

INCENTIVOS INAPROPRIADOS, RESULTADO ALCANÇADO: TERCEIRO SETOR E A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**Recebido em:** 10/10/2018**Aceito em:** 25/05/2019*Edmilson Santos dos Santos*Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)
Petrolina – PE – Brasil

RESUMO: O presente estudo de natureza descritivo-exploratória buscou analisar se a descentralização *top-down* do Programa Segundo Tempo (PST) via terceiro setor garantiu a diminuição das desigualdades regionais e entre os municípios por níveis de desenvolvimento humano. Utilizou-se dos dados do Ministério do Esporte referentes às adesões do terceiro setor ao PST (convênios firmados e executados) de 2003 a 2011. A amostragem do estudo foi constituída de 412 cidades. Políticas de equidade, que são a finalidade última da participação do governo federal na descentralização de programas, não são alcançadas sem uma estratégia eficiente de alocação dos recursos nas regiões e localidades mais vulneráveis. Longe da disputa sobre universalização e focalização, a Constituição Federal de 1988 imprimiu uma funcionalidade do governo federal no sistema federalista. E, sob esse aspecto, os incentivos do programa à participação do terceiro setor demonstraram ser inadequados.

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro Setor. Esportes. Política Pública.

INAPPROPRIATE INCENTIVES, ACHIEVED RESULTS: THIRD SECTOR AND THE DECENTRALIZATION OF THE SECOND ROUND PROGRAM

ABSTRACT: The present descriptive-exploratory study aimed to analyze if the top-down decentralization of the Second Round Program (PST) through the third sector has guaranteed the decreasing of regional and municipal inequality by level of human development. Data from the Ministry of Sports regarding the accessions of the third sector to the PST (agreements signed and executed) from 2003 to 2011 were used. The sample used here comprehended 412 cities. Equality policies, the ultimate goal of federal participation in the decentralization of programs, are not achieved without an effective strategy of resource allocation in more vulnerable regions and localities. Far from the dispute about universalization and focusing, the Federal Constitution of 1988 has impressed a functionality of the federal government into the federalist system. And, in this regard, program incentives to the participation of the third sector demonstrated to be inadequate.

KEYWORDS: Third Sector. Sports. Public Policy.

Introdução

Na agenda social, o governo federal não é um agente implementador de programas. Seu papel é de formular, de financiar e de garantir uma descentralização *top-down*¹. O fim último de sua ação é garantir o que está exposto no Inciso 3 do Art. 3 da Constituição Federal de 1988 (CF/88): diminuir as desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, essa proposição se enquadra naquilo que Gibson; Calvo e Faletti (2003) chamam de Federalismo Realocativo. Uma descentralização desproporcional de bens e recursos de forma a premiar regiões e municípios mais vulneráveis.

O federalismo brasileiro não permite que um ente superior limite a autonomia de um ente inferior para garantir a implementação de sua agenda. Os entes são autônomos para escolherem suas agendas políticas, principalmente na área social. Portanto, não é condicional ao sistema federalista que os entes subnacionais (estados/Distrito Federal e municípios) sejam operadores obrigatórios das políticas promovidas pelo governo federal. Inclusive eles possuem autonomia para bloquear a política. Até aqui nenhuma ilegalidade, apenas a operacionalização do federalismo brasileiro.

Em 2004, primeiro ano em que foi executado o planejamento orçamentário do Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte (realizado no ano anterior), os municípios (enquanto entes da federação) já tinham suas próprias agendas de gasto em políticas públicas de esporte e de lazer. Nesse ano, 77,4% dos municípios já realizavam gastos na Função Desporto e Lazer (FDL). A soma dos investimentos

¹ Há dois modelos de descentralização que têm impactos diferentes à análise das políticas públicas. Uma é a descentralização (*bottom-up*) de funções diretamente aos operadores da política (governo subnacionais ou terceiro setor) e outra é a descentralização de programas formulados e desenhados por

corresponde a R\$ 1.239.944.333,76². No mesmo ano, o PST foi descentralizado para apenas 0,68% das prefeituras brasileiras e envolveu recursos da ordem de R\$ 5.266.717,35³. Apesar da FDL não ter uma subfunção para o esporte educacional, esses números dão conta do potencial da agenda esportiva entre os municípios brasileiros.

Outro aspecto importante diz respeito às competências dos entes federados para implementarem políticas públicas de esporte e de lazer. A CF/88 não aferiu a nenhum membro da federação a obrigatoriedade de implementar políticas de esporte (competências exclusivas ou privativas). Também não agendou as políticas de esporte e de lazer às competências comuns, o que abriria espaço, em tese, para ações coordenadas do governo federal. O direito ao esporte (Art. 217 da CF/88) ficou refém de sua explicitação no campo legislativo (Art. 24 da CF/88) e não do executivo.

A necessidade de implantação de um programa nacional e a autonomia dos entes subnacionais abrem espaço para que outros agentes possam realizar descentralizações, como o terceiro setor. Como o governo federal não é um implementador finalístico do programa, ele necessita que agentes façam a descentralização *top-down*: governos subnacionais (estados/Distrito Federal⁴ e municípios) e entidades do terceiro setor (ALMEIDA, 2005, 1995; SOUZA, 2004; ARRETCHE, 2004).

No desenho dos programas federais que serão descentralizados deve haver a previsão de incentivos que chamem a atenção do agente descentralizador e que garantam a realocação dos recursos (federalismo realocativo). Os incentivos são

² Dados extraídos do site do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/publi>) nos dados referentes às contas anuais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi.

³ Informação obtida diretamente do Ministério do Esporte via Lei de Acesso à Informação. Protocolo: 58750000323201676.

⁴ A análise da participação dos governos estaduais na descentralização do PST foi realizada por Santos (2016).

informações que permitem o cálculo estratégico em que os custos de natureza econômica, política, de gestão, imediatos e futuros são contrabalançados com os benefícios e afetam sua distribuição (MARCH; OLSEN, 2008; GIBSON. CALVO; FALLTI, 2003; COSTA; PALOTTI, 2013; BONFIM; SILVA, 2003).

Especialmente em países federalistas como o Brasil há uma miríade de políticas que não são implementadas pelo Governo Federal. Comumente ele é formulador e financiador, mas não implementador. Ou seja, o governo não descentraliza programas às cidades. Para que isso possa ocorrer, é necessário que outras instituições, ancoradas nas cidades, públicas ou privadas (como o terceiro setor), possam ser incentivadas a participar dos programas (descentralização *top-down*). No entanto, os incentivos precisam atender às necessidades dos agentes descentralizadores, podendo ser os governos municipais ou terceiro setor.

Os incentivos são a possibilidade de alocar recursos nas instituições, sempre em busca de oportunidades para ampliar seu atendimento, para que elas possam desenvolver ações no campo esportivo e do lazer e a indicação do terceiro setor como instituição que poderia implementá-lo⁵. Poderiam existir outros incentivos como metas regionais de participação do programa atendendo ao preceito constitucional previsto no Inciso 3 do Art. 3 da Constituição Federal de 1988: diminuição das desigualdades regionais. A escolha de cada incentivo, e, portanto do terceiro setor, está associada ao alcance que o governo federal quer dar à política. Por ser uma opção de descentralização, o terceiro setor se apresentou como uma opção vantajosa à implementação do programa.

⁵ Esse formato, de realizar parceria com instituições da sociedade civil, é muito comum em diversos países como Suécia (FAHLÉN; STENLING, 2016), Holanda (HOEKMAN; VAN DER ROEST; VAN DER POEL, 2018), Inglaterra (KING, 2013), países escandinavos (RONGLAN, 2015) e Europa (VOS et al., 2011), por exemplo.

Ao propor os incentivos à descentralização, o programa deve ter clareza da capacidade e do alcance de cada um de seus potenciais parceiros. É impensado acreditar que, ao escolher como um dos agentes de descentralização o terceiro setor, o governo federal não soubesse da capacidade de execução e implementação dessa escolha⁶. Os incentivos à participação desse agente estavam dentro do cálculo do governo e foram avaliados como positivos à descentralização do programa. A literatura sobre os incentivos políticos à descentralização de programas tem esse debate muito consolidado (ARRETCHE; VASQUEZ; GOMES, 2012; ARRETCHE, 2010, 2002, 1999; MACHADO, 2008; LUBAMBO, 2006).

Independentemente da instituição descentralizadora, as ações do governo federal devem ser capazes de cumprir aquilo que está previsto como sua função: diminuir desigualdade de oferta de políticas sociais (ARRETCHE, 2004). Alguns registros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dão conta de que há uma desigualdade na oferta das políticas de esporte no Brasil (IBGE, 2017 e 2006), o que, por si só, justifica a atuação (coordenação) do governo federal nessa área. Sendo assim, e para cumprir o que está estabelecido no Inciso 3 do Art. 3 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cabe ao governo federal garantir no desenho do programa incentivos seletivos, de forma a priorizar agentes, regiões e municípios vulneráveis (COSTA, 2010; PAES; SIQUEIRA, 2008; ARRETCHE, 2004).

O terceiro setor foi um dos parceiros importantes à descentralização do PST. No entanto, pouco se conhece sobre sua participação na difusão do Programa Segundo Tempo no sentido de ajudar o Estado a diminuir a desigualdade de acesso a determinados bens e serviços. Dentre os trabalhos que se destacam na análise da

⁶ Os 34 (19,1% do total) convênios que compõem a amostra do estudo atenderam 412 cidades diferentes. Se contarmos com as cidades que se repetem em atendimentos, foram 1.407. Nesse caso, o ganho de escala do governo, que representa uma relação custo-benefício muito boa, está muito claro.

participação do terceiro setor na implementação de políticas temos Correia (2014), Silveira (2013), Melo (2007, 2017) e Zingoni (1998). Nenhum desses trabalhos avalia a participação do terceiro setor à luz do federalismo brasileiro, objetivo principal desse trabalho.

Nesse sentido, o presente estudo buscou analisar se a descentralização *top-down* do PST via terceiro setor garantiu a diminuição das desigualdades regionais e entre municípios por níveis de desenvolvimento humano.

O Terceiro Setor

Nas Disposições Gerais, Art. 194, no Título VIII Da Ordem Social, está colocado: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade”. Portanto, o Estado também garantiu a participação da sociedade civil, voluntariamente ou estimulada pelos governos, na oferta de políticas sociais. A constituição cidadã tem, no ‘cidadã’, o convite à sociedade para o enfrentamento dos problemas sociais através da participação. Nesse sentido, esse trabalho não interpreta a participação do terceiro setor na implementação de políticas sociais como uma anomalia ou uma desobrigação do Estado (como faz a literatura marxista)⁷, mas, sim, como algo legitimado pela norma constitucional.

O desejo de garantir maior participação da sociedade veio da confluência de duas agendas completamente distintas (DAGNINO, 2004). Não há como credenciar a maior participação da sociedade civil apenas como atendendo às necessidades da ideologia neoliberal e, portanto, da desresponsabilização do poder público. É bem verdade que sua maior participação nos assuntos do governo aliada à inação do poder público possibilita um enquadramento perfeito às premissas neoliberais ao garantir

⁷ Para Montañó (2002), a funcionalidade do terceiro setor é garantir discursos e práticas ao projeto neoliberal.

maior eficiência na oferta de serviços aos atores não estatais (MONTAÑO, 2002). Também é possível pensar na participação como condição para que as populações possam ter acesso às agendas de governo, como no caso do Orçamento Participativo (OP) ⁸ em diversas cidades do Brasil.

Na lógica liberal, a diminuição do tamanho do Estado deve ser perseguida sem trégua. As mazelas do poder público são amplificadas de forma a produzir um desgaste que coloque o princípio da eficiência como um pré-requisito fundamental na aplicação dos recursos públicos. Nesse caso, o terceiro setor se apresenta como ator mais qualificado à gestão pública.

Por outro lado, como destaca Amaral (2003), uma vantagem do terceiro setor está em implementar soluções variadas à cesta de problemas sociais. Outra é que a resolutividade dos problemas sociais não está presa ao ciclo eleitoral que promove discontinuidades (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Porém, a dependência dos recursos públicos para implementar ações não representa uma resposta adequada à crise de financiamento. Apenas há passagem de recursos públicos ao terceiro setor.

Diante das dificuldades dos governos de responderem de forma mais efetiva aos problemas sociais postos (alguns deles causados pelo próprio Estado, como a tripla autonomia federativa e a existência de municípios com baixa capacidade fiscal), a concorrência entre entidades da sociedade civil (terceiro setor) ajudaria o governo federal a alcançar o que está previsto no Inciso 3 do Art. 3 da CF/88, a diminuição da desigualdade de acesso ao esporte educacional no contra turno escolar. Nesse caso, abandona-se o Estado provedor solitário (ativo) e assume-se a ideia de um Estado regulador ou ativador da mobilização de atores sociais, Kissler e Heidmann (2006).

⁸O OP é um mecanismo de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos e, portanto, na definição das políticas prioritárias.

À margem do debate ideológico da participação do terceiro setor na implementação de políticas públicas, tão bem realizado por Correia (2008), Silveira (2013), Mascarenhas (2007) e Oliveira; Húngaro e Athayde (2011), esse estudo busca aferir a efetividade da aposta do governo federal da escolha do terceiro setor como sendo capaz de garantir a diminuição da desigualdade. Na área das políticas públicas de esporte e de lazer, o trabalho que se destaca nessa direção foi desenvolvido por Santos; Starepravo e Souza Neto (2015) e identificou a produção de vazios assistenciais incompatíveis com a natureza da política social.

Metodologia

O estudo de natureza descritivo-exploratória buscou avaliar se a descentralização do PST via terceiro setor contribuiu com a diminuição da desigualdade do acesso ao esporte educacional dentre as regiões e municípios por níveis de desenvolvimento humano. Para tanto, utilizou-se dos dados referentes às adesões do terceiro setor ao PST (convênios firmados e executados), de 2003 a 2011 (ano em que são findados os convênios com o terceiro setor e eles não passam mais a ser uma opção política à implementação do programa diante das denúncias sobre desvio de recurso públicos), por instituição e cidade. Portanto, está fora do escopo da análise identificar o volume de adesões por cidade. Consideramos apenas as cidades que em algum momento do período aqui analisado tiveram a implementação de, pelo menos, um núcleo do programa.

A coleta de informações sobre as instituições que compõem essa amostra seguiu os seguintes procedimentos: (1) identificar todas as entidades (públicas e terceiro setor) que fizeram convênio com o programa; (2) subtrair as públicas; (3) subtrair aquelas que tiveram zero beneficiários, que não apresentavam atendimentos

realizados; (4) subtrair os convênios que não permitiram a identificação dos núcleos (144)⁹. A amostragem do estudo ficou com 34 entidades (19,1%).

Para diminuir a desigualdade, o PST deve privilegiar as regiões de menor desenvolvimento econômico e social, a saber as regiões Norte e Nordeste, e aquelas cidades de menor desenvolvimento humano, as que apresentam níveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010 entre 0,000 e 0,599 [Muito Baixo – IDH-MB (0,000 a 0,499) e IDH Baixo – IDH-B (0,499 a 0,599)]. A utilização do IDH de 2010 se deve, principalmente, porque ele expressa melhor o grau de desenvolvimento humano da década em que foi implementado o programa. O IDH de 2000 expressava o nível de desenvolvimento da década anterior e poderia produzir distorção maior.

Levando em consideração que a escolha dos agentes descentralizadores não é feita sem a percepção positiva de que eles serão capazes de ajudar o governo federal a diminuir as desigualdades regionais e sociais, as hipóteses de trabalho foram:

H1. A descentralização via Terceiro Setor ajudou o governo federal a ofertar os núcleos do PST nas regiões (Norte e Nordeste) e cidades mais vulneráveis (de IDH entre 0,000 e 0,599) de forma prioritária;

H2. A descentralização via Terceiro Setor promoveu a priorização dos núcleos em regiões de maior desenvolvimento econômico e social (Sul e Sudeste) e cidades de IDH acima de 0,600 de forma prioritária.

O critério de priorização estabelecido nesse trabalho é definido pela seguinte fórmula:

Priorização = 50% do total de cidades atendidas + 1 cidade.

⁹ Foram solicitados os núcleos das 144 cidades ao Ministério do Esporte. Em resposta, o Ministério do Esporte comunica via Sistema de Informação ao Cidadão nº 58750000081201882 que não dispõe dessa informação de forma agregada.

Para a H1, se 50% do total de cidades atendidas + 1 cidade permitirem a implementação dos PST nas regiões Norte e Nordeste e de IDH entre 0,000 e 0,599, consideramos que houve realocação dos recursos de forma a alcançar o que está previsto no Inciso 3 do Art. 3 da CF/88.

Para a H2, se 50% do total de cidades atendidas + 1 permitirem a implementação dos PST nas regiões Sul e Sudeste e de cidades com IDH acima de 0,600, consideramos que o programa colaborou para manter ou aumentar as desigualdades.

As informações referentes às entidades do terceiro setor que descentralizaram o programa foram buscadas diretamente nos relatórios do Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte, disponibilizados pelo site do programa: (<http://www.seguro.esporte.gov.br/segundotempo/mapaConvenio.asp>). A pesquisa foi realizada entre os dias 8 de junho e 3 de dezembro de 2016.

Todas as informações foram colocadas em planilha Excel contendo: (1) listagem de todos os municípios brasileiros por estado e região. Informação extraída do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<https://www.ibge.gov.br>) (IBGE, 2010); (2) a classificação do IDH das cidades brasileiras. Informação coletada diretamente no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos valores referentes ao ano de 2010 (<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/atlas-do-desenvolvimento-humano/atlas-dos-municipios.html>) (PNUD, 2000); (3) as cidades que tiveram pelo menos um núcleo do PST descentralizado pelo terceiro setor.

Análise dos Resultados

Em termos de avaliação global da opção pelo terceiro setor, principalmente da não obrigatoriedade dos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) de implementarem o programa, há um viés de custo benefício muito claro. O custo para atender a amostra, 34 convênios, é muito inferior que aquele para atender 1.407 núcleos do programa, podendo ser em cidades diferentes ou numa mesma. Os 34 convênios garantiram o atendimento/cidade de 1.407 e 412 cidades diferentes. Se essas cidades fossem atendidas pelos governos municipais, teriam que existir 1.407 convênios (1 por núcleo) ou 412 (1 por cidade) que ampliaria o tempo para estabelecer parceria entre governo federal e governo municipal, por exemplo.

Das cinco cidades com maior número de núcleos atendidas pelo PST estão 3 capitais, cidades com maior nível de desenvolvimento econômico [Salvador (70), Rio de Janeiro (61) e Maceió (57)] e 2 cidades da região Sudeste [Juiz de Fora/MG (34) e Itaboraí/RJ (29)]. Do ponto de vista do alcance, com esses números, já é possível observar a potência da opção pelo terceiro setor, mas do ponto de vista da diminuição da desigualdade não. Por mais que as cidades grandes tenham problemas sérios de exclusão e pobreza, não é papel do governo federal diminuir desigualdades intramunicipais. Seu papel é de corrigir desigualdades de gastos entre os entes federados (COSTA, 2010; ARRETCHE, 2004).

Entre a amostra do estudo há apenas 2 cidades (Macapá/AP e Pedra Branca do Amapará/AP) da região Norte, o que por si só já anuncia o viés concentrador de recurso nas regiões de maior desenvolvimento econômico e social. Quando investigamos os convênios com o terceiro setor que não puderam ser computados aqui, encontramos apenas 4 cidades da região Norte (2 no Pará e 2 no Amapá). Mesmo que elas tivessem composto a amostra não mudaria o viés. Não cabe aqui a

justificativa de que talvez não exista número significativo de entidades do terceiro setor na região Norte. Nesse caso, seria a culpabilização justamente daquele que necessita de mais investimentos do governo federal pela não oferta do serviço. Se essa possibilidade não estava no cálculo do Ministério do Esporte, errou ele de não considerar a dificuldade de comprovação técnica das instituições que ele escolheu para descentralizar o programa e de não ter encontrado alternativa para esse problema.

Das 412 cidades atendidas com pelo menos um núcleo, 57,52% (n = 237) são das regiões Sul e Sudeste, 38,83% (n = 160) são das regiões Norte e Nordeste. Esse resultado aponta que a estratégia de identificar o terceiro setor como um ator importante à diminuição da desigualdade tem problemas, no período que essa escolha compôs a estratégia de descentralização do programa (2011). Nesse aspecto, e considerando a amostra do estudo, o governo federal atuou na direção de amplificar as desigualdades em vez de aplainá-las.

Levando em consideração as diferenças na capacidade de arrecadação dos entes federados, a literatura reconhece que a descentralização *bottom-up* pode produzir desigualdades (SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2005, 2007). No entanto, o que percebemos aqui é que o governo federal avaliou de forma muito equivocada que a descentralização *top-down* via terceiro setor poderia produzir o efeito esperado à diminuição das desigualdades regionais. O efeito foi o contrário.

Para um programa que se propõe a democratizar o acesso e à prática da cultura do esporte, a existência de áreas ou estados onde o PST não foi alcançado via terceiro setor traz impacto negativo para sua avaliação. Das regiões Sul e Sudeste há cidades contempladas com núcleos do PST em todos os estados. Na região Nordeste não há cidades contempladas nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão e Sergipe. Na região Norte, não há cidades nos estados do Acre, Tocantins, Roraima,

Rondônia, Amazonas e Pará. Ou seja, o vazio assistencial alcançou de forma prioritária aquelas regiões que deveriam ser alvo obrigatório das políticas do governo federal, pois cabe exclusivamente a ele a tarefa de diminuir essa desigualdade (SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015).

Dez estados que deveriam ser alvo prioritário dessa ação ficaram completamente excluídos. Se o principal objetivo dos programas formulados pelo governo federal é alcançar o que está previsto de forma inexorável no Inciso 3 do Art. 3 da CF/88, ao incentivar a participação do terceiro setor havia uma expectativa inicial que essa opção contribuiria com esse objetivo. O cálculo custo-benefício pró-terceiro setor é vantajoso, mas sua participação (ou não participação) mostrou de forma clara a dificuldade que ele tem para ser um parceiro estratégico do governo federal à diminuição das desigualdades regionais.

O custo para atender as cidades vulneráveis das regiões Sul e Sudeste é muito menor do que nas outras regiões, pois são apenas 68 cidades. Apenas 3 cidades vulneráveis (Comercinho/MG, Nacip Raydan/MG e Santo Antônio do Itambé/MG) tiveram um total de 5 núcleos no período. Considerando que 88,24% (n = 60) desses municípios são da região Sudeste, e especificamente de Minas Gerais, não é razoável a hipótese de falta de instituições do terceiro setor. Importante ressaltar que há instituições de Brasília e de São Paulo que implantaram núcleos em diferentes estados da federação. Portanto, o problema aqui não é *gap* de instituição e nem de informação. Poderia ter existido incentivos para que instituições do terceiro setor de alcance nacional pudessem implementar núcleos em regiões, estados ou cidades previamente definidos.

Dos cinco estados da região Nordeste que tiveram estados contemplados com a descentralização via terceiro setor, apenas o Ceará não contemplou cidades

vulneráveis. Nos outros estados, tivemos diferentes desempenhos. O melhor desempenho foi no estado de Alagoas, das 31 cidades contempladas, 20 (64,42%) eram cidades vulneráveis. O segundo melhor resultado foi no Piauí, das 61 cidades, 36 (59,02%) foram contempladas. Em Pernambuco foram 11 cidades atendidas, sendo que 6 (54,55%) eram vulneráveis. O pior desempenho veio com o estado da Bahia. Das 45 cidades contempladas, apenas 17 (37,78%) receberam o PST via terceiro setor. Da região Norte não havia cidades vulneráveis contempladas.

Uma das limitações do trabalho foi não ter cruzados os dados da implementação do terceiro setor com o de outras agências implementadoras como os governos estaduais e os governos municipais. Por outro lado, esse não se constituiu como um dos objetivos do trabalho que foi avaliar a capacidade de descentralização do terceiro setor. Como já apontamos anteriormente, essa é uma opção utilizada em larga escala por outros países (nota rodapé 3), que se mostrou ineficiente para o caso brasileiro.

No estoque total de atendimento de cidades vulneráveis o resultado ajudou a aprofundar a desigualdade entre os municípios. Das 412 cidades atendidas, 80,09% (n = 330) eram cidades que não estavam entre os IDHs Baixo e Muito Baixo. Apenas 19,9% (n = 82) se enquadravam no critério de vulnerabilidade aqui destacado. A participação do terceiro setor imprimiu um viés que ajudou a amplificar a desigualdade em vez de aplainá-la.

Avaliando apenas e tão somente a amostra aqui desenhada, foi possível constatar que a aposta do governo federal com base no custo-benefício da descentralização ser realizada pelo terceiro setor resultou no aumento das desigualdades regionais e da maior oferta do programa às cidades menos vulneráveis.

Conclusão

Considerando a experiência internacional, é razoável a escolha das entidades do terceiro setor como instituições que poderiam colaborar com a descentralização do PST. Ao lado dos governos estaduais e municipais essa composição parecia ser mais eficiente, a luz dos objetivos das políticas federais, do que apenas a escolha de uma das instituições. Portanto, o PST nasce com uma plataforma diversificada de implementadores com diferentes níveis de alcance no território nacional.

Excetuando algumas entidades de Brasília e de São Paulo que implementaram o programa em cidades de outras regiões, numa escala pequena, as outras entidades descentralizaram o programa em seus estados. Considerando esse aspecto, é possível afirmar que o resultado da amostra tem fortes indícios de que representa o todo, ou seja, as entidades do terceiro setor conveniadas para descentralizarem o PST implementam seus núcleos dentro de seus estados sedes.

Na região Norte, encontramos apenas 4 entidades do terceiro setor e em apenas dois estados. Outro dado relevante diz respeito ao estado das entidades que não entraram no estudo por não termos como localizar os núcleos. São 76 entidades das regiões Sul e Sudeste e apenas 45 das regiões Norte e Nordeste. Mesmo assim, como conclusão, vamos manter um viés conservador na avaliação global da política e não fazer ilações sobre o comportamento hipotético dessas cidades. No entanto, está claro que há preponderância de entidades das regiões menos vulneráveis.

Quanto às hipóteses de trabalho, pelo critério de prioridade assumido aqui, foi possível constatar que a H1 foi negada e a H2, confirmada. Ou seja, a estratégia de descentralização do PST via terceiro setor não colaborou com a diminuição das desigualdades regionais e entre as cidades por nível de desenvolvimento humano. Não

há desalinho com os estudos de Moraes (2017), Santos; Starepravo e Souza Neto (2015) e Santos e Nogueira (2016).

No entanto, algumas considerações são importantes. Primeiro, a responsabilidade total pelo desempenho aqui apresentado é da política do PST. A opção pelo terceiro setor estava dentro de uma avaliação custo-benefício bastante vantajosa, mas demonstrou-se inadequada e até, em certa medida, comprometedora. O baixo desempenho da região Norte não fez o programa mudar sua estratégia na política de adesão ao terceiro setor. A seleção das propostas tirou do governo federal a possibilidade de diminuir a oferta desses serviços numa das regiões mais carentes do Brasil.

Segundo, o resultado do programa da região Sul e Sudeste aponta para duas questões importantes: (a) os critérios estabelecidos para a seleção das propostas imprimem uma força que potencializa a participação dessas regiões na descentralização do programa; (b) mesmo tendo custo menor de atingir os municípios vulneráveis, pois eles estão em bem menor número nas regiões, esses municípios, em sua maioria, não foram contemplados com um núcleo do programa. Ou seja, os incentivos à participação do terceiro setor não melhoram a posição dos municípios vulneráveis das regiões menos vulneráveis.

Terceiro, quem formula o programa estabelece as melhores estratégias para alcançar o fim proposto. O objetivo do programa é democratizar o esporte educacional. O programa não possui recurso suficiente para essa missão (CASTRO, 2016). No entanto, não é dispensável à política abrir mão da diminuição da desigualdade, principalmente para um programa do governo federal. Como destaca Arretche (2004), é o governo federal que deve coordenar a oferta de recursos e bens de forma a corrigir desigualdades entre os entes federados. Como não há a

possibilidade de imposição da agenda do governo federal, os incentivos devem balizar as escolhas por parte dos agentes descentralizadores.

Políticas de equidade, que é a finalidade última da participação do governo federal na descentralização de programas, não são alcançadas sem uma estratégia eficiente de alocação dos recursos nas regiões e localidades mais vulneráveis. Longe da disputa sobre universalização e focalização, a Constituição Federal de 1988 imprimiu uma funcionalidade do governo federal no sistema federalista. E, sob esse aspecto, os incentivos do programa à participação do terceiro setor demonstraram-se inadequados. Recursos escassos não podem ser utilizados para amplificar desigualdades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40. jun. 2005.

_____. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

AMARAL, A. V. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 54, n. 2, p. 35-59, abr./jun. 2003.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 69-85, 2005.

_____. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 148-151, 2007.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a Reforma dos Programas Sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141. jun. 1999.

_____.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In. LAVALLE, A. G. (ORG) **O Horizonte da política** - Questões emergentes e agendas de pesquisa. 1ed.São Paulo: UNESP, 2012.

BONFIM, W. L. S., SILVA, I. N. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba. 21. p. 109-123, nov, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: httpS://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2017.

CASTRO, S. B. E. de. Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. 378 f. Tese [Doutorado em Educação Física] - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

CORREIA, J.C.A. O financiamento público do 3º setor nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Florianópolis, v. 36, n. 2, supl., p. 667-681, abr./jun. 2014

CORREIA, Marcos Miranda. Projetos sociais em Educação Física, Esporte e Lazer: reflexões preliminares para uma gestão social. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Brasília, v. 29, n. 3, p. 91-105, 2008.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.) **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p.329-360.

COSTA, V. M. F. C. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. MATO, Daniel (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

FAHLÉN, J.; STENLING, C. Sport policy in Sweden. **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 8, n. 3, p. 515-531, 2016.

GIBSON, E. L.; CALVO, E. F.; FALLETI, T. G. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.

HOEKMAN, R.; VAN DER ROEST, J.; VAN DER POEL, H. From welfare state to participation society? Austerity measures and local sport policy in the Netherlands. **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 10, n. 1, p. 131-146, 2018.

IBGE, **Censo Demográfico**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2017.

IBGE. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Pesquisa de esporte: 2003, 2006.

KING, N. "Sport for All" in a financial crisis: survival and adaptation in competing organisational models of local authority sport services. **World Leisure Journal**, v. 55, n. 3, p. 215-228, 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LUBAMBO, C. W. Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Sociologias, Porto Alegre**, ano 8, n° 16. jul./dez 2006, p. 86-125.

MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433 a 457, 2008.

MASCARENHAS, F. Políticas sociais, lazer e educação: apontamentos para uma pedagogia crítica. **Revista Corpoconsciência**, Santo André, v. 11, n. 2, p. 2-9, jul./dez. 2007.

MELO, M. P. 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, p. 1-35, ago. 2007.

_____. O Programa Vilas Olímpicas na cidade do Rio de Janeiro no período 2000-2009: a gestão por organismos do chamado terceiro setor OSs (Lei 5026/2009). **Movimento**, Porto Alegre, v. 23, n. 4., p. 1367-1380, out./dez. de 2017.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MORAES, Paulo Mateus *et al.* O Programa Segundo Tempo na região Centro-Oeste: continuidade e estrutura burocrática do esporte nos municípios. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 25, n. 1, p. 129-140, 2017.

OLIVEIRA, B. A.; HUNGARO, E. M.; ATHAYDE, P. F. O crescimento do Terceiro Setor no campo do esporte e lazer: apontamentos críticos. **Lecturas Educación Física y Deportes**, Buenos Aires, v. 15, p. 153, 2011.

PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. PNUD, 2000. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 12 Out. 2017.

RONGLAN, L.T. Elite sport in Scandinavian welfare states: legitimacy under pressure?. **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 7, n. 3, p. 345-363, 2015.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jour of Public Policy**, 6, p. 21-48. 1986

SANTOS, E. S.; NOGUEIRA, R. Avaliação da Política Pública de Esporte Educacional: o Caso do Programa Segundo Tempo/ME na Região Sul da Bahia. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 5, p. 89-105, 2016.

_____. Governo do estado e descentralização Programa Segundo Tempo. **Pensar a Prática**, v. 19, p. 398-406, 2016.

_____.; STAREPRAVO, F. A.; SOUZA NETO, M. S. Programa Segundo Tempo e o vazio assistencial na região nordeste. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, 759-771, 2015.

SILVEIRA, J. Considerações sobre o esporte e o lazer: entre direitos sociais e projetos sociais. **Licere**, Belo Horizonte, v.16, n.1, p. 1-22, mar. 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1998. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

VOS, S. *et al.* Governmental subsidies and coercive pressures. Evidence from sport clubs and their resource dependencies. **European Journal for Sport and Society**, v. 8, n. 4, p. 257-280, 2011.

ZINGONI, P. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à co-gestão. **Motrivivência**, ano 10, n 2 11, p. 31-46, julho, 1998.

Endereço do Autor:

Edmilson Santos dos Santos
Rua Clóvis Beviláqua 160/02
Salvador – BA – 41.603-120
Endereço Eletrônico: edmilson.santos@univasf.edu.br