

A POLÍTICA ESPORTIVA DO GOVERNO LULA: O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO

Recebido em: 05/04/2012

Aceito em: 18/12/2012

*Wagner Barbosa Matias*¹

Universidade de Brasília (UnB)

Brasília – DF – Brasil

RESUMO: Este estudo analisa o Programa Segundo Tempo (PST), que é de responsabilidade do Ministério do Esporte (ME), usando como base as categorias e os indicadores propostos por Boschetti (2009). Inicialmente, fez-se uma discussão sobre as transformações societárias e as políticas sociais. Em seguida, acerca do PST, foram identificados os marcos legais, a abrangência, os critérios de acesso e permanência, as formas de articulação com as demais esferas de governo, com as organizações não governamentais e as dificuldades da interação com a sociedade. Quanto ao aspecto da gestão, percebe-se que, apesar de os documentos oficiais sinalizarem para democratização e descentralização, o programa possui dificuldades para concretizar um modelo de gestão com estes princípios. Outro elemento de análise diz respeito ao financiamento do PST, que claramente indicou para supremacia de recursos do ME, com um crescimento progressivo durante os últimos três anos. Contudo, houve, durante o governo Lula, uma priorização do esporte rendimento, principalmente a partir de 2006, com a entrada do governo federal para a organização do Pan. Essa tendência deve continuar nos próximos anos, pois o país será sede dos mais importantes eventos esportivos do mundo.

PALAVRAS CHAVE: Estado. Política Social. Esportes.

THE SPORT POLICY OF LULA'S GOVERNMENT: THE PROGRAM SECOND TIME

ABSTRACT: This study analyzes the Program Second Time, that is responsibility of Ministry of Sports, and it uses as a theoretical basis the categories and indicators proposed by Boschetti (2009). Initially, it was made a discussion about the societal changes and social policies. Next, with respect to PST, were identified legal frameworks, scope, criteria for access and retention, the forms of articulation with other levels of government, non-governmental organizations and the difficulties of interaction with society. Regarding the aspect of management, it is clear that, despite official documents to signal for democratization and decentralization, the program shows difficulties to implement a management model with these principles. The study also analyzes the financing of the PST, which is from resources of the Ministry of Sports, with a progressive growth over the past three years. However, there has been a

¹ Licenciado em Educação Física pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília (UnB), integrante do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer (Avante) da UnB e servidor do Ministério do Esporte (ME) e da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

prioritization of performance sport during the Lula's government, especially from 2006, with the organization of the Pan by the federal government. The trend should continue in the future, as the Brazil will host the most important sport events in the world.

KEYWORDS: State. Public Policy. Sports.

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade da década de 1970, eclode, em diversos países, mais uma crise estrutural do modo de produção capitalista. Apesar de uma retórica conciliatória, de uma nova “ordem mundial”, ela foi o que faltava para a adoção de atitudes mais agressivas e aventureiras do capital (MÉSZÁROS, 2011).

O Brasil, diante do quadro social e econômico de crise, mas com peculiaridades no campo político – alternância de regimes e movimentos de esquerda fortes –, adere à nova lógica do capitalismo de forma tardia.

Assim, a partir do governo de Fernando Collor, o país entrou para a nova etapa do capitalismo mundial. Entretanto, o “escolhido”, de fato, pelas instituições financeiras internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial –, para efetivamente colocar em ação os (des) ajustes econômicos, foi Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O eixo de seu governo seguiu as orientações do Consenso de Washington,² as políticas sociais foram permeadas pela racionalização dos recursos, pela transferência dos serviços públicos para entidades privadas e do “terceiro setor”³ (processo de “descentralização”, publicização) e pela focalização do serviço público em detrimento da universalização como proposto no texto constitucional (BEHRING, 2008; MONTÃO, 2010).

² Sobre esse assunto, ver Veronez (2005) e Montão (2010).

³ Ver Montão (2010).

Behring (2008) afirma que o Estado brasileiro, neste período, esteve diante de uma contrarreforma que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos. Era um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para os detentores do capital.

Deste modo, o Estado subsidia o capital, como um balcão de negócios, e distancia-se das possibilidades de promoção da justiça social. As políticas são focalizadas com um atendimento precário, especialmente nas áreas em que a iniciativa privada e o “terceiro setor” não têm interesse de atuar.

A política social do período pós 1988, fruto da opção (ou imposição) de um modelo de desenvolvimento econômico, não privilegiou as prescrições da constituição. Na correlação de forças estabelecidas nos processos eleitorais até 2002, prevaleceram os interesses dos detentores do capital econômico, o que causou a diminuição do gasto público e da responsabilidade do Estado como provedor de direitos sociais, transferindo para instituições não estatais, seja via privatização ou por meio de parcerias, suas obrigações.

No que se refere às ações delineadas pelos governos neoliberais, Montãno (2010) afirma que as consequências foram e ainda continuam sendo danosas e que ao invés de caminharmos no sentido de constituir “[...] uma rede universal de proteção social que explicita o dever do Estado na garantia dos direitos sociais, retrocedemos a uma concepção de que o bem estar pertence ao âmbito do privado [...]”.

Desta forma, cabe à família, às entidades filantrópicas e religiosas responsabilizarem-se pelo bem-estar dos indivíduos mais pobres, em uma rede de solidariedade voluntária e aos próprios sujeitos a adquirir melhores condições de vida.

Os estragos promovidos pelas políticas neoliberais, apontadas por Behring (2008) e Montão (2010), ampliaram a “dívida social” do país. Essas políticas foram de encolhimento do Estado no trato com a “questão social”, com medidas compensatórias e paliativas, não por motivo de falta de eficiência, mas sim pela necessidade de adequação à nova lógica neoliberal, o que reverteu, então, todas as conquistas adquiridas na década de 1980.

Diante de um cenário sombrio de desemprego, falência dos serviços públicos, privatizações, dependência do capital internacional, descrédito político, é que o bloco hegemônico sofre fissuras, quando Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), é eleito, em 2002, para a presidência do Brasil. O desafio existente era reerguer a nação, combinando crescimento econômico e “inclusão social”.

Os princípios da sua gestão encontram-se na chamada “carta aos brasileiros”, lançada antes do pleito de 2002 na tentativa de acalmar o mercado. Nela, o então candidato do PT compromete-se a cumprir todos os contratos firmados, em pagar juros da dívida externa, combater a inflação e, por outro lado, expressa o desejo da mudança, da esperança, ou seja, diminuir a desigualdade e ampliar os investimentos no campo social.

Os compromissos assumidos por Lula, buscando a credibilidade internacional, o apoio eleitoral e a governabilidade no legislativo, demonstravam que as rupturas com as políticas públicas de caráter neoliberal poderiam não acontecer.

Singer (2010) considera que o Lulismo⁴ implantou, simultaneamente, políticas que beneficiaram frações do capital e, ao mesmo tempo, promoveram a inclusão dos mais pobres, com uma melhora na situação dos trabalhadores.

⁴ Sobre o fenômeno do Lulismo, ver Singer (2009).

O governo Lula continuou com a política econômica adotada por FHC e ampliou a focalização em detrimento das políticas universalizais que foram inseridas no debate pelos movimentos sociais na década de 1980 e sistematizado na constituição de 1988.

Mesmo com os avanços na redução da extrema pobreza, a inclusão de mais pessoas como consumidores e a atenção destinada às regiões mais precárias do país, as intervenções sociais do governo foram extremamente seletivas. Muitos programas⁵ possuem caráter essencialmente assistencialista e de atendimento a interesses políticos de frações das classes que compõem o bloco no poder.

Nesse sentido, instiga-nos compreender de que forma esses limites se expressam e reproduz nos contornos na política esportiva brasileira, especialmente no principal programa da área social do Ministério do Esporte, o Segundo Tempo.

CAMINHO METODOLÓGICO

Em relação ao percurso metodológico, a análise parte do pressuposto da indissociabilidade entre política econômica e social e das múltiplas determinações da política social (VIEIRA, 1992; PEREIRA, 2009).

Nesta investigação, aproximamo-nos de uma visão de totalidade das contradições existentes na realidade, apresentada pela implementação das políticas sociais de esporte no governo Lula.

Húngaro (2008) e Netto (2009) tratam do processo de conhecimento, a partir de Karl Marx, como sucessivas aproximações ao objeto (a realidade), buscando a essência do fenômeno estudado.

⁵ O exemplo mais emblemático é o Programa Bolsa Família (PBF).

Assim, “as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado, ao contrário devem ser situadas como expressão da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência” (BERIHNG; BOSCHETTI, 2011, p. 39).

Para a construção da análise, adotou-se o modelo formulado por Boschetti (2009). Ela sugere três aspectos para análise e avaliação⁶ das políticas sociais, a saber: a) configuração e abrangência dos direitos e benefícios; b) configuração do financiamento e gasto; e c) gestão e controle democrático.

A autora desdobra estas dimensões em fatores e indicadores, ressaltando a necessidade de o pesquisador conhecer a política e/ou programa a ser analisado para que possa utilizá-los ou mesmo realizar as adaptações e construir novos elementos para subsidiar a reflexão proposta.

Para o desenvolvimento da investigação, em um primeiro momento, foi realizada a revisão da literatura, que assumiu o caráter de estudo exploratório. O levantamento bibliográfico sobre o tema estudado possibilitou melhor entendimento sobre o PST, complementado com a análise dos seguintes documentos: Plano Nacional do Esporte, Diretrizes do Programa Segundo Tempo (2005; 2011), Portaria interministerial MEC/ME nº 3.497, de 24 de novembro de 2003, Portaria nº 32, de 17 de março de 2005, Portaria nº 200, de 13 de dezembro de 2007, Portaria nº 137, de 20 de junho de 2008.

Para enriquecer o estudo, foram extraídos dados acerca do financiamento e orçamento público, disponíveis no “Portal da Transparência do Governo Federal” e no Portal do Senado Federal “Siga Brasil”.

⁶ Para ver a diferença entre avaliação política e análise de política social, consultar Arretche (2006).

O DIREITO AO ESPORTE E O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO

De acordo com Bracht (2005), são diversos os motivos que move o Estado a interagir e/ou a intervir com a organização esportiva. Entre eles, destacam-se: a) a integração nacional; b) a educação cívica; c) a preservação da saúde da população; d) o oferecimento de oportunidades de lazer; e) o reconhecimento internacional etc.

Até a constituição de 1988, conforme Manhães, “todas as medidas definidoras de políticas, conceito e prioridades, no campo do esporte, foram originárias do período chamado Estado Novo [...] com modificações apenas periféricas ou formais” (2002, p. 25).

Somente com a nova Carta Magna, o esporte passa a figurar como um direito social, dividido em três manifestações: a) desporto-educação; b) desporto-participação e c) desporto-performance.⁷

Apesar disso, ao longo dos governos, o esporte foi marginalizado no momento da elaboração e da implementação de políticas públicas.⁸ Os poucos recursos destinados para políticas sociais no país são prioritariamente, diante do quadro de exclusão social, para campos como educação, saúde, habitação e segurança (BRACHT, 2005; SUASSUNA, 2007).

A participação do Estado no campo esportivo durante os governos Collor, Itamar e FHC teve base na visão do esporte de alto rendimento, mas sem a definição de uma política de longo prazo para o setor. O Estado permaneceu “jogando a favor do privado”, a serviço dos “feudos esportivos” (VERONEZ, 2005).

⁷ Tubino (2005) aponta os princípios que diferencia estas três dimensões do esporte.

⁸ Por política pública entendemos como estratégia de ação, ou não, pensada, planejada e avaliada, na qual tanto o Estado quanto a sociedade desempenham papéis ativos e que possui como principais funções a de concretizar os direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis e alocar/distribuir bens públicos (PEREIRA, 2009).

O destaque deste período é a criação, no ano anterior ao término do mandato de FHC, do “Programa Esporte na Escola”, resultado das pressões de setores conservadores do campo esportivo após o fracasso do país nas olimpíadas de Sidney.

A partir de 2003, com a criação do Ministério do Esporte (ME),⁹ houve uma modificação institucional significativa, apesar de o orçamento ainda ser incompatível com as necessidades existentes.

O governo federal buscou formular uma política nacional para o setor, assegurando maior participação e representatividade dos atores envolvidos em sua produção,¹⁰ ampliando o acesso às práticas esportivas.

Dos diversos programas desenvolvidos, destaca-se o PST¹¹ – criado pela Portaria Interministerial nº 3.497, de 24 de novembro de 2003 – vinculado, atualmente, à Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Ele tornou-se o principal “produto”, conhecido e reconhecido em âmbito nacional e internacional, sendo inclusive exportado para outros países.

O programa possui como objetivo geral:

[...] democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, preferencialmente em situação de risco social (BRASIL, 2007).

⁹ O Decreto nº 4.668, de abril de 2003, criou a estrutura e os órgãos do Ministério do Esporte, que sob o comando do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) desde 2003 possui, atualmente, três secretarias nacionais (Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; e Secretaria Nacional do Futebol e Direito do Torcedor). Conforme a Medida Provisória nº 103/203 o ME possui como objetivo: “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do Esporte e Lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando, para o desenvolvimento nacional e humano”. Desta forma, destacam o Programa Segundo Tempo e o Esporte e Lazer da Cidade.

¹⁰ Faz-se referência à realização de conferências municipais, estaduais e três conferências nacionais de esporte (apesar dos movimentos descontínuos, de inversão de prioridades e por consequência prevalência do modelo hegemônico de esporte) e a inserção como membro do Conselho Nacional do Esporte de entidades da sociedade civil de cunho científico e crítico.

¹¹ Os embates para criação do ministério e constituição de programas são citados por Castellani Filho (2007).

E têm os seguintes princípios: a) reversão do quadro de injustiça, da exclusão e vulnerabilidade social; b) o reconhecimento do esporte como um direito universal e dever do Estado; c) a transparência na execução, visando à adequada aplicação dos recursos públicos e a democratização da gestão e o controle democrático da sociedade.

O público-alvo do programa são crianças e adolescentes dos sete aos dezessete anos, expostos aos riscos sociais.

O PST em oito anos de existência, já atendeu a aproximadamente quatro milhões de crianças e adolescentes, todos habitantes das regiões mais carentes do País que encontraram no esporte uma opção para construir um futuro melhor.¹²

Este é um número considerável quando compararmos ao histórico das políticas sociais no setor, entretanto, é pouco significativo diante do quantitativo de crianças e adolescentes matriculados na rede de ensino do país em um único ano.

Conforme o relatório da Unicef de 2009, sobre a situação da infância e da adolescência brasileira, cerca de vinte e sete milhões de estudantes, ou seja, 97,6% das crianças e adolescentes de sete a quatorze anos estavam matriculados na escola. Os outros 2,4% que representam 680 mil crianças não estavam matriculadas.¹³

Neste mesmo ano, o PST chegou à marca de 997.202 crianças e adolescentes atendidas, não alcançando a meta estipulada pelo ME de beneficiar por ano um milhão e meio. Em relação ao ano de 2008, houve um crescimento de, aproximadamente 30%, e em 2010 foi mantido o percentual alcançado em 2009.¹⁴

¹² Segundo Tempo forma atletas e revela talentos em diversas modalidades. Notícia divulgada no *site* do ME em 22/2/11. Acesso em: 26 out. 2011.

¹³ Dados extraídos do relatório sobre a Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009 – O Direito de Aprender: Potencializar Avanços e Reduzir Desigualdades. Disponível em: <www.unicef.org/brazil>. Acesso em: 26 out. 2011.

¹⁴ Conforme relatório de gestão disponível no portal do ME: www.esporte.gov.br. Acesso em: 2 nov. 2011.

O estado com maior número de beneficiados é São Paulo, com aproximadamente 362.214 crianças atendidas até 2010. Contudo, o destaque fica com o Distrito Federal (DF), uma unidade pequena da federação, que contabilizou mais de 230 mil atendidos, atrás somente o Estado de São Paulo, do Rio de Janeiro, da Bahia e de Minas Gerais.¹⁵

Conforme Atháide (2009), a expansão do PST foi amparada em uma forte campanha publicitária, constituindo em uma ação de “outdoorização” política, sendo o esporte utilizado como mecanismo de propaganda de outros interesses e não somente aqueles inicialmente expressados ou oficialmente divulgados.

É importante ressaltar que a reflexão realizada corrobora com a necessidade da divulgação dos programas sociais do Estado, pois contribui para a participação da comunidade no controle e na vivência das atividades. Contudo, a crítica é sobre a superexploração do programa, sobretudo dos dados estatísticos, como veículo de transmissão de mensagens de afirmação de interesses particulares.

Desde a escolha dos parceiros na formalização até a seleção das localidades e beneficiados a serem atendidos pelo programa são realizados processos de exclusão. Isto demonstra o processo de seleção e focalização da política em detrimento do próprio princípio anunciado de universalização.¹⁶

De acordo com as Diretrizes do PST de 2011, o programa é estruturado em núcleos de cem crianças, atendidas por um coordenador de núcleo, um monitor esportivo e quando pactuado um monitor de atividade complementar.

As atividades esportivas (coletivas e individuais) são realizadas três vezes por semana, duas horas em cada encontro. E, diferentemente de todas as outras diretrizes,

¹⁵ Informação disponível no portal do ME: <WWW.esporte.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2011.

¹⁶ Acerca do debate entre focalização, seletividade e universalização consultar texto da prof. Potyara Pereira “Porque também sou contra a focalização das políticas sociais”, disponível em: <<http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

nesta última o reforço alimentar não é disponibilizado pelo ME, fica a critério da conveniente inseri-lo como contrapartida.

Um dos principais problemas do programa é a evasão. Em 2004, já alertava o Tribunal de Contas União (TCU), que embora cada núcleo na época devesse atender a 200 beneficiados, 49,9% atendiam menos de 150.

O PST, quando foi lançado estava diretamente vinculado à escola, os beneficiados para ter acesso deveriam estar matriculados em alguma instituição de ensino. A partir de 2007, ficou aberto a qualquer criança e adolescente em situação de risco social.

Esta alteração é apenas uma das diversas mudanças que passou o programa. Como pontos positivos, podemos citar a criação de equipes colaboradoras nos estados-responsáveis pelo acompanhamento dos convênios. Como pontos negativos, a perda do caráter ainda que incipiente da intersetorialidade com outros órgãos do governo.¹⁷

Em relação a esse assunto, cabe citar que o primeiro manual de diretrizes do programa anunciava essa perspectiva de parceria com outras áreas do governo, caso do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que acabou não se materializando.

Como diz Athaíde (2009, p. 54), “[...] na prática, o programa ainda é refém de um modelo setorial de política, não estabelecendo “diálogo entre órgãos governamentais de forma horizontal”“. Para o autor o que realmente existiu foi uma “pseudointersetorialidade”, pois as parcerias entre os diferentes órgãos governamentais eram restritas ao repasse de recursos sem realizar um debate sobre os objetivos e princípios do PST, diretamente relacionados à área de cada uma destas instituições.

¹⁷ Retomada somente em 2009 com por meio do programa Mais Educação desenvolvido pelo Ministério da Educação.

CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO E DO GASTO

Boschetti (2009) trabalha com três indicadores no campo de análise de uma política social no aspecto financeiro: a) fontes do financiamento; b) direção do gasto; e c) Magnitude dos gastos. Para este texto, seguiremos esta referência e seus desdobramentos.

Conforme informações disponíveis no Portal “Siga Brasil” (2011), as fontes para o financiamento do esporte e lazer são recursos ordinários e contribuições sobre recursos de prognósticos. Estes estão vinculados às loterias, já aqueles a impostos como Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No período de 2003 até 2010, os “gastos diretos do governo”¹⁸, conforme dados do Portal da Transparência, com PST foi no montante de 872.283.482,82 milhões de reais.¹⁹ Nos últimos três anos, houve um aumento progressivo (TAB. 1), como ocorreu com o próprio orçamento do ME.

TABELA 1
Gastos Diretos do Governo entre 2008 a 2010

Ano	Gastos Diretos do Governo
2008	10.417.649,93
2009	21.186.040,42
2010	31.102.024,99

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

Quando comparados estes valores com os de “Transferência de Recursos da União”²⁰(TAB. 2), há uma enorme disparidade entre o montante de recursos destinados ao programa e os gastos efetivos do governo para sua execução.

TABELA 2
Comparação entre Transferência de Recursos da União e os Gastos Diretos do Governo

¹⁸ Ver Glossário, presente no “Portal da Transparência” do Governo Federal (Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 12 de nov. 2011).

¹⁹ Para todos os dados apresentados, foi usado o deflator – Índice Geral de Preços (Disponibilidade Interna) – IGP-DI.

²⁰ Ver Glossário, presente no “Portal da Transparência” do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario> . Acesso em: 12 de nov. 2011.

Ano	Transferência de Recursos da União	Gastos Diretos do Governo
2008	161.888.384,11	10.417.649,93
2009	102.282.255,15	21.186.040,42
2010	162.406.755,91	31.102.024,99

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

Quanto à distribuição de recursos do PST por regiões (GRAF. 1), observa-se uma superioridade da sudeste, sendo os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais os principais recebedores de repasses. A região nordeste com o Estado da Bahia e a região centro-oeste com o DF, como o quinto principal destino de recursos do programa.

A partir destes dados, percebe-se que o PST é destinado a atender, especialmente, a crianças e adolescentes em situação de risco social, possui uma centralidade maior nas regiões mais populosas e concentra investimentos nas regiões mais ricas do país.

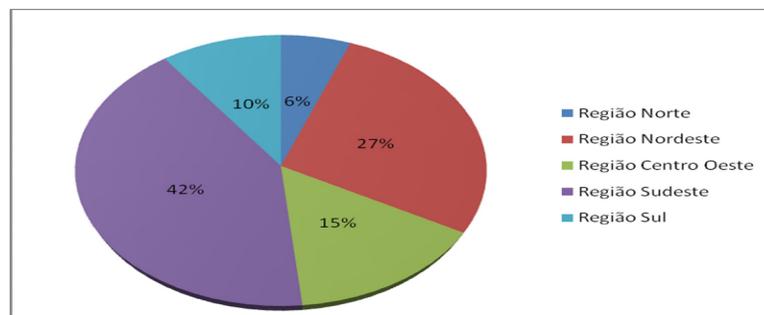


GRÁFICO 1: Distribuição dos Recursos do Programa Segundo Tempo

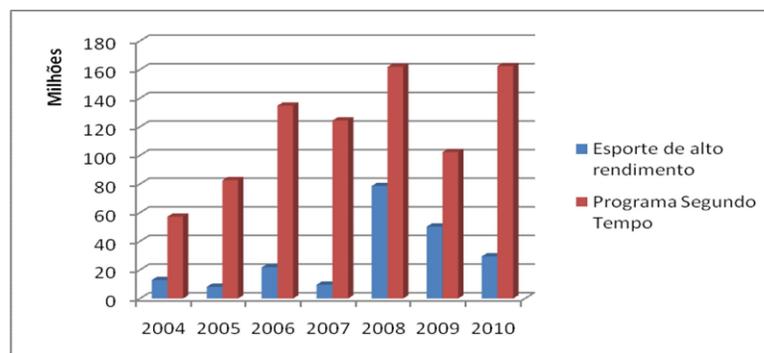
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

O protagonismo dado ao PST no primeiro mandato do governo Lula fez parecer que, pela primeira vez na história deste país, o direito ao esporte finalmente seria implementado, com destinação de recursos públicos, prioritariamente, para o esporte educacional em relação às demais manifestações esportivas, especialmente ao esporte de alto rendimento.

Contudo, a entrada da esfera federal na organização dos Jogos Pan Americano de 2007 na cidade do Rio de Janeiro não deixou dúvidas de que os sinais dados pelo governo para a criação de uma política “universal” de esporte aos poucos foi ficando de lado ou conciliada aos valores e anseios do “clube FIFA” e dos “Senhores dos Anéis”.²¹

Castellani Filho, que fora secretário nacional de desenvolvimento do esporte e de lazer entre 2003 e 2006, descreve as aproximações dos agentes do governo federal com o campo esportivo hegemônico, por meio da analogia da “Síndrome de Estocolmo”. Segundo ele, “[...] dia, após dia, a uma submissão consentida aos setores conservadores, acabou por se traduzir na capitulação e aprisionamento dos responsáveis pela definição e execução da política esportiva aos interesses daquela fração do campo esportivo [...]” (p. 1, 2009).

Dados do orçamento público confirmam esse fato, em comparação com o programa destinado ao atendimento do esporte de alto rendimento. Verificamos que o PST obteve maior “Transferência de Recursos da União”. No entanto, esse panorama se altera totalmente quando observamos os “Gastos Diretos do Governo” com ambos (GRAF. 2 e 3).



²¹ Ver Jennings e Simson (1992).

GRÁFICO 2: Transferência de Recursos da União (por programa)
 Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

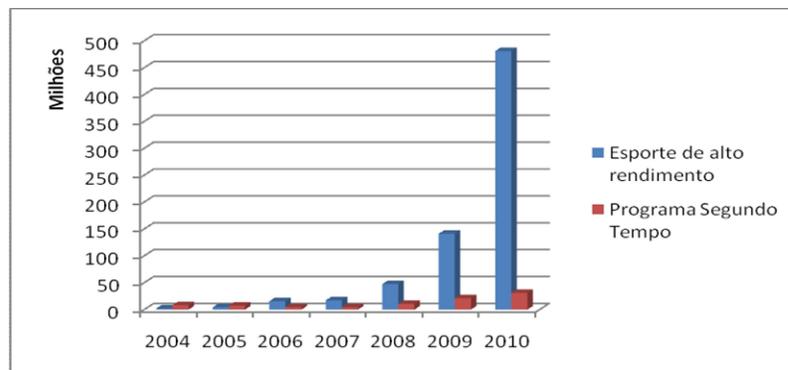


GRÁFICO 3: Gastos Direto do governo (por programa)
 Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

Apesar de aumentar progressivamente o investimento no PST entre 2008 e 2010, quando comparamos com o que foi gasto com o esporte de alto rendimento (EAR), percebe-se a real prioridade do governo brasileiro.

Essa relação do setor público com as organizações esportivas e demais atores ligados ao EAR (mídia e mercado) e a própria submissão da agenda esportiva do Estado para este campo esportivo devem ser intensificadas nos próximos anos, tendo em vista que a III Conferência Nacional de Esporte realizada em 2010 teve como meta a construção de um plano decenal que pudesse colocar o Brasil entre as dez potências mundiais do setor (BRASIL, 2010) e que o país sediará os principais megaeventos esportivos do planeta (Copa FIFA 2014 e Jogos Olímpicos 2016).

Os dados previstos no dossiê de candidatura pelo governo para a organização da Copa FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016²² superam o total de recursos gastos nos sete anos do PST (GRAF. 4).

²² Informações retiradas do Portal da Transparência. Acesso em: 14 nov. 2011.

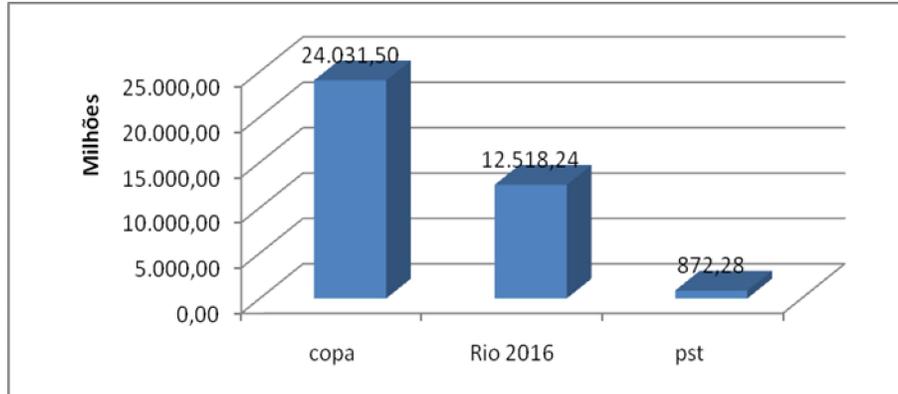


GRÁFICO 4: Relação entre o total de recursos programados para a Copa FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016 e o total de recursos gastos com o PST entre 2004-2010
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração do autor.

Desta forma, percebe-se que, nos primeiros anos do governo, até houve prenúncios sustentados pelo princípio da inclusão e de garantia ao acesso ao esporte da população de baixa renda. O PST é um exemplo disso, mas os holofotes, o poder e a bonança propiciada pelos “Senhores dos Anéis” mudaram de rumo ou consolidaram as políticas focalistas, precárias e, especialmente, o investimento no EAR.

O PST continua, mas claramente a política esportiva do ME está subordinada a frações esportivas ligadas aos feudos esportivos que há anos controla e dão as cartas no país.

Gestão e Controle Social Democrático

No que se refere a este terceiro aspecto, Boschetti (2009) destaca três indicadores de análise: a) relação entre esferas governamentais; b) relação entre as esferas não governamentais; e c) participação e controle social. É sobre isso que passamos a fazer as mediações com o PST.

O manual de diretrizes do programa (2007) aponta como estratégica “a implantação de núcleos, por meio do estabelecimento de alianças e parcerias

institucionais com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos [...]”. Apesar das mudanças ocorridas ao longo dos anos, o PST continua tendo uma perspectiva de gestão descentralizada a partir de instrumentos legais, com destaque para os convênios. Em dezembro de 2010, eram 272 convênios ativos, 17 com entidades não governamentais (ONG)²³ e o restante com esferas públicas.²⁴

O programa incorpora nas suas diretrizes princípios da democratização da gestão e da participação social. Além disso, entre as linhas estratégicas do PST, destacam-se os aspectos da *autonomia organizacional*, permitindo que os parceiros interessados se articulem com estabelecimentos públicos de educação localizados em suas regiões de atuação, objetivando se integrar ao programa – da *descentralização operacional* – permitindo que o planejamento e a implantação do PST sejam executados pelas instituições regionais ou locais que mantêm contato direto com o público-alvo.

Ao realizar um convênio com o ME, a entidade parceira disponibiliza um profissional para coordenar as atividades do programa, profissionais para desenvolver as atividades complementares e realiza a divulgação do projeto.

O ministério repassa o recurso em duas parcelas. O parceiro executa as ações pactuadas com o acompanhamento operacional da SNEELIS. Para acompanhamento *in loco* o ME possui em cada estado equipes colaboradoras.

A fiscalização da sociedade civil pode ser realizada tanto pela ouvidoria do programa, ou por meio de uma organização social indicada pelo conveniente para monitorar o desenvolvimento das ações.

²³ A diretriz de 2011 excluiu a possibilidade de o ME realizar convênios com ONGs. Em 31/10/2011, o então ministro, Orlando Silva, deixou o cargo depois de várias denúncias de desvios de dinheiro em convênios com estas instituições.

²⁴ Dados disponibilizados pela Assessoria Técnica do Gabinete da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social em 4/11/2011.

Athaíde expõe que apesar do programa possuir “um modelo que se propõe a uma gestão democrática e participativa, na prática possui grandes dificuldades em consolidar essas características” (2009, p. 73). Afinal, assim como os documentos oficiais apontam para a democratização, descentralização e participação social também possuem uma extrema preocupação em estabelecer critérios e padrões para celebração e execução do programa.

Ao mesmo tempo em que a rigidez busca garantir um mínimo de qualidade no atendimento aos beneficiados, também pode comprometer a possibilidade anunciada nas diretrizes de adequação do programa às distintas realidades regionais do país, engessando o funcionamento dos núcleos e comprometendo a relação entre as esferas governamentais no âmbito do PST.

A apreensão demasiada com a consignação e atendimento de rígidos critérios técnicos-burocrático possibilita a relação entre a gestão do PST e a figura de “Estado Regulador”, ou seja, o Estado reduz seu papel de executor e prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, na função de regulador e provedor (ATHAÍDE, 2011).

Desta forma, está posta a contradição. O ME ao propor para o programa uma gestão descentralizada e prever como possibilidades de suas atividades a *autonomia organizacional* e a *descentralização operacional*, sinaliza para a possibilidade de incorporação dos preceitos democráticos a sua gestão. Ao mesmo tempo, acena para a valorização das especificidades e particularidades regionais e locais. Essas observações o aproximariam de um processo de descentralização pautado na municipalização e em uma relação harmônica e equilibrada entre as esferas governamentais (ATHAÍDE, 2011).

Porém, a construção de um amplo leque de diretrizes, critérios e parâmetros para a formalização dos convênios e para o funcionamento dos núcleos de esporte educacional, sinaliza 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.

Nessa lógica, a descentralização aproximar-se-ia de uma desresponsabilização estatal, somada a uma convivência desproporcional e desconexa entre as esferas federal, estadual, municipal e organizações não governamentais com a supremacia financeira e reguladora do governo federal (ATHAÍDE, 2009).

Aliado a isso, nota-se as limitações existentes para a participação da sociedade civil no acompanhamento do desenvolvimento do programa fruto da própria ausência de uma estratégia de estímulo e de valorização do controle democrático exercido pela comunidade. Desta forma, a população não o reconhece e não intervêm na qualificação das ações e/ou na fiscalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo no início do texto, foi apresentado um panorama da situação do país nos últimos anos: o quadro de contrarreforma do Estado, a precarização e a focalização das políticas sociais e os (des)ajustes no sistema fiscal. Da mesma forma, fizemos apontamentos sucintos, acerca da política econômica e social do governo Lula.

Concomitantemente, realizou-se uma breve discussão sobre as relações do Estado com o esporte e as “mudanças” implementadas pela gestão Lula e a criação do PST, foco dessa análise.

A partir da totalidade da realidade contraditória, buscamos compreender como se localiza o principal programa da área social do ME, o PST, na política esportiva brasileira.

Neste sentido, destacamos que o governo Lula diferenciou-se dos seus antecessores ao consolidar, efetivamente, uma política nacional para o setor esportivo, tendo como marco a criação do ME. Além disso, percebemos que os discursos e ações iniciais do governo acenavam para a garantia do esporte como direito social e como objeto de uma política social, com o PST como “carro-chefe”.

Desta forma, pontuamos os aspectos legais do programa, seus critérios de seleção e escolha dos beneficiados, suas ações, a supremacia do governo federal no financiamento do PST, além das transformações e contradições entre o que se pretende ser e o que realmente se é.

Demonstramos a dificuldade existente da participação da sociedade civil seja no debate da formação das diretrizes ou mesmo no processo de acompanhamento da execução, bem como a subordinação da agenda governamental para o esporte aos feudos esportivos, ao esporte de alto rendimento.

Foi apontada a centralidade de recursos do programa nas regiões mais populosas e mais ricas, especialmente a sudeste e que os valores gastos com o PST são bem inferiores aos destinados ao esporte de alto rendimento.

Por fim, ressaltamos que este texto é somente mais um olhar sobre o PST, não possuímos a ambição de findar o debate, mas estimular a reflexão e contribuir para seu

processo de aperfeiçoamento. São imprescindíveis novos estudos sobre o programa. Neste sentido, é fundamental o incentivo do ME para que a comunidade acadêmica aprofunde as reflexões e estabeleça um diálogo profícuo em torno do programa.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 29-40.

ATHAÍDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. Brasília, 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNB, Brasília, 2009.

_____. Descentralização de políticas sociais: limites para a consolidação de uma gestão democrática do Programa Segundo Tempo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2, 2011 Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.rbceonline.org.br>. Acesso em: 14 out. 2011.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 3. ed. Injuí. Ed. Unijui: 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. **III Conferencia nacional do esporte: texto básico**. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010.

_____. Decreto nº 4.668, de 9 de abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de abril, 2003, p. 2.

_____. **Política nacional do esporte**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005. 44 p.

_____. **Manual de orientações para implantação de núcleos do Programa Segundo Tempo**. Brasília: Ministério do Esporte, agosto/2007. 54 p.

_____. **Manual de diretrizes do Programa Segundo Tempo**. Brasília: Ministério do Esporte, 2011. 37 p.

_____. 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.

CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores associados, 2007.

CASTELLANI FILHO, Lino. **O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo**. Disponível em: <http://observatoriodoesporte.org.br/o-pt-a-politica-esportiva-brasileira-e-a-sindrome-de-estocolmo/> . Acesso em: 22 nov. 2010.

HUNGARO, Marcelo. **Trabalho, tempo livre e emancipação humana: os determinantes ontológicos das políticas sociais de lazer**. Campinas, 2005. 270f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Unicamp, 2008.

JENNINGS, Andrew; SIMSON, Vyv. **Os senhores dos anéis: poder, dinheiro e drogas nas olimpíadas modernas**. Trad. Celso Nogueira. São Paulo: Círculo do Livro, 1992.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

MÉSZAROS, István. **A crise estrutural do capital**. Trad. Francisco Raul Cornejo *et al.* 2. ed., rev. amp. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTÃO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

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 Editora, 2009. p. 87-108.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Carta aos brasileiros**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: 25 nov. 2010.

SUASSUNA, D. M. F. Políticas Públicas para o Esporte e o Lazer no Brasil (1996-2005). In: SUASSUNA, D. M. F.; AZEVEDO, A. A. (Org.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: thesaurus, 2007.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Revista novos estudos**, São Paulo: Cebrap, 2009. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo.asp> . Acesso em: 23 out. 2011.

_____. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Revista novos estudos**, São Paulo: Cebrap, 2010. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo.asp> . Acesso em: 23 out. 2011.

TUBINO, Manoel. A educação física e o esporte do ocidente no século XX. **Arquivos em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 99-100, jul./dez., 2005.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o estado joga a favor do privado**: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. Campinas, 2005. 370f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Unicamp, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

Endereço do Autor:

Wagner Barbosa Matias
Quadra 22, lote 09, AP. 303, Gama Leste
Gama – DF – CEP: 72460-000
Endereço Eletrônico: wagneruesb@yahoo.com.br