PROGRAMA “SEGUNDO TEMPO” E O VAZIO ASSISTENCIAL NA REGIÃO NORDESTE

PROGRAM “SEGUNDO TEMPO” AND THE SOCIAL SERVICES VOID IN NORTHEASTERN BRAZIL

“PROGRAMA SEGUNDO TEMPO” Y EL VACÍO ASISTENCIAL EN LA REGIÓN NORESTE

Edmilson Santos dos Santos*, Fernando Augusto Starepravo, Marina da Silva Souza Neto*****

Palavras-chave
Políticas públicas.
Esportes.
Programas governamentais.

Resumo: Este estudo analisou a participação dos municípios da Região Nordeste que, ao longo dos dez primeiros anos de implementação do Programa Segundo Tempo, não tiveram acesso a esse programa, produzindo um vazio assistencial. As características selecionadas para análise foram: classe populacional, índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), capacidade fiscal, estrutura administrativa e ambiente societal. Para um programa que se propõe a democratizar o esporte educacional e atender prioritariamente populações vulneráveis, a existência, por si só, do vazio assistencial depõe contra os objetivos do programa. Porém, é um resultado suportado pelos limites institucionais do modelo federalista e do peso da pauta esportiva na agenda dos decisores locais.

Keywords:
Public Policies.
Sports.
Government programs.

Abstract: This study examined the participation of towns from Northeastern Brazil which, during the first ten years of implementation of Program “Segundo Tempo”, did not have access to it, resulting in a welfare void. The features analyzed were population class, municipal human development index, fiscal capacity, administrative structure and societal environment. In a program aiming to democratize educational sports and to assist mainly the vulnerable population, the very existence of a welfare void speaks against its own goals. However, the results are supported by the institutional limits of Brazil’s federalist model and the weight of sports in local decision-makers’ agenda.

Palabras clave
Políticas públicas.
Deportes.
Programas de gobierno.

Resumen: El presente estudio analizó la participación de los municipios de la Región Nordeste de Brasil, que, a lo largo de los diez primeros años de la implementación del “Programa Segundo Tempo”, no han tenido acceso a dicho programa, generando un vacío asistencial. Las características seleccionadas para el análisis fueron: clase de población, índice de desarrollo humano municipal (IDH-M), capacidad fiscal, estructura administrativa y entorno social. Dado que se trata de un programa que se propone democratizar el deporte escolar y atender prioritariamente a la población vulnerable, la propia existencia de un vacío asistencial representa fallo en el cumplimiento de esos objetivos. Sin embargo, los resultados se explican por los límites institucionales del modelo federalista y por la agenda deportiva de los responsables locales.

*Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Petrolina, PE, Brasil.
E-mail: edmilson.santos@univasf.edu.br

**Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá, PR. Brasil.
E-mail: fernando.starepravo@hotmail.com

***Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (FACAPE). Petrolina, PE, Brasil.
E-mail: mahnetto19@gmail.com

Recebido em: 02-10-2014

Aprovado em: 10-04-2015

1 INTRODUÇÃO

Um dos desafios institucionais à democratização de uma política pública de esporte (seja ela educacional, de rendimento ou de lazer¹) está em como transformar fundamentos subjetivos colocados na Constituição Federal (CF) em ações efetivas. Do ponto de vista do valor há um conjunto de princípios que balizam de forma adequada a razão de ser do Estado². Porém, nem todas as áreas receberam tratamento normativo de forma a estabelecer as obrigações de cada um dos entes federados para com a implementação de políticas públicas. Os constitucionalistas agiram no sentido de garantir competência comum às três esferas no que se refere ao esporte. Todas têm o dever de implementar políticas de esporte (inclusive o educacional), mas nenhuma está obrigada por força da lei. Essa cobrança deve se dar no ambiente político e tem na *accountability*³ seu maior instrumento de pressão.

Somos a única república federativa formada por três entes federados e isso impacta fortemente a implementação de políticas públicas. São três instituições que gozam de autonomia política para tal. Portanto, é perfeitamente compreensível, do ponto de vista institucional, que a inação dos poderes públicos apenas represente uma contradição com os fundamentos da norma, e não com a norma. A norma não impõe obrigações e sanções aos governos que não implementam políticas públicas de esporte. Por outro lado, o povo poderá reconduzir ou manter o grupo político no poder mesmo que ele não esboce reação à oferta de uma política de esporte. Talvez a ideia do esporte, em especial do esporte educacional, não tenha sensibilizado a agenda governamental ou talvez não tenha chegado a sua vez, nos termos propostos por Kingdon (2006)⁴.

Numa leitura atenta do Art. 21 da CF, é possível perceber que o legislador constitucional não colocou o esporte como competência exclusiva da União. Partindo do princípio de que é de competência comum, referendado pela prática política dessas instituições, duas alternativas se destacam. Uma é cada um dos entes poder agir voluntariamente na efetivação de políticas públicas de esporte (aspecto concorrencial), e outra, de forma cooperada horizontalmente (ainda incomum para a realidade brasileira no modelo de consórcio) ou verticalmente (ente superior induz à cooperação de ente inferior). Especialmente a última permite melhorar o desempenho de determinadas regiões de forma a diminuir desigualdades, induzindo à cooperação dos municípios mais vulneráveis.

Portanto, nosso arranjo federativo garante que a política pública de esporte seja resultado da melhor política implementada pelos governos subnacionais (prefeituras e governo estadual) ou de uma ação articulada proposta por algum ente superior (governo estadual ou União). A União é a única que não possui instituições locais para implementação de política de esporte educacional⁵. Sendo assim, cabe a ela ser fonte formuladora e não implementadora. Não é difícil perceber como tem estado ativa a União nesse aspecto (vide portfólio de políticas do Ministério do Esporte⁶).

1 Manifestações descritas na Lei Pelé (Lei 9.615/98).

2 O Art. 3 e seus incisos apontam com clareza fundamentos importantes.

3 A *accountability* se refere ao padrão de relação institucional entre Estado e sociedade. Isto envolve um processo de aprendizagem que conduz os governantes a darem respostas às necessidades do cidadão, ou seja, operarem o controle político dos governos. Esse controle, ou responsabilização, pode se dar pelos órgãos de controle (*accountability* horizontal) ou pela população (*accountability* vertical). Nesse caso, é a natureza competitiva do processo eleitoral que irá ajustar determinadas políticas públicas aos interesses dos eleitores. Para mais detalhes sobre o tema, ver Maria (2010), Meer e Edelenbson (2006), Baracho (2000) e O'Donnell (1998).

4 Há uma vertente importante da literatura neoinstitucionalista que coloca as ideias como vetor da formulação de políticas públicas. Na literatura brasileira, este tema foi tratado no trabalho de Faria (2003).

5 O Programa Segundo Tempo é o principal programa de esporte educacional do Brasil. Criado de forma incremental em 2003 (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009), buscou estimular que outros agentes implementadores (governos subnacionais, terceiro setor) aderissem ao programa e fizessem a sua descentralização. Atualmente, a adesão ao programa é feita por chamada pública. O edital estabelece os critérios para seleção das propostas. Após, o Ministério do Esporte assina o Termo de Execução Descentralizada e transfere os recursos necessários para a realização da proposta.

6 Programa Esporte e Lazer da Cidade; Recreio na Escola; Lei de Incentivo ao Esporte; Bolsa Atleta; Atleta na Escola.

No caso da cooperação, a confluência de agenda só pode ser efetivada por meio de incentivos políticos que promovam a adesão voluntária e interessada. Apesar de sermos a federação mais descentralizada do mundo (por conta da autonomia política dos municípios), as políticas não podem se efetivar sem lastro fiscal. Nesse caso, superada a dimensão política, essa variável pode impor limites à implementação de políticas públicas de esporte educacional por parte dos municípios. Por conta de um conjunto de fatores geoeconômicos, municípios pequenos, principalmente do interior das regiões Norte e Nordeste, apresentam limitações fiscais severas para a implementação de políticas públicas (SANTOS, 2012; PAES; SIQUEIRA, 2008; SILVA, 2007).

Entretanto, cabe à União a missão de diminuir a desigualdade entre os entes federados como princípio fundante da federação. Não há carência de estudos que apontam que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo (CATTANI, 2007, BEDIN, 2006, TORRES *et al.*, 2003, KERSTENETZKY, 1999). O grande desafio do Estado é garantir patamares equitativos de bem-estar social, e a presença do poder público é condição indispensável para sua efetivação, diante das desigualdades esportivas no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2003).

Estamos diante de uma realidade em que as desigualdades exigem intervenção pública, enquanto, por outro lado, inexistem obrigações dos entes federados de darem resposta a esse problema ou colocá-lo na agenda decisional. Nenhum ente está obrigado a formular políticas públicas de esporte educacional e nem a atuar cooperativamente com o governo federal na implementação de políticas públicas. Sem imposição pela norma, o gestor precisa acreditar que é necessário fazer algo (KINGDON, 1984).

A extensão da autoridade central (União) é percebida no desenho institucional da política pública (ARRETCHE; MARQUES, 2007). São os incentivos à descentralização de determinadas políticas que balizarão a coordenação e adesão dos governos subnacionais e da sociedade civil. E os ganhos, principalmente os políticos, têm de ser maiores que os custos da implementação.

Para Rezende (1997), a superposição de competência e as restrições fiscais podem levar à distorção alocativa. Em vez de diminuir as desigualdades, elas podem mantê-las ou amplificá-las (ARRETCHE; MARQUES, 2007). Em ambientes de relações intergovernamentais competitivas, como o brasileiro, os desafios são maiores para garantia das políticas públicas (SOUZA, 2005). Há elementos históricos das políticas específicas que não podem ser negligenciados nesta análise (ARRETCHE, 2004). Voltando à CF, as fragilidades da área esportiva podem ser materializadas na baixa atenção, quase protocolar, que esse tema teve durante a construção da constituinte que limitou a capacidade do Estado de dar resposta mais efetiva. Sem entrar no mérito das proposições (artigo, parágrafos e incisos), apenas no esforço dedicado a conformar os interesses em jogo, é a seção dos direitos sociais com a mais curta redação em termos de artigos. Parece que a temática esportiva tem baixa influência na agenda da sociedade e da classe política. Esse fator, associado às limitações institucionais (competência comum), poderá produzir, a despeito dos objetivos de uma política pública, vazios assistenciais⁷ – áreas que não receberam atenção dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil organizada por conta da possibilidade de inação.

⁷ Vazio assistencial: região que não está coberta por uma determinada política pública. No caso em pauta, trata-se das áreas que não receberam o PST ao longo dos dez primeiros anos de sua implementação. Isto não significa que não possa haver programas em escala local de oferta de políticas públicas de esporte educacional, por conta da autonomia dos entes subnacionais.

Levando-se em consideração que, na Região Nordeste, os recursos para ampliação de capital social e humano ainda se encontram em níveis baixos quando comparados aos padrões médios nacionais, a má distribuição de bens públicos poderá ajudar a agravar ainda mais o quadro da desigualdade; desigualdade que é produzida pelo Estado quando deixa de implementar políticas que diminuam a vulnerabilidade de determinadas comunidades. Ao longo do tempo, as políticas direcionadas às populações pobres acabaram fragilizando aquelas cujo acesso à educação, saúde e renda se encontravam abaixo da média nacional⁸.

O Nordeste é a região com o maior número de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹. Considerando os dois níveis de maior vulnerabilidade (IDH entre 0 e 0,500 [Muito Baixo, MB] e 0,501 e 0,600 [Baixo, B]), o Nordeste possui 1.095 municípios vulneráveis. Em termos percentuais, isso significa que 61,03% dos municípios da região se enquadram como vulneráveis. Representam, ainda, 77,99% dos municípios vulneráveis do Brasil.

Atualmente, a principal política de esporte educacional é o Programa Segundo Tempo (PST). Ele é o resultado incremental da junção de dois programas anteriores: Esporte na Escola e Esporte Solidário (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2009). O primeiro garantiu a preocupação com o esporte educacional. O segundo, o atendimento de crianças em situação de vulnerabilidade social. O desenho do programa, os incentivos, os benefícios e as formas de cooperação são estabelecidos pelo Ministério do Esporte. A implementação é realizada pelos entes subnacionais (governos estaduais e municipais), terceiro setor (pelo menos até 2010¹⁰) e, de forma periférica, determinados órgãos federais. O programa tem como objetivo principal “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, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social” (MINISTÉRIO do ESPORTE, 2015).

Se temos uma política pública que se propõe a atender crianças, adolescentes e jovens vulneráveis, torna-se importante verificar sua capacidade institucional em atender os municípios da região mais vulnerável. A complexidade do arranjo institucional (normas, instituições políticas, cultura e peso de determinadas ideias da agenda social) coloca um grande desafio à democratização de políticas públicas de esporte educacional via PST. Essa democratização pressupõe atender regiões mais vulneráveis. Porém, o baixo desempenho, especialmente da Nordeste, nos leva a perguntar quais são as características dos municípios que compõem o vazio assistencial do PST, objetivo principal deste trabalho.

2 METODOLOGIA

Este estudo de natureza descritiva buscou compreender as características dos municípios que não receberam, ao longo dos dez primeiros anos de implementação do PST, um núcleo do programa, produzindo vazios assistenciais. Para isto, construímos um banco de dados somente com os municípios (unidade de análise) da Região Nordeste que não receberam algum núcleo do programa de 2003 a 2012.

8 Athayde e Mascarenhas (2011) apontam que a descentralização sofre influência da precariedade dos recursos administrativos e humanos que dificultam o atendimento dos critérios. Encontramos esse cenário mais precarizado principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

9 Organizamos aqui o IDH em cinco níveis: IDH Muito Baixo (IDH-MB), de 0,000 a 0,499; IDH Baixo (IDH-B), de 0,500 a 0,599; IDH Médio (IDH-M), de 0,600 a 0,699; IDH Alto (IDH-A), de 0,700 a 0,799; e IDH Muito Alto (IDH-MA), acima de 0,800.

10 Escândalo envolvendo o terceiro setor no desvio de verbas do programa fez com que o Ministério do Esporte o retirasse da lista de parceiros à implementação do PST.

Os aspectos a serem analisados para caracterização do vazio assistencial foram: (a) classe populacional. Para esse aspecto, os dados foram coletados diretamente no site do IBGE, tendo como base a estimativa populacional de 2008; (b) Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros, coletado no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Os municípios vulneráveis são aqueles que estão nos dois níveis mais baixos da classificação do Índice de Desenvolvimento Humano: Muito Baixo (MB) e Baixo (B); (c) estrutura administrativa municipal. Para esta análise selecionamos aleatoriamente 20% dos municípios que compõem o vazio assistencial e identificamos a estrutura administrativa esportiva diretamente no site da prefeitura; (d) desempenho fiscal dos municípios. Esse dado representa o percentual das receitas próprias dos municípios (IPTU, ISS e ITBI) do montante das transferências constitucionais dos estados (cota parte ICMS) e união (FPM). A classe fiscal está dividida em quatro níveis. No primeiro nível, de maior dependência, os tributos municipais são até 3% das transferências constitucionais. No segundo, entre 3,01% e 5%; no terceiro, entre 5,01% e 10%; e, por último, acima de 10,01%; (e) o ambiente societal, número médio de entidades do terceiro setor¹¹ na localidade. Nesse item buscamos dimensionar o número de entidades da sociedade civil que desempenham atividades nas cidades que compõem o vazio assistencial. Essa informação foi coletada diretamente no site do IBGE.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O primeiro aspecto a ser analisado foi a dimensão intrarregional do vazio assistencial. Elementos de diferentes ordens não tornam a Região Nordeste um todo homogêneo. Nesse sentido, é possível perceber as diferenças existentes entre eles na produção do vazio assistencial. A primeira observação da tabela 1 é que apenas um estado não produziu vazio assistencial no que concerne à difusão do PST: o Ceará. Nenhum outro conseguiu mobilizar os atores estatais e societais na garantia do esporte educacional via o programa. Esse resultado talvez revele a incapacidade do governo federal de imprimir uma agenda cooperativa ao desenvolvimento do esporte educacional ou às limitações institucionais de uma área em que as competências dos entes federados são comuns, podendo produzir paralisia na expectativa de que outro ator possa agir.

Tabela 1 - Municípios que compõem o vazio assistencial do PST por estado da Região Nordeste

Estados	N.º municípios	Vazio assistencial (N.º)	%
PI	222	76	34,23
SE	75	34	45,33
BA	417	207	49,64
AL	102	52	50,98
PE	185	98	52,97
RN	165	137	83,03
PB	223	212	95,07
MA	217	213	98,16
Total	1.790	1.029	57,49

Fonte: Ministério do Esporte: Programa Segundo Tempo/ME. Elaboração dos autores (2015).

11 Até 2010, o terceiro setor era agente implementador do PST. Sua atuação estava em garantir de forma complementar o acesso ao esporte educacional, principalmente onde o poder público não atua. Não temos dados precisos sobre quantas instituições estão aptas a desenvolver ações no campo do esporte educacional. Mas a aferição do número de entidades em cada município permite identificar a capacidade associativa da localidade.

Como estamos discutindo a incapacidade do programa de atingir determinados municípios, revela-se preocupante que, em dez anos de implementação, os atores implementadores (governo estadual, municipal e terceiro setor) não tenham oportunizado que crianças de 1.029 municípios da região Nordeste tivessem acesso ao programa. Esse dado evidencia que há limitações severas à coordenação e à cooperação entre os entes federados e que os incentivos podem ser limitados para garantir essa convergência de ação.

O vazio assistencial é formado por quase 60% dos municípios da região (extraído do cálculo os municípios do Ceará). Três estados tiveram desempenho pior que a média da região: Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão. Nesse caso, não é possível pensar em uma dinâmica regional na distribuição do programa; cada estado apresentou a sua. Acima de 50% de vazio assistencial encontra-se a grande maioria dos estados do Nordeste, exceto Piauí, Sergipe e Bahia – esse último muito próximo da linha de corte apontada.

Esse resultado coloca em xeque os incentivos à descentralização do programa, se eles são suficientes para mobilizar a atenção dos governos estaduais e municipais. Numa sociedade heterogênea e com diferentes níveis de complexidade, não é simples conciliar os interesses da ação pública (MENDES, 2012).

Diante da autonomia decisória dos entes federados (ARRETCHE, 2003) e da não imposição constitucional das competências associadas ao esporte, o programa é refém de trava institucional que impede sua distribuição de forma equitativa. Isto significa que o governo federal não tem instrumentos para impedir a produção de vazios assistenciais como esse que observamos na Região Nordeste. Portanto, ele está impossibilitado de alcançar os objetivos propostos por ele: atender de forma prioritária as populações vulneráveis dos municípios da citada região.

Há um argumento corrente de crítica à atuação dos governos que lançam como alternativa às limitações do poder público a participação da sociedade civil, através do terceiro setor, na resolução de problemas. O terceiro setor aparece como parceiro estratégico na implementação da política pública. Ele se apresenta em melhores condições de ofertar, com eficiência e eficácia, determinadas políticas sociais. O vazio assistencial apresentado na tabela 1 traduz também a incapacidade da sociedade civil em garantir políticas de esporte educacional a 1.029 municípios e refrigera o discurso de superioridade dos agentes privados na promoção do bem-estar, como se eles fossem mais eficientes que o poder público. E se levarmos em consideração que a sua atuação é financiada pelo governo federal, a incapacidade do terceiro setor é ainda pior, pois julga ser capaz de fazer aquilo que os agentes públicos não conseguem por leniência ou incompetência, se utilizando de recursos públicos.

Não é razoável que uma experiência de dez anos tenha produzido um vazio assistencial de tamanha monta numa das regiões mais carentes de políticas públicas no Brasil. Isto demonstra que o arranjo federativo cooperativo tem alcance limitado na implementação descentralizada de programas regulados pela oferta¹², como o Segundo Tempo. Mas o resultado é adequado ao que propõe a literatura federalista (ARRETCHE; MARQUES, 2007).

A Região Nordeste, principalmente o seu interior, é composta por grande quantidade de municípios pequenos que apresentam maiores dificuldades para implementação de políticas

¹² As políticas públicas reguladas pela oferta são apenas oferecidas no mercado de programas e cabe aos agentes implementadores identificar sua conveniência, oportunidade, necessidade e capacidade técnica para aprovar seus projetos. Elas não impõem obrigações de adesão.

públicas. Como pode ser observado na tabela 2, o perfil demográfico do vazio assistencial aponta para uma região que apresenta grande quantidade de municípios abaixo de 20.000 habitantes (79,69%).

Tabela 2 - Perfil demográfico do vazio assistencial

Classe de tamanho de população	N.º cidades	%
Até 5.000	164	15,94
De 5.001 a 20.000	656	63,75
De 20.001 a 50.000	207	20,12
De 50.001 a 100.000	2	0,19
De 100.001 a 500.000	-	-
Acima de 500.000	-	-
Total	1.029	100

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração dos autores (2015).

Municípios com menos de 50.000 habitantes são mais vulneráveis à dependência do Fundo de Participação dos Municípios (SANTOS, 2012), não possuem instrumentos fiscais para formularem e, possivelmente, apresentam dificuldades de várias ordens para emularem programas federais que exigem contrapartidas. Isto os coloca duplamente dependentes: da política e do financiamento. As limitações dos municípios de pequeno porte ficam expostas na sua composição do vazio assistencial: 99,81% são de cidades com até 50.000 habitantes. Para esses municípios da Região Nordeste, o desenho da política apresenta defecções importantes à democratização do esporte educacional.

Dentre essas características está o fraco desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano. Considerando os IDH MB e B, podemos verificar na tabela 3 que, para todas as classes populacionais, eles constituem maioria da população; 65,24% é seu menor desempenho na classe até 5.000 habitantes. Na segunda classe populacional, os municípios vulneráveis são 71,95% da população; entre 20.001 e 50 mil habitantes, esse vazio cai para 62,32%; e entre 50 e cem mil habitantes esse valor é de 100%.

Tabela 3 - Perfil do vazio assistencial por nível de IDH

Classe de tamanho de população	IDH-MB		IDH-B		IDH-M		IDH-A		IDH-MA	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até 5.000	-	-	107	65,24	55	33,54	2	1,22	-	-
De 5.001 a 20.000	9	1,37	463	70,58	178	27,13	6	0,91	-	-
De 20.001 a 50.000	1	0,48	128	61,84	75	36,23	3	1,45	-	-
De 50.001 a 100.000	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-
De 100.001 a 500.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 500.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	10		700		308		11		0	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração dos autores (2015).

Diferentemente de municípios de IDH-M, IDH-A e IDH-MA, que apresentam melhores condições na oferta de políticas públicas, os municípios menores e mais vulneráveis têm nessas descentralizações a oportunidade de ofertarem políticas públicas de esporte

educacional. Isto significa que o desenho do programa não atende as necessidades de um grupo de municípios que pressiona os indicadores de desenvolvimento da região para baixo. Talvez a inexistência de órgãos no nível municipal com capacidade de pautarem a política de esporte (no nível de primeiro escalão) indique o acúmulo de fragilidades do programa. Nesse caso, são os municípios vulneráveis, maioria no vazio assistencial, que amplificam as condições que depreciam o bem-estar das populações escolares que não participam do programa.

Uma tese razoável para a análise aqui pretendida pode ser situada na falta de estrutura burocrática esportiva no âmbito municipal para a valorização e consequente adesão ao programa. Para fazer essa análise, selecionamos de forma aleatória 20% das cidades ($n = 205$) para identificar o valor da pauta esportiva na estrutura política municipal e que está traduzida na tabela 4. Esta tese permite aludir que a falta de gestores municipais que pautem o esporte no município pode comprometer o desempenho do programa.

Tabela 4 - Estrutura administrativa em nível de secretaria

Estrutura	N.º	%	Soma
Sem estrutura	89	43,41	-
Com outras secretarias	79	38,54	38,54
Sec. Exclusiva	37	18,05	18,05
Total	205	100	56,59

Fonte: Site das prefeituras municipais. Elaboração dos autores (2015).

Como pode ser observado, a amostra buscou compreender a diversidade de arranjos administrativos: municípios que não apresentam pasta em nível de secretaria que tenham como tarefa a produção de políticas públicas de esporte; municípios que apresentam a pasta de esporte, mas não exclusivamente. Isso significa que essas pautas são dependentes do valor que cada tema tem dentro da composição da estrutura administrativa. Numa secretaria de turismo e esporte é razoável pensar que a pauta esportiva divide as atenções. Em municípios com pastas exclusivas é razoável pensarmos que os secretários de pastas exclusivamente esportivas tenham maior pressão para responder às demandas dessa área.

Apesar da região ter 43,41% de cidades que não possuem estrutura administrativa em nível de primeiro escalão, a maioria possui algum tipo de estrutura, exclusiva ou não exclusiva. E, se observarmos que quase 20% dos municípios possuem uma secretaria exclusiva, o problema colocado se reveste de maior complexidade. Nesse caso, o vazio pode representar a existência de políticas de esporte educacional com recursos próprios – tese pouco provável diante das fragilidades fiscais dos municípios pequenos ou descompromisso com o esporte educacional. Ou falta de interesse de promover o esporte educacional.

Municípios com baixa capacidade fiscal têm maiores dificuldades na implementação de políticas públicas sociais (SANTOS, 2012, PAES; SIQUEIRA, 2008, SILVA, 2008). Esses municípios, em geral, têm sua maior provisão de recursos vinda das transferências constitucionais do governo estadual (cota parte do ICMS) e do governo federal (Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Nesse caso, a maior dependência das transferências os torna mais frágeis de produzirem suas próprias políticas sociais e as disputas sobre os recursos comprometem a pauta esportiva educacional.

Tabela 5 - Dependência dos municípios das transferências constitucionais por nível de Capacidade Fiscal (CF)

CF	AL		MA		BA		PB	
	n	%	n	%	n	%	n	%
1	41	87,23	125	96,15	82	51,57	175	84,95
2	3	6,38	3	2,31	40	25,16	15	7,28
3	3	6,38	2	1,54	22	13,84	11	5,34
4	0	0,00	0	0,00	15	9,43	5	2,43

CF	PE		PI		RN		SE	
	n	%	n	%	n	%	n	%
1	62	72,09	44	89,80	83	71,55	21	65,63
2	15	17,44	3	6,12	9	7,76	2	6,25
3	5	5,81	0	0,00	13	11,21	1	3,13
4	4	4,65	2	4,08	11	9,48	8	25,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração dos autores (2015).

Como podemos perceber na tabela 5, em todos os estados a maioria dos municípios que não tiveram, durante os dez primeiros anos, adesão do PST por nenhuma das entidades habilitadas, estão na classe fiscal 1 (nível de maior dependência). Isto demonstra as fragilidades desses municípios e a importância de que programas descentralizados possam chegar até eles. Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí compõem um cenário em que a média da classe 1 é superior a 80%. O caso mais dramático é do Maranhão, 96,15%. Na outra faixa, nós temos Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe. A Bahia apresenta a menor distribuição de municípios na classe 1. Esse resultado indica que a não adesão atingiu fortemente municípios com maior capacidade de enfrentar o financiamento de políticas públicas (quando comparados com a classe 1).

Apesar dos municípios com maior capacidade fiscal das transferências institucionais serem a maioria (n = 633; 76,73%), o desenho apresentado aponta que o programa precisa encontrar estímulos seletivos para impedir que o não acesso ao programa produza mais desigualdade na Região Nordeste. O fato de haver municípios classificados com capacidade fiscal 4 (n = 45) indica que o baixo desempenho fiscal dos municípios não explica, em todo, o vazio assistencial. Ao lado do desempenho fiscal dos municípios parece existir desinteresse das autoridades locais para com o tema do esporte educacional ou falta de burocracia especializada.

Dentre as capitais da Região Nordeste, que possuem perfil fiscal diferente, apenas a capital do Maranhão tem baixo desempenho na captura de impostos municipais. Nesse caso, ele representa apenas 8% das transferências. Maceió tem o segundo pior desempenho, 29,98%. Logo após vem João Pessoa, com 33,69%. Os dois melhores resultados são Salvador (74,55%) e Recife (55,57%). Diferentemente das capitais, os municípios do interior possuem menos incentivos para obter melhor desempenho fiscal¹³. Essa variável impacta diretamente na capacidade dos municípios, com recursos próprios, de formularem e implementarem políticas públicas. Isto os torna dependentes da descentralização (transferências voluntárias, como o PST) de políticas dos governos estaduais e federal.

13 A literatura aponta que a estrutura administrativa não possui capacidade técnica para qualificar os procedimentos na arrecadação fiscal. Outro argumento diz respeito à estrutura rural. Municípios com características rurais têm menor arrecadação de imposto urbano como o IPTU. Por último, há argumentos que colocam a proximidade das elites locais como dependentes de seus interesses.

O ordenamento constitucional coloca a sociedade civil como parceira estratégica na garantia de direitos. Essa participação tem sido feita via entidades do terceiro setor. A existência do vazio existencial exige que possamos compreender melhor a participação dessas entidades nesses municípios. O cenário apresentado pela tabela 6 indica que não há carência de atores da sociedade civil atuando nos municípios que compõem o vazio assistencial do PST.

Tabela 6 - Entidades da sociedade civil por municípios do vazio assistencial dos estados da Região Nordeste

3.º setor	AL		MA		BA		PB	
	n	Média	n	Média	N	Média	n	Média
Todos	4.594	45,04	10.774	49,65	31.341	75,34	10.704	48
Vazio	1.003	19,29	10.331	48,50	7.524	36,35	7.199	33,96
3.º setor	PE		PI		RN		SE	
	n	Média	n	Média	n	Média	n	Média
Todos	17.643	45,37	7.262	32,57	7.210	43,17	4.581	61,08
Vazio	2.998	30,59	995	13,45	3.460	25,26	754	22,17

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração dos autores (2015).

O estado mais frágil é o Piauí, onde o vazio assistencial tem apenas 13,45 de entidades por município. Isso indica que não há vazio associativo. O que há é a falta de interesse ou inadequabilidade da entidade para com o PST. Quando isolamos apenas os municípios da classe fiscal 1 que compõem o vazio assistencial, verificamos que a média é superior à encontrada nos estados de Alagoas, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe – 26,71 (n = 16.909). Mas, como existe em todos os municípios que compõem o vazio assistencial algum tipo de mobilização da sociedade civil, o resultado reforça a ideia de que a pauta esportiva não é capaz de garantir participação desta na implementação do PST.

4 CONCLUSÃO

Para um programa que se propõe a democratizar o esporte educacional e atender prioritariamente populações vulneráveis, a existência, por si só, do vazio assistencial depõe contra seus objetivos. Porém, é um resultado suportado pelos limites institucionais do modelo federalista e do peso da pauta esportiva na agenda dos decisores locais.

A análise descritiva aqui empreendida buscou compreender as características dos municípios que compõem o vazio assistencial do programa. Quanto à distribuição espacial dos municípios entre os estados da Região Nordeste, é possível inferir que não há um padrão. Entretanto, chama atenção que em dez anos de programa os estados da Paraíba e do Maranhão tenham um vazio assistencial acima de 90%, que acaba produzindo uma distorção alocativa que compromete o programa.

No perfil demográfico foi possível perceber que as pequenas cidades de até 20.000 habitantes compõem a maioria do vazio assistencial (79,60%). Nas duas primeiras classes de população é possível perceber uma sobrerrepresentação do vazio assistencial quando comparado com o percentual total dos municípios da Região Nordeste. Isto indica maior dificuldade dos municípios pequenos em aderirem ao programa. Para todas as classes de população, os IDH-MB e B indicam que os municípios vulneráveis são a maioria e desnudam

uma contradição com as metas do programa. Outro dado importante é que a grande maioria dos municípios é dependente das transferências constitucionais, o que diminui sua autonomia na produção de políticas públicas próprias e restringe, dificulta ou constrange a adesão a programas que exigem contrapartida. Mas não podemos elencar apenas um fator como responsável pela não adesão.

A existência de estrutura administrativa na esfera local para acolher demandas da área esportiva e de instituições do terceiro setor demonstra que há um déficit por demanda que está associado ao valor que a pauta esportiva tem na sociedade, principalmente nas cidades menores, mais vulneráveis e de menor capacidade fiscal. Nesse caso, um programa que alcança os municípios vulneráveis não pode dispensar essas informações de forma a produzir incentivos seletivos que os induza à adesão.

Num cenário em que não há instituições responsabilizadas por ofertarem políticas de esporte educacional, o papel do governo federal na coordenação e na montagem de incentivos à cooperação é fundamental. Porém, parece haver uma baixa atenção à pauta esportiva, o que dificulta um melhor desempenho do programa. Isto implica revisar os incentivos, principalmente para municípios pequenos, e a gestão do programa. Caso contrário, poderemos continuar produzindo resultados que impõem obstáculos à diminuição das desigualdades de oferta do esporte educacional.

O resultado não representa uma contradição com o que é apontado pela literatura federalista. Competência comum e autonomia política dos entes federados diminuem a capacidade coordenativa do governo federal. Conforme apresentado, o modelo de gestão do programa apresenta limitações à diminuição da desigualdade na oferta do PST – fator comprometedor para um programa que propõe a descentralização do esporte educacional. Portanto, o vazio assistencial é produto das limitações institucionais ao descentralizar programas centralizados.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta. 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.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 173-204.

ATHAYDE, Pedro Avalone; MASCARENHAS, Fernando. Descentralização de políticas sociais: limites para a consolidação de uma gestão democrática do Programa Segundo Tempo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 17., CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 4., 2011, Porto Alegre. [Anais...] Porto Alegre: CBCE, 2011.p. 2-14.

BARACHO, Maria Amarante P. A importância da gestão de contas públicas municipais sob a premissa da *governance* e *accountability*. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-161, jan./mar. 2000.

BEDIN, Gilmar Antônio. Estado de direito e desigualdades sociais: uma leitura da exclusão a partir da realidade brasileira. *In*: BARSA, Casimiro; BONETI, L. W.; SOULET, M. (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social**: uma abordagem transnacional. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 225-236.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mar.1998. Seção 1, p. 1-7.

CATTANI, Antônio David. Desigualdades socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 9, n. 18, p. 74-99, jul./dez. 2007.

FARIA, Carlos A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 21-29, fev. 2003.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Texto para Discussão n. 1369, IPEA, 2009. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4921%3Atd-1369-uma-experiencia-de-desenvolvimento-metodologico-para-avaliacao-de-programas-o-modelo-logico-do-programa-segundo-tempo&catid=272%3A2009&directory=1&Itemid=1 >. Acesso em: 20 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: esporte 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/esporte2003/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdades justas e igualdade complexa. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 5-25, 1999.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.

MEER, Frans-Bauke Van Der; EDELENBOS, Jurian. Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. **Evaluation**, London, v. 12, n. 2, p. 201-218, 2006.

MENDES, Constantino Cronemberger. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do nordeste. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. 2012. p. 89-111. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3082/1/Livro_Federalismo%20%C3%A0%20brasileira%20quest%C3%B5es%20para%20discuss%C3%A3o.pdf >. Acesso em: 20 ago. 2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Programa Segundo Tempo**. Disponível em: < <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo> >. Acesso em: 20 ago. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. 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.

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

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos municípios. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 95-123. 2012.

SILVA, Arthur Leandro Alves. 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.

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

TORRES, Haroldo de Gama; MARQUES, Eduardo; FERREIRA, Maria Paula; BITAR, Sandra. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.