou seja, os efeitos sociais (acesso e participação) na construção da identidade do beneficiário da política, não têm surtido efeito, revelando que a formação esportiva dos alunos tem sido prejudicada.

Ademais, embora o evento JECs não seja citado na PMDL, acredita-se que o esporte estudantil é contemplado como elemento contribuinte da formação esportiva dos alunos. Considerando esse regramento, a formação esportiva do escolar apresentou-se também precarizada entre o que rege o regramento e o que de fato ocorreu na prática. Apesar das atuações do BME e do BNR, aparentemente pode ter ocorrido no período pesquisado a ausência de aglutinação de outros atores sociais que estão ligados ao ambiente escolar (comunidade escolar), como pais, professores, direção e coordenação, e a própria pasta da educação municipal. Esperava-se que, como política pública, fossem encontradas ações coletivas no sentido de tensionamento das instituições para criar robustez

na política pública de esporte municipal voltado para o ambiente escolar. Não apareceram nos documentos pesquisados e nem nas entrevistas ações coletivas desses relevantes atores sociais no âmbito municipal com esse fim, fora o COMDERP e salvo ação individual do BME.

Porém, para melhor entender as razões desses achados, propõe-se estudos futuros que possam ampliar o número de entrevistados, verificar *in loco* a formação esportiva diretamente nas escolas, e a qualidade social desta formação, verificando a política como ela é. Além do motivo da inação dos componentes da comunidade escolar aglutinados no tensionamento das instituições para o benefício da política pública neste âmbito.

## Referências

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensurações. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.
- ARANTES, A., MARTINS, F., SARMENTO P. Jogos Escolares Brasileiros: Reconstrução histórica. *Motricidade*, Ribeira de Pena, Portugal, v. 8, n. S2, p. 916-924, 2012.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BASTOS, P. V.; NAVARRO, A. C. O futsal feminino escolar. *Revista Brasileira de Futsal e Futebol*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 144-162, maio/jun./jul./ago., 2009.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi, 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BRACHT, V. Esporte na escola e esporte de rendimento. *Movimento*, ano VI, n. 12, p. 14-24, 2000.
- BRASIL. *Institui normas gerais sobre esporte e dá outras providências*. Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1998.
- BRASIL. *Regula o acesso a informações*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 18 nov. de 2011.
- BRASIL. *Institui normas gerais do desporto*. Decreto Lei n. 7.984. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 8 abr. de 2013.
- BUENO, L. *Políticas Públicas do Esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.
- CELLARD, A. Análise documental. In: POU-PART, J.; DESLAURIERS J.-P.; GROULX, L.-H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. (Org.). Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.
- COAKLEY, J. *Sports in society: issues and controversies*. 10. ed. Saint Louis: Times Mirror/Mosby College, 2008.
- COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *Jogos da Juventude 2019*. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/jogos-da-juventude>. Acesso em: 19 nov. de 2019.
- COSTA, J. M. Esporte escolar no Brasil: contradições e possibilidade. *Revista Kinesis*, Santa Maria, v. 33, n. 1, p. 71-86, jan./jun. 2015.
- COTÊ, J.; HAY, J. Children's involvement in sport: a developmental perspective. In: SILVA, J. M.; STEVENS, D. (Org.). *Psychological foundations of sports*. 2. ed. Boston: Benjamin Cummings, 2002. p. 484-582.
- CUIABÁ. Lei n. 3.778 de 3 nov. de 1998. Institui normas gerais sobre o desporto do município de Cuiabá e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Cuiabá. *Gazeta Municipal*, n. 407 de 11 dez. de 1998.
- CUIABÁ. Lei n. 4.872 de 8 maio de 2006. Altera a Lei n. 3.778 de 3 nov. de 1998 e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Cuiabá. *Gazeta Municipal*, n. 794, jun. 2006.
- CUIABÁ. Lei n. 5.045 de 28 dez. de 2007. *Altera a Lei n. 3.778 de 3 nov. de 1998 e Lei n. 4.872 de 8 maio de 2006 e dá outras providências*. Prefeitura Municipal de Cuiabá. 2007.

- CUIABÁ. Jogos Estudantis Cuiabanos. Boletim Informativo. Prefeitura Municipal de Cuiabá. *Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo*. 2019.
- FOLLE, A.; NASCIMENTO, J. V.; GRAÇA, A. B. S. Processo de formação esportiva: da identificação ao desenvolvimento de talentos esportivos. *Revista de Educação Física/UEM*, Maringá, v. 26, n. 2, p. 317-329, 2. trim. 2015.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GENEROSI, R. A. *et al.* Aspectos morfológicos observados em atletas profissionais do futsal masculino brasileiro. *Efdeportes: Revista Digital*, Buenos Aires, ano 13, n. 124, 2008. Disponível em: <https://www.efdeportes.com/efd124/aspectos-morfologicos-em-atletas-do-futsal-masculino.html>. Acesso em: 18 mar. de 2020.
- KIOURANIS, T. D. S. *Os jogos escolares Brasileiros chegam ao século XXI: reprodução ou modernização na política de esporte escolar?* 2017. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P. *et al.* (Org.). *Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 59-106.
- LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38.
- MAGRI, D. Jogar vôlei e estudar, uma combinação impossível no Brasil e incentivada nos Estados Unidos. *El País*, São Paulo, 18 maio 2021. Disponível: <https://brasil.elpais.com/esportes/2021-05-18/jogar-volei-e-estudar-uma-combinacao-impossivel-no-brasil-e-incentivada-nos-estados-unidos.html>. Acesso em: 26 maio de 2021.
- MATO GROSSO. *Censo Escolar 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019*. Cadastro das Escolas do Estado de Mato Grosso. Secretaria de Estado de Educação - Seduc. Gerência de Informação e Estatística. Disponível em: <http://www3.seduc.mt.gov.br/-/8221360-censo-escolar?ciclo=>. Acesso em: 25 set. de 2020.
- MENICUCCI, T. Políticas Públicas de lazer. Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H. F., LINHALES, M. A. (Org.). *Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 136-164.
- PAGANI, M. M.; ANDREOLA, R.; SOUZA, F. T. R. Lutas na escola: judô como opção de educação física para o ensino fundamental no município de Sorriso - MT. *Revista Científica da Faculdade de Educação e Meio Ambiente*, Ariquemes, v. 3, n. 2, p. 40-56, jul./dez. 2012.
- PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- PIRES, R. R. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- SANTANA, W. C. Pedagogia do esporte na infância e complexidade. In: PAES, R. R., BALBINO, H. F. (Org.). *Pedagogia do esporte: contextos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2005. p. 1-24.
- SCALON, C. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea*, n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2011.
- SILVA, D. S.; BORGES, C. N. F.; AMARAL, S. C. F. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 65-79, jan./mar. 2015.
- SILVA, D. D.; MARQUES FILHO, C. V.; SANTOS, B.; SCHMITZ FILHO, A. G. O programa atleta na escola: institucionalização em tempos de perenidade esportiva. *Cidadania em Ação: Revista de Extensão e Cultura*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 4-20, out. 2017.
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE MEDICINA DO ESPORTE. Atividade física e saúde na infância

e adolescência. *Revista Brasileira de Medicina e Esporte*, v. 4, n. 4, p. 107-109, jul./ago. 1998.

SOUZA, E. S.; ALTMANN, H. Meninos e meninas: expectativas corporais e implicações na educação física escolar. *Cadernos Cedes*, n. 48, p. 52-68, ago.1999.

TRIOLO, M. F. *Introdução à Estatística*. 11. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

TRUDEAU, F.; SHEPHARD, R. J. Physical education, school physical activity, school sports and academic performance. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 5, n. 10, p. 1-12. 2008.

XAVIER, L. C.; AZEVÊDO, P. H.; RIBEIRO, A. L. A.; RAMOS, P. P. S. Gestão do esporte universitário no Brasil e nos Estados Unidos. *Revista de Gestão e Negócios do Esporte (RGNE)*. São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-47, jan./jun. 2019.

WEISS, M. R. Coaching children to embrace a “love of the game”. *Olympic Coach*, Colorado Springs. v. 16, n. 1, p. 16-17. 2004.

## **Agradecimentos**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da bolsa de estudo PROSUC II, fato que contribuiu no desenvolvimento deste estudo.

*Recebido em: 23 maio 2023*

*Aceito em: 18 ago. 2023*

