

Avaliação da Política Pública de Esporte Educacional: o Caso do Programa Segundo Tempo/ME na Região Sul da Bahia¹

Edmilson Santos dos Santos e Rafaela Cristina Amaral Nogueira

Resumo

O Programa Segundo Tempo (PST) do Ministério do Esporte, ao promover atendimento, no turno inverso, de crianças em situação de vulnerabilidade, coloca-se dentro do espectro das políticas que visam o bem-estar infantil. Passados dez anos de sua implementação, torna-se importante avaliar seu desempenho. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo avaliar a implementação do PST na região sul da Bahia. É indiscutível a importância do programa para a promoção do bem-estar infantil. Dentro deste contexto, o papel do governo federal é estratégico para o alcance desta meta. Porém, é preciso revisar os incentivos à descentralização para obter melhores resultados em termos de coordenação e de cooperação entre governo federal e município, de forma a garantir melhor democratização do programa.

Palavras-chave

Políticas Públicas. Políticas de Esporte. Bem-Estar Social. Bem-Estar Infantil.

Abstract

The *Segundo Tempo* Program (PST) of the Ministry of Sports, which promotes care to children in a vulnerable situation, arises in the spectrum of policies aimed at child welfare. Ten years after its implementation, it is important to evaluate its performance. Thus, this study aimed to evaluate the diffusion of PST in southern Bahia. It is undisputed the importance of the program to promote child welfare, and the role of the federal government is strategic within this process. However, it is important to revise the incentives for decentralization in order to have better results in terms of coordination and cooperation between the federal government and the municipality, to ensure better democratization program.

Keywords

Public Policy. Sport Policy. Social Welfare. Child Welfare.

AS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR

Há diferentes correntes teóricas que explicam o desenvolvimento do estado de Bem-Estar social e podem ser identificadas na literatura brasileira nos trabalhos de Arretche (1995), Draibe (2007) e Kerstenetzky (2012). A diferenciação entre os modelos pode ser resultado da individualização causada pela industrialização², como refere Titmuss (1963), ou da mobilização dos trabalhadores na luta pela ampliação dos direitos, como destaca Esping-Andersen (1991). Ao fim e ao cabo, há uma luta, travada no interior das sociedades contemporâneas, pelos direitos sociais, a qual traduz uma determinada correlação de forças sobre o papel do Estado na configuração do bem-estar social.

O modelo de bem-estar social brasileiro está descrito na Carta Constitucional de 1988 e tem sofrido, ao longo das duas últimas décadas, muitos enfrentamentos políticos, principalmente a partir da ascensão da agenda neoliberal na década de 90 do século passado. A principal disputa tem se dado em torno da configuração do tamanho e papel do Estado, especialmente no que se refere a oferta de políticas sociais que promovam o bem-estar da população. É no escopo dessa agenda que encontramos, hoje, uma variedade de ações que promovem a presença do governo federal na formulação de políticas de bem-estar infantil.

Entende-se políticas de bem-estar infantil como aquelas que têm a criança como beneficiário principal, de forma a promover seu capital humano e cultural. Estas ações vão desde políticas universalistas, como o acesso à educação e à saúde, até as que priorizam os grupos vulneráveis como o Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte.

Como revela Vita (1993), nas sociedades modernas, há profundas divergências sobre a concepção do bem-estar social que não podem ser impostas de forma doutrinária pelo Estado. Nesse sentido, um grupo de autores defende que não cabe a uma dada política pública promover de forma arbitrária aquilo que determinados grupos acreditam que seja verdadeiro (VITA, 2000). Para os objetivistas, seguidores da teoria da lista objetiva de Partif³, há um elenco de coisas que promovem o bem-estar social, independentemente do julgamento dos beneficiários (VITA, 1995). Já os subjetivistas propõem que o bem-estar social só pode ser estabelecido a partir daquilo que cada sujeito elege como promotor de satisfação para si – algo que só seria possível de ser alcançado e, mesmo assim, somente para alguns, através do mercado. Rawls (1992) compreende bem-estar social como o pacote de bens que denomina de primários, indispensáveis, não importando as posições doutrinárias sobre concepções de bem-estar. Sen (2008), por outro lado, destaca que igualar bens primários não leva à igualdade de liberdades substantivas usufruídas.

Com base nessa discussão, cabe destacar que uma concepção pluralista de bem não suporta a ideia de pacote mínimo de bem-estar. Diversidade e multiplicidade de objetivos não podem ser descartadas quando se discute igualdade social. São as capacidades (liberdade para realizar o bem-estar) que devem ser igualadas, e não um pacote de bens primários. São elas que garantem poder para fazer ou deixar de fazer determinadas coisas (SEN, 2008).

O Brasil, especialmente no que concerne a políticas de bem-estar infantil, tem trilhado um caminho em direção a um pacote de bens primários, mesmo sem os princípios de justiça

apontados por Rawls (1992). Os programas Mais Educação, Segundo Tempo, Esporte, Lazer na Cidade e Pontos de Cultura não se propõem a garantir a satisfação utilitária dos beneficiários das políticas públicas. Eles apresentam, de antemão, um conjunto de ações que visam promover o capital cultural das crianças. Embora o último tenha maior liberdade para atender a uma determinada demanda social, por conta de possuir maior flexibilidade na produção das ações, também não dá conta da diversidade de opções dispostas na sociedade em termos de possibilidades de bem-estar. No entanto, os resultados em termos dos impactos dessas políticas na sociedade ainda são desconhecidos.

Esta pesquisa de natureza quantitativa tem por objetivo analisar o desempenho das instituições na implementação do Programa Segundo Tempo no estado da Bahia, em especial na região sul, durante os dez primeiros anos de sua implementação. Os dados referentes ao programa foram extraídos diretamente do *site* do Ministério do Esporte, no mapa de distribuição do Programa Segundo Tempo (<http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo>). As informações referentes ao território baiano foram coletadas no *site* da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (<http://www.seplan.ba.gov.br>). Os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram extraídos diretamente do *site* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (<http://pnud.org.br/atlas>). A análise dos dados foi realizada com base na estatística descritiva.

O trabalho está organizado em cinco momentos. No primeiro, apresentam-se as políticas sociais que configuram um determinado campo que estamos chamando aqui de bem-estar infantil. Após a apresentação de uma breve descrição do Programa Segundo Tempo (PST), analisa-se a implementação do PST na região sul do estado da Bahia. Por último, discute-se o desempenho do programa quanto ao percentual de beneficiários atendidos pelas instituições difusoras.

BEM-ESTAR INFANTIL

Entendemos o bem-estar infantil como resultado de uma complexa engenharia em que família, comunidade e Estado desenvolvem ações de forma a promover a inclusão social e o desenvolvimento humano. Como a proteção primária cabe à família, muitas vezes esta é intermediária entre o Estado e a criança, assumindo, desse modo, a responsabilidade pela garantia de um padrão mínimo de desenvolvimento humano.

É nesse contexto que se imagina importante a produção de condicionalidades que atingem diretamente a melhora do capital humano das crianças como aquela experimentada pelo Programa Bolsa Família (PBF). Ao exigir das famílias maior empenho na permanência das crianças na escola (e também mais cuidados com a saúde das mesmas), o programa permite que, num primeiro momento, haja um aumento da escolaridade das crianças, o que oportunizaria, no futuro, acesso a postos mais qualificados do mercado de trabalho, rompendo um determinado ciclo de pobreza, elemento essencial ao pleno desenvolvimento. Em curto prazo, os recursos recebidos pelas famílias seriam importantes para compensar a retirada da mão de obra infantil da planilha de receitas financeiras do grupo familiar. Na

mesma linha de atuação (redução da pobreza material das famílias e consequente melhora do bem-estar infantil) e que exerce função similar ao PBF, está o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁴. Os dois programas estão, portanto, voltados a uma dada concepção de proteção à criança.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) procura garantir recursos às famílias que têm pessoas com deficiência (que se encaixam nos critérios de acesso ao benefício) e os custos financeiros e sociais são mais elevados à garantia do bem-estar, principalmente por conta de seu caráter permanente. Neste caso, os recursos têm a função de imprimir uma nova dinâmica na vida dessas famílias (com impacto direto no bem-estar das crianças).

A melhora do capital humano deve estar associada e ser complementada pela melhora do capital cultural⁵. Nas famílias mais vulneráveis, nas quais existe um baixo capital humano e cultural, é preciso imprimir uma nova dinâmica com a oferta, por parte do Estado, de condições mínimas de superação desse cenário. A desmercantilização de ações que promovem o enriquecimento cultural é condição à melhoria do bem-estar infantil.

Políticas públicas têm sido criadas com objetivo de ampliar o tempo de acesso das crianças vulneráveis a programas de promoção do capital cultural. Um dos bons exemplos deste esforço são os programas que visam atender a uma dada concepção de educação integral. O Programa Mais Educação (PME) do Ministério da Educação procura, entre suas ações, ampliar o acesso a atividades que venham a complementar a formação educacional das crianças. Dentre elas, estão as atividades de cunho artístico, cultural e esportivo⁶. Pode-se colocar ao lado dessas ações os Programas Segundo Tempo e Esporte e Lazer da Cidade. Ambos do Ministério do Esporte e visam ampliar as experiências das crianças no que concerne ao acesso ao esporte educacional e ao lazer. Há também muitos exemplos de atividades comunitárias que caminham nessa direção ofertada por diferentes atores, a exemplo das igrejas, escolas de samba, sindicatos, fundações empresariais, dentre outras.

O governo federal tem sido bastante ativo na promoção de ações (políticas sociais) que visam garantir o bem-estar das crianças e, conseqüentemente, das famílias e da sociedade. Seu papel tem sido o de formular programas e descentralizá-los via convênios com prefeituras, governos estaduais e terceiro setor. Nesse sentido, há um reconhecimento de que o bem-estar infantil compõe, na atualidade, o campo de preocupações do Estado brasileiro.

Entretanto, para compreender os limites e possibilidades do Estado na oferta de políticas sociais, especialmente as políticas de bem-estar infantil, é fundamental investir em estudos que contribuam para compreender a forma como está organizado para promover políticas públicas na área social. O modelo federalista brasileiro, desenhado a partir da Constituição Federal de 1988, imprimiu responsabilidade aos entes federados, União, estados e municípios, de forma a garantir maior autonomia do poder local. No cerne desse debate, estava a convicção dos constitucionalistas de que a descentralização das ações vinculadas ao bem-estar e às políticas sociais teriam melhores resultados se respondessem, de forma descentralizada, às preferências dos principais beneficiários. Ao processo democrático caberia, portanto, a promoção da *accountability*.

Porém, o cálculo racional (Teoria da Escolha Racional⁷) prevê que o gestor público responda às necessidades do cidadão, de modo a transformar suas necessidades em instrumento de regulação do comportamento político/eleitoral (a maximização do voto). Como sabemos, crianças não votam. Portanto, seguindo o cálculo racional, as crianças têm poucas chances de verem suas preferências atendidas pelo gestor público local. Na impossibilidade de trocar satisfação de bem público por voto, o gestor preferiria escolher prestar atenção em ações de maior retorno eleitoral. O resultado racional dessa operação é o abandono ou a secundarização das preferências que promovem o bem-estar infantil.

Por outro lado, a descentralização permitiria maior eficiência técnica dos gastos públicos e controle da população. Por uma série de questões que não cabem neste trabalho analisar⁸, houve um forte refluxo neste princípio e o governo federal ganhou musculatura para descentralizar programas desenhados de forma centralizada, imprimindo determinadas condicionalidades ou obrigações para recepcionar recursos. Esse movimento tem sido denominado de novo processo de recentralização (ALMEIDA, 1995). Neste contexto, os municípios perderam, em parte, capacidade de resposta (conforme as preferências do gestor) à promoção de determinadas políticas sociais⁹, tendo em vista os constrangimentos institucionais criados (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012).

Pode-se concluir, pois, que isso ocorre, em parte, porque o modelo federalista brasileiro permite e estimula que União, estados e municípios possam agir de forma cooperativa ou concorrencial nas áreas de competências comuns como esporte, lazer e cultura (promotoras de capital cultural). Nas duas direções, há ainda a possibilidade da *não ação* como um tipo de resposta do gestor público. O maior problema colocado por competências comuns em estados federados é que todos os entes estão autorizados a produzirem uma determinada resposta e ninguém está obrigado a implementá-la. Nesse sentido, problemas de coordenação e de cooperação são próprios dos estados federados na promoção de competências comuns.

A cooperação dá-se mediante o desejo das partes de atuarem juntas no enfrentamento de um dado problema social. Quando há cooperação entre governo central e subnacional (estados e prefeituras), ela se dá mediante a descentralização de recursos federais, via programas formatados pelo governo federal (efeito centralizador). Os incentivos à cooperação, o que aumenta a capacidade de coordenação, estão diretamente associados ao volume de recursos descentralizados e incentivos ofertados.

A não cooperação sinaliza o desejo dos entes de atuarem de forma concorrencial, apresentando políticas que atendam às necessidades do jogo político. Nesse caso, estados e prefeituras, os quais possuem capacidade fiscal para promover políticas públicas, imprimem poder de veto de forma a dar vazão às suas próprias preferências.

Há uma diversidade de agências na implementação dessas políticas. O exemplo mais nítido talvez seja o experimentado pelas políticas de bem-estar associadas ao esporte educacional. Secretarias exclusivas de esporte, de educação, fundações e até as secretarias não vinculadas à educação e ao esporte que possuem uma diretoria que cuida dessa pauta costumam ser agentes implementadores de políticas. Fora do Estado, estão as organizações não governamentais que aparecem também como implementadoras dessas políticas. Esse modelo (de múltiplas

agências¹⁰) é experimentado por outros países federalistas (GEEN; BOOTS; TUMLIN, 1999) e tem a ver com determinados arranjos políticos de governança. A diferença mais substantiva em relação aos outros países (Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha, por exemplo) é o fato do Brasil ser a única federação com três unidades federativas (União, estado e município) com autonomia ilimitada de promover agências.

Em síntese, pode-se concluir que uma miríade de agências num estado federado e as sobreposições de ações podem levar ao desperdício de recursos e promover pontos cegos à promoção do bem-estar infantil (gerando uma indecisão alocativa diante da possibilidade de múltiplas agências poderem operar numa determinada localidade). Na expectativa de que outro ente possa atuar, os recursos podem ser dirigidos a outra área. Se colocar ao lado uma pauta não maximizadora de voto, como aquelas associadas à promoção do bem-estar infantil, tem-se, então, um cenário perfeito a uma implementação aleatória de determinados programas e, inclusive, um fraco desempenho. A pior consequência desse cenário é o aprofundamento das desigualdades existentes.

O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO

O Ministério do Esporte, enquanto 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 educacional, 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 as mais vulneráveis, desenvolvida durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002). Este 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, mas surge de forma incremental, a partir dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário (FERREIRA; CASSIOLATO; 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 para as comunidades carentes.

O Programa Esporte na Escola foi criado no segundo semestre de 2001, com objetivo de democratizar o acesso à prática esportiva, de forma a contribuir para o desenvolvimento integral dos estudantes. E 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, Ministério da Defesa e organizações não governamentais.

O Programa Esporte Solidário é mais antigo e foi implementado em 1996. Surge com o 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 implantados e 239 mil pessoas atendidas. Ciente das

dificuldades de infraestrutura para o seu desenvolvimento (as regiões mais pobres carecem também de infraestrutura adequada à prática esportiva), o programa também 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 contra turno 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 Lula¹¹, e garantir atenção à criança no turno inverso. Apesar da preocupação com o turno inverso, o programa nasce desvinculado de uma política mais ampla de educação integral. Como veremos mais adiante, este detalhe leva a concluir a preservação de uma velha narrativa que vê o tempo ocioso de determinadas crianças (as mais pobres) como um problema social. Coube à Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED/ME), através do Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural, o compromisso de formular e implementar políticas de esporte educacional (dentre elas estava o PST)¹².

O DESEMPENHO DO PST NO ESTADO DA BAHIA

Apesar da formulação do programa ser realizada pelo governo federal, ele não possui instrumentos próprios à implementação direta, portanto, é dependente de parceiros que desejam cooperar. Essa cooperação dá-se por intermédio de convênios realizados com órgãos do governo federal, governos estaduais, prefeituras e terceiro setor, conforme já destacado anteriormente. Assim, não havendo nenhum tipo de obrigatoriedade na implementação dessa política, são os incentivos do programa que podem regular a adesão. Entre os principais estímulos para essa adesão estão: a oferta de política pública em área em que os municípios possuem baixa capacidade de resposta (esporte), baixa contrapartida (em alguns casos, ela pode ser zero), oferta de política que promova o capital cultural e conseqüente bem-estar infantil e acúmulo de capital político, no caso dos governos subnacionais ao promover programas do governo federal.

Excetuando-se as prefeituras e, em certa medida, os órgãos federais, os outros entes possuem instrumentos para fugir da localidade e implementar o programa em diferentes municípios, de forma a diminuir as desigualdades regionais, aportando recursos, prioritariamente, em municípios mais vulneráveis – efeito importante para ações redistributivas. Já o município não possui potencial para promovê-la do ponto de vista regional, apenas dentro dos limites do município.

A Bahia é o principal estado da Região Nordeste pelo tamanho do território, da população e do PIB. Possui 417 municípios e uma população em torno de 14 milhões de habitantes. Desde o segundo mandato de Lula, é governado pelo partido dos trabalhadores e a pasta responsável pela política de esporte, Secretaria de Desporto, é administrada pelo mesmo partido que comanda o Ministério do Esporte (PC do B). Portanto, há uma convergência de forças políticas importante para garantir a implementação de programas vinculados ao governo federal.

Recentemente, o estado da Bahia foi organizado em territórios de identidade pela Secretaria de Planejamento do Estado (2011). Foram identificados 27 Territórios de Identidade com base no sentimento de pertencimento, a partir das representações da população. São eles: Bacia do Jacuípe, Bacia do Paramirim, Bacia do Rio Corrente, Bacia do Rio Grande, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Costa do Descobrimento, Extremo Sul, Irecê, Itaparica, Litoral Norte e Agreste Baiano, Litoral Sul, Médio Rio das Ostras, Médio Sudoeste da Bahia, Metropolitana de Salvador, Piemonte da Diamantina, Piemonte do Paraguaçu, Piemonte Norte do Itapicuru, Portal do Sertão, Recôncavo, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo, Sisal, Vale do Jiquiriçá, Velho Chico e Vitória da Conquista.

A região sul é composta pelos territórios: Litoral Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia e Costa do Descobrimento e integra um total de 60 cidades, assim distribuídas por território: Extremo Sul (ES): Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamarajú, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, Vereda; Litoral Sul (LS): Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Marau, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una, Uruçuca; Costa do Descobrimento (CD): Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália; Médio Sudoeste da Bahia (MS): Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguai, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique, Nova Canaã, Potiraguá, Santa Cruz da Vitória.

No estado da Bahia, a adesão ao PST só iniciou em 2005, dois anos após o lançamento do programa. Até 2012, 210 cidades haviam recebido pelo menos um núcleo do PST e 503 convênios/cidades permitiram que mais de uma cidade recebesse mais de uma entidade conveniadora. Das cidades atendidas pelo programa, 31% só tiveram uma entidade atuando; 51,9% tiveram de duas a três instituições atuando; e apenas duas cidades conseguiram mobilizar a atenção das instituições por 7 vezes (1%): Salvador e Senhor do Bonfim.

Como pode ser observado no Quadro 1, ao longo do período analisado, o PST foi obtendo respostas muito tímidas e irregulares. No primeiro ano de implantação, teve o segundo melhor resultado da série histórica (136 cidades atendidas) e, em 2007, seu melhor resultado, 149 municipalidades. Após 2007, o desempenho do programa foi diminuindo até alcançar o seu pior resultado, registrando apenas uma cidade atendida em 2012.

Considerando a importância do programa para o bem-estar infantil e o número de cidades atendidas no estado ao longo do período analisado, principalmente nos últimos cinco anos, não há como não questionar a fragilidade dos incentivos do programa, a capacidade coordenativa do governo central e o descaso das instituições no que diz respeito ao bem-estar infantil. Uma implementação virtuosa deveria permitir ganhos de adesão, de instituições e de estudantes atendidos, cada vez mais crescentes. O que se observou foi o contrário. A perda acumulada de beneficiários foi da ordem de 98,59%, ao longo do período, considerando o melhor desempenho 99.185, em 2005, e seu pior, 1.400, em 2012.

Quadro 1 - Número de cidades da Bahia e da região sul com convênio com o PST.

REGIÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	136	113	149	3	17	44	40	1
Sul da Bahia	10	9	15	0	2	1	2	0

Fonte: Programa Segundo Tempo/Ministério do Esporte (2013).

Todas as instituições conseguiram difundir o programa na Bahia. O resultado mais positivo foi do terceiro setor, levando o PST a 186 cidades. O segundo melhor resultado foi das prefeituras, 43. O governo do estado ficou com o terceiro, 29 cidades, e os órgãos da União, 4 cidades. Apenas duas delas tinham capacidade de produzir efeito redistributivo, por não estarem presas à localidade como as prefeituras. Somente o governo do estado e o terceiro setor têm capacidade de escolher, prioritariamente, aquelas cidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de forma a imprimir um vetor redistributivo ao programa (atender prioritariamente as regiões mais vulneráveis).

O estado apresenta apenas uma cidade no pior nível de desenvolvimento humano, entre 0,000 e 0,499 [IDH Muito Baixo (IDH-MB)]. No segundo pior nível, entre 0,500 e 0,599 [IDH Baixo (IDH-B)], o estado possui 262 cidades (62,8%). Na última década, houve um avanço importante no perfil de desenvolvimento humano do estado melhorando seus indicadores.

Considerando o IDH-B como marcador da vulnerabilidade dos municípios, o PST deveria, prioritariamente, ser capaz de alcançá-los. O desempenho do governo do estado foi insignificante em termos de cidades atendidas, apenas 6,95% (n = 29). Apenas 13 cidades de IDH-B foram atendidas – um déficit de 95%. Das que receberam o programa, 44,8% tinham IDH-B. O terceiro setor levou o programa a 186 cidades. Seu desempenho não permitiu imprimir um vetor redistributivo, mas também não aprofundou as desigualdades. Ao levar o programa a 102 cidades com IDH-B e a uma com IDH-MB, acabou tendo um déficit de 60,8%. A ação das duas instituições não fez diminuir o déficit do programa no estado, isto porque, em 21 cidades, houve duplicidade de atuação do programa. Caso isso não tivesse acontecido, o déficit seria de apenas 50% de cidades não atendidas pelo programa. Dessa forma, as preferências das instituições ajudaram a piorar o desempenho do PST no estado da Bahia.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PST ENTRE AS CIDADES DA REGIÃO SUL

O PST conseguiu atingir apenas 21 cidades da região sul ao longo do período, com pelo menos um convênio/ano. Em termos de convênios/cidades, o programa obteve um melhor resultado, 39. Isto significa que, em algumas cidades, o programa chegou mais de uma vez pela mesma instituição, em anos diferentes, ou por instituições diferentes. Para 47,6 % das cidades (n = 10), o programa só chegou uma vez; 28,6% (n = 6), duas vezes; 14,3% (n = 3), três vezes; e para 9,5% (n = 2), quatro vezes.

Os governos subnacionais tiveram peso insignificante no desempenho do programa na região. No estado, 61 prefeituras (convênio/cidade) aderiram ao programa e apenas uma da região sul: Prado. Durante 10 anos, 59 prefeituras não tiveram capacidade e/ou interesse na promoção do bem-estar infantil via PST. O governo do estado também só conseguiu levar o programa para uma cidade, Santa Luzia. Das 125 cidades que receberam algum núcleo do programa via terceiro setor, apenas 10 eram da região sul (16,6%), assim distribuídas por territórios: LS – Ilhéus, Itabuna, Itajuípe, Itapé; ES – Itamaraju; MS, Itambé; Itapetinga, Iguai; e CD – Eunápolis e Guaratinga. Desta forma, o terceiro setor desempenhou um papel importante na implementação do programa, mas não conseguiu imprimir uma dinâmica redistributiva.

Os resultados indicam que o fraco desempenho do programa na região sul se deve à completa ausência do poder público municipal e estadual, pois são atores estatais importantes na implementação de políticas públicas. Não obstante, a inexistência de dados empíricos para dar crédito à nossa hipótese de que os municípios não possuem programas próprios de esporte educacional, a não adesão ao programa, independentemente do grupo partidário que administra a prefeitura é um sinal claro de negligência – o que reforça a tese de que o mundo dos adultos ainda não colocou o bem-estar infantil como um problema a ser equacionado, haja vista que a população tem colocado no poder diferentes prefeitos de diferentes siglas partidárias que não apresentam alternativa concreta no enfrentamento deste tema.

Quando organizamos as informações por territórios de identidade da região sul, percebemos melhor os problemas enfrentados pelo governo na implementação do PST. O território que obteve o melhor resultado na implementação do programa, em termos de cidades atendidas, foi Costa do Descobrimento, onde 62,5% das cidades tiveram a oportunidade de difundir o programa (n = 5). O segundo melhor desempenho foi do Médio Sudoeste da Bahia, com 46,1% (n = 6). O terceiro, Litoral Sul, com 26%, (n = 7) e, por último, Extremo Sul, com 23% (n = 3). No total, a região garantiu que apenas 35% das cidades tivessem acesso ao programa. Mas apenas em um caso, Costa do Descobrimento, o número de convênios/cidades foi maior que o número de cidades, demonstrando maior mobilização em torno do tema nesse território. Foram 11 convênios/cidades para 8 cidades. Mesmo assim, três cidades ficaram sem receber o programa no intervalo aqui apresentado. O Litoral Sul também teve um resultado importante, 14 entidades conveniaram com o programa para atender 12 cidades no território.

A diminuição da desigualdade regional, objetivo importante a ser perseguido na promoção da justiça social pelas políticas públicas, passa por garantir melhores condições de desenvolvimento humano às cidades vulneráveis. No segundo nível de menor desenvolvimento humano, a região sul possui 34 municípios. O Litoral Sul é o que apresenta o maior percentual de municípios com IDH-B, 73% (n = 19). O que apresenta a menor relação é o Território do Extremo Sul, com 23% (n = 3). O Território Litoral Sul possui 55,8% dos municípios com IDH-B. Nesse sentido, a região sul apresenta três cenários. No primeiro, os Territórios Litoral Sul e Médio Sudoeste da Bahia (73% e 61,5% de IDH-B) despontam como os mais vulneráveis. Na posição intermediária, está o Território Costa do

Descobrimto. O território de menor vulnerabilidade é o Extremo Sul.

Do ponto de vista da diminuição da vulnerabilidade, dois movimentos são plenamente justificáveis. É preciso aumentar a presença do Estado nas regiões mais vulneráveis, Litoral Sul e Médio Sudoeste da Bahia. Se pensarmos o PST como um programa que contribui para a melhoria do bem-estar infantil, ao proporcionar ganhos culturais e consequente melhora no desenvolvimento humano, seria importante que ele atingisse prioritariamente as regiões mais vulneráveis – no caso, os municípios de IDH-B.

A taxa de adesão dos municípios vulneráveis foi de 45,2%, enquanto que a taxa para o nível de menor vulnerabilidade (IDH entre 0,700 a 0,799) foi de 87,5%. No IDH-M, o resultado alcançado foi de 57,5%. Isto significa que é mais fácil difundir o programa em cidades menos vulneráveis que nas mais vulneráveis. Não queremos dizer com isso que as crianças vulneráveis não possam estar sendo atendidas, pois há pobreza e exclusão até nas cidades mais desenvolvidas. A questão é a capacidade do programa de agir de forma a diminuir as desigualdades regionais na oferta de algum bem social, como o esporte educacional. São os municípios mais vulneráveis que possuem mais dificuldades em acessar programas que aumentam o bem-estar infantil.

Os territórios tiveram diferentes desempenhos na implementação do programa em direção aos municípios vulneráveis. O pior desempenho ficou com o território que tem o maior número de municípios vulneráveis, Litoral Sul (n = 7). Nenhum dos municípios de baixo IDH recebeu um núcleo do programa ao longo dos dez anos. O Extremo Sul garantiu participação de um, o que representa a metade dos municípios vulneráveis desse território (n = 2). O Médio Sudoeste da Bahia e a Costa do Descobrimto alcançaram o programa para 1/3 dos municípios vulneráveis (cada um com n = 3). A dificuldade de implementação do programa, de maneira geral, tende a piorar quando se trata de garantir a participação dos municípios mais vulneráveis. Dentre as hipóteses para este cenário, podemos destacar o fato das políticas de bem-estar infantil terem pouca atenção nas agendas dos governos locais e da sociedade civil.

A desigualdade na implementação do programa parece ser uma tônica na implementação do PST. Percebemos que há uma dificuldade da sociedade como um todo em compreender o papel de um programa como o PST na melhoria do bem-estar infantil. Isto tende a dificultar a mobilização dos governos subnacionais e do terceiro setor na busca pela oferta de melhores condições de desenvolvimento humano da região. É uma ideia que ainda precisa ser mais bem compreendida pela sociedade (KINGDON, 2006).

Como não há uma relação entre entidade conveniadora e número de beneficiários atingidos, os dados, do ponto de vista macro, podem esconder outras desigualdades. Nesse sentido, torna-se importante verificar o desempenho do PST a partir da variável número de beneficiários do programa.

BENEFICIÁRIOS DO PST

As instituições diferenciam-se muito na capacidade de transformar convênio em número de estudantes atendidos. Em números absolutos, a soma de todos os beneficiários atendidos pelas instituições ao longo do período foi de 311.270 estudantes. Se, por um lado, o terceiro setor é o que melhor responde à necessidade de difundir o PST, são as prefeituras que melhor desempenham a tarefa de levar o programa ao maior número de estudantes. Apesar do terceiro setor ter atingido o maior número de cidades, 186, beneficiando 156.585 estudantes, foram as prefeituras que se mostraram mais eficientes: 138.525 em 43 cidades. O governo estadual beneficiou 15.730 estudantes e os órgãos do governo federal, 430. As cidades que beneficiaram o maior número de estudantes foram Salvador (34.330), Feira de Santana (18.540) e Conceição do Jacuípe (5.780).

O valor absoluto de beneficiários atendidos diz muito pouco do desempenho do programa. O importante, para este nível de análise, é identificar o percentual de estudantes de escolas públicas atendidos pelo conjunto das instituições difusoras do PST. Pelo baixo número de beneficiários atendidos em 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, retiramos estes anos da análise. O percentual de atendimento, considerando o total de alunos matriculados nas escolas públicas por ano, foi organizado em quatro níveis: de 0 a 5%; 5,1% a 10%, 10,1% a 20% e 20,1% a 100%.

Quadro 2 - Níveis percentuais de beneficiários atendidos por ano/convênio

% de atendimento	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)
0% a 5%	54,6	59,6	40,7
5,1% a 10%	26,9	23,9	31,4
10,1% a 20%	12,3	9,2	20,7
20,1% a 100%	6,2	7,3	7,1

Fonte: Programa Segundo Tempo/Ministério do Esporte.

Como podemos perceber no Quadro 2, a maioria dos municípios que receberam o PST está no nível mais baixo da implementação do programa, até 5% da população de estudantes de escola pública atendida. Se considerarmos o percentual de atendimento até 10% da população escolar veremos que o programa não alcançou seu objetivo de democratização. O melhor desempenho acima dessa faixa (até 10%) se deu em 2007, apesar do maior alcance do programa ter sido entre 10% e 20% da população escolar. Para um programa que se propõe a democratizar o esporte educacional, colher como resultado uma implementação para uma elite em 80% dos municípios atendidos representa uma contradição que não pode ser desprezada.

Para equacionar esse problema e compreender a dinâmica dos municípios bem sucedidos na implementação do PST, é preciso conhecer essas experiências – dimensão que não é possível no presente estudo. O município de Candeias, em dois momentos, 2005 e 2007, conseguiu

garantir a participação de 58,4% e 66,7% dos estudantes, respectivamente, no programa; Conceição do Jacuípe, em 2005 e 2007, garantiu a participação para 66,2% e 52,7% de seus estudantes, respectivamente; Pintadas, em 2006 e 2007, garantiu a participação para 52,3% e 58,3% de seus estudantes, respectivamente; e Lauro de Freitas, em 2005, para 55,3% dos estudantes. O caso de Conceição do Jacuípe parece ser o mais emblemático. Além de obter o terceiro melhor resultado absoluto no número de beneficiários atendidos pelo programa, em dois cenários garantiu a participação para mais da metade dos estudantes da cidade.

Apenas uma cidade da região sul obteve implementação acima de 20% dos beneficiários: Firmino Alves (24,1%), do Médio Sudoeste da Bahia. O terceiro setor é o grande agente difusor do programa na região e responsável por mais de 90% dos beneficiários do PST. Se tomarmos como referência a soma dos beneficiários do programa nos dez anos de implementação do PST e contrastarmos com o total de matrículas na escola pública em 2007 na região sul, veremos a grande dificuldade que o terceiro setor tem (a instituição mais forte à implementação na Bahia) de garantir acesso democrático a um dos pilares do bem-estar infantil, o esporte educacional. Somente 2,66% do público alvo foi atendidos pelo programa. Nesse caso, estamos diante da forte elitização de um programa de democratização do esporte educacional.

Levando em consideração os dados do terceiro setor de 2007 e as matrículas escolares do mesmo ano, constataremos, de maneira fática, a baixa atenção dada pela sociedade ao bem-estar infantil. O melhor desempenho foi do Sudoeste Médio da Bahia, atendendo a 2,63% dos estudantes de escola pública. O pior, Extremo Sul, 0,8% dos estudantes (CD, 1,7%; LS, 1,46%).

O desempenho dos territórios, principalmente no que diz respeito à não participação dos governos subnacionais na implementação do programa, é o dado mais comprometedor da promoção do bem-estar infantil. Como as prefeituras da Bahia são mais eficientes na implementação do programa, sua pouca participação na região sul está comprometendo, mais fortemente, a necessária democratização do esporte educacional e enriquecimento do capital cultural. Porém, a não participação do governo do estado, o qual possui capacidade redistributiva, é o fator mais comprometedor no que tange à diminuição das desigualdades regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho do programa na Bahia e na região sul aponta para diferentes problemas que precisam ser enfrentados pelo Programa Segundo Tempo se este deseja diminuir a desigualdade social e promover a democratização do esporte educacional. Em primeiro lugar, sem que com isto represente uma escala hierárquica, é preciso que, após 10 anos de implementação, o programa revise seus incentivos. A não adesão como regra compromete inteiramente a iniciativa do governo federal. Em segundo, esse problema não pode ser interpretado apenas como sendo de responsabilidade do Estado. A sociedade também precisa avançar no entendimento da necessidade de ampliar as políticas de bem-estar

infantil. Não há instrumentos à disposição das crianças para exigir maior responsabilidade dos governos estadual e municipal.

Um terceiro problema seria o fato de que é preciso ampliar a participação do governo do estado e do terceiro setor. Eles possuem papel estratégico para imprimir vetor redistributivo do programa e assim cumprir com uma de suas metas: diminuir a desigualdade regional. Em quarto lugar, a elitização de um programa (atendendo poucas crianças) que visa à democratização é uma contradição não desprezível do debate. Em quinto, como os dados aqui não foram organizados para avaliar o desempenho do programa em termos de duração dos convênios, os resultados minimizaram efeitos que poderiam ser ainda mais negativos.

É indiscutível a importância do programa à promoção do bem-estar infantil. O papel do governo federal é estratégico neste processo. Porém, é preciso revisar os incentivos à descentralização para obter melhores resultados em termos de coordenação e de cooperação. O ponto cego do trabalho, já destacado no texto, é o fato de não conhecermos as ações promovidas pelos municípios e governos estaduais na promoção do capital cultural das crianças.

NOTAS

- 1 Este texto é produto da palestra “*Políticas de bem-estar à criança: o caso da descentralização do Programa Segundo Tempo na região sul da Bahia*” apresentada no I Congresso Integrador Nacional do Programa O Ministério Público Federal e os Objetivos do Milênio, Ilhéus/BA, 2013.

Submetido à RIGS em: abr. 2014. Aceito para publicação em: maio 2015.

- 2 A industrialização acrescentou aos estados além das dependências tradicionais (criança, velhice e doença) o desempregado, a vítima do acidente de trabalho e o subempregado.
- 3 A teoria objetiva de Partif pressupõe que a concepção de bem-estar implica em reconhecer que há coisas que são boas independentemente das pessoas terem preferências por elas. Diferente das teorias subjetivas, as quais são dependentes da avaliação que o sujeito faz sobre as coisas. Derek Partif apresentou esse pensamento na obra *Reasons and Persons* publicada em 1984 (VITA, 1995).
- 4 Sobre o impacto dos programas de assistência social na frequência escolar, ver Martini e Castanheira (2012).
- 5 No caso aqui, capital esportivo (BOURDIEU, 1983).
- 6 O Plano Nacional de Educação (1998) define que a ampliação da jornada de estudo deve possibilitar “[...] orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esporte, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições.” Portanto, ao esporte também coube contribuir com o projeto de educação integral da criança.
- 7 Para a Ciência Política, a teoria da escolha racional procura orientar a ação dos agentes sociais com objetivo de maximização de voto e de riqueza, principalmente. O cálculo racional feito para a tomada de posição parte da avaliação dos constrangimentos existentes

para se alcançar o objetivo. O agente vai em busca da melhor das opções disponível. Um resumo bastante explicativo da teoria da escolha racional pode ser encontrado em Ferejohn e Pasquino (2001).

- 8 Autonomia e descentralização não significam diretamente diminuição da desigualdade social.
- 9 Políticas sociais são aquelas que definem o padrão de proteção social, enquanto que as políticas públicas têm um escopo maior de intervenção do Estado (HÖFLING, 2001).
- 10 O modelo de múltiplas agências reconhece que as esferas de governo são autônomas para tomar decisões sobre políticas públicas. Nos países federalistas, as respostas dos poderes públicos podem ser complementares ou conflitantes entre o governo central e os governos subnacionais (estados ou municipalidades). O pacto federativo é que define esta relação.
- 11 A diminuição da pobreza estava no centro da política social do governo (ALMEIDA, 2004).
- 12 Uma das finalidades presente no Decreto nº 4.668, de abril de 2003, foi a de “coordenar, formular e implementar políticas relativas aos esportes educacionais, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações”.

REFERÊNCIAS

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

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

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. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

_____; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: LAVALLE, A. G. **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora UNESP: CEBRAP: CEM, 2012. p. 29-62.

BOURDIEU, P. Como é possível ser esportivo. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983, p.136-153.

BRASIL/. **Plano Nacional de Educação**. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: MEC/Inep, 1998.

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 27-64.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São

Paulo, n. 24, set. 1991.

FEDELE, Marcello. A mudança de política na crise de Bem-Estar Social: uma análise comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 83-114, out./dez. 1998.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.

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.

GEEN, R.; BOOTS, S. W.; TUMLIN, K. C. **The Cost of Protecting Vulnerable Children: Understanding the Complexities of Federal, State, and Local Child Welfare Spending**. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1999.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. p. 30-41, 2001.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre a crise do estado de bem-estar: retratação, transformação faústica ou o quê? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 447-485, 2012.

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

MARTINI, R. A.; CASTANHEIRA, H. C. Efeitos de Programas de Assistência Social sobre a Frequência Escolar nos Estudos Brasileiros: uma análise baseada em dados da pesquisa de orçamentos familiares. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 39, p. 243-274, 2012.

RAWLS, J. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, São Paulo, n. 25, p. 25-29, 1992.

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.

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

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

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-211, 1999.

TITMUS, R. M. **Essays on the Welfare State**. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

VITA, A. Democracia e justiça. **Lua Nova**, São Paulo, v. 50, p. 5-23, 2000.

_____. O lugar dos direitos na moralidade política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 30, p. 5-33, 1993.

_____. Preferências individuais e justiça social. **Revista Brasileira de Ciência Social**, São Paulo, v. 10, n. 29, p.159-174, 1995.

**Edmilson
Santos dos
Santos**

Professor do Colegiado de Educação Física da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Pesquisador da área de políticas públicas de educação, esporte e lazer. Doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Rafaela
Cristina
Amaral
Nogueira**

Estudante do Colegiado de Educação Física da Universidade Federal do Vale do São Francisco.