

AS COALIZÕES E OS PARTIDOS POLÍTICOS NA DIFUSÃO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO

Recebido em: 01/11/2011

Aceito em: 21/06/2012

Emilson Santos dos Santos

Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Petrolina – PE – Brasil

RESUMO: Este estudo teve como objetivo verificar se há relação entre a demanda pelo Programa Segundo Tempo – PST – (no intervalo de 2005 a 2009) e o critério político-partidário, quando a instituição proponente é o poder público municipal. Como critérios para análise, utilizaram-se as coalizões partidárias e os partidos políticos para três cenários. O estudo aqui realizado permitiu verificar que ser da Coalizão Eleitoral importa na distribuição do PST. Os resultados também permitem aludir que ser um partido de esquerda também importa; pois todos os partidos, em suas coalizões, demonstraram capacidades diferenciadas para fazer com que sua base estabelecesse convênio com o PST. Porém, a baixa adesão ao programa, por parte das prefeituras, impõe uma flexibilização dessas assertivas.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas. Política. Esportes.

THE ROLE OF POLITICAL PARTIES IN THE DIFFUSION OF THE SEGUNDO TEMPO PROGRAM

ABSTRACT: This study aimed at verifying whether there are linkages between the demand for Programa Segundo Tempo – PST – (the interval from 2005 to 2009) and the criterion of political parties, when the proposing institution is the municipal government. The criteria used for the analysis were the coalitions and political parties for three scenarios. The study conducted here has shown that the Electoral Coalition is important in the diffusion of PST. The results also allow alluding that being a left-wing party also matters, because all of the parties, in their coalitions, showed different capacities to make their base to establish an agreement with PST. However, poor adherence to the program by the town halls requires a relaxation of these assertions.

KEYWORDS: Public Policies. Politics. Sports.

O Programa Segundo Tempo

O Ministério do Esporte, como um órgão exclusivo da gestão esportiva, foi criado pela Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003, durante o primeiro ano da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Surge com o desafio de centralizar a política

pública de esporte, como sinalizam Alves e Pieranti (2007). Uma de suas primeiras ações no campo do esporte educacional foi dar continuidade à política de atenção às crianças, principalmente às mais vulneráveis, desenvolvida durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse legado, além de permitir desencadear ações já no início do governo, seguia a mesma direção de outras políticas, como a constituição do Programa Bolsa Família, e condensava programas já existentes criando um novo. Nesse sentido, o Programa Segundo Tempo (PST) não parte do zero em termos de política pública: ele surge de forma incremental a partir dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALEZ, 2009). O primeiro buscava alcançar a prática esportiva aos alunos de escolas públicas; o segundo estava direcionado à garantia do acesso à atividade esportiva às comunidades carentes.

O Programa Esporte na Escola foi criado no segundo semestre de 2001, com o objetivo de democratizar o acesso à prática esportiva, de forma a contribuir com o desenvolvimento integral dos estudantes. Ele nasce com uma meta bastante ambiciosa: implantar cerca de 100 mil núcleos esportivos em todo o território nacional e atingir 36 milhões de estudantes em 12 anos. Para sua implementação, foram realizadas parcerias com o Ministério da Educação, o Ministério da Defesa e organizações não-governamentais.

O Programa Esporte Solidário é mais antigo: foi implementado em 1996. Surge como objetivo de desenvolver ações em regiões carentes, a fim de diminuir a exposição ao risco social. A faixa etária de atendimento era dos 7 aos 24 anos. O programa chegou a alcançar 26 estados em 2001, com 857 núcleos e 239 mil pessoas atendidas. Ciente das dificuldades de infraestrutura para o seu desenvolvimento (as regiões mais pobres carecem de infraestrutura adequada à prática esportiva), o programa pactuou com a

Caixa Econômica Federal a construção de 1.771 espaços esportivos e a modernização de outros 78 para execução de suas atividades.

O PST acabou reunindo as duas preocupações: atender crianças matriculadas no sistema público de ensino no contraturno escolar e, preferencialmente, aquelas em situação de vulnerabilidade ou risco social. Surge, portanto, com uma forte preocupação de combater a exclusão social, política prioritária do Governo Lula¹, e garantir atenção à criança no turno inverso. Coube à Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED/ME), por intermédio do Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural, o compromisso de formular e implementar políticas de esporte educacional, dentre elas o PST². Sua preocupação com a formação (explícito em seu objetivo) pressupõe aprendizagens [ou capacidades no sentido que é dado por Sen (2008)] que possam ser incorporadas para toda a vida. Nesse sentido, o programa permite que as crianças e jovens ampliem suas capacidades de comunicação à medida que dispõe de ferramentas (habilidades) para interagirem no ambiente social, como aqueles proporcionados pelo lazer.

A adesão ao Programa Segundo Tempo é feita mediante convênio com o Governo Federal. Governos e órgãos dos estados, prefeituras e organizações não-governamentais estão habilitados, desde que cumprindo as exigências, a participar do PST.

O partido como ator de políticas públicas

¹ A diminuição da pobreza estava no centro da política social do governo (ALMEIDA, 2004).

² Uma das finalidades presentes no Decreto nº 4.668, de abril de 2003, foi a de *Coordenar, formular e implementar políticas relativas aos esporte educacionais, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações.*

Alguns estudos, como veremos mais adiante, têm buscado compreender o papel dos partidos na configuração de determinadas políticas públicas, por conta de sua importância na arena decisional. O questionamento-guia desses trabalhos é o mesmo colocado por Blais, Blake e Dion (1993): *Do parties make a difference?* Diante da importância dos partidos na configuração das sociedades democráticas, principalmente por conta da manipulação de recursos (bens) a serem distribuídos, parece-nos estranho que essa dúvida tenha algum sentido na vida cotidiana. Para Burstein e Linton (2003, 381), “Everyone who studies democratic politics agrees that political parties, interest group, and social movement organization (SMOs) strongly influence public policy. These political organizations define public problems, propose solutions.”

Sem desconsiderar sua importância, alguns modelos de análise das políticas públicas têm incorporado outras variáveis como componentes de uma complexidade de elementos que ajudam a explicar o Estado em ação em busca do bem-estar das sociedades (RIBEIRO, 2006). Isso não tem inibido a tentativa de identificar o impacto dessa variável no resultado final da política pública ou da gestão pública. Meneguini e Bugarin (2001) identificam que a reeleição estimula despesas que geram votos. Affonso (1996) aponta que a política pública tem importância eleitoral no varejo. Ferreira e Bugarin (1996) indicam que a distribuição de recursos pode ser politicamente motivada. Para Silva (2007), há políticas que mobilizam a base de apoio as quais podem facilitar ou estimular a adesão a determinados programas. A grande dificuldade que se coloca é dimensionar o alcance dessa interferência, isoladamente ou compondo um quadro explicativo com outras variáveis, diante de áreas que mobilizam diferenciadamente o interesse político.

A esfera política tem como protagonista principal o partido político. Essa assertiva não implica aceitar *a priori* o partido como ator principal das políticas

públicas, mas apenas sugere que há espaço para pensar a sua dimensão autônoma. Nesse sentido, uma das questões que se coloca é se as preferências ideológicas dos partidos constituem um marcador robusto para avaliar o resultado final de uma política pública.

Esse é um argumento que tem sido apontado e que atrapalha a delimitação nítida de preferências ideológicas. Em parte, esse argumento tem a ver com a erosão da luta de classes como motor de preferências políticas, como sugere Ribeiro (2006)³, e com a necessidade de negociar com os interesses que se fazem presentes na arena decisória que ajuda a imprimir uma força em direção ao centro e não às periferias (direita ou esquerda) (BLAIS, BLAKE e DION, 1993). Ou, como revela Ribeiro (2006), pressões oposicionistas ou da opinião pública podem criar constrangimentos de alto custo político que ajudam a flexibilizar posições ideológicas, tornando as diferenças partidárias menos nítidas.

Há também a própria interferência das idiosincrasias do sistema político brasileiro. Kinzo (2004) aponta que ele é marcado por partidos que não possuem contornos identitários claramente definidos. Para Soares (1998), clivagens territoriais, produto de complexas relações históricas e culturais, produziram nuances distintas nos planos nacional e local que dificultam posições unitaristas quanto aos perfis ideológico e programático. Melo (2005) entende que os partidos não têm conseguido produzir fortes identidades e nem produzido raízes profundas com a sociedade por conta da fragmentação partidária, da disciplina partidária fraca e do voto em lista aberta, que estimula comportamentos individualistas.

No entanto, as competições eleitorais majoritárias alçam os partidos a posições de poder; e eles, mediante compromissos assumidos, preferências e plataforma política,

³ Blais, Blake e Dion (1993) percebem que essas posições ideológicas têm se ancorado no debate sobre o papel do Estado, cabendo às posições à esquerda defendê-lo como instituição importante para o bem-estar; e às posições à direita, ao (NÃO ENTENDI ESTA PREPOSIÇÃO “AO”) papel desempenhado pelo mercado. *“The choice between the market and the government is thus a very basic one, and it appropriately underlies the traditional opposition between the left and the right”* (p. 43).

buscam conferir uma determinada lógica ao governo por meio de políticas públicas que, se pressupõe, sejam demarcadoras de diferenças. O que ajuda a tornar mais complexa essa dinâmica é o fato de a arena política constranger os partidos para atuarem de forma isolada nas competições eleitorais. Alianças e coalizões de baixa matiz ideológica (envolvidos numa estratégia eleitoral que dá um grande valor à ampliação do tempo na televisão, por exemplo) corroboram com a falta de nitidez dos partidos (KINZO, 2004).

Ao lado das preferências ideológicas, as características pessoais dos líderes têm sido colocadas como uma variável que produz certo impacto sobre os resultados da política pública. A necessidade de garantir a governabilidade e as demandas gerenciais da administração pública tem diminuído o poder explicativo das preferências ideológicas como guia da ação política (RIBEIRO, 2006). Ser um gestor com capacidade de dar respostas rápidas, eficientes e sustentáveis aos problemas da população não é desprezível no cálculo político do eleitor.

A ascensão ao poder, nas diversas esferas federativas, por diferentes partidos, permitiu identificar as fragilidades partidárias, enquanto representações de uma unidade (ou demonstrar como os partidos realmente são diante de contextos e de demandas tão distintas). Também revelou as diferentes respostas na implementação de políticas públicas e a força das instituições (na forma como é concebida pelo neo-institucionalismo) na modelagem do jogo político.

A realidade política brasileira tem demonstrado que nenhum partido que tenha posições ideológicas e programáticas herméticas escapa, sem flexibilizá-las, de um ambiente político altamente complexo, com muitos interesses em jogo. Por outro lado, não podemos materializar as posições ideológicas ou programáticas como se fossem representações livres de disputas internas. Nesse sentido, as posições majoritárias, da maioria dos filiados e/ou das lideranças, são sempre e apenas posições majoritárias, de

clivagens classistas ou regionais, que sempre deixarão margens para disputa internas. Contudo, são posições em conflito que não escapam da avaliação quanto ao seu resultado eleitoral: partidos foram feitos para governar.

Mesmo diante dessa dificuldade, alguns estudos têm sido produzidos com o objetivo de identificar o papel exercido pela variável independente partido político na configuração de determinadas realidades. Marques e Arretche (2003, p. 60), ao analisarem o desempenho do Sistema Único de Saúde, identificaram que o peso do modelo federalista construído na saúde restringe o poder decisório dos governos locais e, portanto, dos partidos políticos.

No modelo brasileiro, é o governo federal que está encarregado das funções de financiamento, formulação da política nacional de saúde e coordenação das ações intergovernamentais. Este modelo de distribuição de funções – que, repetimos, não é o único adotado entre países federativos – tem como consequência que o governo federal – no nosso caso, o Ministério Saúde – está encarregado de tomar as decisões mais importantes da política nacional de saúde. A concentração das funções de financiamento no governo federal significa que as políticas dos governos locais são fortemente dependentes das transferências deste Ministério. Além disso, a estratégia de construir um sistema descentralizado através de portarias editadas pelo Ministério da Saúde [...] implica que o governo federal está concentrando a autoridade para formular as regras que definem as ações de saúde de estados e municípios.

Lubambo (2006, p. 116) identificou que a filiação partidária não teve valor explicativo na avaliação do desempenho da gestão.

A hipótese de que existe um poder explicativo da variável *filiação partidária* sobre o desempenho das gestões não foi confirmada por este estudo. Nenhuma associação significativa entre o partido como ente institucional e o desempenho obtido na gestão foi encontrada. Talvez pela própria inorganicidade, característica dos partidos nacionais, que só no Congresso adquirem unidade, o partido não possa ser concebido como uma instituição capaz de definir padrões diferenciados de gestão local.

Rodrigues (2002, p. 298), ao analisar as preferências alocativas dos partidos no estado de Santa Catarina, no que tange ao gasto social, afirma o que segue:

Nas administrações públicas, todos os partidos acabam agindo de maneira semelhante. O “poder invisível” pode ser maior que as concepções, e a democracia oferece instrumentos que ajudam a manter este domínio do poder racional sobre os demais, “qualquer que seja a extração ideológica de um governante, a ele se colocarão os mesmos desafios, com pequena margem de manobra no que se refere às soluções propugnadas” (SANTOS, 1997, p.1). Assim, defendemos com certa segurança que, independentemente da cor partidária, filosofia política ou matriz teórica, as diferenças ideológicas das administrações públicas municipais de Santa Catarina não podem ser confirmadas ou não estão expressas em seus gastos.

Isso não significa que, em determinadas áreas, o peso da participação do partido político não possa oferecer um ingrediente explicativo a mais, uma variável independente importante a ser testada. Ao analisar o padrão de relacionamento intergovernamental (estados, município e união), Rezende (1997, p. 7) afirma o seguinte:

Do ponto de vista dos municípios, a situação mais favorável seria aquela em que eles são governados pela mesma corrente que controla os governos estadual e federal. Essa situação está representada pela convergência das posições, do estado e do município de aliados do governo federal, a qual é considerada como um relacionamento ótimo.

Borges (2010) aponta, em seu trabalho, que há estudos que identificaram uma correlação positiva entre o crescimento do Partido dos Trabalhadores nas regiões mais pobres e o Programa Bolsa Família. Para evitar associações simplistas de olho em práticas supostamente clientelistas, o autor propõe uma melhor qualificação do termo, pois, ao não estabelecer uma distinção entre bens privados, excludentes, e bens públicos, que são coletivos, a expressão perde muito seu poder explicativo, desconsiderando outros fatores dessa complexa engenharia.

[...] a distribuição de bens privados – seja a partir de critérios universalistas ou político-partidários – pode muitas vezes se constituir em fundamento da construção de coalizões políticas capazes de sustentar a produção de políticas públicas associadas a benefícios coletivos de longo prazo (BORGES, 2010, p. 153).

Isso não significa que o universo cultural não possa imprimir uma força que limite à concretização de princípios democráticos (ARRETCHE, 1996). Políticas reguladas, como a da educação e a da saúde, impedem a utilização partidária dos recursos (ARRETCHE, 2010). No caso específico do Programa Segundo Tempo, dirigido a uma área cujo valor para o jogo político eleitoral necessita ser identificado e que mobiliza uma parcela muito pequena do orçamento, parece não haver muito espaço para interferências partidárias.

Um portfólio reduzido de exigências que criam dificuldades, um baixo volume de recursos e um público-alvo que não pode expressar suas preferências em uma competição eleitoral parecem criar poucos estímulos ao direcionamento partidário dos recursos. Isso não significa que os partidos, da forma como estão organizados nas disputas nacionais, não possam atuar como agentes catalisadores de preferências que fortaleçam e dêem visibilidade ao governo federal e a seus próprios governos locais. Nesse caso, seria prudente pensar em quem são os ganhadores privilegiados de uma política de esporte educacional traçada pelo governo federal.

A pesquisa

Por conta da fragmentação partidária e da complexidade que envolve as disputas na esfera política nacional, não faz sentido simplificar o debate colocando-o em termos de oposição e de situação. Tampouco as preferências ideológicas esquerda, centro e direita parecem ser muito compatíveis com a realidade brasileira, em termos de competição eleitoral. Não temos, pelo menos na história recente, experimentado

coligações competitivas no cenário nacional cujos partidos estejam todos alinhados em termos de preferência ideológica. As coligações flutuam com facilidade entre extremos ideológicos. Muito embora Rodrigues (2002) tenha se utilizado de identificação ideológica (esquerda, centro e direita) para verificar se as preferências alocativas interferem na distribuição dos recursos no estado de Santa Catarina, podemos pensar, especificamente para a análise da área esportiva, outra possibilidade: as coligações.

À primeira vista, é possível fazer uma distinção na coalizão que dá sustentação ao governo federal. Aqueles que se colocam como aliados de primeira hora, emprestando não só o seu tempo de televisão mas também seus quadros políticos, estão, em tese, mais comprometidos com uma plataforma de governo acordada entre os partidos que a compõem. Nesse sentido, seria importante assumir, até para sua identificação num confronto empírico, uma disposição política que estabelecesse distinção entre três grupos: aqueles que participaram da Coalizão Eleitoral (CE); aqueles que não participaram da CE, mas garantem o apoio no congresso como resultado de sua participação no portfólio ministerial⁴, ou não estão na oposição, como é o caso dos partidos pequenos do espectro político, a Coalizão de Apoio ao Governo (CAG); e a Coalizão de Oposição (CO).

Mesmo considerando que ser do partido do Presidente é um incentivo para aderir às políticas do governo, como sugere Coêlho (2010), o Ministério dos Esportes, nas duas gestões do Governo Lula, foi representado por um partido que fez parte da CE e que possui também capacidade para distribuir dividendos oriundos dessa posição em direção a seu partido. O partido do Presidente e o partido do Ministro dos Esportes, que estiveram juntos nas duas competições eleitorais que levaram o Presidente Lula a Chefe de Estado, podem fornecer um incentivo a mais em direção aos Prefeitos de sua base

⁴ A Taxa de Coalescência (MELO, 2005).

partidária. Afinal de contas, são eles que teriam, à primeira vista, necessidade de capilarização do governo, fazendo com que mais rapidamente as políticas públicas, gestadas na esfera federal, pudessem dar visibilidade a ambos na esfera local. Consequentemente, esse elemento pode ser um incentivo importante para garantir a difusão em direção a sua base política, diante de um cenário dinâmico que não permite projeções certas sobre apoios futuros vindos da CAG. Outra questão interessante é o fato de a CE ter sido bastante restritiva durante os dois governos do Presidente Lula (em 2002, PT, PL, PC do B, PMN e PCB; em 2006, PT, PRB e PC do B).

A CAG é um grupo que também possui incentivos para garantir a difusão dos projetos do governo em direção a sua base política [avaliação feita por Figueiredo e Limongi (2002), no que tange aos partidos que dão sustentação política ao governo no Congresso Nacional]. A CO representa o grupo que fez oposição política direta e não necessariamente uma oposição programática ou ideológica em todas as áreas. No primeiro mandato do governo Lula, era representada por dois partidos, o PSDB e o PFL; e, após a crise política de 2005, no meio do primeiro mandato ainda, recebeu apoio do PPS, que se retirou da base de apoio ao governo.

Sem dúvida, o partido é um dos atores importantes na construção e na implementação das políticas públicas; porém, as coalizões parecem compor um quadro analítico mais próximo do que acontece na realidade política brasileira. Isso não quer dizer que, no interior das coalizões, não possam existir posições diferenciadas. A envergadura da interferência do partido (isoladamente ou em coalizão) na análise de políticas públicas deve ser capturada por análises empíricas, pois, como afirma Loureiro (2001, p. 91) “fatores políticos, que não podem ser determinados *a priori* nas estruturas econômicas, sociais e mesmo institucionais, afetam a ação dos atores, formando seus resultados sempre contingenciais”. Nesse caso, tudo leva a crer que não só os partidos,

mas também as coalizões importam. Resta saber a envergadura dessa interferência ou a sua capacidade de explicar o resultado da política.

Como as eleições para Presidente de República e Prefeito não são coincidentes, faz-se importante distinguir três cenários. O Cenário I refere-se ao período compreendido entre 2005 e 2006. Ele está no meio do primeiro mandato do Presidente Lula e no primeiro ano dos Prefeitos eleitos em 2004. O Cenário II refere-se ao período compreendido entre 2007 e 2008. Ele está no início do segundo mandato do Presidente Lula. Do ponto de vista da administração municipal, permanecem aqueles partidos cujos Prefeitos foram eleitos em 2004. O Cenário III refere-se ao período de 2009. Ele está no meio do segundo mandato do Presidente Lula e no primeiro ano dos Prefeitos eleitos em 2008.

QUADRO 1

Distribuição dos Cenários conforme período e eleições para Prefeito e Presidente da República

	Cenário I	Cenário II	Cenário III
Período	2005/06	2007/8	2009
Eleição Prefeito	2004	2004	2008
Eleição Presidente	2002	2006	2006

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo verificar se há relação entre a demanda pelo Programa Segundo Tempo e sua distribuição a partir de critério político-partidário (coalizões e partidos políticos dentro das coalizões), quando a instituição proponente do convênio é o poder público municipal no período de 2005 a 2009. O banco de dados sobre os partidos que conquistaram as prefeituras e governo federal foi elaborado a partir das informações colhidas do sítio do Tribunal Superior Eleitoral.

Cada cenário apresenta um número diferenciado de *missing* por conta de informações eleitorais incompletas no sítio do Tribunal Superior Eleitoral. Para efeitos

comparativos, será considerado somente o resultado válido para cada um dos cenários: 5.562, 5.561 e 5.552 municípios. O banco de dados considera apenas o partido dos Prefeitos eleitos em 2004 e 2008. Não foi possível captar a mudança de partido no meio do mandato nem o impacto da criação de um novo partido, como foi o caso do PRB em 2006.

Cada Coalizão e/ou partido recebeu uma representação proporcional para cada um dos cenários. A distribuição do PST também acompanhou a mesma lógica. A diferença em termos percentuais entre a distribuição das Coalizões e partidos e a participação no PST foi colocada em termos de pontos percentuais (pp). Quando a representação da Coalizão ou do partido é superior à da distribuição do PST no cenário analisado, diz-se que houve um ganho distributivo em termos de pontos percentuais. Isso significa que existem incentivos que promovem o município da Coalizão ou o partido a convênir com o PST (↑). Quando esses incentivos não existem ou são baixos, há uma perda de representação em termos de pontos percentuais (↓).

Análise dos resultados

Antes de iniciarmos a análise, é importante fazer algumas observações preliminares. A primeira é que, no intervalo de tempo aqui analisado, o PST obteve uma baixa adesão das prefeituras. O seu melhor desempenho foi em 2006, com 117 prefeituras convênidas (2,10%)⁵. Com uma realidade em que a não-adesão tem um resultado mínimo de 97,9%, é preciso não só repensar fortemente seu sistema de incentivo para esse grupo, como também flexibilizar o peso explicativo das variáveis que interferem nesse processo, principalmente as políticas. A segunda é que a distribuição do programa não é um jogo de soma zero. A ampliação do convênio em

⁵ Em 2004, 2 (0,04%); em 2005, 100 (1,8%); em 2006, 117 (2,1%); em 2007, 46 (0,83%); em 2008, 13 (0,23%); em 2009, 19 (0,34%); em 2010, 22 (0,4%).

direção a uma determinada coalizão ou partido não implica a impossibilidade de outro ser contemplado.

A apresentação dos resultados contempla, ilustrativamente, suas informações em três tabelas. Na primeira, aparece o resultado bruto da distribuição das forças políticas (coalizões ou partido) no cenário nacional. Em seguida, a distribuição dessas forças na adesão ao PST. Por último, a diferença relativa entre os resultados percentuais indicando a existência de incentivos políticos à adesão, variação positiva (\uparrow); ou de constrangimentos políticos à adesão, variação negativa (\downarrow).

TABELA 1
Distribuição das coalizões por cenário*

Coalizões	Cenário I		Cenário II**		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
CE	836	15,03	420	7,55	653	11,76
CAG	2.752	49,48	3.167	56,95	3.482	62,72
CO	1.974	35,49	1.974	35,5	1.417	25,52
Total	5.562	100	5.561	100	5.552	100

Fonte: dados extraídos do sítio do STE.

A análise da TAB. 1 permite identificar certa permanência na distribuição das forças políticas nos três cenários estudados. A CAG tem supremacia na distribuição das prefeituras, e sua representação aumentou ao longo do período aqui estudado. A CO é a segunda força; e a CE aparece, em todos os cenários, como a terceira. A ampliação da base da CAG, na passagem do Cenário II para o III, está associada ao fato do PL/PR não ter composto a coligação eleitoral no segundo mandato do Governo Lula e ser a quinta força política no cenário nacional.

TABELA 2

Distribuição das prefeituras conveniadas com o PST por coalizão e cenários

Coalizões	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
CE	65	30,37	30	25,42	37	24,67
CAG	90	42,06	62	47,46	83	55,33
CO	59	27,5	26	22,04	30	20
Total	214	100	118	100	150	100

Fonte: dados da pesquisa.

A distribuição do PST, em todos os cenários, garante uma maior representatividade da CAG. A segunda força na difusão do programa fica com a CE, com uma margem pequena de diferença da CO. Para todas as coalizões, a difusão não produziu uma mudança de posições ao longo do tempo.

TABELA 3

Diferença relativa entre representatividade nacional das coalizões e dos convênios realizados pelas prefeituras com o PST

Coalizões	Cenário I	Cenário II	Cenário III
CE	↑ 15,34	↑ 17,87	↑ 12,91
CAG	↓ 7,42	↓ 9,49	↓ 7,39
CO	↓ 7,99	↓ 13,46	↓ 5,52

Fonte: dados da pesquisa.

Como pode ser observado, a CE foi a única que obteve uma diferença relativa positiva em todos os cenários (diferença em pontos percentuais). A CAG seguiu certo padrão de déficit relativo negativo, que variou, entre o menor e maior, apenas 2,1 pp. A variação da CO foi maior: 7,94 pp. O resultado apresentado indica que, para esse nível de análise, fazer parte da CE fez diferença na difusão do PST, que superou sua

representação política (proporção de prefeituras). Como observado, há incentivos importantes que estimulam as prefeituras administradas pelos partidos que compõem a CE a aderirem ao PST. Se o número de prefeituras conveniadas não nos permite inferir que sua distribuição (do PST) foi politicamente motivada, indo na direção do que propõe Ferreira e Burgarin (2007), a realidade dos dados não nos permite descartar essa hipótese. Essa diferença pode estar associada ao objetivo dos partidos da CE em garantir maior capilaridade aos programas de governo, legitimando sua plataforma. Nesse caso, há um compromisso recíproco: do governo federal com os municípios, garantindo capilaridade as suas propostas; e dos municípios com o governo federal, legitimando os programas na escala local e ampliando as ações assistenciais de baixo custo.

Não menos importante de ser analisado é se essa distribuição, no interior de cada uma das coalizões, segue algum padrão que privilegia um determinado partido em detrimento de outro, principalmente a relação partido do Presidente x partido do Ministro, para a CE.

TABELA 4
Distribuição das forças partidárias no interior da CE

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PT	410	7,4	410	7,4	558	10,1
PL	385	6,9	-	-	-	-
PMN	31	0,6	31	0,6	-	-
PC do B	10	0,2	10	0,2	41	0,7
PCB	0	0	0	0	-	
PRB	-	-	-	-	54	1

Fonte: dados extraídos do sítio do STE.

O Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal (partido do presidente da república e vice, respectivamente) são os que ocupam maior espaço na CE no Cenário I.

Com a saída do PL e a incorporação do recém criado PRB, não houve tempo para incorporar o resultado eleitoral da disputa municipal anterior, fato este que só ocorreu em na eleição municipal de 2008 e que está traduzida no Cenário III. Com a saída do PL o PT garantiu a hegemonia, por possuir um maior número de prefeituras. A representação do PC do B é muito pequena em termos de força política.

TABELA 5
Distribuição partidária na Coalizão Eleitoral do convênio PST.

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PT	47	21,96	28	23,73	26	17,33
PL	16	7,47	-	-	-	-
PMN	1	0,47	-	-	-	-
PC do B	1	0,47	2	1,69	9	6
PCB	0		-	-	-	-
PRB	-	-	0	0	0	1,33

Fonte: dados da pesquisa.

Em todos os cenários, o PT aparece como o principal beneficiário do PST. O PC do B, apesar de ter um menor número de convênios, teve uma participação crescente na adesão ao programa (21,95% de suas prefeituras estabeleceram convênio com o PST); enquanto que, no PT, esse valor é de apenas, no Cenário III, 6,34%. Ser do partido do Ministro parece ser tão importante quanto ser do partido do Presidente, como sugere Coêlho (2010). Ou, talvez, com um portfólio maior de programas administrados, alguns da área social de maior impacto junto à população, haja um cálculo eleitoral (do tipo *rent seeking*) importante que leve a uma secundarização do programa (com baixo volume de investimento).

TABELA 6

Diferença em pontos percentuais entre representatividade dos partidos da CE e adesão ao PST

Partidos	Cenário I	Cenário II	Cenário III
PT	↑ 14,56	↑ 16,33	↑ 7,23
PL	↑ 0,47	-	-
PMN	↓ 0,13	-	-
PC do B	↑ 0,27	↑ 1,49	↑ 5,53
PCB	0	-	-
PRB	-	0	↑ 0,33

Fonte: dados da pesquisa.

A TAB. 6 ilustra de forma mais clara o desempenho dos partidos da CE na distribuição do PST. Excetuando o PMN no Cenário I, em todos os outros o ganho relativo foi positivo. A diferença se dá na amplitude do ganho relativo. O PT é o partido que melhor consegue capilarizar o programa em direção a sua base de apoio municipal acima da sua representatividade, reforçando a tese de que ser do partido do Presidente faz a diferença. O avanço do PC do B também é considerável, apesar de menor que o do PT.

TABELA 7

Distribuição partidária na CAG

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PMDB	1.059	19	1.059	19	1.201	21,6
PP	550	9,9	550	9,9	552	9,9
PTB	421	7,6	421	7,6	411	7,4
PDT	305	5,5	305	5,5	351	6,3
PSB	174	3,1	174	3,1	310	5,6
PV	57	1	57	1	74	1,3
PR	-		385	6,9	383	6,9

Fonte: dados extraídos do sítio do STE.

O PMDB é o partido com maior representatividade, em termos de prefeituras, e com capilaridade em todo o território nacional. Os três primeiros, ora designados como de centro, ora de centro-direita e reconhecidos como partidos que garantem a governabilidade, representam uma força política importante. Os partidos de preferência ideológica à esquerda dessa coalizão, PDT e PSB, possuem 8,6% nos Cenários I e II, e 11,9% no Cenário III. Todos esses partidos participaram da plataforma ministerial nos dois mandatos do Governo Lula.

TABELA 8
Distribuição partidária do PST na CAG

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PMDB	30	14,02	16	13,56	27	18
PP	22	10,28	5	4,24	12	8
PTB	12	5,61	7	5,93	4	2,67
PDT	10	4,67	12	10,17	12	8
PSB	13	6,07	12	10,17	12	8
PV	1	0,47	1	0,85	5	3,33
PR	-		7	5,93	8	5,34

Fonte: dados da pesquisa.

O PMDB, em todos os cenários, é o partido da CAG que mais obteve prefeituras aderindo ao PST. O PP é o segundo partido em todos os cenários, porém divide essa posição com os dois partidos de esquerda da coalizão nos Cenários II e III.

TABELA 9
Diferença em pontos percentuais entre representatividade dos partidos da CAG e adesão ao PST

Partidos	Cenário I	Cenário II	Cenário III
PMDB	↓ 4,98	↓ 5,44	↓ 3,6

PP	↑ 0,38	↓ 5,66	↓ 1,9
PTB	↓ 1,99	↓ 1,67	↓ 4,73
PDT	↓ 0,83	↑ 4,67	↑ 1,7
PSB	↑ 2,97	↑ 7,07	↑ 2,4
PV	↓ 0,53	↓ 0,15	↑ 2,03
PR	-	↓ 5,21	↓ 1,56

Fonte: dados da pesquisa.

Chama a atenção o fato de o PMDB obter, em todos os cenários, uma diferença relativa sempre negativa, realidade esta acompanhada apenas pelo PTB e o PR, partidos com menos força política. Nesse cenário destacam-se os dois partidos de esquerda, PSB e PDT. Foram eles que conseguiram obter diferenças relativas positivas conveniando num percentual acima da representatividade municipal (excetuando o Cenário I para o PDT). Esse resultado vai à direção do argumento que associa políticas sociais às políticas dos partidos de esquerda, por possuírem um forte viés redistributivista, indicando uma maior sensibilidade à agenda social.

TABELA 10
Distribuição partidária na CO

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PSDB	871	15,7	871	15,7	791	14,2
DEM	794	14,3	794	14,3	496	8,9
PPS	309	5,6	309	5,6	130	2,3

Fonte: dados extraídos do sítio do STE.

A oposição, nos dois primeiros cenários, obtinha 35,6% das prefeituras. Na mudança do Cenário II para o Cenário III, houve uma desidratação da oposição em 28,22%. Essa desidratação não se deu proporcionalmente; o PPS foi o que mais perdeu: 57,92%. O DEM perdeu 37,53% das prefeituras: enquanto que o PSDB, apenas 9%.

TABELA 11
Distribuição partidária do PST na CO

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PSDB	18	8,41	10	8,47	10	6,67
DEM	23	10,75	8	6,78	14	9,33
PPS	18	8,41	8	6,78	6	4

Fonte: Dados extraídos do sítio do STE.

O PPS foi o que teve a perda percentual mais acentuada, de 8,41% para 4%, reduzindo pela metade seu desempenho. O PSDB e o DEM tiveram uma pequena variação. O DEM, partido mais à direita dessa coalizão, foi o que mais se destacou na adesão de prefeituras ao PST. Esse fator pode estar associado ao baixo custo do programa e à dificuldade de alocar recursos próprios para essa área; ou a constrangimentos que, como sugere Ribeiro (2006), impulsionam o governo a garantir determinadas demandas políticas locais.

TABELA 12
Diferença em pontos percentuais entre representatividade dos partidos da CO e adesão ao PST

Partidos	Cenário I	Cenário II	Cenário III
PSDB	↓ 7,29	↓ 7,23	↓ 7,53
DEM	↓ 3,55	↓ 7,52	↑ 0,43
PPS	↑ 2,81	↑ 1,18	↑ 1,7

Fonte: dados da pesquisa.

O PSDB foi o único que obteve diferença relativa negativa em todos os cenários⁶. O destaque fica para o Partido Popular Socialista, que obteve, em todos os cenários, uma diferença relativa positiva, apontando que sua aderência ao programa é superior a sua representatividade política. O DEM, além de ter a metade da perda

⁶ Não podemos deixar de destacar que o PST tem sua origem em dois programas criados durante a gestão do PSDB na presidência da república.

percentual alcançada pelo PSDB no Cenário I, obteve um pequeno ganho no Cenário III.

Conclusão

Apesar de os partidos serem importantes atores na distribuição de recursos, a baixa adesão das prefeituras pode indicar algumas questões: que o PST não compõe o quadro de programas prioritários dos gestores públicos municipais; que haja dificuldade por parte da burocracia municipal de acessar o programa (talvez, falta de burocracia especializada, como retrato apontado no Perfil dos municípios brasileiros: esporte 2003/IBGE); ou que os incentivos não são tão atrativos à adesão.

Assim como destaca Blais, Blake e Dion (1993), os resultados dos estudos que buscam analisar a distribuição de bens sociais por meio de preferências ideológicas são controversos, fato este com audiência neste trabalho. Eles indicam que a CE obteve diferença relativa positiva, com diferenças expressivas em pontos percentuais, em todos os cenários, evidenciando a existência de fatores indutivos – de ir ao encontro de determinadas preferências – em direção a essa coalizão. A CAG e a CO tiveram resultados negativos, indicando uma menor propensão à adesão ao PST.

Outro destaque importante é que ser do partido do Presidente, como sugere Coêlho (2010), fez diferença. Dos três partidos que apresentaram diferença relativa positiva em todos os cenários (PT, PSB e PPS), o partido do Presidente foi o que obteve maior diferença em pontos percentuais (14,56 pp, 16,33 pp e 7,23 pp). Chama a atenção, também, o fato de os três partidos terem preferência ideológica à esquerda⁷ e comporem distintas coalizões. Esse resultado vai à direção de que são os partidos de esquerda que possuem uma maior sensibilidade a uma agenda redistributiva. Apesar de o resultado

⁷ Essa afirmação baseia-se no programa partidário dos partidos.

ser positivo para os partidos de esquerda e para a CE, o valor absoluto do número de prefeituras que aderiram ao programa é muito baixo. Com isso, é possível inferir que a diferença relativa positiva não é capaz de identificar o esforço das coalizões e dos partidos de esquerda na adesão ao programa, quando comparado com as outras coalizões e partidos.

Para uma política que não permite a maximização de um comportamento do tipo *rent seeking*, o resultado aproxima do entendimento de que os atores políticos podem agir não só para promover os interesses pessoais (FREY, 2000) ao se aproximarem de programas como o PST, com baixa capacidade para atrair voto. A criança parece não ser uma estratégia eleitoral utilizada pelas elites eleitorais nem pelos candidatos isoladamente. Talvez isso seja só um reflexo do baixo valor do tema “atividade esportiva para crianças e jovens” na pauta de interesses da sociedade. Não é incomum candidatos a Vereador, principalmente, distribuírem materiais esportivos a equipes que se propõem a desenvolver ações em direção a determinadas candidaturas. Não parece ser comum que candidatos a Prefeito ou Vereadores invistam na distribuição de jogos de camisas a crianças, como forma de seduzirem politicamente os pais. Portanto, a não-adesão pode ser uma resposta à impossibilidade de o PST garantir a promoção dos interesses eleitorais. Como se sabe, as crianças, maiores interessadas na difusão do PST, não votam.

Uma maior ou menor adesão pode estar associada ao número de prefeituras que cada coalizão administra com elevado grau de exclusão social, alvo prioritário do programa. São essas prefeituras que apresentam baixa capacidade de investimento na área social devido a sua dependência das transferências constitucionais. Tal dependência indicaria, em tese, uma maior necessidade de adesão a programas de baixo custo e de relevância social, como é o caso do Programa Segundo Tempo. Nesse caso,

uma análise que comportasse esse recorte poderia ajudar a compreender melhor o desempenho das coalizões e partidos nos resultados do programa.

Apesar de haver ampla disponibilização de informações sobre o PST na internet, não podemos deixar de destacar que precisamos compreender melhor se há lacuna informacional; se há falta de profissional capacitado para fazer a intermediação entre o programa e o poder público municipal; ou se há apenas um cálculo político (preferência por políticas de maior visibilidade) que não permite sua ascensão à agenda de decisão.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 3-10, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. A política social no Governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 70, p. 7-17, 2004.

ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. O Estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 6, n. 1, Art. 1, jan./jun. 2007.

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

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BLAIS, A.; BLAKE, D.; DION, S. Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. **American Journal of Political Science**, v. 37, n. 1, p. 40-62, fev. 1993.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**. Porto Alegre, a. 12, n. 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

BURSTEIN, P.; LINTON, A. The impact of political parties, interest group, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns. **Social Forces**, n. 81, v. 2, p. 381-408, 2003.

COÊLHO, D. B. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil?. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK, 13th, 2010, São Paulo. **Papers and Resources...** BIEN 2010.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo**. Texto para Discussão n. 1369, IPEA, 2009.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Maurício S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300. jul./set. 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 211-257, jun. 2000.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracias no Brasil pós-85. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

LOUREIRO, M. R. Instituição, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 75-96, out. 2001.

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

MARQUES, E.; ARRETCHE, M. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das Reformas de Segunda Geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 600-22, jul./dez. 2001.

Perfil dos municípios brasileiros: esporte 2003. Coordenação de População e Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.

RIBEIRO, L. M. Partidos políticos e gastos sociais nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ABPC, 5, 2006, **Anais ...** Belo Horizonte, 2006.

RODRIGUES, G. **Análise da evolução dos gastos públicos municipais em Santa Catarina na década de 90: um perfil das preferências alocativas nas funções do governo** (Dissertação), Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Tradução Ricardo Dornelli Mendes. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

SILVA, A. L. A. A mecânica do laço enforcado: municipalismo, federalismo fiscal e políticas públicas. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Org.) **Gestão de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 179-191.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 137-163, 1998.

Endereço do Autor:

Edmilson Santos dos Santos
Av. Tancredo Neves 80/302
Vila Mocó, Petrolina – PE
CEP 56.306-410
Endereço Eletrônico: profedsantos@yahoo.com.br