

ESTUDOS DE CASOS & ENSINO

Projetos esportivos no ensino superior: desafios e adaptações em período de pandemia COVID-19

JUNIOR VAGNER PEREIRA DA SILVA^{1 2 3 4}
MICHEL CANUTO DE SENA^{4 5}¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS) / REDE CEDES, CAMPO GRANDE – MS, BRASIL² UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS) / GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE, LAZER E SAÚDE (GEPPPELS), CAMPO GRANDE – MS, BRASIL³ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS) / FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FAED), CAMPO GRANDE – MS, BRASIL⁴ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS) / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE E DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO CENTRO-OESTE, CAMPO GRANDE – MS, BRASIL⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR) / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, CURITIBA- PR, BRASIL

O CASO

Programa segundo tempo universitário em período de pandemia

Era verão de 2020 e, até então, tudo transcorria em conformidade com o plano de trabalho pactuado entre o Ministério da Cidadania (concedente) e a Universidade Capital Morena (UCM - conveniente) para o desenvolvimento do Programa Segundo Tempo Universitário (PSTU, 2017). Por meio de um projeto de extensão, um professor e três acadêmicos de Educação Física, selecionados por meio de edital público e com recebimento de bolsa, fomentavam gratuitamente atendimentos esportivos para a comunidade universitária, com aulas presenciais (musculação, treinamento funcional, tênis de campo, voleibol, basquetebol, futsal e futebol de campo), duas vezes por semana, com duração de 1h30min.

Entretanto, uma situação histórica, equivalente a outras crises mundiais (gripe espanhola, Segunda Guerra Mundial, entre outras), o surgimento do coronavírus (SARS-Cov2), resultou em uma doença (COVID-19) altamente infecciosa e letal, instaurando crise sanitária mundial (pandemia) de elevado impacto social, econômico e de saúde. Depois de identificado o primeiro caso em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, com índice de transmissão de 3,28 e alta letalidade, a doença rapidamente proliferou-se pela Europa, atingindo posteriormente os demais continentes. No dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, em decorrência do regresso de um brasileiro que estava em Lombardia, na Itália, foi diagnosticado em território nacional o primeiro caso de pessoa infectada.

O quadro alarmante levou à adoção do distanciamento social, mundialmente, como principal mecanismo de prevenção. Junto com o distanciamento social, decisões rápidas e distintas fizeram-se necessárias nos diversos ramos, como o educacional, afetando os serviços prestados por universidades, como as públicas federais. Foram necessárias adaptações ao convencionalmente desenvolvido e inicialmente planejado, de modo a mitigar os problemas, inclusive em projetos de extensão.

No Brasil, 91,30% das instituições federais de ensino superior (IFES) suspenderam suas atividades e 8,70%, desde o início da pandemia funcionaram remotamente. A UCM, instituição onde foi implantado o PSTU, manteve suas atividades, o que imprimiu um problema central ao desenvolvimento dos atendimentos do projeto. Quais adaptações a fazer, de modo a manter os atendimentos aos usuários durante a pandemia e seguir os princípios da Administração Pública?

Criada em 1962, com sede em Campo Grande/MS, local em que o projeto foi desenvolvido, a UCM contava, em 2020, com *campi*; distribuídos em nove municípios, ofertando cursos de graduação, pós-graduação *lato* e *stricto sensu*.

A institucionalização do programa ocorreu por intermédio de Termo de Execução Descentralizada (TED), com vigência de dezembro de 2017 a outubro de 2020. A fase de estruturação deu-se entre dezembro de 2017 e fevereiro de 2019, e a fase de execução, com atendimentos aos usuários, a partir de março de 2019, prevista para terminar em outubro de 2020.

Para tanto, foram descentralizados recursos financeiros do governo federal no valor de R\$ 112.502,12. Dentre esses recursos, R\$ 19.193,12 foram destinados à aquisição de materiais esportivos, R\$ 53.409,00 a pagamento de bolsas a três acadêmicos de Educação Física e R\$ 39.900,00 a pagamento de bolsas a um professor de Educação Física.

O coordenador geral do projeto, Carlos Benfica, dispõe de formação em Educação Física em nível de graduação, mestrado e doutorado. Ingressou como professor na instituição via concurso público em 2014 para o curso de Educação Física. Em 2017, no início da nova administração superior, assumiu o cargo de chefe da coordenadoria, com responsabilidade de gerir o setor de esportivo. Por ser autor do projeto submetido e aprovado pelo Ministério do Esporte e indicado ao cargo de chefia, foi indicado como coordenador do projeto implantado, com atribuição de gerenciar e administrar seu desenvolvimento, mediar as tratativas entre concedente e conveniente, decidir sobre mudanças no projeto, acompanhar o trabalho do professor e de monitores e autorizar o pagamento das bolsas aos recursos humanos.

O professor selecionado via edital para atuar no projeto, Luiz Bayer, é graduado, mestre e doutor em Educação Física e docente do curso dessa área, com ingresso na instituição em 2016. Para integrar o programa, foi aprovado em seleção pública por intermédio de edital, com a exigência de dispor de 20 horas semanais para ministrar aulas, acompanhar, coordenar e orientar a atuação dos acadêmicos monitores no atendimento aos usuários e, em contrapartida, receber o benefício em forma de bolsa mensal, no valor de R\$ 2.100,00 por 19 meses.

Os monitores eram acadêmicos do curso de educação física, matriculados no 8º (Paula Real e Cristian Chelsea) e 6º semestres (Bruno Moscovo), selecionados por intermédio de edital público. A carga horária de dedicação exigida era de 20 horas semanais, com atribuições de planejamento das aulas e atendimentos aos usuários com práticas corporais e, em contrapartida, recebimento de bolsa mensal no valor de R\$ 937,00 durante 19 meses.

O projeto era objeto de descentralização financeira federal, por meio de recursos de um programa de esporte educacional, destinado à aquisição de materiais esportivos e pagamento mensal de recursos humanos (um professor e três acadêmicos de Educação Física) pelo serviço desenvolvido e cumprimento do objeto pactuado, portanto, uma parceria entre entidade da administração pública direta e indireta subordinada aos princípios da Administração Pública. No entanto, até então não dispunham de nenhuma orientação federal sobre como proceder. Em contrapartida, na qualidade de entidade vinculada à administração pública indireta, a universidade dispõe de certa autonomia, o que levou a reitoria a proibir, por meio de resolução, a realização das atividades presenciais no âmbito da instituição, incluindo as de extensão, em que o projeto em tela se enquadra. A resolução estabeleceu, ainda, que o pagamento de bolsas fosse mantido, mediante desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão remotamente. Contudo, ciente da autonomia condicionada às normas superiores, orientou que as demais normativas vigentes a respeito do pagamento de bolsas em âmbito federal fossem seguidas.

Pairavam, então, mediante a suspensão dos atendimentos, diversas dúvidas: quais encaminhamentos deveriam ser tomados pelo coordenador do projeto? Consultar o órgão concedente sobre a possibilidade de elaboração e desenvolvimento de um projeto adaptado por meio de videoaulas de práticas corporais via ferramentas remotas? Entre a consulta ao órgão concedente e sua manifestação, o pagamento das bolsas aos recursos humanos sem que estivessem desenvolvendo as atividades deveria ser mantido ou suspenso? As atividades adaptadas por meio de recursos remotos deveriam ser implementadas para que os pagamentos das bolsas fossem mantidos até a manifestação do órgão concedente? Quais outros encaminhamentos seriam possíveis de modo a resolver a situação-problema?

De imediato, evidenciou-se que o distanciamento social resultava no impedimento da continuidade da oferta dos atendimentos no âmbito da instituição no formato original (presencial), o que implicava paralisação dos atendimentos e, por consequência, inviabilização do cumprimento do objeto pactuado, que ainda dispunha de sete meses para ser executado (março a outubro), podendo ser prorrogado até dezembro de 2020 devido à pandemia.

Como em março de 2020 pouco se sabia sobre o vírus, a produção de vacinas e o tempo de duração do isolamento social, no dia 16 o coordenador do projeto informou ao professor e aos acadêmicos a suspensão das atividades, orientou que eles informassem aos usuários e aguardou os desdobramentos da pandemia até o final do mês. Todavia, além de os usuários estarem desassistidos das orientações sobre práticas corporais, com nível de inatividade física aumentado e riscos de agravos

à ansiedade e ao estresse devido ao isolamento e medo da pandemia, como alguns estudos à época revelaram, os recursos humanos contratados para o projeto encontravam-se sem desenvolver atividades, de modo a não justificar o pagamento das bolsas.

Diante dos dilemas, o coordenador do projeto entendeu ser pertinente solicitar orientações ao órgão concedente sobre como proceder, assim como o consultou sobre a viabilidade técnica e política da realização de atendimentos remotos por meio de videoaulas, de modo a adaptar o formato de atendimento às condições impostas pela pandemia.

Paliativa e emergencialmente, até que houvesse a manifestação do órgão concedente, para manutenção do pagamento das bolsas, solicitou tanto ao professor quanto aos acadêmicos que cada um gravasse semanalmente duas videoaulas relacionadas a duas práticas corporais (total de quatro vídeos semanais por integrante), cada uma com duração de 2 a 3 minutos, composta por seis séries de exercícios. Posteriormente, a gravação das videoaulas seriam editadas, hospedadas no canal institucional do YouTube e publicadas nas redes sociais da universidade por servidores da agência de comunicação integrados ao projeto.

No entanto, a proposta não obteve adesão por parte do professor, que argumentou não dispor de conhecimentos técnicos sobre produção de videoaulas, entendendo que essa opção resultaria em disfunção. Em contraposta, sugeriu obter vídeos de exercícios físicos produzidos por terceiros e disponibilizados no YouTube e enviar aos usuários do programa pelo WhatsApp.

O coordenador geral do projeto sinalizou que, inicialmente, havia pensado nessa alternativa, mas a descartou após avaliar que poderia resultar em problemas com a instituição, pois figuraria como uso e circulação de vídeos produzidos por terceiros sem a devida autorização. Ademais, entendeu que essa atividade não faria jus ao pagamento da bolsa, para o que se exigia o cumprimento de 20 horas semanais.

Assim, o coordenador propôs outra ação diante da inexistência de consenso e da preocupação em manter o pagamento das bolsas sem que uma ação efetiva ocorresse, aventando riscos da restituição dos valores pagos futuramente em razão de a prestação de serviço não ter sido cumprida, da eventual judicialização do uso de vídeos sem autorização dos autores, da insuficiência dessa atividade para o cumprimento de 20 horas semanais exigidas, assim como da urgência de uma decisão emergencial até que a manifestação do concedente ocorresse.

Até que houvesse manifestação do órgão concedente sobre a viabilidade técnica e política para aulas virtuais por meio de videoaulas, professor e monitores deveriam participar de *lives* de formação relacionadas ao esporte, com leitura de um artigo científico e um livro referente ao programa, o que teria função como aporte teórico em intervenções futuras, independente da forma como viessem a ser realizadas as atividades do programa. De modo a auxiliar, Carlos Benfica encaminhou algumas *lives* que renomados estudiosos em âmbito nacional estavam promovendo sobre pedagogia esportiva, treinamento e competições, lazer e rivalidade esportiva, assim como orientou que outras fossem selecionadas pelo professor e monitores. No entanto, sob a alegação de que *lives* não dispunham de elementos formativos e que os temas enviados não tinham relação com o programa, o professor Luiz Bayer também não concordou com a proposta e se negou a realizá-las.

Ante o contexto instável e crítico provocado pela COVID-19, o prazo de vigência do TED disponível para alcançar o objeto pactuado, a urgência da tomada de decisões, a falta de consenso entre coordenador e professor: quais encaminhamentos deveriam ser tomados pelo coordenador do projeto à luz dos princípios que norteiam a administração pública, de modo a salvaguardar administrativa e juridicamente a instituição e os envolvidos? Deveria consultar o órgão concedente sobre a possibilidade de elaboração e desenvolvimento de um projeto adaptado por meio de videoaulas de práticas corporais via ferramentas remotas? Entre a consulta ao órgão concedente e sua manifestação, o pagamento das bolsas aos recursos humanos sem que estivessem desenvolvendo as atividades deveria ser mantido ou suspenso? As atividades adaptadas por meio de recursos remotos deveriam ser implementadas para que os pagamentos das bolsas fossem mantidos até a manifestação do órgão concedente? Quais outros encaminhamentos seriam possíveis de modo a resolver a situação-problema?

NOTAS DE ENSINO E APLICAÇÃO DE CASO

Projetos esportivos no ensino superior: desafios e adaptações em período de pandemia COVID-19

Resumo

O texto aborda uma situação vivenciada pelo primeiro autor em um programa esportivo de política de esporte federal, cujo objetivo é atender a comunidade universitária, prioritariamente discentes. O programa em tela consiste em parceria pública entre uma instituição de ensino superior pública e o Ministério da Cidadania, por intermédio de Termo de Execução Descentralizada. Iniciado em março de 2019, decorridos 12 meses de sua execução, frente à pandemia mundial da COVID-19 e ao isolamento social, o coordenador do projeto se viu diante da necessidade de tomar decisões emergenciais. Analisados o contexto, as normas federais que regulamentam o programa e as questões pedagógicas relacionadas ao ensino-aprendizagem das práticas corporais *a priori*, o gestor tinha a convicção de que era apropriado suspender as atividades até o final da pandemia. No entanto, sabia, também, que tinha até outubro de 2020, prorrogável até dezembro de 2022, para cumprir as metas pactuadas. Estava ciente, ainda, da incerteza quanto ao tempo necessário de controle da pandemia e de retorno dos atendimentos presenciais. De tal modo, viu-se frente a alguns dilemas. Deveria solicitar ao órgão concedente a suspensão do programa? Deveria consultá-lo sobre a possibilidade de elaboração e desenvolvimento de um projeto adaptado por meio de videoaulas de práticas corporais via ferramentas remotas? Entre a consulta ao órgão concedente e sua manifestação, deveria suspender ou manter o pagamento das bolsas aos recursos humanos sem que estivessem desenvolvendo alguma atividade? Deveria manter o pagamento das bolsas e atribuir atividades alternativas a serem desenvolvidas até manifestação do órgão concedente?

Palavras-chave: Administração pública. Executivo. Universidade. Pandemia. Projetos esportivos.

Sports projects in higher education: challenges and adaptations during the COVID-19 pandemic

Abstract

The case addresses the situation experienced by the author in a sports program of the federal sports policy, with a focus on serving the university community, primarily students. The program is a public partnership between a public higher education institution and the Ministry of Citizenship and started in March 2019. Twelve months after its implementation, the project coordinator had to make emergency decisions due to the COVID-19 pandemic and measures to increase social distancing and reduce contamination. After analyzing the context, the program rules established by the federal government, and the pedagogical issues related to teaching-learning of physical activities, the coordinator decided to suspend the activities until the end of the pandemic. The coordinator was aware of the deadline to meet the program's targets – October 2020, which could be extended to December 2022. However, the coordinator could not know when the pandemic would be under control and when the program's face-to-face services would return. Therefore, several dilemmas were faced: should the coordinator ask the granting agency to suspend the program? Should the coordinator consult the agency about the possibility of adapting the program so physical activities could be conducted via remote tools? In the time between consulting the granting agency and obtaining a response, should the coordinator suspend or maintain the payment of scholarships to the personnel even though services were not being provided? Should the program maintain the payments and assign alternative activities until obtaining a response from the granting agency?

Keywords: Public administration. Executive. University. Pandemic. Sports projects.

Proyectos deportivos en la educación superior: retos y adaptaciones durante la pandemia de COVID-19

Resumen

El caso aborda la situación vivida por el autor en un programa deportivo de la Política Federal de Deportes cuyo objetivo es la atención a la comunidad universitaria, principalmente a estudiantes. El programa en cuestión consiste en una alianza pública entre una institución de educación superior pública y el Ministerio de Ciudadanía a través de un Acuerdo de Ejecución Descentralizada. Iniciado en marzo de 2019, doce meses después de su implementación, ante la pandemia mundial de COVID-19 y el aislamiento social, el coordinador del proyecto se enfrentó a la necesidad de tomar decisiones de emergencia. Tras analizar el contexto, las normas federales que regulan el programa y las cuestiones pedagógicas relacionadas con la enseñanza-aprendizaje de las prácticas corporales, *a priori*, el gestor tenía la convicción de que era adecuado suspender las actividades hasta el final de la pandemia. Por otro lado, sabía que el plazo para cumplir con los objetivos acordados vencía en octubre de 2020 y era prorrogable hasta diciembre de 2022. Asimismo, era consciente de la incertidumbre de cuándo se controlaría la pandemia y volvería a producirse la asistencia presencial. De esa manera, se enfrentó a algunos dilemas. ¿Debería pedir al organismo otorgante que suspenda el programa? ¿Debería consultarlo sobre la posibilidad de elaborar y desarrollar un proyecto adaptado a través de videoclases sobre prácticas corporales mediante herramientas remotas? Entre la consulta al organismo otorgante y su manifestación, ¿debería suspender o mantener el pago de becas a Recursos Humanos sin que realizaran ninguna actividad? ¿Debería mantener el pago de becas y asignar actividades alternativas a desarrollar hasta que el organismo otorgante se manifestara?

Palabras clave: Administración pública. Ejecutivo. Universidad. Pandemia. Proyectos deportivos.

Objetivos de ensino

A partir do caso de ensino apresentado, espera-se que seja possível:

- Aplicar os princípios que regem a administração pública;
- Avaliar a melhor solução para a situação-problema.

Por seu turno, avalia-se que o caso pode contribuir para acadêmicos de graduação e pós-graduação por promover a:

- Apropriação dos princípios que regem a administração pública;
- Avaliação por intermédio do pensamento crítico sobre o caso e sugerir a resolução de problemas mediante alternativas excludentes;
- Aplicação adequada dos princípios que regem a administração pública.

Fontes de coleta

Os dados e estória que compõem este estudo de caso decorrem da experiência do autor, como também são norteados pelas normativas que fundamentam a área da Administração Pública. Os nomes de todos os envolvidos, assim como o da instituição, foram alterados, a fim de preservar o anonimato.

Disciplinas sugeridas para o caso

Sugere-se que o problema em questão seja aplicado nos seguintes cursos e disciplinas que compõem a formação em nível de graduação, conforme Quadro 1:

Quadro 1
Cursos e disciplinas de aplicação

Curso	Disciplinas
Administração	<ul style="list-style-type: none"> • Direito Administrativo • Gerenciamento de Projetos • Gestão Estratégica de Pessoas
Direito	<ul style="list-style-type: none"> • Direito Administrativo • Gestão e Desenvolvimento de Pessoas no Setor Público
Educação Física	<ul style="list-style-type: none"> • Administração e organização da Educação Física • Gestão em Esporte e Lazer

Fonte: Elaborado pelos autores.

Roteiro sugerido para aplicação do caso

Para o caso em tela, sugere-se a organização em cinco etapas.

1. Introdução dos acadêmicos às teorias da Administração Pública, por meio da leitura do referencial teórico apresentado ao final deste estudo de caso ou de outros textos relativos ao assunto de preferência do responsável pela disciplina. Sugere-se a leitura individual como atividade extraclasse, com abordagem pautada na análise textual (leitura seguida e completa do texto, com identificação do vocabulário, fatos históricos e/ou doutrina) e análise temática (identificação do tema, ideia central, compreensão da mensagem e problematização).
2. Acesso ao caso, destinado a: localização dos personagens, contexto em que a narrativa ocorre e situação-problema. Além da análise textual e temática, torna-se necessário lançar mão da análise interpretativa (superar a compreensão estrita da mensagem do texto, por meio do diálogo com o texto e juízo crítico, adotar posicionamento próprio). A leitura individual extraclasse deve ser balizada por algumas questões: em qual tipo de organização administrativa o caso está vinculado (esfera da administração e tipo de personalidade jurídica da instituição)? Quais são os personagens que compõem o enredo narrado? Qual posição cada um deles ocupa? Quais atribuições e/ou competências

de cada um? Quais os contexto e regime administrativos em que a situação-problema ocorre? Quais os problemas a serem resolvidos? Ademais, de modo complementar, faz-se necessário verificar as normas internas sobre pagamento de bolsas e organização das atividades de extensão na UCM no período de pandemia por meio do Boletim Oficial de Serviço (Recuperado de <https://boletimoficial.ufms.br/>).

3. Retomada de contato com o estudo de caso e referencial teórico, com releitura de ambos, porém, com leitura pautada na problematização (levantamento dos problemas, questões explícitas ou implícitas aos textos) e estabelecimento de relações entre os problemas que o caso apresenta e os desdobramentos possíveis à luz do referencial teórico. Os apontamentos devem ser registrados em algum dispositivo (caderno, celular, *notebook*, papel impresso) e levados para aula, posteriormente, para apresentação do estudo de caso.
4. Discussão em sala de aula, com divisão da turma em subgrupos de seis acadêmicos, com duração entre 20 e 40 minutos. A partir das fases anteriores e registros realizados, o grupo debaterá a respeito das interpretações a que cada um chegou, a fim de identificar as divergências e convergências na compreensão do referencial teórico, problema apresentado pelo caso e as soluções, consolidando um posicionamento do grupo. De modo a auxiliar nessa demanda, as questões a seguir devem ser respondidas.
 - Como vocês avaliam a proposta de desenvolvimento do projeto, realizada pelo coordenador geral do projeto, Carlos Benfica? Na condição de gestores, adotariam essas mesmas soluções ao problema? Fundamente.
 - Quais decisões vocês tomariam sobre a não aceitação do professor de nenhuma das propostas apresentadas pelo coordenador geral do projeto? Fundamente.
 - Como vocês avaliam a proposta de desenvolvimento do projeto realizada pelo professor Luiz Bayer? Na condição de gestores, adotariam essa mesma solução ao problema? Fundamente.
 - Entre a consulta ao órgão concedente e sua manifestação, suspenderiam ou manteriam o pagamento das bolsas aos recursos humanos sem que estivessem desenvolvendo alguma atividade?
 - Além das alternativas pensadas pelos atores do caso, haveria outras possíveis? Se sim, quais?

Para responder a tais questões, a experiência do leitor é importante, mas insuficiente, devendo, assim, subsidiar sua análise com referencial teórico específico e aplicá-lo ao elaborar os desfechos para cada questão. As conclusões materializadas por meio das respostas às questões acima serão registradas por escrito por um dos membros do subgrupo (relator).

5. O desfecho da atividade ocorrerá com a organização de um círculo, oportunidade em que cada grupo terá 20 minutos para apresentar as respostas e/ou conclusões a que chegaram. Após a apresentação de todos os grupos, será destinada uma hora para discussão entre todos os participantes, de modo a ampliar o debate e dispor da participação do docente, com intervenções à luz das teorias e doutrinas trabalhadas.

CONCLUSÃO DO CASO

No caso real, diante da inexistência de consenso e das refutações do docente às propostas realizadas pelo coordenador geral do projeto e, ainda, em virtude da urgência de uma decisão para o caso em um contexto de crise, do pagamento de recursos humanos com financiamento público e da paralisação dos atendimentos, foi estabelecido pelo coordenador do projeto que, de modo a assegurar o pagamento da bolsa – até que ocorresse manifestação do Ministério da Cidadania sobre a viabilidade ou não do desenvolvimento das atividades do programa por meio de videoaulas –, o professor realizasse a gravação de duas videoaulas semanais sobre uma modalidade esportiva de sua escolha, que pudessem ser enviadas via WhatsApp aos usuários, para realizarem as práticas corporais em casa, assim como desenvolvesse a leitura de um artigo e um livro durante o mês, validando, assim, a manutenção do pagamento da bolsa. Todavia, as videoaulas não foram realizadas pelo docente e a bolsa referente ao mês de abril não foi paga por falta de cumprimento das 20 horas semanais, estabelecidas em edital de seleção e termo de compromisso.

A resposta do Ministério da Cidadania à consulta realizada sobre a viabilidade técnica e política de uma proposta adaptada por meio de videoaulas foi avaliada como positiva e autorizada. Um projeto foi elaborado, adaptado e, posteriormente, aprovado no âmbito da UCM e do Ministério da Cidadania, com execução entre agosto e dezembro de 2020, por meio de aulas remotas.

Todavia outras diferentes respostas seriam possíveis às situações-problema do caso apresentado, cujo intuito é provocar estudantes de Administração, Direito e Educação Física a aplicar os conhecimentos inerentes à gestão e Administração Pública na criação de outras possibilidades de respostas, corroborando as reflexões voltadas a eficiência administrativa e princípios da Administração Pública, como a impessoalidade e legalidade, em que os interesses devem estar voltados à coletividade e às ações vinculadas ao que a lei autoriza de forma expressa e prévia, assim como a gestão esportiva.

REFERENCIAL TEÓRICO

A pandemia configura-se como uma ameaça às funções fundamentais de um sistema social. As tomadas de decisão no âmbito da administração pública em momentos de crise, como a pandemia, torna o cenário das políticas públicas ainda mais complexo, pois, além de conflitos distributivos e morais (Peci, 2020), tal cenário requer medidas ágeis, firmes e eficientes em um curto espaço de tempo e contexto imprevisível, por vezes com as mesmas exigências burocráticas e normativas anteriores ao período de crise. Segundo Abrucio, Grin, Franzese, Segatto, e Couto (2020), em decorrência dos conflitos entre as esferas dos executivos nacional, estadual e municipal, a crise da pandemia foi ainda mais complexa no Brasil, pois, embora momentos como esse exijam forte coordenação governamental, em virtude do modelo dualista, autocrático e de confronto intergovernamental criado pela lógica federativa bolsonarista, materializou-se no país a desorganização intergovernamental, com reflexos no trabalho e ações da administração pública, independente da sua estrutura organizacional e tipo de entidade.

Para compreender a dinâmica das tomadas de decisão na administração pública, é primordial conhecer sua estrutura legal e organizacional e suas relações com as políticas públicas, condição essencial para orientar adequadamente a análise do caso proposto e identificar as possíveis respostas à luz dos preceitos que regulamentam os serviços prestados pela administração pública, como os promovidos pelas universidades federais. Embora durante a pandemia essas instituições tenham apresentando capacidade de responder, de forma ativa e rápida, às demandas que surgiram, sobretudo na implementação de ações voltadas ao desenvolvimento de tecnologias (Panizzon, Costa, & Medeiros, 2020) e à criação de alternativas (Dellbrügger et al., 2021; Felisberto, Giovannini, Diógenes, Carlos, & Lins, 2020), passaram por dificuldades na adaptação e adequação do ensino (Castioni, Melo, Nascimento, & Ramos, 2021) e atendimentos a comunidade através de projetos de extensão (Mélo, Farias, Nunes, Andrade, & Piagge, 2021) ao modelo remoto, com quadros de adoecimento de estudantes (Mendes et al., 2021) e professores (Nascimento, Cornaccio, & Carvalho, 2021).

Desse modo, o referencial teórico foi organizado em dois subtópicos, com elementos conceituais e técnicos que auxiliaram na análise do caso em estudo e levantamento das possíveis soluções, assim como aplicação dos conhecimentos obtidos na gestão, dentre as quais a esportiva, sejam os discentes envolvidos, oriundos dos cursos de Administração, Direito ou Educação Física.

Aspectos legais da administração pública

O Estado é compreendido como uma instituição organizada política, social e juridicamente. Tem como responsabilidade a organização e o controle social (Carvalho, 2020). Portanto, em sua configuração moderna, dispõe de dois elementos particulares: o aparato burocrático-administrativo com a função de promover serviços públicos e o monopólio da força (Bobbio, 1987).

Como personalidade jurídica, a exemplo dos cidadãos que se encontram sob as normativas criadas por ele, está subordinado ao direito que instituiu, ou seja, sob comando do Estado de direito, estruturado pela tripartição dos poderes, universalidade da jurisdição e generalização do princípio de legalidade (Carvalho, 2020).

No contexto da administração pública (critério formal, orgânico, subjetivo), relacionada a um conjunto de órgãos e estatais, independente do Poder (Legislativo, Judiciário, Executivo), encontra-se a figura do direito público, regulador dos interesses da sociedade como um todo, prevalecendo, assim, o interesse público sobre os demais, com ramo específico para esse fim, o direito administrativo, que rege a organização e atuação do Estado.

A fim de assegurar o interesse público em detrimento de interesses particulares nos atos da administração pública, o gestor não pode agir como proprietário e fazer o que desejar. Nesse caso, faz apenas aquilo que a lei autoriza de forma expressa e prévia. Portanto difere da administração privada, a qual dispõe do princípio da autonomia da vontade, que corresponde à liberdade de contratar, decidir e estabelecer relações jurídicas contratuais, uma vez que a liberdade de escolher quem, onde ou até mesmo o que contratar fica a critério das partes envolvidas no negócio jurídico (Hironaka, 2020).

De modo a orientar o agir no âmbito da administração pública, o direito administrativo encontra-se fundamentado em princípios, ou seja, ferramentas coercitivas gerais que subsidiam a forma de racionar o direito e compreender sua lógica com base na Constituição Federal (Carvalho, 2020). Conforme o artigo 37º da Constituição Federal brasileira, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

A legalidade consiste em exercer o poder pautando-se nas leis. O princípio da legalidade abarca todos os organismos do Estado, exigindo que todos aqueles que exercem poder público façam-no com base no que estabelece a lei. Portanto veda condutas arbitrárias, pautadas em juízos estritamente pessoais (Bobbio, 1999). Em matéria, significa que o administrador público, em todas as atividades funcionais, é sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo se afastar ou se desviar dessas condutas, sob pena de cometer um ato inválido e até mesmo responder na esfera disciplinar, civil ou criminal, conforme a ocorrência dos fatos (Oliveira, 1996).

Contrárias aos preceitos desses princípios encontram-se as relações privadas, em que a ideia é de que é permitido tudo o que não está proibido em lei. Percebe-se que isso não vale para as relações públicas, pois o Estado precisa agir com eficiência, celeridade e transparência para atuar em favor da sociedade. O ato da administração pública não possui, também, caráter do direito privado. O que representa, de fato, sua subordinação à vontade popular. Em outras linhas, o exercício da função administrativa não pode ser designado conforme a vontade da administração ou até mesmo de seus agentes públicos. Portanto poderá somente praticar as condutas autorizadas em lei.

Na visão da corrente clássica, exige-se do ato administrativo a presença dos requisitos de competência, objeto, forma, motivo e finalidade (Mazza, 2019). Ou seja, deve estar lastreado nos cinco elementos que compõem e justificam sua existência e validade: o motivo (pressuposto de fato e de direito que determina ou autoriza a edição do ato administrativo); o objeto (conteúdo do ato administrativo); competência (poder legal conferido ao agente público para o desempenho específico das atribuições de seu cargo); finalidade (interesse público a ser atingido, realização do interesse coletivo); forma (requisito vinculado para a edição, modificação e desfazimento do ato administrativo). Os dois primeiros, figuram como atos discricionários, os três últimos, atos vinculados (Di Pietro, 2014; Frada, 2017).

Em relação à legalidade, além dos requisitos aventados, também é imperativa a observância da hierarquia entre os princípios, pois alguns dispõem de poder sobre outros. No Brasil, a exemplo de outros países, os princípios jurídicos dispõem de escalonamento, conhecido amplamente por pirâmide de Kelsen, ou seja, não estão no mesmo plano, uma vez que existem aqueles que são superiores e outros inferiores, sendo estes dependentes dos anteriores (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1998). Os inferiores devem estar em conformidade com a Constituição Federal e, as leis, subordinadas entre si. Portanto: “[...] nada agride a Constituição e, abaixo dela, nada agride a lei” (Delgado, 2002, p. 171).

Os princípios jurídicos encontram-se estruturados hierarquicamente por norma fundamental; Constituição Federal; emendas constitucionais promulgadas; leis – complementares (reguladoras de pontos constitucionais não suficientemente explicitados); ordinárias (de competência exclusiva do Legislativo, condicionadas ao sancionamento do Executivo); delegada (de competência do chefe do Executivo, mediante delegação do Legislativo) –; medida provisória (de competência do presidente da República, para efeitos emergenciais e de relevância, com força de lei e vigência no prazo de 60 dias); decreto legislativo (de competência do Legislativo); resolução (de competência do Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de regulamentar leis sobre matérias específicas, inerentes e internas à organização de cada Poder).

De modo particular no âmbito da administração pública, há ainda os atos administrativos regulamentadores do Poder Executivo (instruções normativas, regimentos, deliberações e portarias), recursos por vezes utilizados na normatização de leis. O governo, na figura do Executivo, entra em cena atuando na administração pública (sentido material e objetivo), cúpula diretiva responsável pela condução das atividades estatais (Carvalho, 2020), que, para promoção dos serviços, dispõe de repartição e/ou burocracia responsável pela estrutura administrativa da máquina ou meio logístico que tem como atribuições prestar serviços à população de modo a diminuir os problemas sociais.

É por intermédio da ação do governo, na figura do Executivo, que serviços são destinados à população de modo a atender demandas necessárias a uma vida com dignidade, muitas delas sob a égide da justiça social, como aquelas fundamentadas nos preceitos que regulamentam os direitos sociais, a educação, por exemplo, por meio de políticas públicas. Todavia, nas últimas décadas, de acordo com Peci, Irigaray, e Stocker (2021), tem se acompanhado a tendência do Estado brasileiro em

afastar-se da função de provedor de direitos em diversos setores, como os sociais, passando a contar com a participação de empresas privadas ou do terceiro setor na implantação, o que enseja a análise dos aspectos organizacionais que estruturam a administração pública.

Aspectos organizacionais da administração pública

A administração pública pode ser definida conforme sua funcionalidade e por aspectos organizacionais. A primeira consiste em uma série de atividades que subsidiam o governo, dando suporte à realização e prestação de serviços à população (Paludo, 2010). Já os aspectos organizacionais dizem respeito à forma como o Estado é estruturado (entidades, órgãos e pessoas) de modo a atender o interesse da coletividade, por meio da atividade administrativa, e fomentar serviços (Carvalho, 2020).

Nesse cenário, a organização da administração pública ocorre por entidades políticas federativas que compõem a administração direta e possuem a capacidade política e administrativa (União, estados, municípios e Distrito Federal) ou via descentralização da prestação de serviços a outras pessoas jurídicas especializadas, podendo ser próprias da administração pública, criadas para fins específicos (administração pública indireta), ou particulares (empresas jurídicas), por meio da concessão ou permissão (Carvalho, 2020) – esta última é conceituada como parceria público-privada.

A administração direta é caracterizada essencialmente pela gestão realizada pelo próprio governo federal, estadual ou municipal. A indireta se dá de forma descentralizada por delegação a autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista. Ademais, há as entidades particulares permissionárias, concessionárias e empresas autorizadas de serviços públicos pela administração delegada (Carvalho, 2020; Paula, 2005).

Portanto o nicho organizacional pode ser entendido como um arcabouço de instituições, órgãos e empresas que atuam na cooperação, realização e prestação de serviços à sociedade, além de auxiliar nas atividades do governo. Desse modo, as atividades da administração pública integram o sistema político de um Estado, em que a própria administração (direta ou indireta) pode ser afetada pelas características do sistema político (Paula, 2005).

No contexto da administração indireta estão inseridas as universidades federais, pessoa jurídica de direito público, constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas, às quais a União outorga a responsabilidade pela prestação de serviços relacionados à educação em seus três pilares – ensino, pesquisa e extensão –, dispondo, para esses fins, do financiamento público por meio de transferência. Portanto, consistem em entidades específicas que compõem o Estado, mas que, na condição de pessoa jurídica de direito público, conforme artigo 207 da Constituição Federal brasileira, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Conforme sinaliza Durhan (1989), as universidades dispõem da prerrogativa de reger-se (político, administrativo, financeiro e pedagogicamente) por meio de suas próprias regras no cumprimento das finalidades sociais para as quais foram constituídas. O regimento e o estatuto são as formas com que estabelecem seus próprios princípios. No caso das universidades federais, que dispõem integralmente de recursos da União, a relação com os órgãos governamentais é mais estreita, mas, mesmo assim, não figuram como órgãos do Estado como as demais, caracterizando-se como uma instituição *sui-generis*.

Todavia tal autonomia é relativa, dado que a própria Constituição Federal brasileira, em seu artigo 206, estabelece os limites da autonomia. Ademais, a educação, área em que as universidades públicas encontram-se inseridas, está regulamentada pela Lei nº 9.394 (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que estabelece diversos regramentos. Portanto, de acordo com Durhan (2005), autonomia não se confunde com soberania, assim como não está livre do controle do poder público, pois, na seara jurídica a autonomia administrativa está fortemente cerceada pelos princípios da Administração Pública, entre as quais as trabalhadas no tópico 4.1. No que tange à autonomia universitária, entende-se que:

Constitui um ponto de partida necessário para esta discussão a análise formal do conceito de autonomia e sua aplicação à universidade. Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. [...] Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da sociedade civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. [...].

Podemos assim afirmar que a Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exige as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços. (Durhan, 2003, pp. 276-277).

Nesse sentido, políticas públicas desenvolvidas pelas universidades são materializadas em programas políticos e/ou planos de gestão que definem os conteúdos (*policy*). Estão condicionadas à dimensão normativa da estrutura institucional do sistema político e administrativo (*polity*), ambos inseridos num processo amplo e complexo de disputas entre os diferentes atores envolvidos na seleção de objetivos, conteúdos e distribuição de poderes (*politics*) (Frey, 2000), fazendo com que, em que pese a existência do ato discricionário, as universidades sigam os princípios do direito público que orientam a Administração Pública (Estado).

No que tange às ações de extensão em instituições federais, o pagamento de bolsas é regrado pela Lei nº 12.155 (Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009), que estabelece tal pagamento com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) somente a discentes. Tais artigos foram regulamentados pelo Decreto nº 7.416 (Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010). Nota-se que em âmbito federal não há uma normativa que regule o pagamento de bolsas a servidores ou impeça que isso ocorra.

Diante de tal ausência, lançando mão da autonomia universitária, as universidades federais dispõem de liberdade condicionada para criar regulamento próprio, por intermédio de resolução, respeitando a Lei nº 8.112 (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990), que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Tal dispositivo foi instituído na UCM por intermédio de resolução específica, estabelecendo a subordinação do pagamento à legislação vigente, a regulamentação específica por meio de editais, termo de concessão ou termo de compromisso, possibilidade de suspensão das bolsas e aplicação de penalidades no caso de constatação de recebimentos irregulares.

Para além do que estabelecem as normativas aplicadas à Administração Pública e as normativas internas da instituição em apreço, o PSTU consiste em uma parceria entre entidades públicas (Ministério da Cidadania e UCM), firmada por meio do Termo de Execução Descentralizada, com as normativas de desenvolvimento do programa, estabelecidas pelas diretrizes do programa (PSTU, 2017), devendo também ser observadas e consideradas nas decisões, assim como na análise e interpretação do caso apresentando neste manuscrito.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, R. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677.
- Bobbio, N. (1987). *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Bobbio, N. (1999). *Teoria do Ordenamento Jurídico* (10a ed.). Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Carvalho, M. (2020). *Manual do direito administrativo* (7a ed.). Salvador, BA: JusPodivm.
- Castioni, R., Melo, A. A. S., Nascimento, P. M., & Ramos, D. L. (2021). Universidades federais na pandemia da Covid-19: acesso discente à internet e ensino remoto emergencial. *Ensaio: Avaliação de Política Pública Educacional*, 29(111), 399-419.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010. (2010). Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7416.htm
- Delgado, M. G. (2002). *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo, SP: LTr.
- Dellbrügger, A. P., Oliveira, M. O., Guerra, C. R., Scaramussa, C. S., Zorzi, J. G., Ricci, L. C. ... Dimov, T. (2021). Encontros narrativos: mulheres pesquisadoras em meio à pandemia. *Saúde debate*, 45(Especial 1), 181-199.
- Di Pietro, M. S. Z. (2014). *Direito Administrativo* (27a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Durhan, E. R. (1989). *A Autonomia Universitária: o Princípio Constitucional e suas implicações*. São Paulo, SP: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP.
- Durhan, E. R. (2003). Autonomia, controle e avaliação. In L. Morrhy (Org.), *Universidade em questão*. Brasília, DF: Universidade de Brasília.
- Durhan, E. R. (2005). *A autonomia universitária - extensão e limites*. São Paulo, SP: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP.
- Felisberto, L. C. C., Giovannini, T. E., Diógenes, I. C. F., Carlos, L. P. M., & Lins, L. F. T. S. (2020). O Caminho se faz ao caminhar: novas perspectivas da educação médica no contexto da pandemia. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 44(Suppl 1), e0156.
- Frada, M. A. C. (2017). *Direito administrativo*. Sobral, CE: LMR Distribuidora.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas públicas*, 21, 211-259.
- Hironaka, G. M. F. N. (2020). Danos materiais na Responsabilidade civil. In M. C. Sena (Org.), *Responsabilidade Civil: aspectos gerais e temas contemporâneos*. Campo Grande, MS: Editora Contemplar.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1990). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009. (2009). Dispõe sobre a concessão de Bônus Especial de Desempenho Institucional – BESP/DNIT aos servidores do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT; altera as Leis nºs 11.171, de 2 de setembro de 2005, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 11.507, de 20 de julho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12155.htm
- Mazza, A. (2019). *Manual de direito administrativo* (9a ed.). São Paulo, SP: Saraiva Educação.
- Mélo, C. B., Farias, G. D., Nunes, V. R. R., Andrade, T. S. A. B., & Piagge, C. S. L. D. (2021). A extensão universitária no Brasil e seus desafios durante a pandemia da COVID-19. *Research, Society and Development*, 10(3), e1210312991.
- Mendes, T. B., Souza, K. C., França, C. N., Rossi, F. E., Santos, R. P. G., Duailibi, K. ... Neves, L. M. (2021). Atividade física e sintomas de ansiedade e depressão entre estudantes de medicina durante a pandemia. *Revista Brasileira de Medicina do Esporte*, 27(6), 582-587.
- Nascimento, E. M., Cornaccio, E. B., Jr., & Carvalho, M. G. (2021). A dor nos tempos da Covid-19: transtorno de adaptação nos professores do ensino superior brasileiro. *SciELO Preprints*. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2734>
- Oliveira, F. A. (1996). A administração pública na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, 206, 43-87.
- Paludo, A. V. (2010). *Administração pública*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Panizzon, M., Costa, C. F., & Medeiros, I. B. O. (2020). Práticas das universidades federais no combate à COVID-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 635-649.
- Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- Peci, A. (2020). A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia. *Revista de Administração Pública*, 54(4), Editorial. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761242020>
- Peci, A., Irigaray, H. A. R., & Stocker, F. (2021). Administração, gestão e políticas públicas: interfaces e diálogos com o campo organizacional. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(Especial), Editorial. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395183908>
- Programa Segundo Tempo Universitário. (2017). *Diretriz 2016*. Brasília, DF: Ministério do Esporte. Recuperado de <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo/orientacoes/manuais-de-diretrizes>

Junior Vagner Pereira da Silva
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4098-9664>

Doutor em Educação Física pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Professor Adjunto na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).
E-mail: jr_lazer@yahoo.com.br

Michel Canuto de Sena
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5317-2306>

Doutor e pós-doutorando em Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS);
Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: canuto.fadir.ufms@gmail.com