

POLÍTICAS SOCIAIS ESPORTIVAS: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO E ALGUNS DE SEUS REFLEXOS NO DISTRITO FEDERAL

Pedro Fernando A. Athayde
Fernando Mascarenhas

RESUMO

Este artigo investiga a forma de gestão inerente ao Programa Segundo Tempo (PST), no âmbito do Distrito Federal (DF), durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). A concepção presente no PST aponta para uma gestão pautada na descentralização administrativa, no controle social e na garantia do acesso ao esporte enquanto direito do cidadão. Todavia, as contradições internas do programa, as disputas políticas dentro da coalizão do “governo democrático e popular” e a falta de estrutura adequada engendraram um distanciamento entre a elaboração e a implementação do programa no DF.

Palavras-chave: forma de gestão; Programa Segundo Tempo; descentralização administrativa e controle social.

ABSTRACT

This article investigates the way of management of Programa Segundo Tempo PST (Second Half Program), in the scope of Distrito Federal (Federal District), over the first mandate of Lula government (2003-2006). The conception shown in PST puts forward a management guided by the administrative decentralization, in the social control and in the sport access warranted as a citizen right. However, the internal contradictions of the program, political disputes in the coalition of “democratic and popular government” and the lack of adequate structure, had as consequence a gap between conceiving the program and its implementation in the Federal District.

Key words: way of management, Second Half Program administrative decentralization and social control.

RESUMEN

Este trabajo investiga la forma de gestión inherentes a la segunda hora del programa (PST) en el Distrito Federal (DF) durante el primer mandato del Gobierno Lula (2003-2006). El diseño en este momento a un archivo PST de gestión basado en la descentralización administrativa, el control social y la garantía de acceso al deporte como un derecho del ciudadano. Sin embargo, las contradicciones internas del programa, las controversias políticas dentro de la coalición de "gobierno popular y democrático" y la falta de estructura generado una distancia entre el desarrollo y la aplicación de la DF.

Palabras clave: gestión de pedidos; Programa segunda vez, la descentralización administrativa y el control social.

INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de pesquisa realizada junto ao Programa de pós-graduação da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (UnB), ligada à linha de pesquisa “Esporte e Educação Física Escolar”. O presente estudo relaciona-se à temática das Políticas Públicas de Esporte e tem como objeto de análise o Programa Segundo Tempo¹ (PST), gerido pela Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE), do Ministério do Esporte (ME).

Debruçar-se sobre um elemento que não é - mas está sendo - exige o discernimento quanto às dificuldades e limites impostos à tentativa de se “fotografar” um objeto em movimento. O PST é um programa ainda vigente e que ao longo de sua implementação foi alvo de uma série de reformulações. Portanto, para minimizar os efeitos das mudanças sofridas pelo PST, optamos por focar nossas “lentes” no DF e na primeira gestão do atual governo (2003 a 2006).

Partimos do pressuposto de que a análise de uma política pública requer que reflitamos necessariamente sobre duas de suas dimensões, quais sejam, a relativa ao seu *modelo conceitual* e a que diz respeito à sua *implementação* propriamente dita. Em relação ao segundo aspecto, é possível dividi-lo entre sua elaboração e construção, que delimitam sua *forma de gestão*, consubstanciada na proposição de objetivos e impactos a serem alcançados, e os resultados obtidos pela aplicação desta política, ou seja, *seu impacto social*.

Este recorte da pesquisa ater-se-á apenas à análise da *forma de gestão* inerente à formulação, implementação e desenvolvimento do PST no DF, buscando problematizar a seguinte inquietação: Quais são os avanços e limites presentes na gestão do PST dentro DF, observados os aspectos referentes à fragmentação e descontinuidade das políticas públicas, à gestão democrática e participativa e à descentralização administrativa e desresponsabilização estatal.

Tivemos as seguintes fontes de pesquisa: a) os documentos e informações oficiais ligados ao PST; b) mídia impressa; e c) entrevistas semi-estruturadas. A primeira fonte de pesquisa foi composta pelo Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do PST, de agosto de 2005, pelo Manual de Diretrizes e Orientações do PST, de março de 2006, pela Política Nacional de Esporte (PNE, 2004) e pelas notícias divulgadas no portal eletrônico do ME. Em relação à mídia impressa, tivemos como referencial o jornal Correio Braziliense. Por fim, as entrevistas foram realizadas com 2 gestores presentes na equipe do ME responsável pela elaboração do PST e 2 coordenadores de núcleos do PST no DF.

As características inerentes à gestão do PST no DF

Devido à amplitude do PST e o espaço por ele ocupado nas prioridades da primeira gestão do Governo Lula e do ME, debruçar-se sobre este programa possibilitaria a realização de inúmeras pesquisas. Destarte, optamos por realizar um recorte cronológico e geográfico do trabalho, tendo como período de estudo a gestão de

¹ O Segundo Tempo é um programa idealizado pelo Ministério do Esporte, destinado a democratizar o acesso à prática esportiva, por meio de atividades esportivas e de lazer realizadas no contra-turno escolar. Tem a finalidade de colaborar para a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento intelectual e humano, e assegurar o exercício da cidadania. Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo>. Acesso em : 25 jul. 2008.

2003 a 2006 e como lócus de análise apenas o Distrito Federal. Ao selecionarmos uma determinada região geográfica, devemos compreender que esta opção gera um estudo acerca das particularidades e das características políticas, ideológicas e estratégicas presentes no Segundo Tempo naquele local selecionado.

No caso do PST no DF, devemos exercer cautelosa análise acerca das especificidades políticas da região, que adentram o programa e refletem diretamente no direcionamento dado a determinadas ações.

A história política do DF caracteriza-se por um forte domínio de partidos ligados ao campo conservador e reacionário da política brasileira. A esquerda política do DF sempre teve bastante dificuldade para romper com essa hegemonia e obter sucesso nos processos eleitorais. Diante das dificuldades encontradas, um dos nomes sugeridos para a eleição de 2006 foi o do então Ministro do Esporte, o senhor Agnelo Queiroz².

O nome de Agnelo justificava-se pela sua ligação histórica com a política do DF. Igualmente, a sua gestão à frente de um Ministério lhe dava a visibilidade necessária para a construção de um personagem carismático, que viesse a conquistar a simpatia do eleitorado do DF.

Além da visibilidade, o cargo de ministro fornece outros atributos atraentes ao “jogo” político. Estar à frente de uma pasta ministerial permite influenciar diretamente nas políticas e diretrizes daquela área e determinar o direcionamento dado ao recurso público daquele setor. Essa influência, por vezes, acaba potencializando práticas clientelistas e corporativistas, traduzidas no atendimento a interesses pessoais, que não representam as demandas da sociedade.

Em esfera nacional, foi levantada a hipótese acerca da possibilidade do DF estar sendo beneficiado em relação a outros Estados da Federação e que esta atitude teria como “pano de fundo” interesses políticos e partidários, inclusive, envolvendo a figura do Ministro à época.

O DF é, até março deste ano, o maior receptor de verbas. Em 2006, o DF recebeu 97,1% dos recursos do programa. Dos R\$ 3,64 milhões empenhados para o Segundo Tempo, o Rio Grande do Sul ficou com R\$ 104 mil. O restante foi para sete entidades do DF. Vale ressaltar que, até agora, apenas R\$ 120 mil desse montante foi pago, de acordo com os números do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do Governo Federal³.

Os números do PST no DF demonstraram o quanto essa região teve preponderante participação no programa. Ao longo da primeira gestão, o DF sempre figurou entre os entes federados com maior número de convênios⁴ celebrados. Além disso, nos anos de 2005 e 2006 o DF foi o terceiro no número de alunos atendidos.

² Agnelo Queiroz se licenciou do Ministério dos Esportes em março de 2006 para concorrer ao Governo do Distrito Federal. No entanto, no último dia para inscrição de chapas, Agnelo abdicou de tentar o Palácio do Buriti. Dessa forma, o ex-Ministro do Esporte foi lançado à disputa pela única vaga do DF ao Senado Federal, concorrendo contra o ex-governador do DF, Joaquim Roriz. Nas eleições, Agnelo obteve surpreendente votação, recebendo relevante número de votos, contudo, acabou sendo derrotado pelo candidato do PMDB.

³ Trecho retirado de matéria publicada no jornal Correio Braziliense em 27 de março de 2006.

⁴ O PST, contando com as parcerias firmadas com diversos Ministérios do Governo Federal, tem por estratégia de funcionamento o estabelecimento de alianças e parcerias institucionais, mediante a descentralização da execução orçamentária e financeira para Governos Estaduais, Governos Municipais, Organizações Não-Governamentais e entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas sem fins lucrativos. Por meio da celebração de convênios com o ME, essas entidades se tornam responsáveis pela

Evidentemente, assim como os demais entes federados, o DF possui uma população carente de acesso às práticas esportivas. No entanto, seria coerente depreender que o atendimento do PST deveria priorizar àqueles locais com maior demanda pelo acesso ao esporte e lazer, bem como os que registram maior presença de áreas de risco social, atendendo ao que está disposto nos Manuais do programa. Vale ressaltar que nessa reflexão não podemos desconsiderar a facilidade de acesso à estrutura do ME, devido à proximidade que as entidades do DF possuem. Todavia, esse não poderia ser o componente decisivo na definição das parcerias e das regiões a serem atendidas.

Uma vez apresentado o *pano de fundo* que permeou a implantação do PST no DF passaremos a discutir os limites presentes na gestão do programa na região, cotejando essa análise com o debate acadêmico acerca da descontinuidade das políticas públicas; da participação e controle social; e da descentralização administrativa e desresponsabilização estatal.

Fragmentação e Descontinuidade das Políticas Públicas e Sociais

Historicamente, as políticas públicas e sociais brasileiras tem se pautado pela fragmentação e descontinuidade, sendo alvo das mudanças governamentais.

Segundo (SUASSUNA *et al.* 2007, p. 16a): “A idéia de Estado em ação é limitada; não consegue diferenciar política pública e política de Estado. A política pública tem direta correlação com a questão da política de governo. Dessa forma, acaba por se definir de modo focal, sem, todavia, se dar conta da necessidade de continuidade das políticas”.

De acordo com a autora, a solução para a descontinuidade das políticas esportivas estaria no estabelecimento de uma política de Estado para o setor. Para Suassuna *et al.* (2007, p. 16b): “(...) para que sejam desenvolvidos ações e programas que tenham continuidade, é necessário o estabelecimento de políticas de Estado, implicando na definição de um planejamento continuado”.

Apresentaremos alguns dados do PST no DF, que permitem inferir que a execução do programa nesta região se consubstanciou num exemplo de fragmentação e descontinuidade das políticas sociais.

Conforme informações do ME o PST, nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006, apresentou, respectivamente, os seguintes quantitativos de convênios: 73, 82, 149 e 191. Em relação aos totais mencionados, os convênios do DF corresponderam a aproximadamente 5,5% em 2003; 19,5% em 2004; 11,4% em 2005 e 11% em 2006.

Em 2003, foram celebrados quatro convênios no DF, sendo todos eles com entidades de direito privado, duas organizações não-governamentais e dois representantes do Sistema S (SESC e SESI). De acordo com os dados do sítio eletrônico do ME, nos quatro convênios citados não houve registro de atendimento a alunos. Todavia, segundo relatos do Gestor 2, o sistema de acompanhamento eletrônico dos convênios não havia sido implantado. Contudo, foi realizado um controle da frequência e quantitativo de alunos atendidos por meio do envio de documentos dos núcleos para o ME.

execução do Programa, que se dá por meio de Núcleos de Esporte Educacional. Disponível em: http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/modelo_convenimento.jsp. Acesso em: 03 de abril de 2009.

No ano seguinte, ocorreu um expressivo aumento no número de convênios celebrados no DF, saltando de 4 em 2003 para o total de 16 em 2004. As parcerias do ME continuaram a contemplar apenas entidades de direito privado. O ano de 2005 apresentou uma diferença na comparação com os anos anteriores, pela primeira vez encontramos no sistema do ME o registro de alunos atendidos no DF. O quantitativo de atendimentos foi de 64.561 alunos, o quarto maior do país naquele ano. No último ano de nosso estudo (2006), o DF teve 21 convênios. Novamente, houve participação unânime de entidades de direito privado, com predomínio para as organizações não-governamentais. Novamente, o DF manteve um elevado número de atendimentos, ficando com o terceiro lugar nacional ao atender 76.765 alunos.

Alguns aspectos dos números apresentados precisam ser observados, o primeiro deles é que mudam as instituições parceiras de um ano para o outro. Esta constatação nos fornece indícios que o PST apresenta dificuldades no que concerne a manutenção das parcerias e a continuidade de suas ações. Uma das possíveis hipóteses para essa dificuldade pode residir no despreparo das entidades parceiras em cumprir corretamente as exigências administrativas, tais como a prestação de contas do convênio. Do mesmo modo, é preciso cogitar a possível presença de excessos burocráticos nos trâmites administrativos exigidos pelo ME. Além disso, outra explicação possível é um deficiente processo de avaliação e acompanhamento realizado pelo ME.

Verificamos que o modelo de conveniamento adotado pelo PST afeta diretamente a continuidade do programa em determinadas regiões.

Acho! Acho que atrapalha e atrapalhou pelo seguinte: porque você faz um convênio com uma duração fixa 1 ano, né, e depois com a possibilidade de renovar, só que chega no momento da renovação é feita uma série de exigências de ambas as partes e nem sempre essa renovação ocorre, né. E o que acontece? Há uma descontinuidade das ações do programa, né. Então isso foi nítido em vários lugares, porque quando você tem um convênio assinado, até começar o programa com toda essa burocracia que nós temos, né, e aí o programa tem vida curta, e de repente se divulga os resultados do programa e logo no outro ano e já é feito um convênio com outro ente, com outra organização não governamental, com outras Secretarias. Então isso é um problema, né, e que passa pela questão política também, porque o governo federal não pode fazer convênio com todo mundo, não tem como ele fazer isso, ele vai fazendo com um e depois aí ele vai botando na conta com quem ele não fez ainda porque o prefeito (o outro) está pedindo a aí há uma pressão, né, de tal forma que esse programa ele acaba não tendo uma continuidade nos locais e aí dificulta a avaliação. Então é um ponto central aí. (GESTOR 1).

A dificuldade encontrada pelos parceiros do ME para cumprimento das requisições administrativas acaba por comprometer a continuidade do programa. No entanto, o trecho acima denuncia aspecto de extrema relevância, que é a influência “política” na definição dos convênios a serem celebrados. Esse fato coloca em cheque os critérios utilizados pelo ME para seleção dos pleitos relacionados ao PST.

A existência dessas interferências no interior do PST, também, foi destacada na entrevista com o Gestor 2.

Isso acontece. Cabe à gestão técnica de realmente na sua avaliação indicar os pontos que ela realmente acha que vai ou não dar certo. Isso acontece. Mas para isso a gente também tem a questão do acompanhamento e avaliação. E o acompanhamento e avaliação podem nos levar a executar o programa dois meses e a gente rescindir e podem nos levar a executar o programa com sucesso até o final. Então, isso vai muito também da gestão do programa, isso acontece em todos os lugares. Em todos! E não é no governo federal, não é no governo estadual, não é só no governo municipal, são todas as instâncias onde a gente tem interferência, é no setor privado. Isso acontece em todos os lugares. De que forma a gente pode minimizar essa influência da politicagem? Realmente com competência técnica, com argumentação técnica, não tem outra forma. E se realmente a gestão do programa sabe que tem pessoas competentes que estão fazendo o programa acontecer a gente não vai querer dar a cara a tapa para fazer auditoria, a gente não vai querer dar a cara a tapa, respondendo a um projeto que não aconteceu, a gente deu o dinheiro e o dinheiro foi surrupiado ou usado para outras coisas. Isso acontece? Isso acontece! Você corre riscos até de quando você passa o dinheiro para uma entidade de que no princípio ela mostrou condições, só que cabe à gente, enquanto gestão, fazer esse acompanhamento e avaliação. (GESTOR 2).

O ME é alvo de pressões de ordem políticas, que ignoram os critérios de gestão utilizados para a seleção dos convênios do PST. Entretanto, o entrevistado é enfático ao afirmar que essas coações têm sido argüidas através da competência técnica da equipe responsável pelo programa, pelo modelo de gestão adotado e pelo acompanhamento e avaliação do programa. No entanto, o que podemos verificar é que, a despeito dos fatores citados, o PST permanece sendo alvo de interferências externas, o que pode refletir no atendimento privilegiado a determinadas regiões do país, ignorando as demandas sociais de localidades com maior carência de acesso às práticas esportivas.

O rigor administrativo, existente nas instâncias administração pública, imputa às instituições demandas que inviabilizam a concretização de propostas para o atendimento a regiões mais carentes.

Eu não sei como está hoje o projeto, eu não sei como está. Mas fica isso, assim, de algumas pessoas querem ajudar, mas ficam na questão burocrática, então, as vezes, por essa burocracia muita gente deixa de fazer, mas, também, em contrapartida tem que ter essa burocracia, porque a gente sabe que tem muita gente fazendo, mas mesmo tendo a burocracia por trás quem tem uma má fé faz de qualquer forma. Enfim, mas eu acho que o esporte teria sim que ser incluído de uma outra forma, não como programas, mas sim como uma...integrado ao dia a dia da gente. Porque o esporte muda a vida das pessoas sim, ainda mais crianças, né? (COORDENADOR 2).

O estabelecimento de critérios puramente técnicos e administrativos para a escolha das parcerias configura o PST como um modelo de gestão descentralizada

aparada na lógica da modernização gerencial, que busca a maior eficiência do programa, no entanto, o afasta de sua concepção inicial e dos objetivos propostos. Este distanciamento poderia ser apreciado, questionado e reivindicado pela sociedade, entretanto, para isso é mister a garantia de espaços que viabilizem a participação e controle social dos programas governamentais, tornando-os arquétipos de uma gestão democrática e participativa.

Controle social e Gestão participativa e democrática

No que corresponde a políticas sociais, verificamos que o Brasil, com a hegemonia do modelo neoliberal, passou, nos últimos mandatos de Governo Federal (1990 a 2003), por mudanças consideráveis que foram caracterizadas pela descontinuidade de políticas sociais, conseqüência da otimização entre a esfera pública e a privada, firmando acordos com o objetivo de dismantelar empresas estatais, privatizando o público e atendendo aos interesses da classe empresarial, em detrimento da maior parte da sociedade. Essa dinâmica exigiu da população brasileira uma adaptação às novas e velhas condições impostas por cada governante que chegava ao poder, tendo como resultado a insuficiente participação da sociedade na construção, na intervenção e no acompanhamento das políticas sociais.

No entanto, segundo Grancindo (1997), as políticas governamentais devem ser compreendidas como um movimento multidirecional resultante do conflito de interesses contraditórios que se alimentam. Esse processo pode fazer com que o Estado se torne um espaço privilegiado de luta e afirmação das reivindicações populares. Dentro dessa perspectiva, o governo Lula propôs a democratização do acesso aos direitos sociais pautada numa efetiva participação popular e refletida no controle social das ações governamentais.

É evidente que essa tentativa de (des)construção de um modelo hegemônico e de proposição de uma nova lógica de implementação das políticas sociais esbarra em limites de ordem cultural e política. Se por um lado, temos uma sociedade pouco habituada a participar das decisões empreendidas pelo Estado, por outro lado, ainda possuímos um Estado desacostumado a dialogar com a sociedade e fazer dessa um de seus componentes.

Pressupomos que as dificuldades apresentadas têm forte ligação com o modelo democrático ao qual nos habituamos. Ribeiro (2007), adverte que é com o princípio da democracia participativa que a sociedade encontra possibilidades de interferir nas questões atinentes à legislação e administração pública estabelecendo uma relação mais equilibrada entre a representação parlamentar e a representação popular.

Santos (2003), identifica a efervescência pela busca de um modelo democrático participativo nos movimentos de base, ao passo que analisa a importância dessa reivindicação no contexto da globalização atual.

É na política dos movimentos de base, onde o alcance da democracia é ativamente buscado e expandido através dos seus combates políticos quotidianos, que a democracia participativa é concebida não apenas como desejável mas como uma forma de organização e uma prática política necessária. Sob condições da globalização – em que as instituições da democracia representativa nacional são subordinadas ao poder hegemônico global, com estruturas políticas e econômicas de tomada de decisão ficando mais distantes e, até mesmo, alienadas das populações, a política continuada de democracia participativa

por parte dos movimentos obteve uma nova relevância. (SANTOS, 2003, p. 110).

Um exemplo do choque entre os limites existentes e os avanços propostos para o envolvimento da sociedade com as políticas sociais do governo é a própria gestão do PST. Um modelo que anuncia uma gestão democrática e participativa, mas que na prática possui grandes dificuldades para consolidar esse modelo.

Para abordar a participação de Estado e Sociedade Civil na gestão e controle das políticas públicas e sociais, é importante lançarmos mão do entendimento de Pereira (1994, apud LIÃO JR, 2003, p. 41):

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.

A concepção de coisa pública atrelada às políticas públicas remete ao entendimento de que essas políticas devem ser compreendidas como campo de ação tanto do Estado (sentido stricto sensu) como da sociedade civil, o que realça a importância do exercício da cidadania, por meio da participação e do controle social. De acordo com Correia (2000, p.12): “a participação social foi compreendida como controle social, ou seja, controle da sociedade sobre as ações do Estado e, conseqüentemente, sobre os gastos públicos” esta conjectura se constituiu no período de democratização do Estado brasileiro, resultante das transformações nas relações entre Estado e sociedade.

Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005, apud BEHRING & BOSCHETTI, 2006), a participação social apresenta três sentidos:

(a) a participação social promove a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A participação social seria um fator solicitado para concretização do esporte e do lazer enquanto direitos sociais constituintes da cidadania e esferas do exercício do poder a partir da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o direito ao esporte e lazer deve estar “alicerçado sobre princípios como planificação, participação, autonomia, organização, transformação, justiça e democracia, deixando de ser monopólio ou instrumento daqueles que concentram o poder econômico”. (MASCARENHAS, 2005). Portanto, a participação deve ser compreendida como uma conquista para que signifique um processo, pois como diz Demo (1988, p. 23): “a liberdade só é verdadeira quando conquistada. Assim também a participação. E isto fundamenta a dimensão básica da cidadania”.

No entanto, Montañó (1999, apud LIMA, 2002, p. 138) alerta que: “(...) a participação, a cidadania e a democracia são utilizadas tanto para legitimar o poder, a

dominação e o *status quo*, quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais”. Nesse sentido, é preciso estar atento ao fenômeno da despolitização ou idealização da participação que faz dessa ação “a redentora dos problemas sociais e pode servir como panacéia das contradições vividas no cotidiano”. (MELO, 2007, p. 20).

As demandas pela efetivação da participação social relacionam-se com a dinâmica da centralização e descentralização, que será objeto de análise da próxima parte deste estudo.

Descentralização administrativa e Desresponsabilização estatal

Iniciamos a discussão a respeito do modelo de gestão descentralizada, trazendo importante alerta realizado por (MELO, 1996, p. 13) sobre a dupla possibilidade de interpretação acerca da descentralização.

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processo de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza de coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/ conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local.

Esse entendimento aponta para importância de uma descentralização política a partir de uma perspectiva de gestão nova, consubstanciada no modelo de gestão democrática e na idéia da municipalização, compreendendo a descentralização do poder e das ações como uma possibilidade de ampliação efetiva da participação da sociedade na implementação das políticas sociais.

É importante frisar que o panorama da descentralização compõe um dos princípios da Política Nacional do Esporte:

O desenvolvimento da Política de forma descentralizada, ao mesmo tempo em que integra as instituições, prioriza a transferência de competências aos entes federativos, inclusive a iniciativa privada, quando for o caso, e exige compromisso daqueles envolvidos no processo. Para consolidar a gestão democrática, é necessário ampliar e institucionalizar canais de diálogo entre o governo, as entidades esportivas e a sociedade, favorecendo as possibilidades de participação, interação e colaboração. (BRASIL, 2004, p. 24). (grifos nossos).

O Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do PST, de agosto de 2005, afirma que, entre outros objetivos, as práticas esportivas serão desenvolvidas de forma a possibilitar a *descentralização operacional*, permitindo que o planejamento e a implantação do Programa seja executado pelas entidades regionais ou locais que

mantêm contato direto com o público alvo do programa e desenvolvem projetos de inclusão social.

O Programa Segundo Tempo, contando com as parcerias firmadas com diversos Ministérios do Governo Federal, tem por estratégia de funcionamento o estabelecimento de alianças e parcerias institucionais, mediante a descentralização da execução orçamentária e financeira para Governos Estaduais, Governos Municipais, Organizações Não-Governamentais e Entidades Nacionais e Internacionais, públicas ou privadas sem fins lucrativos, por estarem em contato direto com o público alvo do programa, conhecerem sua realidade e desenvolverem projetos de inclusão social. (BRASIL, ME, 2005). (grifo nosso).

Podemos verificar na proposição do PST preocupação com a viabilização de uma estrutura democrática e participativa. Entretanto, é possível identificar no conteúdo dos Manuais relevante preocupação no estabelecimento de padrões e referenciais a serem seguidos pelos possíveis parceiros. Ao mesmo tempo em que essa rigidez busca garantir um mínimo de qualidade no atendimento ao cidadão, a mesma pode comprometer a possibilidade de adequação dos programas as distintas realidades regionais, engessando-o e limitando a intervenção da sociedade na implementação do programa.

Averiguamos que o PST não tem estabelecido diálogo com a sociedade para sua implementação o que dificulta a materialização de mecanismos que assegurem a efetiva a participação popular.

Olha, é difícil essa resposta. Até porque não sei se seria uma atribuição de um determinado programa fazer um diálogo com a sociedade e, normalmente, o que a gente ainda vê no Brasil é o governo, são os políticos, fazendo propaganda direta ou indiretamente, disfarçadamente das suas plataformas e a sociedade é passiva em relação a isso, não digo que é em relação ao Segundo Tempo, eu vejo muito a sociedade passiva. Ela não participa de nada, né? Faz muitos anos que não existe isso ... se você pegar lá desde a década de 80, né, o que a gente tem? Existem greves localizadas, são questões localizadas, então não seria um programa que iria criar isso, né, não vejo por aí não. (GESTOR 1).

Há manifesta dificuldade dos programas sociais, principalmente àqueles de grande abrangência, em dialogar com a sociedade e ouvir as demandas locais. No entanto, verificamos a responsabilização por esta limitação sendo atribuída à passividade e falta de politização social. Além disso, constatamos a possibilidade de uso de programas governamentais como mecanismos de propaganda eleitoral.

Nesse sentido, pressupomos que subsisti dentro do modelo de conveniamento utilizado pelo PST e na proposta gestão adotada a possibilidade de uma desresponsabilização estatal.

Não, eu acho que a idéia era de realizar uma gestão democrática, descentralizada, atribuir responsabilidades aos entes. Então a idéia realmente era essa é... o que ocorre, o que eu acho que ocorre no Brasil é o seguinte: é que como a gente nunca teve nada, as pessoas esperam demais, a carência é muito grande, então quando chega alguma coisa do tipo

Segundo Tempo, o Segundo Tempo tinha material esportivo, merenda, camisa, bola, recurso para o estagiário, recurso para o coordenador, né, a capacitação. Então as pessoas ficam tão ansiosas por tudo isso que a tendência delas é cobrar, não é realizar a parte que lhes cabe, não sei se você está pegando..., ou seja, a idéia seria descentralizar para que cada um tivesse... mas eu acho que nós não estamos preparados para isso, nós somos um país muito atrasado culturalmente, então o coordenador lá, o que ele queria mesmo era seu status, o seu custo, a sua questão individual, e isso acaba prejudicando de uma certa forma essa idéia, acho que nem política, essa idéia de descentralização, de atribuição de responsabilidades. (GESTOR 1).

As dificuldades encontradas pelo PST para a consolidação de uma gestão democrática e participativa ficam evidentes. A princípio o programa se caracterizou por uma perspectiva de preocupação com a garantia da participação e controle social, inclusive trazendo uma nova abordagem dos objetivos da prática esportiva, contudo, é possível verificarmos que essa idéia encontrou dificuldades em sua execução.

Atribui-se a maior parcela pelo insucesso na efetivação do planejamento do PST ao “atraso cultural” da sociedade brasileira. É notório que a cultura política⁵ centrada no clientelismo é forte em nosso sistema político envolvendo tanto sociedade política como a sociedade civil, todavia, não podemos imputar somente aos cidadãos a conta pelos maus resultados de políticas públicas e/ou sociais. Por vezes, o produto do insucesso dessas políticas encontra-se no enorme fosso existente entre o que é pensado dentro dos gabinetes e o que é encontrado no momento da execução nos núcleos de atendimento.

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”. Atualmente, o que se vê é uma descentralização como sinônimo de desresponsabilização do Estado, com a entrega da responsabilidade de garantir o acesso aos direitos sociais, entre eles o esporte e o lazer, a uma instância da sociedade civil organizada, denominada terceiro setor.

Os convênios do PST no DF apresentam proeminente presença de organizações não-governamentais como parceiras. Se por um lado, essa prática pode significar a ampliação da participação da sociedade civil no desenvolvimento da política pública esportiva, por outro lado, pode camuflar a presença de práticas clientelistas, abrindo precedentes para o mal uso da verba pública e, em última instância, caracterizando um processo de desresponsabilização estatal.

Segundo (MONTAÑO, 2005, p. 182):

(...) na verdade, no lugar deste termo (Terceiro Setor), o fenômeno deve ser interpretado como ações que expressam funções a partir de valores. Ou seja, as ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de

⁵ Segundo Bobbio (1993, p. 307), relaciona-se ao “conjunto de tendências psicológicas dos membros de uma sociedade em relação à política. Estas tendências podem revelar-se: a) cognitiva – nos conhecimentos e crenças relativas ao sistema político, aos papéis que o compõem e aos seus titulares; b) afetiva – nos sentimentos nutridos em relação ao sistema, às suas estruturas; c) valorativa – nos juízos e opiniões sobre fenômenos políticos e exige a combinação de informações, sentimentos e critérios de avaliação”.

resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir de valores de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua (substituindo os valores de solidariedade social e universal e direito dos serviços).

Neste momento, vale ressaltar alerta realizado por Montaño (2005) ao estudar a regulação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), quando nos afirma que no caso brasileiro o que parece estar posto é o chamado “canto da sereia”. Tal afirmação quer realçar a preocupação de que em nome do trabalho sem fins lucrativos, que reforçaria os laços de solidariedade e que compensaria as políticas sociais abandonadas pelo Estado, grande parte das entidades se candidate à condição de OSCIP’s e na verdade, estejam visando lucro, uso do dinheiro público para interesses particulares e a cooptação de relevante parte da população que acredita e depende dos serviços sociais.

As informações expostas até o momento podem nos levar a indagar se o Segundo Tempo no DF foi um exemplo de programa sócio-esportivo, que se propôs a uma mudança paradigmática dos caminhos até então utilizados na implementação das políticas públicas esportivas governamentais, ou, por outro lado, foi mais um modelo de utilização do aparato estatal para consecução de objetivos político-partidários. No entanto, dada a dinâmica complexa que permeia o estudo da implementação de uma política pública ou mesmo de um programa social governamental, precisamos estar atentos a qualquer tipo de maquiagem ou posições determinista, compreendendo que a implementação de programa social é compreendida por um permanente movimento composto por avanços, estagnações e retrocessos.

Por fim, considerando as questões políticas, e por vezes partidárias, que influenciam a gestão do PST, é necessário compreendermos que algumas das características e limites do programa, apontadas neste artigo, são resultados da concepção de gestão adotada, assim como muitos progressos podem estar diretamente ligados a este mesmo modelo. Todavia, compreendemos que os avanços serão conquistados a partir de uma forma de gestão democrática e participativa, que contemple espaços de participação e controle social, resultando na minimização dos fatores que consubstanciam a descontinuidade e fragmentação das políticas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado demonstrou que PST se propõe a ser um programa sócio-esportivo respaldado por uma nova forma de gestão, caracterizada por um modelo democrático de ação descentralizada, que possibilite a participação popular e o controle social. No entanto, ao confrontarmos as proposições dos programas com as contradições internas de seus documentos oficiais e com as entrevistas dos atores presentes em seu desenvolvimento, verificamos que as asserções realizadas pelo ME apresentam limites para consubstanciação de sua materialidade.

Pressupomos que o distanciamento entre elaboração e execução das ações de gestão do programa é engendrado por uma ampla gama de fatores. Compõe o arcabouço de obstáculos impostos ao PST a desconsideração das demandas locais e regionais no momento de sua elaboração, a falta de mecanismos que possibilitem a participação e controle social das ações do PST, bem como um processo de avaliação e acompanhamento deficitário por parte do Estado. Além disso, cabe observar que foi

ressaltado pelo entrevistados um excesso de exigências burocráticas para viabilização dos pleitos apresentados ao ME.

Destarte, devemos ser parcimoniosos para evitar posições deterministas e mesmo reducionistas sobre a forma de gestão adotada pelo PST. Mesmo porque, o programa permanece em vigência e, ao longo de seu desenvolvimento, tem passado por inúmeros processos de transformação e de re-adequação. Portanto, neste momento, somos levados a lançar mão de uma concepção dialética, onde as contradições existentes no interior do PST devam ser consideradas e historicizadas, de modo que os limites impostos à implementação do mesmo sejam fruto de novos estudos na esfera científica e acadêmica da Educação Física.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E. R. & BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 2006. 213 p.

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

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1993.

BRASIL. Ministério do Esporte. Política Nacional do Esporte. Brasília: ME, 2005. 44 p.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

GRACINDO, Regina V. Estado, Sociedade e Gestão da Educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos velhos problemas. RBPAE – V. 13, n. 1, jan/jun. 1997.

LIÃO JR., Roberto. Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer no Governo do Distrito Federal, 1995 – 1998: Tensões e Desafios de um Projeto Contra-Hegemônico. Campinas, 2003. 148f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2003.

LIMA, Valéria Almada. Reforma do Estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. In: Revista Políticas Públicas, São Luís: EDUFMA, v. 6, n. 2, p. 127-147, jan.-jun. 2002.

MASCARENHAS, Fernando. Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer. 2005. 308 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MELO, Marcelo Paula de. O chamado terceiro setor entra em campo: políticas públicas de esporte no governo Lula e o aprofundamento do projeto neoliberal de terceira via. Licere, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, ago./2007.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n. 10 (3), p. 11 – 20, 1996.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIBEIRO, Sâmara Paula. Participação popular na gestão pública: quais as armadilhas e quais os caminhos? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. Anais...São Luís, 2007. 1 CD-ROM.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 678 p.

SUASSUNA, D. et al. O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: SUASSUNA, D. & AZEVEDO, A. A. (Org.). Política e Lazer: interfaces e perspectivas. Brasília: Thesaurus, 2007, 240 p.

DADOS COMPLEMENTARES

Endereço: SHIS QI 09 Conjunto 7 casa 7 Lago Sul – Brasília /DF
CEP: 71625-070

E-mail: pedroavalone@gmail.com e fernando.masca@uol.com.br

Recurso Necessário para apresentação: Datashow