XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: LIMITES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO.

Pedro Fernando Avalone Athayde

Fernando Mascarenhas

RESUMO

O presente artigo apresenta pesquisa sobre o modelo de gestão adotado pelo Programa Segundo Tempo (PST) de responsabilidade do Ministério do Esporte. A referida pesquisa buscou identificar os limites interpostos para a consecução de uma gestão democrática dentro do PST, analisando a descentralização gestacional proposta pelo programa. Utilizando-se de categorias e indicadores presentes no modelo metodológico proposto por Boschetti (2009), observamos que o PST apresenta dificuldades em consolidar um modelo de gestão descentralizada que caminhe para a municipalização. Em contraposição, percebemos vestígios do que denominamos de "desresponsabilização" estatal. Nesse sentido, verificamos que as dificuldades existentes são consequência da adoção de rígidos critérios técnicos e burocráticos característicos de um Estado Regulador e de uma concepção tecnocrata, ofuscados nos documentos analisados sob os argumentos da autonomia organizacional e a descentralização operacional.

Palavras-chave: *Programa Segundo Tempo, gestão democrática, descentralização, "desresponsabilização" estatal.*

DECENTRALIZATION OF SOCIAL POLICY: LIMITS FOR THE CONSOLIDATION OF A DEMOCRATIC MANAGEMENT SECOND TIME PROGRAM.

ABSTRACT

This paper presents research on the management model adopted by the Second Time Program (PST) of responsibility Ministry of Sport. This research sought to identify the limits brought to the achievement of a democratic management within the PST, by analyzing the gestational decentralization proposed by the program. Using categories and indicators in the methodology model proposed by Boschetti (2009), we observed that PST presents difficulties in consolidating a management model decentralized walk to the municipality decentralization. In contrast perceive traces of what we call "not assuming responsibility" state. Accordingly, we find that the difficulties are the result of adopting strict technical and bureaucratic criteria characteristic of a State Regulator and a technocratic conception, defaced in the analyzed documents on the argument of autonomy organizational and operational decentralization.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

Keywords: *Second Time Program, democratic management, decentralization, "not assuming responsibility" state.*

DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: LÍMITE PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL PROGRAMA SEGUNDO TIEMPO.

RESUMEN

Este trabajo presenta la investigación sobre el modelo de gestión adoptado por Programa Segundo Tiempo (PST) de la responsabilidad del Ministerio de Deportes. Esta investigación buscó identificar los límites llevado a la consecución de una gestión democrática dentro de PST, el análisis de la propuesta de una gestión descentralización para el programa. El uso de categorías e indicadores presentes en el modelo metodológico propuesto por Boschetti (2009), se observó que el PST tiene dificultades en la consolidación de un modelo de gestión descentralizada que caminan a la descentralización municipal. En contraste, encontramos las huellas de lo que llamamos una "renuncia" del Estado. En consecuencia, constatamos que las dificultades son el resultado de la adopción de estrictos criterios técnicos y burocráticas características de un Estado regulador y el diseño de un tecnócrata, eclipsado en los documentos analizados en el argumento de la autonomía de organización y descentralización operativa.

Palabras clave: *Programa Segundo Tiempo, gestión democrática, la descentralización, "renuncia" del Estado.*

Introdução

O Programa Segundo Tempo (PST) foi lançado em abril de 2003[1], por meio da celebração de protocolo de cooperação, assinado pelos ministros do Esporte e da Educação da época. A oficialização do programa ocorreu por meio da publicação da Portaria Interministerial nº 3.497, de 24 de novembro de 2003. A referida parceria refletia a perspectiva intersetorial do Governo Federal em realizar ações articuladas entre seus órgãos. Além disso, sintonizava-se com a concepção inicial do programa, que se propunha à criação de estruturas nas escolas públicas para desenvolvimento das atividades esportivas, à permanência em tempo integral dos estudantes na escola e à utilização do esporte como instrumento para a inclusão social.

O PST foi concebido em meio a um cenário que anunciava relevantes mudanças na condução da política brasileira e na compreensão do papel do Estado frente às demandas sociais. Nesse sentido, o arcabouço conceitual e o modelo de gestão presentes na criação do programa pareciam ser a expressão

[1] De acordo com o Relatório do TCU (2006, p. 22): "O Programa Segundo Tempo surgiu oficialmente em 3/10/2003, com a assunção do novo governo, como um realinhamento estratégico do Esporte na Escola desenvolvido pela gestão anterior. A partir de 2004, o Segundo Tempo passou a constar como programa orçamentário no PPA 2004/7".

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

dessas transformações. Tais anseios materializavam-se no entendimento – por parte do Ministério do Esporte (ME) - de que a prática esportiva precisaria ser tratada como direito de cada cidadão e que, portanto, deveria ser objeto de uma política social. Ao mesmo tempo, cabe destacar que o PST ocupou papel proeminente nos discursos e ações ministeriais durante o período correspondente ao primeiro mandato do Governo Lula.

Não obstante certa incipiência existente na Educação Física no tocante às pesquisas e publicações que se dedicam à análise das políticas públicas de esporte e lazer[2], observamos um significativo crescimento do número de trabalhos dedicados à investigação do PST[3]. Entretanto, restam inúmeros aspectos e dimensões do PST que necessitam ser aprofundados e/ou revisitados. Essa demanda é engendrada pelas sucessivas modificações que o programa vem sofrendo ao longo de sua implementação e que permeiam seu modelo conceitual, sua forma de gestão e sua prática social. Do mesmo modo, as hodiernas mudanças de prioridades na agenda pública brasileira para o esporte impactam diretamente na organização, no financiamento e na condução do PST.

Dentre as dimensões do PST que necessitam de um exame mais apurado, selecionamos como objeto de estudo deste trabalho o modelo de gestão adotado pelo programa. Essa escolha é amparada no pressuposto de que a forma de gestão expressa as tensões, contradições e correlação de forças existentes na relação entre Estado e Sociedade, entre Estado e Esporte, bem como no interior do próprio aparato governamental.

Partindo dessa compreensão, esta pesquisa almeja identificar as possibilidades e limites presentes para adoção de uma gestão democrática do PST, analisando a relação entre Estado e Sociedade e o papel das diferentes esferas de governo envolvidas na implementação do programa.

Delineamento do Estudo

Para a consecução deste trabalho, adotamos modelo de análise formulado por Boschetti (2009). O arquétipo metodológico proposto pela autora apresenta três aspectos (dimensões) para a análise e avaliação das políticas sociais, a saber: *a)* configuração e abrangência dos direitos e benefícios; *b)* configuração do financiamento e gasto; *c)* gestão e controle democrático.

A autora desdobra as dimensões elencadas em fatores e indicadores analíticos[4]. Todavia, ressalta a necessidade de que o pesquisador conheça a conformação da política ou programa a ser analisado e dessa

[2] No que se refere ao crescimento dos estudos sobre políticas públicas dentro da Educação Física, faz-se necessário destacar o papel que vem sendo exercido pelo GTT nº 9 - "Políticas Públicas", do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, na promoção e incentivo à realização de pesquisas dentro dessa temática. Além disso, indica-se a leitura de artigo recentemente publicado por Da Rosa e Mezzadri (2011). Disponível em: http://www.efdeportes.com/efd155/a-producao-academica-em-politicas-publicas-de-esporte.htm. Acesso em: 22 abr. 2011.

[3] O portal eletrônico do Ministério do Esporte, em parte dedicada à exposição do Programa Segundo Tempo, na seção "Memória do Programa", disponibiliza uma série de publicações sobre o PST. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/snee/segundotempo/memoriaPrograma/sobrePST.jsp. Acesso em: 11 abr. 2011.

[4] Boschetti (2009) alerta-nos que o conjunto de elementos, que pode ser utilizado na análise de diferentes políticas sociais apresentado por ela, não é exaustivo e nem imutável. Além disso, destaca que a compreensão e explicitação de seus significados dependerão do arcabouço teórico adotado como referência pelo pesquisador.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

forma possa tanto optar pela utilização dos indicadores estabelecidos, bem como criar outros indicadores que estejam articulados as características concretas do objeto analisado.

Referenciado no conjunto de elementos empíricos de análise apresentado acima, elegemos para a realização desta pesquisa o aspecto "Gestão e controle social democrático", atendo-nos mais especificamente aos seguintes indicadores: "relação entre as esferas governamentais" e "relação entre Estado e organizações não governamentais". Concomitantemente, realizamos pesquisa documental, utilizando publicações oficiais do programa, tanto no formato impresso, quanto digital, tendo como documento de referência o "Manual de Diretrizes e Orientações para Estabelecimento de Parceria" (BRASIL, 2010).

Estado e Política Esportiva

Historicamente, o Esporte jamais figurou entre as prioridades da pauta governamental, principalmente nas ações voltadas para o atendimento às demandas sociais. O conjunto de justificativas para esse renúncia estatal é bastante diversificado, abrangendo desde questões etimológicas e axiológicas diretamente ligadas ao esporte até aspetos políticos, econômicos e sociais da organização do Estado brasileiro. De acordo com Linhales (1996):

> [...] alguns setores acabam sendo priorizados em detrimento de outros, tanto em função de um ordenamento de prioridades sociais (uma política de saúde pode ser considerada mais urgente que uma política de esportes), quanto em função do potencial mobilizatório de cada setor (é mais provável que os setores organizados de uma população se mobilizem em torno de uma política salarial do que para reivindicar espaços e estruturas de lazer) (p. 35).

A despeito do papel secundário atribuído ao fenômeno esportivo pelo Estado, Bracht (2005) chama-nos a atenção para o fato de que a ausência do esporte entre as prioridades governamentais não é sinônimo de desprezo, uma vez que "desde há muito tempo, mesmo em função de sua significação sociopolítica, o esporte é alvo de atenção e intervenção do Estado" (p. 82). De acordo com o autor, os motivos dessa aproximação são diversificados e se alteram conforme o contexto histórico e o tipo de organização estatal.

Bracht (2005, p. 84) apresenta três distintos momentos de intervenção do Estado na organização esportiva: a) momento policialesco, controle da ordem pública; b) afirmação internacional, com efeito legitimador interno; c) política de saúde/lazer e interesse econômico. No Brasil, ao longo da história, identificamos uma subordinação da organização esportiva ao Estado, sobretudo no período entre o Estado Novo e o advento da Nova República onde observamos uma forte tutela do Estado sob os (des)caminhos esportivos, baseada em estruturas corporativas, herméticas e centralizadas, numa clara expressão do primeiro momento destacado por Bracht (2005)..

O período de redemocratização do país modificou as relações entre Estado e Sociedade, bem como entre Estado e Esporte. Embora tenhamos o surgimento de novos sujeitos nessa relação, exemplo do terceiro setor, os protagonistas continuaram os mesmos. Todavia, percebemos uma modificação dos aspectos norteadores da intervenção estatal no campo esportivo, que passam a relacionar-se

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

predominantemente com a busca da projeção internacional e com a perspectiva econômica, esta última cada vez mais hegemônica no contexto capitalista contemporâneo.

Por conseguinte, constatamos a passagem de um "Estado Ditatorial" para uma nova configuração na qual incorpora as funções de regulador e provedor do sistema esportivo, assumindo estruturas denominadas por Bracht (2005) de *neocorporatistas*. Em síntese, a sucinta exposição acerca das relações históricas entre Estado e Esporte no Brasil demonstra que os vínculos existentes jamais ultrapassaram um plano econômico-corporativo, sendo expressões de interesses particulares e afastando-se de uma perspectiva universal.

Em certa medida, o papel coadjuvante do Esporte ou sua valorização meramente pela funcionalidade sociopolítica ou pelo potencial econômico explicam-se pelo fato do Estado e da Sociedade brasileira terem dificuldade em reconhecê-lo como direito social ou individual. Vale destacar que compartilhamos da compreensão de Pereira (2009) sobre os *direitos sociais.*

> Esses direitos, porém, não se coadunam com o ideário liberal e, por isso, requerem reformulações desse ideário e de suas práticas, no próprio seio do capitalismo. Tal dissonância reside no fato de tais direitos não se colocarem contra o Estado, mas, diferentemente dos direitos individuais, exigirem a participação cívica deste na vida da sociedade. Com a existência dos direitos sociais houve também mudança de acento no princípio da liberdade para o princípio da igualdade (p. 105).

Não obstante os limites apresentados, uma vez que para o Estado brasileiro prevê em sua Constituição Federal o Esporte como direito, reforça-se a obrigatoriedade de que esse venha a ser alvo de políticas sociais. Na estrutura organizativa governamental brasileira o órgão responsável pela elaboração e gestão das políticas sociais esportivas – desde 2003 - é o Ministério do Esporte (ME). As ações de cunho social implementadas pelo referido órgão – ao longo dos últimos anos - são capitaneadas por dois programas principais, quais sejam: (1) Programa Segundo Tempo - PST e (2) Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC[5].

No plano jurídico formal, o PST foi instituído pela Portaria Interministerial nº 3.497/2003, que o caracterizava como *iniciativa governamental de fomento a prática esportiva, de natureza socioeducacional, em benefício de estudantes de estabelecimentos de ensino público do Brasil* (BRASIL, 2003). Para além do aparato legal, o PST constituiu-se na principal ação do ME, durante o período de 2003 a 2006. Esse protagonismo era justificado por uma série de objetivos "estratégicos", que perpassam desde demandas sociais até explícitos interesses políticos e/ou partidários.

Em razão de algumas transições políticas e mudanças na equipe técnica e administrativa de acompanhamento do programa, o PST passou por algumas reconfigurações, que envolveram tanto seu arcabouço conceitual como seu modelo de gestão. Concomitantemente, percebemos que – a partir de 2007 - seu espaço na agenda pública foi reduzido, passando a ser ocupado pelos os grandes eventos

[5] Implantado e gerenciado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é um programa do tipo finalístico. Criado em 2003, o problema gerador que ainda hoje justifica a sua existência é a desigualdade de acesso ao esporte e lazer por parcela significativa da população brasileira (Disponível em: http://www.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/default.jsp. Acesso em: 29 jan. 2011).

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). Entretanto, essas interferências não modificaram o status de principal programa social para o esporte do ME.

> O Programa Segundo Tempo – PST - **o maior programa de inclusão social e acesso ao esporte educacional do país**, tem crescido e diversificado sua abrangência com projetos especiais e se fortalecido no âmbito do segmento do poder público [...] (BRASIL, 2009) (grifo nosso).

O PST foi formulado fundamentado no anseio de garantir o acesso ao esporte como direito de cada indivíduo e de promover a inclusão social por meio da prática esportiva. Nesse sentido, sua concepção inicial apresentava prováveis avanços em comparação com os programas vinculados ao esporte educacional que o antecederam. Em meio aos possíveis progressos encontrava-se o modelo de gestão proposto para o programa, o qual, alinhado aos preceitos da Política Nacional de Esporte vigente, anunciava a adoção de uma forma descentralizada, buscando consolidar uma gestão democrática, ampliando os canais de diálogo entre o governo, as entidades esportivas e a sociedade civil.

Cientes das barreiras, limites e interesses impostos a essa tarefa, instiga-nos verificar se o PST apresenta os elementos necessários para a consubstanciação de uma gestão democrática. Apoiados nesse objetivo, debruçar-nos-emos sobre as relações entre as diferentes esferas governamentais presentes na gestão do PST, almejando compreender os papéis assumidos pelas distintas esferas – federal, estadual e municipal – com o intuito de identificar se há autonomia das instâncias e se a definição de atribuições respeita e fortalece o modelo de gestão descentralizada formalmente incorporado pelo programa. Ao mesmo tempo, considerando o fato de que é cada vez mais frequente a participação de organizações não governamentais (ONGs) na defesa de direitos e na execução de políticas e/ou programas sociais, buscaremos observar as relações entre o Estado e as ONGs no âmbito do PST.

Desenvolveremos nossa análise norteada por algumas indagações, tais como: De quem é a incumbência da definição de normas e diretrizes do PST? A quem cabe a responsabilidade de financiamento? Há complementação na aplicação dos recursos ou há sobrecarga de alguma(s) das instâncias envolvidas? Há superposição de ações e competências? Existe estrutura institucional adequada (recursos materiais, financeiros, equipamentos e pessoal) e necessária à implantação do programa? (BOSCHETTI, 2009).

Democracia e Descentralização

O período de redemocratização do país, tendo como marco a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ratificou a perspectiva democrática como elemento fudante do Estado brasileiro. Desde então, a democracia tornou-se um valor intocável e um sinônimo imediato de algo benéfico em si mesmo. Tal compreensão é natural para um país historicamente marcado por governos ditatoriais e centralizadores. Contudo, é imperioso - principalmente no contexto brasileiro – questionarmo-nos constantemente acerca de que democracia está se falando.

Em relação a essa questão, é esclarecedor refletirmos acerca das diferentes interpretações e repercussões engendradas pelas distintas manifestações democráticas. A democracia parlamentar ou representativa limitar-se-ia a reformas sociais epidérmicas, sem grandes avanços na garantia de direitos sociais universais e no combate a desigualdade social. Por outro lado, há um receio por parte dos liberais

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

(economistas políticos clássicos) de que uma democracia plena comprometa o mercado e possibilite a instauração do socialismo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A chegada às instâncias de governo municipal e estadual - e mais recentemente, federal – de partidos comprometidos com o ideário de esquerda e de tendências sociais-democratas fez com que a reboque do debate mais amplo sobre a democratização surgissem as discussões quanto à implementação de modelos de gestão mais democráticos e/ou descentralizados. Segundo Nogueira (2005, p. 55), *a descentralização foi fortemente aproximada da ideia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, por essa via, uma causalidade pouco rigorosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados*[6] *[...]*.

De acordo com Bresser-Pereira & Cunill-Grau (1999, apud NOGUEIRA, 2005), um dos "ecos" da ideia de descentralização está diretamente relacionado ao "caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa" na nova área da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), estabelecida pelos artigos 194 e 204 da CF.

A demanda pela descentralização de programas e ações nasceu na esteira dos movimentos pela democratização do país na década de 1980. Como uma resposta à centralização de recursos e iniciativas de política social na esfera federal no regime militar, a Constituição Federal (CF) optou pela transferência de recursos e atribuições a estados e municípios. Compreendia-se que essa prática consubstanciaria um modo de aproximar os programas e as ações sociais da população beneficiária, que, dessa forma, teria mais condições de acompanhar a sua formação, implementação e fiscalização. Entretanto, essa transferência da União para os estados e municípios deveria ser cuidadosamente pactuada, permitindo o surgimento de um sistema de proteção social que se caracterizasse pelo compartilhamento de benefícios e responsabilidades entre todos os entes da federação. Mesmo com dificuldades derivadas principalmente de desajustes na pactuação[7] entre os entes federados, a descentralização avançou em determinadas áreas da política social – como as de saúde, educação e, mais recentemente, assistência (BRASIL, IPEA, 2007, p. 152).

O pioneirismo em relação à materialização de um modelo de gestão descentralizada coube ao Sistema Único de Saúde (SUS). Consequentemente, o referido sistema se consubstanciou em referência para as demais áreas sociais. As principais mudanças impulsionadas pelo SUS, no tocante ao modo de atuação do Estado brasileiro no campo social, foram: *a)* a instituição de processos de deliberação

[6] É necessário destacar que Nogueira (2005) ao analisar o processo de descentralização, o faz a partir da crítica de que, devido à controlabilidade (dos processos, das demandas e dos perigos) limitada e a dificuldade de tomada de decisões engendradas pela "sociedade global do risco" e que passam a exigir uma abertura do processo decisional – tanto no âmbito do Estado quanto no do mundo provado - era preciso adaptar o léxico democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal.

[7] De acordo com estudo do Ipea (2007, p. 154): Uma das dificuldades para a implementação das inovações da Constituição Federal de 1988 foram relacionadas ao processo de descentralização. Conforme mencionado, este processo demandava uma extensa pactuação entre União, estados e municípios, visando viabilizar um sistema compartilhado de proteção social, com responsabilidades claramente identificadas para cada ente federado e benefícios para toda a população brasileira. Ocorre que, em alguns momentos da década de 1990, essa pactuação não se realizou – e, de maneira abrupta e inconsequente, a União transferiu aos estados e municípios as responsabilidades pela implementação de diversos programas e ações sociais (por vezes, sem transferir os recursos financeiros necessários e, outras vezes, sem que estados e municípios estivessem preparados para receber novas atribuições). Assim, nem sempre a descentralização avançou da forma originalmente prevista na Constituição.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

democrática na gestão setorial; *b)* o progressivo fortalecimento das esferas subnacionais de governo; e *c)* no estabelecimento de novas relações intergovernamentais (LUCCHESE, 2003).

Influenciada pelo arquétipo do SUS, a Política Nacional do Esporte - PNE (2005) adotou como princípio a *democratização da gestão e da participação.* Além disso, a PNE (2005) apresentou como uma de suas diretrizes a *descentralização da política esportiva e de lazer*. Esses preceitos formam originalmente apresentados entre as diretrizes e objetivas descritos no Documento Final da I Conferência Nacional de Esporte, de 24 de junho de 2004[8].

Limites para uma gestão democrática no PST: entre a municipalização e a desresponsabilização estatal

Os princípios democráticos, também, foram incorporados pelo PST e estão presentes nos documentos norteadores do programa. O Manual do PST (2007-2008), voltado para as ações de funcionamento dos núcleos de esporte educacional, onde são atendidos os beneficiários do programa, afirma que o PST tem como estratégia de funcionamento *o estabelecimento de alianças e parcerias institucionais, mediante a descentralização da execução orçamentária e financeira para entes públicos e privados sem fins lucrativos*.

O PST formaliza sua perspectiva de gestão descentralizada a partir de instrumentos legais específicos, que variam conforme a esfera ou tipo da entidade parceira. Os mecanismos legais previstos são: a) convênios; b) termos de cooperação; e c) termos de parceria. De acordo com mapa de distribuição do programa, disponível no portal eletrônico do ME, atualmente o PST possui 279 convênios ativos, sendo 243 firmados com órgãos públicos, majoritariamente secretarias estaduais e prefeituras municipais. A despeito de ser um dado meramente quantitativo, essas informações comprovam a relevância de estudarmos as relações entre as diferentes esferas governamentais no âmbito do PST.

Complementarmente, os documentos oficiais do PST - Manual (2007-2008) e o Manual de Diretrizes e Orientações para Estabelecimento de Parceria (atualizado em 08 de novembro de 2010) - estabelecem como possibilidades a serem desenvolvidas pelas atividades do programa a *autonomia organizacional* e a *descentralização operacional*.

A *autonomia organizacional* diz respeito à possibilidade de que as organizações governamentais e não governamentais interessadas se articulem com estabelecimentos públicos de educação localizados em suas regiões de atuação, objetivando se integrar ao PST. Já a *descentralização operacional* consiste na previsão de que o planejamento e a implantação do Programa sejam executados pelas Instituições regionais ou locais que mantêm contato direto com o público-alvo do Programa e desenvolvem projetos de inclusão social (BRASIL, 2010).

[8] A democratização da política esportiva brasileira e a descentralização da gestão das políticas públicas de esporte também fazem parte da proposta de criação de um Sistema Nacional de Esporte, em mais uma clara alusão ao modelo preconizado pelo SUS. Tal proposição esteve presente na pauta e nos documentos finas das três Conferências Nacionais de Esporte (2004, 2006 e 2009), todavia, sua estruturação e efetivação não se consolidaram e continuam como mera idealização.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

As perspectivas pactuadas nos documentos oficiais do programa sinalizam para a adoção de um modelo de gestão alicerçado por fundamentos democráticos, que possibilitem a autonomia das entidades parceiras do programa. Além disso, depreendemos que há indiretamente, tanto na autonomia organizacional como na descentralização operacional, uma preocupação quanto ao atendimento das especificidades regionais e/ou locais. Essa sinalização contradita a ideia de imposição de um modelo pré-concebido, fechado e implementado sem consulta prévia ou diálogo com a comunidade a ser atendida[9].

Todavia, cabe destacarmos que a presumível independência das demais organizações responsáveis pela execução do PST pode ser comprometida na medida em que o ME tem se preocupado em estabelecer austeros critérios e padrões para celebração dos convênios do programa. O capítulo IV, do Manual de Diretrizes e Orientações para Estabelecimento de Parceria (2010), institui referenciais, diretrizes e orientações para a ação "Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional". Nessa parte do documento são designados parâmetros a serem seguidos no tocante à definição dos espaços físicos; às modalidades esportivas e complementares ofertadas nos núcleos; à distribuição e especificação dos recursos humanos; ao material esportivo e complementar utilizado; à composição, frequência e forma de distribuição do reforço alimentar.

A procura pelo estabelecimento de modelos e padrões de atendimento é justificada pela viabilidade técnica e financeira do projeto. Essa perspectiva tecnocrata ligada à administração pública aproxima-se de um discurso reformista e despolitizado.

> O discurso reformista [...]. Irá se dedicar intensamente a convencer a audiência de que a proposta de reforma administrativa tinha um caráter eminentemente "técnico", distanciava-se e qualquer polarização política e buscava apenas servir ao "bem comum", à ideia de direitos republicanos. Definida como "neutra", vazia de intenções ideológicas, a reforma seria apresentada como eminentemente "progressista" [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 55).

As aspas utilizadas pelo autor chamam a atenção para o conteúdo mistificador em torno dos discursos pautados na competência técnica e na neutralidade política.

O engessamento ou padronização da dinâmica de funcionamento dos núcleos de atendimento do programa, também, comprometem a relação entre as esferas governamentais no âmbito do PST. Essa afirmação ampara-se na precariedade da qualificação dos recursos administrativos e pessoais que caracterizam alguns estados e municípios do país, o que dificultaria o atendimento aos critérios estabelecidos pela instância federal. Nesse caso, há que se ponderar acerca de quais são os aspectos que devem preponderar na seleção dos convênios, se os meramente técnicos ou também os sociais. Não obstante seja de vasto conhecimento o peso que interesses políticos e partidários podem ter nessas escolhas.

Os critérios técnicos não são endogenamente maléficos ou benéficos. Pelo contrário, são inclusive necessários à administração pública e à implantação e organização de um programa ou projeto social. Todavia, queremos destacar que a utilização isolada desses parâmetros pode comprometer a oferta do PST às regiões carentes de acesso às práticas esportivas.

[9] Esse modelo de gestão descontextualizado da realidade é comumente encontrado nas políticas sociais de caráter assistencialista ou filantrópico.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

No que diz respeito à viabilidade financeira ou à noção de custo-benefício, é imprescindível destacarmos que, embora o financiamento e o gasto de uma política social seja um elemento relevante, não podem ser adotados como único critério para a implementação ou não de determinada política. Cabe observar que o financiamento, considerando a carência de recurso que acomete significativa parte dos municípios brasileiros, pode igualmente constituir-se em fator de sobrepujança da esfera federal sob as demais instâncias de governo.

> [...] 9% das cidades brasileiras vivem de recursos governamentais, ou seja, de que "a economia de muitas cidades só existe por causa da injeção de recursos do Estado, que emprega maioria dos trabalhadores locais e gera a maior parcela do Produto Interno Bruto municipal" temos evidenciado o significado da estrutura jurídico/administrativa de governo no cotidiano das vidas nas cidades[10] [...] (CASTELLANI FILHO, 2006).

O financiamento do PST é de responsabilidade do Governo Federal, por meio do Ministério do Esporte. Conforme dados do portal da transparência do Governo Federal, somente no ano passado, foram destinados R$ 137.766.925,90 ao programa, sendo R$ 107.787.510,26 alocados na ação de "Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional", os quais são gerenciados pelos conveniados ao ME.

É intrigante notarmos que, se por um lado, os elementos técnicos e financeiros apontam para uma primazia da instância federal sobre as demais, por outro lado, sob o ponto de vista da operacionalização do programa, os beneficiários tem uma percepção reduzida quanto à participação do Governo Federal. *No que diz respeito à identificação do Programa com as instâncias de governo, 42,7% acreditavam que é uma iniciativa das esferas municipais, 25,8% o relacionam ao Governo Estadual e 17,7% ao Federal* (SOUSA et al., 2010). De acordo com os autores da pesquisa patrocinada pelo ME, essa maior identificação com os governos estaduais e municipais é fruto das esferas executoras estarem mais próximas às comunidades e às famílias atendidas do que quem as financia.

Em certa medida, a apreensão demasiada com a consignação e atendimento de rígidos critérios técnico-burocráticos possibilita a relação entre a gestão do PST e a figura de *Estado Regulador*, preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

> Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. [...]. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (BRASIL, 1995).

[10] Os dados citados foram retirados, pelo autor, da matéria publicada na Folha de S. Paulo, de 19 de novembro de 2005, à página B14, subtítulo: "Mapa da Economia: Em 1999, metade do PIB de 350 municípios dependia da administração pública; em 2003, já são 508".

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

XVII CONBRACE
IV CONICE 2011
11 A 16 SET | PORTO ALEGRE
CIÊNCIA & COMPROMISSO SOCIAL
IMPLICAÇÕES NA/DA EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO ESPORTE

Em relação à descentralização, Behring (2003, p. 194) alerta que *se por um lado tem a potencialidade de ampliar a eficiência do sistema, por outro lado, pode também aumentar desigualdades regionais, transformar-se na mão da segregação e isolar as unidades, trazendo sérios problemas de equidade*. No Brasil, identificamos que a compreensão de gestão descentralizada, está normalmente vinculada a duas interpretações que, em certa medida, são antagônicas.

A primeira delas, ligada aos preceitos neoliberais e ao modelo gerencial, foi disseminada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), recebendo a denominação de "publicização". A referida concepção consiste no processo de transferência do setor estatal para o chamado "setor público não-estatal", que posteriormente seria transformado em "organizações sociais, da execução de serviços que não envolvessem o exercício do poder de Estado, mas que devessem ser subsidiados pelo Estado". Dentre os serviços não exclusivos do Estado encontram-se: a educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

A referida abordagem foi engendrada a partir da premissa de que o Estado brasileiro era burocrático, inchado e moroso, além de caracterizar-se por uma forte conotação patrimonialista. Portanto, em contraposição, era necessário que o Estado concentra-se no fundamental (leia-se regulação), reduzisse seus custos operacionais, diminuísse seu tamanho e ganhasse, com isso, maior leveza e agilidade (Estado Mínimo) (NOGUEIRA, 2005).

Behring (2003) demonstrou com rica exploração crítica-dialética que na verdade a proposta de "Reforma do Estado" correspondia a uma estratégia de "contrarreforma", no sentido de reduzir a participação do Estado na promoção das políticas sociais, extirpando-as de uma possível perspectiva universalizante. Consequentemente, engendrou se um processo denominado pela própria autora de "desresponsabilização" estatal.

O segundo entendimento acerca da descentralização liga-se à expectativa de aumento da autonomia e poder das instâncias subnacionais. Dessa forma, irá alinhar-se à ideia de municipalização.

> A municipalização é a passagem progressiva de serviços e encargos, que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes políticos e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e descentralizadora do poder (JOVCHELOVITCH et al., 1993, apud SILVA, 2007, p. 184).

Nesse caso, verifica-se o incentivo estatal ao envolvimento subnacional (estadual e municipal) na implementação das políticas públicas. Entretanto, esse compartilhamento de responsabilidades não tem como objetivo promover o desmonte ou recuo do Estado nacional, mas sim promover uma ação mais coordenada e cooperativa entre as esferas de governo e, por extensão, entre as diferentes escalas da comunidade nacional, com seus respectivos cidadãos (NOGUEIRA, 2005).

Conforme alertamos na introdução deste artigo, as possibilidades de apreensão dos reais interesses e objetivos de uma política/programa social pelos textos legais e documentos oficiais são abreviadas. Soma-se a essa limitação, a incipiência de indicadores sociais e de estudos avaliativos sobre o Programa Segundo Tempo, bem como, o limitado grau de isonomia dos estudos oficiais existentes. A presença dessas limitações criam barreiras para uma afirmação categórica e derradeira de que a gestão

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

descentralizada do PST caracterizam-se como exemplos de uma municipalização ou uma desresponsabilização estatal.

Considerações Finais

Ao se propor a uma gestão descentralizada e prever como possibilidades de suas atividades a *autonomia organizacional* e a *descentralização operacional*, o PST apresenta sinais de incorporação dos preceitos democráticos a sua gestão. Ao mesmo tempo, acena para o respeito às especificidades e particularidades regionais e locais. Essas observações o aproximariam de um processo de descentralização pautado na municipalização e numa relação harmônica e equilibrada entre as esferas governamentais.

Contudo, a afirmação de um amplo leque de diretrizes, critérios e parâmetros para o estabelecimento de seus convênios e para o funcionamento de seus núcleos educacionais, indica uma clara preocupação com os aspectos técnicos e burocráticos do programa. Além dessa visão tecnicista e padronizada, reforça-se o caráter de um Estado meramente regulador, desresponsabilizado das demais ações/papéis de desenvolvimento do PST, que ficariam a cargo das demais esferas governamentais ou mesmo de organizações não governamentais. Dentro dessa concepção, a descentralização se aproximaria de uma desresponsabilização estatal, somada a uma convivência desproporcional e desconexa entre as esferas federal, estadual e municipal, com a supremacia financeira e reguladora do governo federal.

Finalizamos este artigo, reafirmando a impossibilidade de uma conclusão pontual e destacando a premência de estudos futuros que busquem outras fontes de pesquisa (entrevistas, questionários, observações, etc.) que possibilitem abranger toda a riqueza e contradição presente na gestão do PST. Dessa forma, esperamos que essa pesquisa tenha sido apenas uma primeira provocação àqueles que se dedicam a estudar as políticas públicas e sociais esportivas e/ou que reivindicam a necessidades de programas e projetos que possibilitem o acesso ao esporte e ao lazer enquanto direitos sociais.

Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003. 304 p.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais.* Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009.

BRACHT, Valter. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução.* 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. 124 p.

BRASIL. Presidência da República (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério do Esporte/ Ministério da Educação. *Portaria Interministerial nº 3.497*, de 24 de novembro de 2003. Brasília: ME/MEC, 2003.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Segundo Tempo*/ Tribunal de Contas da União; Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. 90 p.

_____. Ministério do Esporte. *Manual: Ação de Funcionamento de Núcleos.* (Programa Segundo Tempo). Brasília: ME, 2007-2008.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *BRASIL: o estado de uma nação – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil*, 2007 / Ricardo L. C. Amorim, André Gambier Campos, Ronaldo Coutinho Garcia, editores. – Brasília: IPEA, 2008. 288 p.

_____. Ministério do Esporte. *Texto básico da III Conferência Nacional de Esporte: Por um time chamado Brasil.* Brasília: ME, 2009. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/textoBasico.pdf

_____. Ministério do Esporte. *Manual de Diretrizes e Orientações para Estabelecimento de Parceria – Programa Segundo Tempo.* (atualizado em 08 de novembro de 2010). Brasília: ME, 2010. Disponível em: http://www.esporte.gov.br/arquivos/snee/segundoTempo/projetoPadrao.pdf

CASTELLANI FILHO, Lino. Gestão municipal e política de lazer. In: ISAYAMA, H. F. & LINHALES, M. A. *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DA ROSA, R. L. e MEZZADRI, F. A produção acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. *EFDeportes.com, Revista Digital.* Buenos Aires, Ano 16, nº 155, 2011. Disponível em: http://www.efdeportes.com/efd155/a-producao-academica-em-politicas-publicas-de-esporte.htm. Acesso em: 22 Abr. de 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*, nº 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

LINHALES, M. A. *A Trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.* Belo Horizonte, 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1996.

LUCCHESE, P.T.R. Equidade na gestão descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*, vol. 8, n. 2, 439 – 448, 2003. ISSN 1413-8123. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232003000200009&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 31. Jan. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da seguridade brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA et al. *Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte.* Belo Horizonte: O Lutador, 2010.184 p.

Endereço: SHIS QI 9, conjunto 7, casa 7 – Lago Sul – Brasília/DF – CEP: 71625-070

E-mail: pedroavalone@gmail.com

Recurso Tecnológico: Datashow

Este trabalho trata-se publicação resultante da pesquisa fomentada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).