

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO
HUMANO**

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO DE 2005 A
2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional
em sua difusão.**

EDMILSON SANTOS DOS SANTOS

PORTO ALEGRE, OUTUBRO 2011

Edmilson Santos dos Santos

	Santos, Edmilson Santos dos
S237a	Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão. / Edmilson Santos dos Santos. – Porto Alegre: Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
	205 f.: il.
	Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Educação Física. Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Porto Alegre, BR-RS, 2011.
	Orientador: Prof.º Dr. Gaya, Adroaldo de Araújo
	1. Esporte educacional 2. Políticas públicas 3. Partido político. 4. Capacidade fiscal. 5. Institucionalismo. I Título. II Gaya, Adroaldo de Araújo, orientador.
	CDD 796.06

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO
HUMANO

ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO DE 2005 A
2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional
em sua difusão.

Tese de Doutorado apresentada
ao Programa de Pós Graduação
em Ciência do Movimento
Humano como requisito
parcial para obtenção do título
de Doutor em Ciência do
Movimento Humano

AUTOR: EDMILSON SANTOS DOS SANTOS
ORIENTADOR: ADROALDO CEZAR DE ARAÚJO GAYA

PORTO ALEGRE, OUTUBRO 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO
HUMANO

ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO DE 2005 A
2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional
em sua difusão.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Silvana Goellner

Prof. Dr. Alberto Reppold Filho

Prof. Dra. Nalú Farenzena

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado de um sonho que persigo a 21 longos anos em que diferentes pessoas, familiares, amigos, colegas de trabalho e aqueles que se solidarizaram comigo durante esta trajetória, foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui.

Obrigado pai, Caíco, e mãe, Naida, por terem me ajudado a realizar esse sonho e me dado um belo exemplo do que é ser pai e mãe.

Obrigado Márcia, apesar das preocupações, nossos filhos me dão muitas alegrias: amo muito você Kamila, amo você Karen e amo você Alisson.

Obrigado Nana, juntos, durante um tempo, constituímos uma bela família com a Kamila, Karen e Alisson, e você me deu segurança para que eu seguisse em frente. Com a chegada de nosso filho Noinha, ganhei mais estímulos para alcançar meus objetivos.

Obrigado Kamila, por ter me presenteado com uma netinha, a Sara (a minha veia).

Obrigado Clau, esse caminho precisou muito da tua ajuda, solidariedade e amor. À Yasmim, amo você.

Maninho, Fati e sobrinhos, apesar da distância, nunca tive dúvida do amor de vocês.

Adroaldo, meu professor, amigo e orientador, obrigado pelas aprendizagens, por ter despertado em mim um amor incondicional ao conhecimento. Obrigado também pelas oportunidades, sem elas não chegaria até aqui. Aprendi muito sobre a vida com você.

Aos meus amigos de ontem e de hoje, obrigado pela liberdade que sempre nos uniu. Um abraço especial ao Dacosta, a Denise e a Rosalinda, irmãos que a vida me presenteou.

RESUMO

O tema das políticas públicas tem assumido uma importância cada vez maior no debate acadêmico na área de educação física. Essa realidade está diretamente associada ao volume de políticas que passaram a ser implementadas pelo Estado. Dentre essas, destaca-se o Programa Segundo Tempo que surge com uma preocupação de democratizar a prática esportiva. Após quase uma década de efetivação, torna-se importante refletir sobre seus resultados. Nesse sentido, o estudo teve como preocupação central verificar se o Programa Segundo Tempo alcançou de forma prioritária aqueles municípios mais vulneráveis na escala nacional, intrarregional e estadual e identificar as instituições que foram mais efetivas em sua difusão no intervalo de tempo entre 2005 e 2009. De forma complementar, o estudo procurou identificar o impacto do partido político, da capacidade fiscal e do ambiente institucional como vetores explicativos à difusão. O programa apresenta dificuldades para alcançar aqueles mais vulneráveis. Nem a Capacidade Fiscal *per capita*, nem o ambiente institucional não explicam sua difusão. Por outro lado, o estudo identificou haver uma relação entre a Coalizão Eleitoral e os partidos de esquerda na difusão do programa. No entanto, esse resultado foi mitigado por conta da baixa capacidade de adesão ao programa por parte do poder público municipal.

Palavras-chave: políticas públicas, esporte educacional, partido político, capacidade fiscal, institucionalismo.

ABSTRACT

The issue of public policy has assumed a growing importance in the academic debate in the field of physical education. This reality is directly related to the volume of policies that are implemented by the State. Among these, there is the Programa Segundo Tempo that comes with a concern to democratize the sport. After nearly a decade of accomplishment, it becomes important to reflect on its results. In this sense, the present study aimed to verify whether the central concern of Programa Segundo Tempo achieved its priority in most vulnerable in cities nationwide, intra-region and state and to identify the institutions that were more effective in its diffusion in the time interval between 2005 and 2009. In a

complementary way, the study sought to identify the impact of the political, fiscal capacity and the institutional environment by explaining the diffusion vectors. The program presents difficulties to achieve those most vulnerable cities. Either the per capita fiscal capacity or the institutional environment do not explain its spread. On the other hand, the study identified a relationship between the Electoral Coalition and leftist parties in the dissemination of the program. However, this result was mitigated because of the low ability of adherence to the program by the local government.

Keywords: policy public, educational sports, political party, fiscal capacity, institutionalism.

SUMÁRIO

	LISTA DE TABELAS.....	9
	LISTA DE ABREVIATURAS.....	13
1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	CAPÍTULO I – O Programa Segundo Tempo.....	19
	2.1 O legado.....	19
	2.2 Existe um esporte educacional?.....	21
	2.3 PST: democratizar o quê?.....	28
	2.4 O esporte como coadjuvante da política de esporte.....	33
	2.5 Conclusão.....	35
3	CAPÍTULO II – O sentido da vulnerabilidade.....	37
	3.1 A vulnerabilidade socioeconômica.....	39
	3.2 A vulnerabilidade socioambiental.....	45
	3.3 A violência como marcador de vulnerabilidade.....	52
	3.4 Conclusão.....	57
4	CAPÍTULO III – Os interesses em jogo: da formulação à avaliação.....	60
	4.1 Para pensar a política pública.....	61
	4.2 Pensando a política pública na educação física.....	75
	4.3 O estado federalista e a distribuição de bens.....	86
	4.4 O partido como ator de políticas públicas.....	90
	4.5 Desempenho fiscal e o financiamento da política pública.....	97
	4.6 O ambiente institucional na distribuição do PST.....	108
	4.7 Para pensar a avaliação.....	113
	4.8 Conclusão.....	122
5	METODOLOGIA.....	124
	5.1 Caracterização da investigação.....	124
	5.2 Universo empírico.....	125
	5.3 Coleta de dados.....	125
	5.4 Das variáveis.....	126
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	132
	6.1 Vulnerabilidade e difusão do PST.....	132
	6.1.1 O desempenho nacional e intrarregional do PST.....	132
	6.1.2 O desempenho estadual do PST.....	138
	6.1.3 O desempenho das instituições na difusão do PST.....	143
	6.1.4 Conclusão.....	148
	6.2 A participação dos partidos na difusão do PST.....	149
	6.2.1 Cenário I.....	157
	6.2.2 Cenário II.....	159
	6.2.3 Cenário III.....	160
	6.2.4 Conclusão.....	163
	6.3 O papel da Capacidade Fiscal <i>per capita</i> na difusão do PST.....	164
	6.3.1 Conclusão.....	170
	6.4 O papel dia do ambiente institucional.....	170
7	CONCLUSÃO.....	178
	BIBLIOGRAFIA.....	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual dos recursos aplicados por estado, com base em informações municipais e por região	107
Tabela 2: Capacidade Fiscal <i>per capita</i> dos municípios até 5.000 habitantes e com IES até 0,400	109
Tabela 3: Capacidade Fiscal <i>per capita</i> dos municípios de 5.000 a 10.000 habitantes e com IES até 0,400	110
Tabela 4: Capacidade Fiscal <i>per capita</i> dos municípios de 10.000 a 20.000 habitantes e com IES até 0,400	110
Tabela 5: Capacidade Fiscal <i>per capita</i> dos municípios entre 20.000 a 50.000 habitantes e com IES até 0,400	111
Tabela 6: Distribuição dos municípios conforme IES por região	133
Tabela 7: Distribuição das cidades com núcleos do PST conforme classificação do IES por região	133
Tabela 8: Diferença entre a distribuição dos municípios conforme IES e acesso ao PST em pontos percentuais (pp)	134
Tabela 9: Distribuição intrarregional segundo IES	135
Tabela 10: Distribuição intrarregional do PST dos municípios conforme IES	136
Tabela 11: Distribuição do PST na região Norte e IES	138
Tabela 12: Distribuição do PST na região Nordeste por proponente e IES	139
Tabela 13: Distribuição do PST na região Sudeste por proponente e IES	140
Tabela 14: Distribuição do PST na região Sul por proponente e IES	141
Tabela 15: Distribuição do PST na região Centro-Oeste por proponente e IES	142
Tabela 16: Distribuição do PST nas cidades com ES por entidade proponente	144
Tabela 17: Distribuição dos beneficiários por entidade/ano dos municípios com ES	144

Tabela 18: Distribuição dos municípios atendidos por região segundo entidade conveniadora	145
Tabela 19: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Norte	145
Tabela 20: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Nordeste	146
Tabela 21: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Sudeste	147
Tabela 22: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Sul	147
Tabela 23: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Centro-Oeste	148
Tabela 24: Distribuição das coalizões por cenário	149
Tabela 25: Distribuição das prefeituras conveniadas com o PST por coalizão e cenários	150
Tabela 26: Diferença relativa entre representatividade nacional das coalizões e dos convênios realizados pelas prefeituras com o PST	150
Tabela 27: Distribuição das forças partidárias no interior da CE	151
Tabela 28: Distribuição partidária na Coalizão Eleitoral do convênio PST	152
Tabela 29: Diferença em pontos percentual entre representatividade dos partidos da CE e adesão ao PST	152
Tabela 30: Distribuição partidária na CAG	153
Tabela 31: Distribuição partidária do PST na CAG	154
Tabela 32: Diferença em pontos percentual entre representatividade dos partidos da CAG e adesão ao PST	154
Tabela 33: Distribuição partidária na CO	155
Tabela 34: Distribuição partidária do PST na CO	155
Tabela 35: Diferença em pontos percentual entre representatividade dos partidos da CO e adesão ao PST	156
Tabela 36: Distribuição dos municípios conforme níveis de IES por coalizão	157

Tabela 37: Distribuição do PST por coalizão e IES	158
Tabela 38: Diferença em pontos percentual entre representatividade das coalizões por IES	158
Tabela 39: IES por coalizão no Cenário II	159
Tabela 40: Distribuição do PST por coalizão e IES cenário II.	159
Tabela 41: Diferença em pontos percentual entre representatividade das coalizões e adesão ao PST por IES	160
Tabela 42: Distribuição dos municípios conforme IES x Cenário III	160
Tabela 43: Distribuição dos municípios conforme PST - IES x Cenário III	161
Tabela 44: Diferença em pontos percentual entre representatividade das coalizões e adesão ao PST por IES	161
Tabela 45: Capacidade Fiscal <i>per capita</i> dos municípios dos 10% inferior e superior do mais baixo nível de exclusão social segundo o IES	165
Tabela 46: Distribuição dos municípios entre os 10% de menor CF <i>per capita</i>	166
Tabela 47: Potencial de convênio a partir do município de menor CF <i>per capita</i> conveniado por estado da região Norte	168
Tabela 48: CF <i>per capita</i> do estado de Roraima e Tocantins (em R\$)	167
Tabela 49: Potencial de convênio a partir da menor CF <i>per capita</i> conveniado por estado da região Nordeste	167
Tabela 50: CF <i>per capita</i> do estado do Rio Grande do Norte e Sergipe (em R\$)	168
Tabela 51: Potencial de convênio a partir da menor CF <i>per capita</i> conveniado por estado da região Sudeste	168
Tabela 52: CF <i>per capita</i> do estado de Rio de Janeiro e Minas Gerais (em R\$)	168
Tabela 53: Potencial de convênio a partir da menor CF <i>per capita</i> conveniado por estado da região Sul	168
Tabela 54: CF <i>per capita</i> do estado do Paraná e Santa Catarina (em R\$)	169
Tabela 55: Potencial de convênio a partir da menor CF <i>per capita</i> conveniado por estado da região Centro-Oeste	169
Tabela 57: Ordem de distribuição da Secretaria Municipal de Esporte	

exclusiva por classe populacional e região	170
Tabela 58: Ordem de distribuição intra-regional das Secretarias Municipais de Esporte exclusiva por estado	171
Tabela 59: Ordem de distribuição do Conselho Municipal de Esporte por classe populacional e região	172
Tabela 60: Ordem de distribuição intra-regional do Conselho Municipal de Esporte	172
Tabela 61: Ordem de distribuição do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente por classe populacional e região	173
Tabela 62: Ordem de distribuição intra-regional do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	174
Tabela 63: Ordem de distribuição de Lei Orgânica que contempla política de esporte por classe populacional e região	174
Tabela 64: Ordem de distribuição intra-regional de municípios que contemplam políticas de esporte em Lei Orgânica	175
Tabela 65: Posição do ambiente institucional por classe de população	175
Tabela 66: Posicionamento intrarregional do ambiente político/institucional	176
Tabela 67: Distribuição do PST por classe populacional e região	177
Tabela 68: Distribuição intrarregional do PST	178

LISTA DE ABREVIATURAS

Alta Exclusão	AL
Baixa Exclusão	BE
Capacidade Fiscal	CF
Coalizão de Apoio ao Governo	CAG
Coalizão de Oposição	CO
Coalizão Eleitoral	CE
Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte	CBCE
Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte	CONBRACE
Democratas	DEM
Estado	E
Exclusão Severa	ES
Fundo de Participação dos Municípios	FPM
Grupo de Trabalho	GTT
Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviço	ICMS
Imposto de Serviço de Qualquer Natureza	ISQN
Imposto de Transferência de Bens Imóveis	ITBI
Imposto Predial e Territorial Urbano	IPTU
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH
Índice de Exclusão Social	IES
Índice de Homicídio na Adolescência	IHA
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Média Exclusão	ME
Partido Comunista Brasileiro	PCB
Partido Comunista do Brasil	PC do B
Partido da Frente Liberal	PFL
Partido da Mobilização Nacional	PMN
Partido da Republica	PR
Partido Democrático Brasileiro	PDT
Partido dos Trabalhadores	PT
Partido Liberal	PL
Partido Popular Socialista	PPS
Partido Progressista	PP
Partido Republicano Brasileiro	PRB
Partido Social Democrático Brasileiro	PSDB
Partido Socialista Brasileiro	PSB
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB
Partido Verde	PV
Prefeitura	P
Produto Interno Bruto	PIB
Programa de Ajuste Estrutural	PAE
Programa Segundo Tempo	PST
Secretaria Nacional de Esporte Educacional	SNEED
Sociedade Civil	SC
Superior Tribunal Eleitoral	STE
Taxa de Atendimento do Município com Exclusão Severa	TAMES
Taxa de Efetividade Absoluta	TEA
Tribunal de Contas da União	TCU

1. INTRODUÇÃO

As evidências da avaliação podem impactar redes de profissionais, podem pautar a atuação de *advocacy coalition*, podem alterar os paradigmas das políticas, promover alteração na agenda governamental e influenciar as crenças e o *modus operandi* das instituições. (FARIA e FILGUEIRAS, 2007, p. 332).

Minha proximidade com o tema da política pública, pelo menos do ponto de vista de sua implementação, é de longa data. Como professor de escola pública a mais de vinte anos, tive a oportunidade de experimentar sob diferentes ângulos (como professor, como dirigente sindical, como assessor da Secretaria Municipal de Ensino de Porto Alegre) políticas públicas educacionais que buscavam garantir melhor qualidade de ensino. Experiência similar, apesar do intervalo menor, tive com as políticas públicas de esporte (assessor da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Porto Alegre). Dessa forma, o tema da política pública tem percorrido toda minha experiência profissional e política.

Mais recentemente, por conta de ter trabalhado numa região marcada pela violência que atingia fortemente os jovens, procurei orientar minhas preocupações acadêmicas no sentido de compreender de que forma poderia ajudar na construção de políticas públicas que pudessem minimizar o sofrimento das famílias envolvidas nesses cenários de exclusão. Na época, cheguei a militar na rede de proteção da criança da região Nordeste de Porto Alegre. Foi nesse momento que senti maior necessidade de compreender o tema das políticas públicas.

Como candidato a uma vaga no Doutorado em Ciência do Movimento Humano/UFRGS, esbocei inicialmente um projeto que reunia esporte, juventude e políticas públicas. Porém, o meu encantamento com o tema aqui proposto, avaliação do Programa Segundo Tempo, veio de um desafio e de um encontro. O desafio foi apresentado pelo Prof. Adroaldo Gaya que me convidou a fazer uma avaliação do Programa Segundo Tempo. O encontro, que se refere aqui ao tema da política pública como uma discussão acadêmica, veio da disciplina que tratava do tema no Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS, ministrada pela Prof^a. Soraya Côrtes, que permitiu que eu fizesse uma releitura de minha trajetória profissional e política, carregada de sonhos e ilusões. Os sonhos me permitiram lutar pela efetivação de diferentes políticas públicas direcionadas ao

público infantil e juvenil. As ilusões estavam associadas ao entendimento que até então tinha sobre o papel do ator privilegiado (partido político) na construção da política pública.

A avaliação do programa, algo que me parecia tão simples, foi se tornando cada vez mais complexa quanto mais me aproximava do debate trazido pela área de políticas públicas, principalmente por conta dos modelos teóricos que desconcertavam minha própria trajetória profissional como o Múltiplos Fluxos, Coalizão de Defesa, Lata de Lixo e o Neo-institucionalismo. Ficou cada vez mais difícil descobrir por onde eu começaria a investigação. Porém, havia uma preocupação que muito me intrigava: como pode ser localizado o sujeito vulnerável que é um alvo prioritário do Programa Segundo Tempo? Queria compreender se esse critério, que costuma orientar diferentes políticas públicas, era suficientemente claro para permitir a localização do público alvo do programa. As reflexões oriundas das discussões com meu orientador e as que foram conseqüências da disciplina ministrada pela Prof. Soraya Côrtes, me levaram até a construção de um dos objetivos: verificar se o Programa Segundo Tempo alcançou prioritariamente as regiões, os estados e os municípios de maior vulnerabilidade. Tendo em vista que várias instituições contribuíram à difusão do programa, poder público municipal, estadual e ONGs, elaboramos um objetivo complementar: verificar que tipo de instituição proponente foi mais efetiva na difusão do Programa Segundo Tempo em direção aos municípios de maior vulnerabilidade (preocupação expressa pelo programa).

Para subsidiar esse debate, compreender melhor o tema da vulnerabilidade, desdobramos a discussão teórica em três direções. A vulnerabilidade como um produto dos condicionantes econômicos da sociedade brasileira (a produção da exclusão). Na vulnerabilidade socioambiental, o foco principal foi compreender o isolamento social de populações pobres em zonas sem infraestrutura necessária à garantia do bem-estar (o problema da segregação urbana). E, por último, analisar a vulnerabilidade como um dos resultados daquilo que se convencionou chamar de violência urbana. O produto dessa discussão nos permitiu selecionar o Índice de Exclusão Social (IES) como o marcador de vulnerabilidade para o estudo aqui proposto.

Apesar de interessante, esse objetivo ainda demonstrava ser insuficiente para minhas pretensões intelectuais. Alcançando ou não os municípios mais vulneráveis, era preciso justificar esse desempenho, compreender as variáveis que interferem em sua distribuição. A partir daí, algumas variáveis concorrentes passaram a chamar atenção, apesar de não serem colocadas aqui no mesmo nível de análise: partido político;

Capacidade Fiscal e ambiente institucional¹. A análise da dimensão política e da Capacidade Fiscal nos levou a selecionar a prefeitura municipal como espaço para análise da difusão: verificar se há relação entre a demanda pelo Programa Segundo Tempo e o critério político partidário, quando a instituição proponente é o poder público municipal e verificar se a Capacidade Fiscal *per capita* é um fator interveniente na difusão do programa.

. As disputas eleitorais alçam os partidos como um dos protagonistas na produção de políticas públicas. Eles buscam se diferenciar, do ponto de vista programático pelo menos, para colocar em movimento uma determinada concepção de política pública (agenda) que se ajuste às necessidades ideológicas e eleitorais dos partidos. Os estudos que experimentam essa variável como vetor explicativo à implementação de políticas públicas são reféns de múltiplas contingências, apresentando resultados conflitantes. Experimentamos analisar a possível interferência das coalizões na difusão do programa e, dentro delas, o peso dos partidos em sua difusão.

A Capacidade Fiscal parecia produzir constrangimentos à difusão do programa, principalmente após a leitura do Relatório do Tribunal de Contas da União de 2006, indicando que o desempenho fiscal poderia atuar de forma a inibir as prefeituras de conveniarem com o programa. A literatura reforçava ainda mais o poder dessa limitação. Como a entidade conveniadora necessita oferecer contrapartida, seu desempenho fiscal (ter recurso em caixa) parecia ser decisivo à implementação do programa.

Para um melhor entendimento do tema, procuramos nos aproximar dos temas correlatos a análise fiscal. Primeiro, compreender o processo de descentralização fiscal implementada por nosso modelo federalista. Após, identificar as fontes de recursos municipais e as limitações institucionais, financeira ou política à descentralização dos recursos.

Por último, muito enriquecido pelas discussões em torno da variável institucional (principalmente no que se refere ao neo-institucionalismo), buscamos identificar se o ambiente institucional (uma versão reduzida do *National Mood* do *Multiple Streams*) seria capaz de criar uma atmosfera cultural que contribuísse com a difusão do programa.

¹ Desejávamos utilizar o ambiente institucional como mais uma variável para análise da difusão do programa junto as prefeituras, mas as informações não estavam disponíveis para a escala municipal. O IBGE oferece informações sobre as instituições apenas para classes populacionais, o que fez colocá-lo noutra nível de análise.

Esta seção incorporou de maneira bastante forte o peso das ideias (ideia no sentido que é dado pelo *Multiple Streams Model*) na configuração das políticas públicas. A ideia do esporte como importante à formação da criança, principalmente, e com funções moralizadoras, quando direcionado ao público juvenil pobre, é capaz de mobilizar diferentes instituições e atores que produziram um ambiente que favoreceria a difusão do Programa Segundo Tempo. As instituições selecionadas para análise foram a Secretaria Municipal de Esporte, o Conselho Municipal de Esporte, a Lei Orgânica que trata de política de esporte e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. A hipótese inicial era de que a confluência dessas quatro instituições na esfera local permitira constituir um ambiente mais favorável a mobilização da ideia esporte para criança. Para essa análise, incorporamos a municipalidade apenas do ponto de vista geográfico. Diferente da dimensão política e fiscal, incorporamos todos os municípios que receberam um núcleo, pelo menos, de alguma das entidades conveniadoras.

A apresentação do programa foi feita no Capítulo II. Num primeiro momento, apresentamos o legado que permitiu construir o Programa Segundo Tempo. Em seguida, algumas reflexões em torno do esporte educacional. A concepção assumida pelo programa traz consequência para o entendimento da democratização esportiva pretendida por ele. E, por último, explorar uma lógica muito presente nos programas sociais que é de imputar a eles a solução de problemas que não são da mesma natureza de suas ações.

Este trabalho procurou fugir de uma análise centrada nos aspectos gerenciais do programa. Essa função está bem desenhada em três trabalhos importantes: no Relatório do TCU de 2006 elaborado pelo Auditor Lincoln Magalhães Rocha; nas discussões em torno do Modelo Lógico de Avaliação de programas trazida por Helder Ferreira, Martha Cassiolato e Roberto Gonzalez; e no Sistema de Monitoramento e Avaliação de Sousa *et al.* (2010).

Como bem referem Sanderson (2000), Weiss (2001), Mokate (2002) e Faria e Filgueiras (2007) a avaliação não é uma atividade necessária à tomada de decisão. Neste sentido, a ideia que passou a tomar força para a realização do estudo foi a de pensar a avaliação como uma possibilidade de melhor compreender a política pública com vista à produção de ideias que possam gerar novas ideias [um instrumento de persuasão (WEISS, 1998)]. A análise aqui desenvolvida se propõe a ser apenas um trabalho acadêmico que busca experimentar hipóteses menos reféns de certos discursos acadêmicos comprometidos com doutrinas abrangentes, no sentido que é dado por Rawls (1992), ou discursos político pretensamente salvacionistas (nas trincheiras da verdade absoluta). Como bem refere

Arretche (2003b, p. 334), “Não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades de cidadãos e determinados a administrar com eficiência.”.

2. CAPÍTULO I

O Programa Segundo Tempo.

Os homens só desenvolvem seus dons e aptidões num ambiente onde possuem ferramentas para que, efetivamente, possam criar, experimentar, ousar, por meio da liberdade positiva. (BARLETTA, 2005, p. 38).

Não temos a pretensão de fazer aqui neste estudo um resgate histórico do Programa Segundo Tempo e nem uma apresentação descritiva daquilo que está exposto em seu site oficial e em alguns documentos já publicados. Nosso objetivo é fazer um enquadramento do programa levando em consideração alguns elementos que são importantes para uma compreensão mais ampla desta política pública. Num primeiro momento, vamos apresentar os programas que influenciaram o surgimento do PST. Após, explorar um dos temas centrais para se compreender essa política que é o esporte educacional. Em seguida, fazer um debate em torno da perspectiva de democratização esportiva assumida pelo programa. Por último, explorar o significado das narrativas que justificam a necessidade do programa.

2.1 O legado

O Ministério do Esporte, enquanto 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 as 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 a atividade esportiva às 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 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, 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 pobre 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 Lula², 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, esse pequeno detalhe nos obriga a pensar numa velha narrativa que vê o tempo ocioso de determinadas crianças (as mais pobres) como um problema social.

Coube a 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)³. E é justamente o

² A diminuição da pobreza estava no centro da política social do governo (ALMEIDA, 2004).

³ Uma das finalidades presente no Decreto nº 4.668, de abril de 2003, foi o de *Coordenar, formular e implementar políticas relativas aos esporte educacionais, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações.*

entendimento sobre o significado do esporte educacional que tem produzido importantes implicações à análise da política pública pela ambigüidade⁴ que carrega.

2.2 Existe um esporte educacional?

Torna-se importante realçar que a expressão esporte educacional não conduz a um entendimento livre de contestação ou disputa teórica. Ela é o resultado de duas expressões, esporte e educação, que são alvos de disputas de doutrinas abrangentes⁵ que tentam constituir o campo legítimo de sua experimentação. Elas acabam imputando valores e sentido a uma determinada realidade a fim de que absorvam uma dada concepção como intrínseca ao objeto. Quando uma doutrina abrangente é absorvida como critério de verdade por um ente público, acaba promovendo e valorizando formas de ver e experimentar o mundo que só são possíveis de serem garantidas em regimes de severa restrição de liberdade. Tanto o entendimento de esporte como educação⁶ estão recheados de doutrinas abrangentes que tentam estabelecer o que é legítimo de ser alcançado pelo pacote de bem-estar de cada um dos indivíduos. Uma crítica importante a essa perspectiva vem de Rawls (1992). Para o autor, as razões públicas não podem aceitar que concepções do bem sejam reféns de doutrinas abrangentes, haja vista que elas impedem a constituição de acordos.

Como revela Vita (1993), nas sociedades modernas há profundas divergências sobre a concepção do bem-estar (incluído aqui qual esporte ou educação adequado a sua efetivação) que não podem ser impostas de forma doutrinária pelo Estado. Neste sentido, não cabe a uma dada política pública promover de forma arbitrária aquilo que determinados grupos acreditam que seja verdadeiro (VITA, 2000). Podemos admitir que foi para não adentrar nesse debate que o legislador constitucional procurou garantir, de

⁴ Para um melhor entendimento do papel da ambigüidade na constituição da política pública ver Zahariadis (2007).

⁵ Concepção geral, um juízo de valor, que serve como perspectiva de análise e julgamento para diferentes temas, Rawls (1992). Associação possível pode ser feita com as metanarrativas no campo educacional de Silva (1994).

⁶ “Nas sociedades modernas, diferenças entre concepções abrangentes mostram o quanto estas podem se tornar incompatíveis, conflitantes e mesmos irreconciliáveis. Na escola, isso repercute de modo especial. Assim existem diversificadas propostas de ensino, de métodos e recursos pedagógicos para se formar pessoas. Na difusão dessas propostas, ocorrem disputas entre diversas matizes de concepções individualistas e comunitaristas de formação moral (MARQUES, 1998). John Rawls propôs uma concepção de esfera política, baseada na razão prática, que possibilita refletir a respeito da divergência dessas concepções no espaço público.” (SILVA, 2007, p. 45).

forma *lato sensu*, o direito ao esporte. Em nenhum momento ele absorveu na norma constitucional uma determinada doutrina abrangente sobre o valor ou não do esporte educacional ou de alto rendimento. No Art. 217 está previsto que *É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um [...]*.

O debate em torno de qual o significado de esporte educacional está, em boa parte da literatura, permeado por uma determinada doutrina abrangente que acaba por constituí-lo, do ponto de vista do discurso pelo menos, como portador de princípios formadores *suis generis*⁷. Essa estratégia discursiva busca estabelecer uma nítida distinção dos princípios que regulam o esporte de alto rendimento que está associado, invariavelmente, ao desenvolvimento da sociedade capitalista⁸. A partir dessa perspectiva, o esporte educacional só pode ser experimentado enquanto tal, se assumir valores em oposição àqueles trazidos pelo esporte de alto rendimento, comumente associado a um determinado modelo de sociedade (capitalista e excludente). Lencert (1984) resume bem a fragilidade dessa análise quando afirma que o esporte de lazer também conhece a ambição, e a obsessão pela vitória não resume todos os projetos a serem experimentados pelo esporte com vista à profissionalização (alto rendimento).

A Lei 9.615/98 estabelece que o esporte educacional é aquele praticado pelo sistema de ensino e em formas assistemáticas de educação. No que diz respeito ao sistema de ensino, é aquele praticado no interior das escolas, podendo ser ou não nas aulas de educação física. Se considerarmos a educação no seu sentido *lato*, como um processo permanente envolvido em diferentes esferas das relações interpessoais, o que escaparia a esse enquadramento? As escolinhas de formação esportiva com vista ao alto rendimento não deixam de ser uma forma assistemática de educação. Essas escolinhas esportivas são espaços de formação em que a criança aprende uma determinada modalidade esportiva com base em regras nacionais e internacionais. Apesar de perspectivar o resultado, suas atividades seguem a necessidade de se conquistar muitos adeptos. Essa estrutura cumpre duas funções, viabilizar financeiramente o programa (critério fundamental nos esportes mercadorizados) e ampliar a base de praticantes, regra básica para a prospecção de talento. Esse processo não se dá automaticamente, é necessário um longo processo de formação, de

⁷ Dada a oposição binária que, muitas vezes, é feita com o esporte de alto rendimento, imagina-se que esse esporte não haja comparação de rendimento, portanto não tem competição, não haja qualquer tipo de regulamentação, portanto sem acordo sobre as regras, e não seja refém a racionalização de meios e técnicas.

⁸ O esporte não surge com o nascimento das relações sociais capitalistas (daí vem à preocupação com a competitividade do esporte). Jogos de competição foram inventados a mais de 2 mil anos (BENTO, 2004). O incremento que é dado ao esporte com a modernidade a partir do desenvolvimento da técnica e da maximização do desempenho não sepultou outras formas de sua manifestação (HOBSBAWN, 1984).

educação em que essas regras podem ser, do ponto de vista da aprendizagem, flexibilizadas com vista ao cumprimento de um determinado objetivo e, mesmo assim, o programa continuar focado no alto rendimento. Como revela Kamii e DeVries (1991), muitas vezes, no processo de aprendizagem, é preciso flexibilizar suas regras e dinâmica para que ele respeite a capacidade de compreensão do praticante. Portanto, não há pressão externa, de uma federação, confederação ou uma doutrina abrangente, para que o processo de aprendizagem siga um determinado sentido, como propõe certas versões institucionalistas do esporte⁹. Cabe destacar também, que a adesão se dá de forma voluntária, diferente quando essas mesmas crianças estão nas aulas de educação física em que a margem de escolha do que fazer é estabelecida pelo programa da escola e pelas limitações do ponto de vista da infraestrutura¹⁰. No caso das escolinhas, o praticante usufrui de uma liberdade para fazer escolha quanto ao acesso que não está e não pode ser garantida nas aulas de educação física.

Mas, a mesma lei apresenta expressões pouco consistentes do ponto de vista do sentido que acabam abrindo espaço para disputas em torno de doutrinas abrangentes que impactam o PST. Seletividade, competição e melhora do desempenho motor são facilmente associados ao sistema capitalista que imprimiria o princípio do rendimento absoluto em todas as suas ações. Autores como Korsakas e Rose Jr. (2002) chegam a apontar que essa perspectiva inaugura uma pedagogia do rendimento, portadora de múltiplos vícios e de valores não autorizados. A versão institucionalista trazida por Bracht e Almeida (2003), principalmente no debate em torno do esporte na escola, garante supremacia dos princípios do rendimento, da competição, da comparação do rendimento, da regulamentação rígida, do sucesso esportivo e da racionalização de meios e técnicas como intransponíveis, independentemente de qualquer cenário a ser experimentado. Não há espaço ao sujeito para reconstruí-lo a medida de sua necessidade ou interesse (liberdade para se fazer escolhas), ele sempre permanecerá refém de uma superestrutura. Por essa associação Atahyde (2009), ao fazer uma análise do PST em Brasília, considera que o programa reproduz o modelo hegemônico de esporte ao perceber a existência de certos

⁹ Bracht e Almeida (2003).

¹⁰ Segundo o Relatório do TCU de 2006, 52% dos núcleos do PST estavam dentro de escolas. Dessas, apenas 15% tinham quadra. No nordeste esse valor baixava para 6%. Se pensarmos que o conforto térmico é outro fator importante, abrigo à chuva ou a exposição ao sol, veremos que a realidade ainda é mais preocupante ainda. Nos clubes ou nas escolinhas privadas de aprendizagem esportiva (e até nas escolas da rede privada de ensino), essa realidade mitigada.

princípios que só são legítimos no esporte de alto rendimento e que aparecem em sua análise do programa¹¹.

Não dá para desconsiderar que esse discurso valorativo em torno do esporte ganhou espaço e conquistou grande adesão de parcela importante da comunidade acadêmica¹². Tornou-se um discurso poderoso capaz de pautar a direção de determinadas políticas públicas. Por conta disto, o texto de Gaya e Torres (2008), dentro do material *Fundamentos Pedagógicos para o Programa Segundo Tempo*, do Ministério dos Esportes, busca estabelecer uma distinção nítida entre o esporte educacional e o de alto rendimento de forma a fazer uma demarcação nítida capaz de orientar, principalmente os implementadores da política pública no cotidiano. Para tanto, os autores compartilham com algumas reflexões trazidas por Go Tani. Parece, nos argumentos desse autor, que o esporte educacional só pode servir a objetivos nobres, de formação integral e de cidadania, capaz de carregar o “educacional”, se ele dispensar premissas pretensamente vinculadas ao alto rendimento. Segue na mesma direção daqueles que empregam posições binárias na expectativa de demarcar, com precisão, as possibilidades do esporte educacional.

O primeiro argumento trazido por Tani (2007) versa sobre o caráter competitivo do alto rendimento e do espaço de aprendizagem do esporte educacional. A primeira observação é o fato do autor retirar a possibilidade de compreender a competição como um cenário altamente complexo que exige trato pedagógico, portanto, educativo. Neste caso, os argumentos piagetianos de Kamii (1991) sobre a construção desse entendimento são esclarecedores. Trata-la como uma questão menor não é uma opção adequada e nem creditar a ela os excessos e os exageros impressos por aqueles que conduzem o processo. Há uma série de conteúdos associados aos aspectos emocionais de uma disputa que precisam ser trabalhados pelo professor. Como afirma Kamii (1991), essa aprendizagem não é tranquila e precisa ser conduzida de forma a não associar derrota como sendo sinônimo de fracasso. Se assim fosse, apenas fracasso, milhares de crianças abandonariam a prática de algum esporte após o resultado de sua primeira competição. No entanto, quando tratada de forma inadequada pode trazer grandes transtornos à formação das crianças e deve ser combatida. Isto não significa estirpar a competição da experiência esportiva. Esse debate ganhou um novo fôlego quando a legislação, na impossibilidade

¹¹ Sua análise refere ao programa desenvolvido no Distrito Federal.

¹² Até o TCU foi capaz de emitir um julgamento sobre o tema; “Nesse sentido, é preciso evitar o emprego de abordagens excludentes, que privilegiem o esporte de alto rendimento e atividades tecnicistas, caracterizadas pelos treinamento repetitivo dos fundamentos de cada esporte, como passes, dribles e outros.” (Relatório TCU de 2006, p. 13).

sábria de não conseguir eliminar a competição da prática esportiva, tentou criar, por força de norma, uma nova distinção. A Lei 9.615/98 diz que o esporte educacional não deve haver a hipercompetitividade. Até sua constituição discursiva, não havia no debate acadêmico nacional um debate sobre o referido tema. Qual a métrica que vai da competição a hipercompetitividade? Foi uma tentativa esquemática e simplória em dizer quando a competição passa a ser um problema, quando ela escorrega do educacional para o alto rendimento. Há espaço no esporte educacional para aprender a competir e competir.

Go Tani também identifica que o esporte educacional é inclusivo e o de alto rendimento se ocupa com o talento. Essa proposição apresenta duas teses no mínimo problemáticas. Primeiro, o esporte educacional é inclusivo. Segundo, o esporte de alto rendimento só se ocupa do talento. Não é possível discutir sobre inclusão ou exclusão¹³ fora de sua variável focal (SEN, 2008). Castel (2006) aponta que os excluídos não são um grupo homogêneo. A partir de uma abordagem culturalista, Zaluar (2000) afirma que a exclusão não torna as massas homogêneas do ponto de vista de seus interesses. Em certos discursos, o esporte educacional torna-se cada vez mais inclusivo quando mais totalitário for. Neles, reza a cartilha do pensamento igualitarista, não há espaço para que outros desejos legítimos em uma sociedade plural sejam perseguidos. Do ponto de vista do desejo, variável focal importante para essa análise, a inclusão está carregada de exclusões. Alguns não são autorizados. Querer obter o domínio de uma determinada habilidade ou técnica passou a ser sinônimo de tecnicismo, como faz o Relatório do TCU de 2006. Segundo, ao dizer que o esporte de alto rendimento se ocupa apenas do talento, desconsidera-se todo o longo processo de formação do atleta profissional que, muitas vezes, não é considerado talento quando inicia sua aprendizagem esportiva. Por outro lado, não podemos considerar de forma igualitária, desrespeitando nossas diferenças, habilidades e desejos, que todos devam ser atletas medianos ou talentosos apenas para dizer que há inclusão. O processo educacional deveria se ocupar de garantir acesso as mais variadas formas de expressão da cultura para que cada um pudesse, livremente, descobrir e poder desenvolver o seu talento. Daí vem a importância da democratização da formação esportiva ou musical, por exemplo. O acesso a qualquer uma dessas formas culturais não pode ser definido pela classe social¹⁴, como ocorre hoje. A democratização do acesso é um

¹³ Para ver os diferentes sentidos da exclusão na literatura de educação física, ver Thomassim (2007).

¹⁴ A discorrer sobre a concepção liberal-igualitária de justiça distributiva, Vita (1999, p. 39) aponta que “O que se exige são instituições e políticas que tenham por objetivo neutralizar, tanto quanto possível, as contingências sociais e culturais que condicionam as perspectivas que cada pessoa tem de cultivar seus próprios talentos.”

dos pré-requisitos para o surgimento do talento em qualquer área. Se opor ao talento é se opor a uma diferença.

Numa sociedade liberal justa a classe social não pode interferir na distribuição de benefícios oriundos da cooperação social (VITA, 1999). Estudos com alunos de escolas públicas apontam que 90% das crianças de 7 a 14 anos não tiveram acesso a prática esportiva sistematizada (GAYA e TORRES, 2004). Ao contrário, no estudo de Guedes (2002), esse resultado, nas classes A e B, é de 50%. No trabalho de Vianna, Rígido e Ferreira (1999), com crianças moradoras de favelas, os autores identificaram que 73% dos meninos se inscreveram em clubes esportivos para aprofundar o aprendizado de uma determinada modalidade esportiva. Para as meninas esse valor foi de 53%. O discurso da inclusão está servindo para impedir que direitos¹⁵ legítimos (de aprendizagem) não sejam conquistados por todos.

Outro argumento trazido pelo autor é que o esporte educacional se orienta para uma aprendizagem esportiva ampla, enquanto que o alto rendimento para a especificidade de uma modalidade. Por mais que a diversidade esportiva amplie a capacidade de comunicação, por garantir um número maior de ferramentas (habilidades) para se comunicar com diferentes grupos de esportistas¹⁶, não cabe ao Estado fazer esse tipo de imposição, a não ser que a estratégia seja o aprisionamento da criança pobre dentro do projeto social.

A diversidade de práticas é um direito e nunca pode ser interpretada como uma imposição por critérios pretensamente educacionais, como se esse argumento tivesse acima do bem e do mau. Não é à toa que o debate curricular sobre o processo de seleção dos conteúdos, como o que ensinar nas aulas de educação física, sempre está envolto em arbitrariedade e culturas são permanentemente negadas (SANTOMÉ, 1993). O esporte de alto rendimento não é uma camisa de força e nem dispensa os alunos das aulas de educação física onde deve ocorrer a formação corporal ampla. O direito a uma aprendizagem ampla ou específica, fora do processo formal de educação, pressupõe escolha feita pelo sujeito e não pelo Estado.

Enfatizar também que no esporte educacional o processo é valorizado e que no alto rendimento o que interessa é o resultado, é apagar o que há de resultado no processo e o que há de processo no resultado. Entendo que o domínio de um determinado esporte se inicia com a aprendizagem dos primeiros movimentos da modalidade e se finda quando é

¹⁵ Kowarick (2002) compreende a exclusão como o resultado da despossessão de direitos.

¹⁶ A aprendizagem esportiva teria o mesmo sentido da aprendizagem das línguas.

dado o direito desse aprendiz de experimentar, como direito e não como obrigação, as suas capacidades num ambiente de competição. Entendo também, que o talento é o resultado de um longo processo de amadurecimento e de aprendizagem, que não envolve apenas os componentes ditos físicos.

E, por último, dizer que o esporte educacional [...] *resulta na difusão e disseminação do esporte como patrimônio cultural*, em oposição à inovação técnica e tecnológica, é utilizar um conceito de cultura no mínimo restritivo. Há possibilidade de excluirmos do patrimônio cultural uma nova técnica que permitiu uma nova dinâmica a um determinado esporte? Enfim, são argumentos que não ajudam a estabelecer as diferenças substantivas entre uma e outra.

Um outro argumento bastante controverso é apresentado no texto de Gaya e Torres (2008) sobre a pretensa natureza pedagógica do esporte educacional, em oposição ao esporte de alto rendimento: [...] *a definição clara dos valores educativos que pretende partilhar no plano pedagógico*. (p. 62). Mesmo que seja numa direção oposta ao que acredito como valor educativo, como aquele que sustenta a doutrina liberal, é possível dizer que um esporte que reforce o individualismo não seja educativo? Essa visão também é partilhada por Bracht e Almeida (2003) ao autorizarem apenas a perspectiva crítica de educação a possibilidade do trato pedagógico do esporte. A pedagogia, como um dispositivo estratégico de regulação e governo, sempre estará atuando de forma a tutelar a liberdade do educando (SILVA, 1996), não há saída honrosa para esse debate (MARSHALL, 1994). Os valores a serem ensinados não estão presos ao que se pretende ensinar, é colocado lá, livremente, pelo agente responsável pelo ensino. A margem discricionária, principalmente nos espaços educativos públicos, é sempre elevada para conduzir os valores educativos (felizmente).

O esporte é um instrumento importante à formação educacional independentemente da perspectiva a ser analisada (educação, lazer ou alto rendimento). O despertar emocional, no sentido que é dado por Dunning (2003), permite experimentar sensações com forte poder de atração junto ao público infantil e juvenil. Dessa forma, não podemos restringir apenas ao esporte educacional a prerrogativa de se utilizar de valores educativos. Entender esse valor educativo como um processo genuíno de um dado modelo de sociedade que se pretende alcançar é uma ilação incompatível com a natureza das sociedades pluralistas modernas. Nelas, como alerta Vita (1993), há profundas divergências sobre a concepção de bem-estar (que envolve uma dada compreensão de educação ou esporte), não cabendo ao Estado oferecer tutela. Ou, como refere Rawls

(1992), as razões públicas não podem aceitar que as concepções do bem sejam reféns de doutrinas abrangentes¹⁷.

Como pudemos perceber, o predicado educativo não pode ser atributo apenas a um tipo de esporte, como pretende o PST. Onde há aprendizagem há um ato educativo acontecendo. Os conteúdos esportivos (tratados aqui como um direito) como as habilidades motoras envolvidas, as técnicas (que deveria ser interpretado como um direito), as táticas, os elementos emocionais envolvidos na comparação de rendimento e os elementos éticos envolvidos no esporte são comuns ao esporte educacional e de alto rendimento. A maximização do rendimento (a possibilidade de alcançar o máximo possível de uma determinada aprendizagem) é um direito cuja opção é exclusiva do praticante e não do Estado. O esporte fora das aulas de educação física é um direito e não uma obrigação; não é a única fonte de desenvolvimento da criança e não resume todos os projetos de inclusão de uma sociedade. Porém, essa ambigüidade em torno do esporte educacional cumpre uma função estratégica para o desenvolvimento do programa se ajustando as pautas que são trazidas pelos parceiros, pelos burocratas da ponta e pelos estudantes dentro da margem restrita que o programa permite (modalidades esportivas predeterminadas). No mesmo sentido, a aprendizagem do esporte de alto rendimento deveria ser vista como um direito em que o acesso, principalmente às crianças mais pobres, deveria ser franqueado pelo Estado.

2.3 PST: democratizar o quê?

Um outro ponto do programa que requer uma atenção especial diz respeito a noção bastante rarefeita que o programa traz sobre o significado da democratização do acesso ao esporte educacional, seu objetivo principal. Vamos pensar no acesso ao esporte educacional como um dos objetivos das aulas de educação física. Se considerarmos que a aula de educação física é um componente curricular obrigatório da educação escolar, poderíamos questionar que motivos levariam os sistemas de ensino a não ofertá-la (justificando assim a democratização das aulas de educação física e, por conseguinte, dos esportes). Poderia ser por falta de profissional qualificado e, neste caso, o programa

¹⁷ Infelizmente temos poucos estudos sobre a discricionariedade do burocrata da ponta de forma a compreendermos a diversidade de posições que se apresentam no ensino do esporte, independentemente de ser educação ou alto rendimento.

ajudaria muito pouco a democratização do esporte. Mas, também poderíamos pensar que o acesso a um profissional qualificado, professor de educação física, ainda não é garantido na primeira parte do ensino fundamental na maioria das escolas públicas brasileiras. Neste caso, a democratização estaria associada a uma política de estímulo as redes públicas de ensino a contratarem o profissional especializado para desenvolverem o conteúdo esportivo ao longo do ensino fundamental. Nos dois casos, a garantia da aprendizagem esportiva não seria alcançada com o programa que depende do desejo e das possibilidades das instituições parceiras em conveniarem como o PST, mas sim da existência de um profissional que possa garantir a aprendizagem esportiva através da escola. Essa democratização seria muito mais efetiva tendo em vista a universalização do acesso das crianças à rede de ensino, se garantíssemos o direito à aula de educação física durante 13 anos.

Podemos pensar também a democratização do acesso à cultura esportiva, em termos do número de modalidades que estão disponíveis na sociedade, identificando a sua distribuição junto às crianças de todas as classes sociais. Nesse caso, a democratização estaria associada a alcançar determinadas práticas esportivas àqueles que não têm acesso. Porém, salvo em alguns projetos especiais, o PST se propõe a replicar aquilo que está previsto como conteúdo de ensino em muitas escolas públicas brasileiras: o ensino do futebol/futsal, do vôlei, do handebol e basquete, os esportes coletivos. Parece existir, na forma como está dada na Teoria da lista objetiva de Partif, um elenco de práticas boas independente do julgamento dos participantes (VITA, 1995). No relatório produzido por Sousa *et al.* (2010), essas modalidades foram responsáveis por 88,3% da primeira e segunda opção. Se os alunos são os mesmos e se os conteúdos também o são, o que está sendo democratizado com o PST?

Os núcleos devem optar por duas aprendizagens coletivas e uma modalidade esportiva individual. Dentre as individuais são sugeridas: ginástica rítmica/artística/olímpica, atletismo, canoagem, vela, remo, capoeira, lutas, natação e tênis de mesa. Porém, como destaca Sousa *et al.* (2010), há uma baixa adesão a essas modalidades individuais (15,4%). Como justificativa, os autores apresentam que a oferta do programa não estaria sendo atendida, o mesmo já havia sido apontado no Relatório do TCU de 2006, ou a adesão a essas modalidades não estariam sendo feita como o esperado (modalidades que não corresponderiam ao pacote de preferências dos beneficiários). Por outro lado, muitas dessas aprendizagens não são compatíveis com o mobiliário escolar como a canoagem, a vela, o remo e a natação, o que comprometeria também sua oferta.

Portanto, sua democratização, no caso do último exemplo, dependeria de investimentos que até o presente momento não foram feitos na escola pública brasileira e nem pelo Ministério dos Esportes, apesar dessa preocupação estar presente no programa por conta do Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte (2007-2010): *Ampliar e qualificar a infraestrutura de esporte e do lazer no país*; e como objetivo específico do programa, *oferecer condições adequadas para a prática esportiva educacional de qualidade*. No caso da canoagem, da vela e do remo, a localização geográfica da população alvo é um dos determinantes de sua experimentação. Dificilmente conseguiríamos uma justificativa razoável para exigir que o Estado garanta o acesso a uma determinada modalidade só porque ela consta no pacote de interesse de um sujeito.

Entendo que o ponto de partida para a democratização do acesso ao esporte é apontar de maneira muito clara o que é que não está sendo garantido às crianças, principalmente as vulneráveis (público alvo do programa) que, por não poderem comprar no mercado esse serviço, perdem mais em não ter no seu pacote de satisfação (bem-estar) uma determinada modalidade esportiva. Não há dúvida que optar por um fundamento subjetivista, do tipo utilitarista de bem-estar, acarreta em elevados custos ao Estado. Mas, como foi apontado por Sousa et al (2010), isso já é feito com as modalidades individuais, dada à baixa adesão. Há espaço para pensarmos no mobiliário como um fator desestimulador dessas atividades e de entrave para a democratização das modalidades individuais? Nesse caso, a política deveria ser priorizada numa outra direção, na construção e qualificação de mobiliário esportivo das escolas públicas e não ficar refém da existência ou não de emenda parlamentar para sua afetivação, como sinaliza o Relatório do TCU de 2006.

Rawls (1992) faz uma crítica bastante dura às posições subjetivistas do bem-estar. Para o autor, se alguém não tiver acesso a um conjunto de bens sociais básicos não poderá ter preferências e fazer escolhas. Avaliando sob essa perspectiva, alguém que não tem acesso a uma modalidade esportiva não poderá fazer escolhas genuínas. Sua preocupação central está associada à doutrina chamada por muitos neo-contratualismo, que busca construir as bases para uma distribuição justa, porque equitativa, dos bens. Essa distribuição equitativa ampliaria o campo de liberdade, promovendo, por conseguinte, o bem-estar. O ponto de partida é o reconhecimento de que as sociedades democráticas não têm conseguido fazer uma distribuição equitativa dos bens de forma a garantir o contrato social – há boas razões para se pensar a distribuição das modalidades esportivas como uma delas. Rawls (1992) sugere que um pacote de bens primários seja garantido para alcançar o

bem-estar de todos¹⁸, assim como propõe o PST. Diante da diversidade de bens esportivos essa solução não diminui as dificuldades e os embaraços de tal concepção. Mas, parece evidente, que reproduzir aquilo que já é experimentado nas aulas de educação física acaba-se ampliando a desvantagem e a desigualdade e isso não pode ser associado com democratização. Nesse caso, os investimentos do programa seriam para amplificar as desigualdades e não para aplainá-las.

Diante dessa realidade, poderíamos pensar então nas críticas que Amartya Sen faz ao modelo desenvolvido por Rawls. Igualar bens primários não leva à igualdade de liberdades substantivas usufruídas. 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. Duas pessoas que possuem o mesmo pacote de bens primários podem ter liberdades diferentes para buscar sua concepção de bem-estar. Nesse caso, o sucesso estaria associado ao acesso a uma determinada aprendizagem e o direito de experimentá-la em situação de competição inclusive, não como uma imposição, mas como um direito.

A democratização de preferências depende da garantia do acesso a um conjunto de práticas esportivas diversificadas e de objetivos (o esporte para alcançar a participação em competições ou simplesmente para garantir ferramentas para a socialização no âmbito do lazer). Para que as escolhas se ajustem a diferentes níveis de necessidades e de satisfação é necessário oferecer um leque de opções adequado a capacidade de investimento do Estado. Ofertar a aprendizagem do surfe, em ambientes em que não há mar, exige a construção de equipamentos com ondas artificiais que são caros. Há determinados desportos, realizados no hemisfério norte, durante o inverno, que necessitam de certas condições climáticas que não são facilmente reproduzíveis em outros ambientes. Isto não significa que outras modalidades, com menor custo, como a construção de salas para judô, não possam ser experimentadas e garantam assim uma diversidade maior de aprendizagens esportivas.

A diversidade da experiência esportiva, que são capazes de oferecer inúmeras possibilidades motoras, é um elemento central desta análise. Essa premissa é compartilhada por Marques (2002) ao apontar a necessidade de garantir o direito ao acesso

¹⁸ Acesso a bens primários e diversidade constituiriam o terreno das desigualdades justas (KERSTNETZKY, 1999).

a diferentes modalidades, jogos e competições. Um pacote mínimo, nos moldes propostos por Rawls, deve ser pensado em termos de amplitude de aprendizagem a partir do que já é ofertado nas aulas de educação física. Quando maior for o número de modalidades à disposição, principalmente quando comparado com aquilo que é experimentado com as crianças não vulneráveis (o não acesso a bens esportivos usufruídos por quem não é vulnerável), maiores serão as chances de que necessidades e interesses sejam satisfeitos. Não é esta a realidade experimentada por aquelas crianças cujas famílias procuram garantir acesso ao judô, natação, equitação, tênis, *skate*, vela, *paddle*, *badminton*, escalada esportiva, ginástica olímpica e patinação, para ficar apenas em alguns exemplos? A desmercadorização da prática esportiva deve ser um objetivo para aqueles projetos políticos preocupados com a desigualdade de acesso a bens sociais raros. Democratizar aquilo que já se tem acesso, como faz o PST, é amplificar as desigualdades.

Garantir acesso a uma variedade de práticas esportivas é uma condição para a justiça social e que a posição social não pode ser o elemento definidor dessa possibilidade. Nesse sentido, o conjunto de modalidades disponíveis em uma determinada realidade deve ser um balizador desse debate. Dificilmente um indivíduo poderá ter preferência por algo que está distante de suas possibilidades, algo que ele não vê ou vislumbra como oportunidade real (VITA, 1995). Portanto, não haverá democratização esportiva sem a ampliação do número de modalidades à disposição das crianças e dos jovens em condições objetivas de sua realização em termos de acesso, e de objetivos a serem perseguidos. Nesse caso, submeter uma política de democratização esportiva a capacidade de oferta dos parceiros, como faz o PST, pode contribuir muito pouco com a democratização pretendida, principalmente nas regiões mais pobres.

Por outro lado, como bem destaca Vita (2000), aqueles que esperam pouco da vida podem ter desejos facilmente satisfeitos (como, por exemplo, a oferta de um pacote de bens esportivos associados àquelas modalidades que já são experimentadas na escola e que não permitem a participação em circuitos competitivos). O esporte mercadorizado garante o acesso a uma gama de experiências (em termos desportivos e de interesse da aprendizagem) que acabam pautando uma distribuição desigual desse patrimônio cultural. Essas aprendizagens, por não se constituírem como imposições, permitem fazer escolhas que vão do lazer ao alto rendimento. Ao contrário, a escassez de recursos acaba por inviabilizar a efetivação do direito (BOLDT e KROHLING, 2009), nesse caso, acesso ao patrimônio esportivo em condições de igualdade com aqueles que possuem recursos para contratar esse serviço no mercado.

Sendo o esporte um direito social necessário ao desenvolvimento infantil e juvenil, e a diversidade de experiências uma condição para se fazer escolhas (podendo ser na forma de um pacote mínimo), precisamos pensar em uma medida de distribuição justa a qual permita (como possibilidade) alcançar uma maior diversidade de atividades. No entanto, tal medida, por si só, não garante capacidades para realizar funcionamentos, como aponta Sen (2008). Isso porque, as escolhas são fortemente influenciadas por recursos, talentos, autoestima, iniciativas e expectativas anteriores e não somente pelos meios, como propõe Rawls (1992). Porém, não podemos negar que a distribuição desigual dos meios é fator limitador da liberdade – oportunidade real para fazer o que se valoriza, bem como a aprendizagem que permite usufruir de um determinado bem que se deseja, a capacidade seniana.

Diante da diversidade de experiências esportivas e da inexistência de um patamar máximo de distribuição de um determinado bem, como poderemos construir uma concepção de democratização ou justiça social associada ao esporte? Acreditamos que a desigualdade mais comprometedora diz respeito às limitações de acesso (diversidade de esportes) e de objetivos [impossibilidade da escolha de objetivos (como a profissionalização¹⁹)], algo que está presente no PST.

2. 4 O esporte como coadjuvante da política de esporte

Um outro ponto não menos problemático diz respeito ao discurso que dá sustentação ao PST. Diferente de uma abordagem culturalista, que teria como objetivo o acesso as mais variadas formas de expressão da cultura esportiva como um direito por si só, o PST absorve aquela velha narrativa que acentua mais o predicado do que o sujeito. Em um de seus objetivos está expresso: *contribuir para a diminuição da exposição aos riscos sociais (drogas, prostituição, gravidez precoce, criminalidade, trabalho infantil e a conscientização da prática esportiva, assegurando o exercício da cidadania)*. Noutro objetivo está: *contribuir para a melhoria da qualidade de vida (auto-estima, convívio, integração social e saúde)*.

Apesar da leveza do verbo inicial “contribuir” acaba-se estabelecendo uma associação entre determinados riscos sociais e o esporte que induzem a um raciocínio

¹⁹ Nesse caso, assim como em tantas outras áreas, a seletividade é um processo inevitável e que o preparo para enfrentar essa situação deve ser realizado e não evitado.

equivocado. São problemas naturezas distintas que não se pode estabelecer uma relação de causa e efeito. Muitas vezes esses argumentos servem de plataforma para projetos ambiciosos como livrar as crianças da criminalidade e/ou drogadição²⁰. Nesse sentido, o PST assume como possibilidade tomar o esporte como ferramenta de uma dada regulação do comportamento infantil e juvenil. Ao fazer isso, aceita, sem rodeio, premissas conservadoras (PATO, 2007). O grande problema desse discurso tem sido sua utilização como desculpa para regradar a vida dos pobres, através da supervisão ostensiva de suas vidas. No entendimento de Wacquant (2007), essa dinâmica está inscrita num movimento global na luta contra a criminalidade, uma forma de panoptismo social em que o Estado deve acompanhar de perto e vigiar seu público alvo prioritário²¹: os pobres, reconhecidos, pelo discurso liberal, como portadores de desvios morais.

Dessa forma, o programa não busca fazer uma inversão no sentido de garantir a autonomia e valor ao campo esportivo. Conduz a sociedade a aceitar uma determinada ideia sobre o valor do programa que coloca o esporte como coadjuvante na agenda de política pública (ALVES e PIERANTI, 2007). A autonomia administrativa, ser gestada por um ministério exclusivo, não foi suficiente para garantir independência e altivez ao discurso esportivo. Independentemente do seu valor social, que não carece desses predicados, o PST não reconhece o valor do esporte deslocado dos predicados a ele atribuído.

Com isso, mais uma vez na história dos esportes do Brasil, se recupera a gestão moral da pobreza como política pública esportiva²². Para todos esses discursos justificadores, a criança seria afastada do acesso ao esporte se a realidade não apresentasse os problemas destacados no predicado. Parece-nos pouco evidente que isto possa acontecer. Crianças procuram o esporte não para satisfazer necessidades e preocupações que são colocadas pelo mundo dos adultos, portanto externa aos seus desejos, mas em busca de diversão, excitação e de aprendizagens que reconhecem como boas para si.

²⁰ Manual do Programa Segundo Tempo de 2007: “Tem como finalidade o desenvolvimento de valores sociais, a melhoria das capacidades física e habilidades motoras, a melhoria da qualidade de vida (auto-estima, convívio, integração social e saúde), a diminuição da exposição aos riscos sociais (droga, prostituição, gravidez precoce, criminalidade, trabalho infantil) e a conscientização da prática esportiva, assegurando o exercício da cidadania.”. (p. 5). Não deixa de ser interessante a noção de risco, apesar de centrada no indivíduo, de Akerman e Bousquat (1999).

²¹ A carga horária prevista no PST, de 2h a 4h de atividades diárias 3 vezes por semana, e o acesso às atividades complementares como o reforço escolar, programa cultural e reforço alimentar, não podem ser interpretados como uma obrigação da criança.

²² Apesar de focar o aspecto educacional, no texto “Escolas cheias, cadeias vazias: notas sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro” Patto (2007) captura o sentido que sempre foi dado a esse discurso desde os tempos do Império. Perspectiva conservadora também criticada por Melo (2005).

Por outro lado, e talvez o que interessa mesmo, é que essa idéia, o esporte como uma instituição capaz de fazer “curas milagrosas”, possui um forte apoio junto à sociedade, capaz de angariar apoio²³. Apesar desse discurso incorrer em inconsistências teóricas, ele possui uma força que mobiliza atores políticos. Daí vem a importância das idéias para os paradigmas mais contemporâneos de análise das políticas públicas. Essas ideias servem de elo de ligação entre uma necessidade coletiva difusa (não está em questão a relação causa e efeito das justificativas), construída e projetada como tal, e os interesses da classe política em demonstrar capacidade de resposta a essas demandas. Nesse sentido, o programa cumpre uma função importante, menos pelos predicados que apresenta ou de sua pretensa perspectiva educativa e mais pela capacidade de articular a agenda política com demandas da sociedade. Dar mais atenção às crianças é uma delas.

2. 5 Conclusão

Apesar do esporte de alto rendimento ser reconhecido por uma determinada vertente do pensamento crítico na educação física como portador de muitos vícios²⁴, por conta de uma associação automática a sociedade capitalista excludente, não cabe a uma determinada comunidade, a margem do que apresenta o ordenamento constitucional, o que pode ou não ser garantido como um direito. Pimentel (2007) é um desses autores que assume essa posição ao apontar como direito a ser garantido pelo Estado apenas aquelas práticas que tiverem compromisso com a formação da cidadania. Esquece o autor de que a cidadania se fortalece com acesso a direitos. Limitar a formação da cidadania apenas a uma dada doutrina abrangente, só pode ser aceita dentro de uma perspectiva autoritária do pensamento político igualitarista²⁵ ao vislumbrar, a despeito do que diz a Constituição Federal, que o esporte de alto rendimento não pode ser alcançado a um determinado público, pois sua formação cidadã será afetada.

A Constituição Federal de 1988 seguiu na direção de garantir ao desporto o status de direito social. Em seu art. 217 estabelece que *É dever do Estado fomentar*

²³ Ferreira, Cassiolato e Gonzáles (2009, p. 25) apontam que “Os sérios problemas que afetam os jovens são de outra natureza, exigem uma intervenção diferenciada, e para eles o PST não parece figurar enquanto uma solução apropriada.”

²⁴ Para uma análise nesta direção ver Korsakas e Rose Jr. (2002).

²⁵ Faz parte desse pensamento, definir o que é justo ser apreendido [e o que não deve ser] a partir de certa autoridade (VITA, 1999). Geralmente alguém define, mediante critérios pouco democráticos, o pacote a ser disponibilizado, na base do “eu sei o que é melhor para você”.

práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um [...]. As práticas formais seriam aquelas oriundas de uma ação intermediada por um agente formador: professor ou técnico. O desporto não formal, aquele cuja realização não é intermediada por um agente formador, é aquele praticado livremente nas ruas, praças e parques de nossas cidades onde prevalece a liberdade lúdica e a autonomia do praticante. Sendo assim, o não acesso às práticas esportivas formais e não formais, por si só, denuncia uma injustiça, uma exclusão e a constituição de uma desvantagem. Nesse sentido, a norma impõe um desafio à sociedade brasileira: garantir acesso e permanência ao desporto formal (podendo ser de alto rendimento) e não formal a todos através de políticas públicas.

Dentro das três dimensões assumidas como possíveis para experimentação esportiva (educação, lazer e alto rendimento) é o alto rendimento que apresenta grandes desvantagens de acesso tornando-se, por conta disso, num bem social raro. Aceitar a premissa que nega o direito ao acesso ao esporte de alto rendimento, sem contestação, como faz o PST, coloca o Estado como um ente capaz de definir o que é legítimo a ser aprendido, algo incompatível com os objetivos de uma sociedade democrática. Estar excluído de um bem social raro, como a experimentação de um esporte com vista ao alto rendimento, não poderia ser combatido com uma política pública de acesso a essa prática? Ou será que a exclusão, muitas vezes interpretada como uma metanarrativa autoexplicativa e totalizadora, reúne todas as possibilidades de experimentação do alto rendimento, só pode ser explicada a partir da perspectiva da relação capital/trabalho? Ou, as múltiplas desigualdades, como refere Dubet (2001), podem apontar para múltiplas exclusões? E, nesse caso, havendo crianças excluídas de um direito, como a aprendizagem com vista ao esporte de alto rendimento, como seria feita sua inclusão? Será pelo mercado?

3. CAPÍTULO II

O sentido da vulnerabilidade.

Com efeito, o futuro da solidariedade humana depende da recusa combativa dos novos pobres urbanos a aceitar a sua marginalidade terminal dentro do capitalismo global. (DAVIS, 2006, p. 201)

A expressão vulnerabilidade, como forma de apontar o risco social, possui uma força discursiva muito grande do ponto de vista político, capaz de produzir agenda, apesar de apresentar muitas fragilidades ou limitações quando a transportamos para o campo empírico. Há um consenso no debate político de que este é capaz de indicar, no final do processo de representação, indivíduos ou grupos que devem obter uma atenção especial por parte das políticas públicas. Portanto, compreender esse cenário torna-se útil para desenvolvermos reflexões que possam dar maior consistência á análise da política pública.

Esse tema passou a pautar o debate acadêmico brasileiro, de uma forma mais intensa, a partir da década de noventa, dentro de um período histórico de grande disputa em torno das políticas sociais no Brasil²⁶. Para além do que foi proposto pela agenda neoliberal, a focalização – a eficiência dos gastos públicos – significou a busca e a localização daquele portador de maiores dificuldades na garantia do seu bem-estar social. Ser vulnerável ou encontrar-se em situação de risco social era a senha para a implementação de políticas públicas nas mais diferentes áreas. Por conta disso, diferentes áreas passaram a fazer uma análise particular do que era possível ser interpretado como vulnerabilidade.

Atento a essa temporalidade, Busso (2001) identifica que o tema da vulnerabilidade está em pleno processo de construção teórica. Diante desse alerta e da centralidade desse debate para o estudo aqui proposto, uma adequada compreensão desse contexto impõe alguns desafios importantes. É pequeno o volume de trabalhos que têm como tema central a vulnerabilidade. Por outro lado, ele aparece de forma periférica – como se os problemas associados a esse conceito já tivessem sido superados – em diferentes trabalhos que discutem pobreza e desigualdade. Nesse caso, a vulnerabilidade

²⁶ É preciso se ter cuidado com esse argumento, pois, como revelam Avelino, Brown e Hunter (2007) não há uma relação causal entre globalização e diminuição de gastos na área social.

aparece como elemento auxiliar ou complementar para a análise da realidade social e não como um tema central para o seu entendimento.

Apesar de este trabalho não se propor a fazer uma varredura na literatura com objetivo de apresentar diferentes conceitos, acreditamos ser pertinente e esclarecedor apontar aqui aquele elaborado por Kaztman (2000). Em decorrência de suas reflexões sobre capital social, o autor predica o caráter social ao tema em pauta. Como veremos mais adiante, essa sinalização não é apenas alegórica.

Por vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo. (p. 281)

Em linhas gerais, a vulnerabilidade é identificada em situações ou contextos em que grupos, famílias ou indivíduos encontram-se em condições de desvantagem, marginalidade ou exclusão. Dentro de um gradiente de dificuldades, vulnerável é aquele que se encontra na ponta extrema do processo de exclusão e que passa a receber atenção por parte do Estado. Nesse sentido, o processo de significação da vulnerabilidade também é resultado de uma disputa política que busca não apenas conhecê-la, mas também definir o papel do Estado na superação desse problema: do acolhimento à exclusão espacial (segregação ou prisão) ou à exclusão física (eliminação). Sem essa realidade, não haveria a necessidade de sua identificação.

A natureza e a força dessa identificação (conceito) estão em adensar, em uma única expressão, um dado fenômeno que necessita ser interpretado, codificado, conhecido. Seguimos uma tradição de que, quanto mais nos debruçamos para estabelecer os limites daquilo que buscamos conhecer, mais nos apropriamos de nosso objetivo. Por outro lado, não podemos esquecer que é muito comum se utilizar desse discurso justamente para estabelecer determinadas relações de poder, transformando nosso objeto de conhecimento em objeto de poder [a supervisão panóptica das populações pobres a que se refere Wacquant (2001b)]²⁷.

O vulnerável é uma construção social diretamente articulada com a necessidade do poder público de identificar aqueles que se encontra em condição prioritária do

²⁷ O pensamento foucaultiano expressa, com bastante lucidez, os limites de uma atividade intelectual envolvida em complexas representações (FOUCAULT, 1992).

recebimento de algum bem ou serviço²⁸. Essa vulnerabilidade poderá ser definida a partir de critérios econômicos, como a renda per capita; através de critérios espaciais, ao ser morador de uma determinada região que sofre com o acesso de determinados serviços; ou como resultado da violência urbana. Como veremos abaixo, essas três possuem realidades bastante distintas, cada uma produzindo um determinado tipo de vulnerabilidade, mas podem atuar de forma combinada amplificando o risco social.

3.1 A vulnerabilidade socioeconômica

Uma das formas para se perceber a vulnerabilidade envolve a compreensão de dois fenômenos que estão associados quando analisamos a realidade social brasileira: a desigualdade e a pobreza. Apesar de cada um desses elementos apresentar uma complexidade singular, seus efeitos combinados acabam por transformar-se, muitas vezes, em uma verdadeira tragédia humana. É a partir desse contexto que o termo vulnerabilidade (restrito aqui ao seu aspecto socioeconômico) vai sendo capturado para dar amplitude e sentido às ações em torno das políticas sociais.

Não há como empreender uma análise mais precisa da vulnerabilidade sem compreender os efeitos da globalização, principalmente em um país marcado por um histórico de desigualdades como o Brasil. De uma forma ou de outra, esses efeitos misturam-se a fenômenos que têm origem em contextos históricos bastante distintos dos atuais. Somente por um ato intencional, podemos deixar de lado os efeitos (principalmente os simbólicos, assim percebo) da escravidão para o entendimento da realidade social. Também não se podem prescindir dos elementos tradicionais de constituição de nossa elite política (oligarquia, clientelismo, paternalismo) que se misturam àqueles que surgem para alicerçar o projeto de sociedade baseado no livre mercado.

Para a análise aqui pretendida, tampouco dispensamos a compreensão, mesmo que de forma rápida e sintética, das transformações da agenda econômica internacional, por conta do neoliberalismo, e de suas consequências para a realidade social de um país situado à margem do capitalismo central. Diferentemente do que faz parecer, tanto do ponto de vista gramatical como do das disputas políticas, o prefixo *neo* no termo

²⁸ Talvez, o mais interessante para construirmos uma certa ideia de vulnerabilidade seja nos associarmos às estratégias pragmatistas e centrar nossa atenção em que tipo de descrição da vulnerabilidade nos é útil (RORTY, 2000). Se o objetivo é a democratização esportiva a pergunta útil é: qual esporte que não é democratizado? Ou: que tipo de esporte não está disponível a todos?

neoliberalismo não transforma nenhuma das teses mais centrais do liberalismo clássico: a liberdade, o mercado e o papel que deve ser desempenhado pelo Estado nas sociedades modernas ocidentais (HARVEY, 2008). Podemos até dizer que ele recupera com maior intensidade seus alicerces após o esgotamento dos modelos de estado de bem-estar social (do keynesianismo, do *welfare state* europeu) e a derrocada do comunismo no leste europeu.

Porém, uma ressalva precisa ser feita sob pena de reduzirmos o debate a posições simplificadoras: nem o estado de bem-estar social nem o neoliberalismo podem ser reduzidos a um único modelo quando analisados empiricamente. Há uma série de consequências inesperadas que foram responsáveis por uma diversidade de experiências. As lutas políticas travadas em cada uma das sociedades, em torno desses projetos, impediram que a realidade social ficasse refém do modelo teórico que se apresentava como ideal ou hegemônico. Para Esping-Andersen (1991), o estado de bem-estar social europeu apresentou diferentes contornos por conta da dinâmica política de cada nação. Na mesma direção, Harvey (2008) destaca que a agenda neoliberal foi-se ajustando aos desafios políticos de cada país.

Contraditoriamente a premissa da liberdade, para as sociedades ocidentais, o único modelo que se permitia conviver num cenário de restrições políticas foi o neoliberalismo, inclusive, em alguns casos, com o uso da violência (HARVEY, 2008). As experiências recentes da história política dos países da América Latina (e nesse caso o Chile é emblemático) demonstram que o neoliberalismo pode prescindir da retração dos direitos políticos para impor sua agenda econômica de forma eficaz²⁹. Isso se deve porque algumas dessas experiências exigiam mudanças legais e institucionais para as quais o ambiente democrático produzia importantes pontos de veto (SANTOS, 2005).

Diante de um cenário de restrições políticas, para países como o Brasil, que necessitavam de recursos financeiros para fazer a rolagem da dívida e investir em infraestrutura, não foi difícil adequar-se a um lento regramento econômico orientado por organismos internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), para o financiamento das dívidas (desequilíbrios externos), e o Banco Mundial (BM), para

²⁹ Como referem Ribeiro e Mendes (2008), havia certo reconhecimento da Tese de Lee que dizia que a liberdade política, pelo menos até um determinado ponto, ajuda no desenvolvimento. A possibilidade de eliminar o componente político [em termos de disputas em um ambiente livre] era defendida abertamente por um dos mais importantes ideólogos liberais, Friedrich von Hayek. Em seu trabalho “O caminho da servidão”, o autor destaca o que segue: “No momento em que for dominada por uma doutrina coletivista, a democracia destruirá a si mesma, inevitavelmente. Não temos, contudo, a intenção de converter a democracia em fetiche. [...] Tampouco devemos esquecer que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob regimes autocráticos do que em certas democracias”. (HAYEK, 1987, p. 83).

garantir investimentos estruturais (NASSIF, 2008). Entretanto, diferentemente do que foi proposto por esses organismos, o tão propalado desenvolvimento das nações não veio. Vieram apenas, e mesmo assim até certo ponto, o crescimento econômico e o enriquecimento dos estratos superiores de todas as economias³⁰. Isso não impediu as elites políticas de seguirem em frente com a implementação da agenda neoliberal por meio dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) e, assim, garantirem as condições favoráveis para a acumulação capitalista (HARVEY, 2008).

No Brasil esses programas chegaram nas formas de estímulo a privatizações; desvalorização cambial; derrubada das barreiras protecionistas; redução dos subsídios agrícolas; enxugamento do setor público; reformas trabalhista e previdenciária; financiamento da dívida pública por meio de capital especulativo; desregulamentação financeira; redimensionamento dos programas sociais; e consequente retração dos gastos sociais. O Estado mínimo da agenda neoliberal deveria ser forte para acumulação capitalista e fraco para garantias sociais.

No entanto, não podemos reduzir o debate sobre a desigualdade apenas à perspectiva econômica. Isso porque a globalização não responde por todas as distorções produzidas por diferentes sociedades e cujo histórico antecede esse período³¹. A desigualdade de gênero e de raça são bons exemplos dessa realidade. O gênero e a raça surgem como ingredientes de uma complexa estrutura que produz múltiplas realidades quando combinada com a dimensão econômica.

Embora reconheçamos que a desigualdade é multidimensional, como propõe Santos (1997), nossa atenção aqui se volta para seu componente socioeconômico. Algumas teses têm tido muita dificuldade para dar uma explicação adequada para o que acontece no Brasil. Uma delas, em desuso, associava a desigualdade a um determinado estágio de desenvolvimento dos países: um regime discursivo que serve apenas para alimentar preconceitos. Caso contrário, como explicar que um país como a Costa Rica, com um PIB *per capita* equivalente a menos de 10% daquele dos Estados Unidos, possa ter uma expectativa de vida similar³²?

³⁰ Nos Estados Unidos, o percentual da renda nacional em poder do 1% mais rico passou de 8% pós-Segunda Guerra Mundial para 15% nesse período. O 0,1% mais rico pulou de 2 para 6%. Na Grã-Bretanha, o 1% mais rico pulou de 6,5 para 13% (HARVEY, 2008). Numa escala global, esse fenômeno pode ser percebido da seguinte forma, como apresenta Santos (2005): o quinto mais rico da população mundial detinha, em 1960, 30 vezes mais recursos que o quinto mais pobre. Em 1997, essa diferença passou para 74 vezes.

³¹ Para Dubet (2001), a desigualdade não pode ser interpretada como um simples produto da globalização. Ao longo da história das sociedades modernas, algumas desigualdades diminuíram, outras aumentaram, e outras mais surgiram.

³² Dupas (1999).

Comparando indicadores econômicos que sinalizam o grau de desigualdade, podemos perceber que o Brasil apresenta valores superiores àqueles de países que se encontram no mesmo ou até inferior estágio de desenvolvimento (BARROS, MENDONÇA e DUARTE, 1997). As comparações feitas a partir de análises da relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social obrigam-nos a encontrar explicações concorrentes ou complementares.

Algumas correntes do pensamento econômico colocam o crescimento da economia como fator determinante para o desenvolvimento. Apesar de haver uma associação, isso não significa que o crescimento econômico, desarticulado de outras políticas sociais, poderá diminuir a desigualdade. Na história recente, a expansão do PIB não levou a uma redução substantiva da desigualdade (RIBEIRO e MENDES, 2008). Barros, Henriques e Mendonça (2000) apontam que crescimento econômico sem distribuição de renda não leva a diminuição das desigualdades. Para Henriques (2001), a desigualdade seria menor no Brasil se tivéssemos a mesma daqueles países com renda *per capita* similar. Esse contexto, portanto, indica que há outras variáveis intervenientes nesse processo.

A diferença de rendimento entre homens e mulheres, mesmo sendo capaz de justificar, em parte, as desigualdades³³ quando combinada com a monucleização das famílias e o compromisso das mulheres com as atividades domésticas³⁴ amplificam as desigualdades e ou vulnerabilidades das famílias, que acabam tendo impactos na vida das crianças, principalmente as mais pobres³⁵.

A mononucleização das famílias pobres que têm como chefe de família uma mulher está produzindo importantes transformações na forma de organização da sociedade. É cada vez mais frequente encontrarmos mulheres chefes de famílias, sem cônjuge e com filhos menores. São famílias em que “A renda e o cuidado com as crianças sobrecarregam essas mulheres, expondo seus filhos a um risco maior do que aqueles que têm dupla guarda, isto é, pai e mãe.” (SILVA e PANHOCA, 2007, p. 1217). Por conta da baixa capacidade de inserção nos postos de melhor remuneração, a mulher pobre, chefe de família e sem cônjuge acaba comprometendo a qualidade de vida desse núcleo familiar (MONTALI, 2006).

³³ Conforme Lavina e Nicoll (2006), em 1981 as mulheres alcançavam apenas 64% dos rendimentos dos homens. Esse percentual passou para 84% em 2003.

³⁴ Para análise do bem-estar social e gênero, ver Draibe (2007).

³⁵ O impacto pode ser não só da dificuldade de dar atenção, mas também, no caso feminino, na reprodução desse cenário via obrigação do trabalho doméstico familiar (SANTOS, CARDOSO e REPPOLD FILHO, 2008).

[...] a sobreposição maternidade/maternagem, ao longo da vida das mulheres, cerceia seu acesso ao mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens, o que, evidentemente, vai ter impacto muito mais prejudicial e amplamente restritivo sobre aquelas que devem fazer face sozinhas, sem nada compartilhar, ao custo das funções de mulher chefes de família e mãe solteiras. (LAVINAS, 1996, p. 469)

Não menos importante é o debate sobre a desigualdade de tratamento por conta da raça/etnia. Repousa no senso comum da população brasileira um misto de espanto e perplexidade diante da realidade que dá materialidade a esta tese. Convivemos com um racismo à brasileira que dificulta um enfrentamento mais positivo dessa desigualdade (TELES, 2003).

O mito da democracia racial e o ideal de embranquecimento deram origem a uma realidade social em que a discussão sobre a situação da população negra foi identificada como indesejável e, até mesmo, perigosa. A recusa de reconhecer a realidade da categoria raça, tanto num sentido analítico, quanto de intervenção pública, fez do regime de relações raciais brasileiro um dos mais nefastos e estéreis do mundo ocidental. (BERNARDINO, 2002, p. 256)

Para Guimarães (2004), uma sociedade marcada pelo racismo, como a brasileira, garante benefícios materiais e simbólicos com a desqualificação competitiva do não-branco. Isso tem um grande impacto na mobilidade social ascendente (e descendente em direção ao cárcere) desse grupo. Sendo mais lenta, acaba produzindo um sofrimento que o pressiona a um círculo vicioso de não-acesso a bens – devido a uma menor participação na renda *per capita* – e de desrespeito a sua dignidade³⁶. Tamanha vulnerabilidade atua duplamente nos campos material e simbólico.³⁷ Não há como desconsiderar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro no período pós-abolição. Ele não foi capaz de criar mecanismos fortes de integração da população negra. Sem escolaridade, com baixa capacidade de inserção em atividades urbanas e carregando o peso

³⁶ O Estado brasileiro, desde a escravidão, sempre teve um papel decisivo na manutenção das desigualdades, muitas vezes, através de um tratamento institucional diferenciado (como é o caso da atenção aos portadores da anemia falciforme) (VENTURI e BOKANY, 2005).

³⁷ Dois estudos trazem informações importantes para o enfrentamento desse debate: o de Henriques (2001), “Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90”; e o de Soares (2000), “O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras.”. O detalhamento das análises e a riqueza de informações não deixam dúvidas sobre como a desigualdade desenha diferentes cenários de bem-estar social.

do estigma, esse grupo constituiu um excedente populacional crônico no Brasil (CARLEIAL, 2004).

Apesar de não traduzir a complexidade de elementos que estão envolvidos na configuração da pobreza (os diferentes trabalhos de Amartya Sen levam para este caminho), a pobreza monetária tem monopolizado a atenção por conta da renda ser um importante à análise do bem-estar (os resultados do Bolsa Família fortalecem ainda mais essa tese). A atenção dada ao tema permitiu a constituição de diferentes indicadores que conseguiram incorporar outras dimensões como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Torres, Bichir e Carpim (2006) apontam, ainda, que uma classe de pobreza diferente está a surgir com o aumento do crédito, a diminuição do valor médio dos alimentos e a diminuição da fecundidade.

Analisando a pobreza monetária no Brasil, Barros, Henriques e Mendonça (2000) chegaram à conclusão de que o país não pode ser considerado pobre, mas sim com muitos pobres. A produção de riqueza e a renda média brasileira são superiores aos indicadores estabelecidos internacionalmente. Os autores acrescentam que, se tivéssemos a desigualdade média mundial, o número de pobres seria apenas 8%. Nesse sentido, a má distribuição da renda tem sido um dos fatores decisivos para a explicação da pobreza e da produção da vulnerabilidade.

A partir da abordagem multidimensional, diferentes estudos têm sido produzidos para compreender melhor esse fenômeno e garantir uma análise comparativa. Nesse caso, a representação escalar da pobreza é uma necessidade, principalmente para aqueles envolvidos na elaboração de políticas públicas em busca de demonstrar com indicadores uma dada realidade.

Análises voltadas à exclusão também têm sido utilizadas pela literatura para explicar vulnerabilidade no Brasil. Uma definição bastante precisa do problema é apresentada por Oliveira (1997): excluído é aquele do qual não se pode extrair a mais-valia³⁸. É o descarte completo e definitivo do excedente produtivo. Mas, como alerta

³⁸ As políticas neoliberais produziram mudanças importantes na forma de compreender a exclusão. Anterior a esse processo, o que alguns chamam “velha exclusão” tinha na baixa escolaridade o elemento explicativo que dificultava o acesso ao mercado de trabalho ou garantia apenas postos de menor remuneração. Hoje, a nova exclusão apresenta outras características: desemprego de longo prazo; isolamento juvenil; pobreza em famílias monoparentais; ausência de perspectiva; explosão da violência; desemprego para pessoas com maior escolaridade com idade superior a 40 anos; e o medo da degradação moral. Para Castel (2006, p. 72) “Estes grupos têm consciência de que o futuro se constrói sem eles, que eles não têm lugar numa mundialização que exacerba a concorrência em escala planetária sob a lei da maximização dos lucros. Estes excluídos não são unicamente indivíduos anônimos, eles pertencem a grupos sociais em declínio e exprimem a desordem que também tem uma dimensão coletiva”.

Zaluar (1997), não podemos tratar a exclusão de forma binária, sob pena de perdermos o contato com uma vasta zona intermediária que separa esses dois mundos. Para a autora, a exclusão existe quando um grupo é sistematicamente excluído dos bens sociais e culturais, não recebendo serviços similares de parte do Estado. Nesse sentido, ela pode ser produto do abandono do Estado (ZALUAR, 2000).

Como refere Pochmann e Amorim (2003, p. 29), “[...] a exclusão social pode ser originalmente identificada à situação de não ter. Ou seja, não ter acesso a terra para produzir o necessário, não ter trabalho, não ter renda suficiente para atender às necessidades básicas”. Para compreender a realidade da exclusão no contexto brasileiro, os autores participaram da equipe que criou o Índice de Exclusão Social em Pochmann e Amorim (2003) e Campos *et al.* (2003). O Índice de Exclusão Social (IES) foi elaborado a partir de três componentes: padrão de vida digno, conhecimento e risco juvenil. O padrão de vida digno foi construído com base em três índices: Índice de Pobreza, Índice de Emprego e Índice de Desigualdade. O conhecimento, em dois: Índice de Anos de Estudo e Índice de Alfabetização. E o risco juvenil, a partir do Índice de Concentração de Jovens e do Índice de Violência (esse último combina muito bem duas dimensões que são apontadas como responsáveis pela vulnerabilidade do público alvo dos projetos sociais direcionados à criança e ao jovem). A partir de um localizador geográfico, o estudo conseguiu classificar as regiões por níveis de exclusão.

Como pudemos perceber, a vulnerabilidade, quando observada pelo prisma socioeconômico, pode ser o resultado da pobreza ou da desigualdade atuando isoladamente ou de forma cumulativa, amplificando sua incidência e abrangência. Mesmo não sendo capaz de resumir de forma sintética todos os elementos produtores de pobreza e desigualdade, a vulnerabilidade socioeconômica responde por parcela importante da dificuldade das famílias na garantia do bem-estar.

3.2 A vulnerabilidade socioambiental

Muitas vezes somos levados a acreditar que a natureza possui uma dinâmica que lhe é própria. Os humanos, enquanto não eram capazes de produzir grandes aparatos tecnológicos de proteção, individuais e/ou coletivos, foram reféns de diferentes fenômenos naturais. À medida que eles avançavam em direção ao seu domínio, alterações foram sendo produzidas em todo o ecossistema (homens e natureza). Hoje, quase todos os eventos

climáticos recebem forte impacto humano, principalmente por conta do aquecimento global. Dessa forma, a apropriação da natureza (compreendida aqui de forma idflica) responde por parte substantiva de eventos promotores de uma determinada vulnerabilidade que Marandola Jr. e Hogan (2005) denominam ambiental.

Hoje, a vulnerabilidade ambiental, ou seja, a possibilidade de algum evento climático colocar em risco a integridade de um indivíduo ou de uma coletividade, está diretamente relacionada à forma de integração das populações no tecido urbano e ao tipo de relação das sociedades com o meio ambiente³⁹. Ela poderá se expressar a partir de um evento que atinja toda uma coletividade ou que selecione e persiga determinados grupos sociais de forma quase que permanente.

Tendo em vista dos elementos demográficos a nossa disposição, não há como dispensar nossa atenção ao que acontece nos centros urbanos. Por conta de toda a complexidade que envolve o viver no espaço urbano, o Estado, por aquilo que faz e por aquilo que não faz, acaba sendo decisivo para a configuração da vulnerabilidade que, por ora, denominaremos socioambiental. Em outras palavras, o papel do Estado na diferenciação social para a ocupação do espaço urbano será determinante da conformação desse cenário.

O Estado e o mercado⁴⁰ são as duas instituições responsáveis por esse processo. Num primeiro momento, o Estado regula a diferenciação social (através do regime urbanístico) de forma a garantir que alguns grupos estejam mais protegidos contra as intempéries de toda ordem. Algumas populações terão maior acesso a bens sociais (infraestrutura urbana); enquanto que outras serão obrigadas a viver à própria sorte em regiões onde o risco de enchentes e desmoronamentos, por exemplo, é grande. A expansão das cidades fez com que se produzisse zona intermediária que, por conta da exclusão, obrigavam um viver ao lado que dificultava a diferenciação social e produzia uma sensação de insegurança. Diante da inevitável proximidade entre esses grupos, o mercado e o Estado, num segundo momento, utilizam-se de todo um aparato de proteção, inclusive

³⁹ A pressão cada vez mais crescente por moradia, as áreas verdes, de encostas e das margens de riachos, passaram a ser ocupadas como último refúgio habitacional. São áreas que, por conta das leis brasileiras referentes às Áreas de Preservação Permanente e ao Código Floresta, não são passíveis de melhoramento urbanístico. No entendimento de Maricato (2000), esses aglomerados urbanos construídos à margem do ordenamento legal (*cidade ilegal*) transformaram-se na verdadeira tragédia urbana. Para a autora, a intensidade e a velocidade do crescimento das favelas é que explicam o desastre humano no Brasil.

⁴⁰ Se pensarmos que a regulação ou não dos mercados é uma atribuição do Estado, ou de uma determinada concepção que temos dele, o mercado não poderia ser interpretado como uma entidade autônoma. Sua autonomia revela um tipo de Estado. Porém, didaticamente, essa distinção auxilia no entendimento do presente debate.

policial, para assegurar a distância. O urbanismo moderno teve como principal preocupação a expulsão dessas populações já socialmente excluídas para regiões sem infraestrutura (ROLNIK, 1999; MARICATO, 2000; FERREIRA, 2000; DAMMERT, 2004).

Como já foi dito, não se tratou de garantir apenas espaços privilegiados, do ponto de vista ambiental, aos mais privilegiados socialmente, mas também certa distância e consequente diferenciação. A forma como se deu essa diferenciação protagonizou uma verdadeira tragédia humana. Num processo de força centrípeta, as populações mais pobres foram sendo jogadas para a margem espacial e/ou social, lá onde a degradação ambiental não possibilita que parcela importante da população brasileira viva em condições dignas. A periferia passou a designar o lugar onde são depositadas as pessoas mais pobres, e não necessariamente a sua localização geográfica (à margem, à borda).

O entendimento dessa lógica de diferenciação foi fundamental para compreendermos todo o processo de distribuição das populações mais pobres para as regiões mais vulneráveis do ponto de vista socioambiental. Não há sociedade que não tenha implementado uma dinâmica ou estratégia de diferenciação socioespacial. O grande problema é que essa diferenciação passou a justificar a negação do outro. O encontro entre os diferentes, tão importante para a construção de laços de solidariedade prevista no projeto moderno de cidade, tornou-se uma peça de ficção. Manter distância dos socialmente inferiores tornou-se uma necessidade.

Essencialmente, o que está em jogo é a possibilidade de garantir condições de bem-estar (individual e coletivo), independentemente de sua localização num cenário de crescimento e concentração de riqueza nunca antes visto na história da humanidade. Esse fenômeno afeta sobremaneira a distribuição da população no tecido urbano, capaz de originar o que denominamos hoje de segregação socioespacial.

Os papéis do Estado, da economia e dos movimentos migratórios (intencionais ou forçados) dos últimos 50 anos foram decisivos para a configuração da segregação socioespacial (DAVIS, 2006). No Brasil, de uma forma mais intensa, durante as décadas de 60 e 70, houve um processo vertiginoso de deslocamento das populações para os centros urbanos por conta de uma matriz de desenvolvimento que orientou a política habitacional brasileira – prestigiada pelo Banco Mundial –, cujo principal eixo era a capacidade de financiamento do consumidor (ARANTES, 2006). Com isso, a baixa capacidade de investimento das populações mais pobres pressionou o Estado a buscar áreas

muitas vezes distantes dos centros e com as piores condições ambientais e sociais que foram, ao longo do tempo, serem expandidas.

Na maior parte das cidades, as terras de menor custo estão localizadas nas regiões mais distantes dos centros urbanos ou próximas a regiões onde o custo financeiro necessário para implementação de infra-estrutura, por conta das características do ambiente, não é compatível com uma vida digna. Dessa forma, os assentamentos urbanos construídos apresentam uma baixa qualidade de infraestrutura e de oferta de bens e serviços, aumentando o custo punitivo daqueles que lá residem [longe das oportunidades de trabalho e dos serviços públicos (DAVIS, 2006)]. Por conta dessa política, populações foram apartadas, segregadas⁴¹.

Esse processo selou o princípio da apartação social definitiva na sociedade brasileira. Os locais onde encontramos os segmentos mais frágeis da sociedade são verdadeiros depósitos humanos (RODRÍGUEZ e ARRIAGADA, 2004). A segregação socioespacial é uma característica marcante da evolução urbana e uma consequência inevitável da globalização (BAUMAN, 1999; PRETECEILLE e RIBEIRO, 1999; BARCELLOS e MAMMARELLA, 2001; DAVIS, 2006). Como efeito, temos, por um lado, a precarização dos ambientes habitáveis – fruto da desigualdade econômica – e, por outro, uma gestão urbana preocupada em atender, prioritariamente, as necessidades do capital⁴² (HARVEY, 1996).

Assim, o urbanismo de baixo padrão uniu as duas pontas desse processo. De um lado, em meio à crise financeira internacional, adequou as necessidades do Estado brasileiro, em termos de políticas habitacionais, à agenda das instituições multilaterais de financiamento. De outro, às capacidades bastante frágeis de financiamento da população pobre. Esta opção significou a segmentação social: política pública habitacional pobre para os pobres (DRAIBE, 1993). Uma tragédia anunciava a união desses dois grupos, a

⁴¹ Uma característica fundamental do processo de urbanização foi, portanto, a assimetria entre localização e as condições sociais, fazendo do ambiente construído espaço privilegiado de expressão das desigualdades sociais, com a permanente pressão dos mais pobres em direção às piores localizações. (HUGHES, 2004, p. 94).

⁴² O aumento do investimento não significou um maior aporte de recursos às populações carentes. Para Werna (1996, p. 13), “[...] dados sobre as atividades urbanas do Banco Mundial compilados e analisados por Satterthwaite (no prelo) mostram que, por um lado, fundos para programas/processos de desenvolvimento urbano aumentaram de 0,0% (do total de atividades urbanas) no período de 1970-79 para 3,1% em 1980-89 e daí para 6,2% em 1990-91. Também, programas para alívio da pobreza aumentaram de 0,0% para 0,3% e daí para 3,2% através dos três períodos. Por outro lado, investimento (Plural/artigo? Ver original.) em projetos diminuíram durante os três períodos – por exemplo, habitação e projetos de desenvolvimento comunitário (de 8,5% para 9,5% e daí para 1,5%), água e saneamento (26,3% - 24,5% - 16,3%), infra-estrutura urbana (27,5% - 21,8% - 5,3%).”

produção da vulnerabilidade socioambiental. As possibilidades concretas do ambiente produziam diferentes modalidades de vulnerabilidade.

Pelas duas vias, a economia causou impactos importantes na estrutura espacial. A desigualdade econômica e a concepção e o formato das políticas públicas na área da habitação levaram à desigualdade de acesso ao solo (PRETECEILLE e RIBEIRO, 1999; RODRIGUES, 2004). Esse desajuste, percebido em diferentes regiões do globo, intensificou-se na esteira do Programa de Ajuste Estrutural preconizado pelo Consenso de Washington, que aprofundou as distorções já existentes nesse setor, principalmente nas economias periféricas. Na ausência de políticas públicas que dessem conta da demanda por habitação popular, coube aos próprios indivíduos a tarefa de garantir um local de moradia.

Agrupamentos urbanos em espaços de baixa qualidade – ou até mesmo inexistente – passaram a ser sinônimo de favelas. Conforme Davis (2006), a superurbanização não foi feita pela oferta de emprego, mas sim pela reprodução da pobreza⁴³. Para o autor, as informações disponíveis em escala mundial permitem afirmar que a favelização virou sinônimo de urbanização⁴⁴.

O grande problema não é tão somente a superpopulação em favelas, mas sim o fato de as favelas serem espaços de baixa qualidade urbanística, desprovidas de bens sociais e culturais raros, e de fraca diversidade social. Essa tese está muito bem desenhada em Bauman (2005). Para exemplificar, o autor descreve que a África abriga 88 hab/km²; enquanto que o Japão, 1.370 hab/km²; e a Holanda, 1.760 hab/km². Com uma crítica aguçada desconcerta: a superpopulação das favelas é uma ficção atuarial. O problema está na incapacidade dos Estados de garantirem condições dignas de vida para todos, independentemente do local de moradia.

A favelização das regiões metropolitanas brasileiras é um processo que envolve múltiplas variáveis. Algumas aprofundaram a degradação de tais ambientes; enquanto que outras permitiram a superação desse quadro. Grande parte das favelas sofreu importantes

⁴³ Analisando os dados do IBGE de 1980 a 1991, é possível identificar que o crescimento da população foi de 1,9%; e, só nas favelas, foi de 7,65%. Entre 1991 e 2000, o crescimento da população foi de 1,6%; e, nas favelas, de 4,81%. Em 1973, a cidade de São Paulo tinha 1,2% de sua população vivendo em favelas; esse número saltou para 19,8% em 20 anos. Esse processo intensificou-se nas regiões metropolitanas. Em 2000, 32% da população de 11 metrópoles brasileiras concentravam 82% de domicílios em favelas (MARICATO, 2006, 2007).

⁴⁴ Morar em favelas, nos conjuntos habitacionais populares ou naqueles espaços reconhecidos como periferia [não tanto por conta de sua localização e sim pelas condições de vida precárias] não pressupõe homogeneidade. É incontestável, como já vimos anteriormente, que a urbanização pressionou os mais pobres para as piores localizações (HUGHES, 2004); mas isso não significa que somente eles residam nesses espaços ou que não possam construir estratégias para aumentar seu bem-estar na mesma localidade.

transformações ao longo dos últimos 20 anos. Os movimentos sociais foram decisivos nesse processo de luta pela regularização fundiária e por melhorias urbanísticas. Além deles, temos observado outro movimento sendo realizado à margem do Estado – justamente pela sua incapacidade de garantir o bem-estar social a todos.

A vulnerabilidade ocasionada pela segregação socioespacial não tem impacto somente em termos ambientais. Residir em encostas de morros e sofrer com deslizamentos de terra; ou próximo a riachos que inundam as casas a cada enchente [importante vetor de doenças hídricas (ALVES, 2006)]; e/ou, ainda, em áreas sem saneamento básico ou desprovidas de uma qualidade urbanística capaz de proteger os moradores do frio e da chuva, está amplificando sofrimentos de toda ordem.

Os residentes dessas áreas ainda carregam um estigma que deprecia a sua existência (RIBEIRO e SANTOS, 2003). Não raro essas regiões são reconhecidas como selvagens, onde prevalece o estado de natureza hobbesiano (SANTOS, 2008). No entendimento de Wacquant (2001a, p. 163), o estigma territorial “[...] serve para estimular práticas de diferenciação e distanciamento social interno que acabam diminuindo a confiança entre as pessoas e minando a solidariedade social em nível local.”. Ele acaba produzindo uma representação carregada de preconceito que impõe uma nova exclusão: o direito à representação.

Muito embora algumas regiões tenham passado por um processo crescente de melhora em suas condições urbanísticas, sua representação acaba ficando presa a sua antiga origem. Como bem alerta Torres (2004), o aumento do investimento em áreas segregadas não implica a redução do isolamento social. A finalidade última desse processo é garantir uma localização forçada (BAUMAN, 1999). Essas populações sempre representarão um risco à coletividade e, por isso, devem ser apartados. Há uma unidade e uma força na representação que negam qualquer possibilidade de alteridade, de resistência e de escapatória. Nesse sentido, essas regiões segregadas só podem ser interpretadas de forma homogênea se forem objeto de estigma.

Para além do elemento simbólico, a identificação de uma região segregada apresenta uma série de limitações. A mais importante é que não há homogeneidade nesses cenários. É ponto pacífico na literatura que os espaços segregados reúnem uma heterogeneidade de contextos socioambientais. Talvez não haja um só espaço, numa escala geográfica político-administrativa (bairro ou distrito), que não comporte algum grau de mistura (PRETECEILLE, 1994).

Como bem alerta Preteceille e Valadares (2000), Kowarick (2002) e Torres *et al.* (2003) não há unidade nas favelas, elas são heterogêneas⁴⁵. Antes mesmo desse debate ganhar força, Villaça (1998) já alertava que há uma tendência cada vez maior a uma diferenciação mais nítida no espaço intraurbano. No entanto, se desejamos encontrar aquelas comunidades que não escapam às mais variadas formas de exclusão social, é mais possível que as encontremos fora das favelas (PRETECEILLE e VALADARES, 2000).

Conforme já tratamos aqui, não podemos desconsiderar que uma das características da urbanização é sua tendência à segregação. As formas como as comunidades organizam-se, os interesses que compõem a agenda urbana, as posições dos diferentes governos em relação ao tema e as possibilidades associadas ao autointeresse têm criado dinâmicas bastante diversas em relação ao local de moradia. Nesse sentido, a vulnerabilidade socioambiental é produto de um modelo de intervenção do Estado que tem reproduzido e amplificado as desigualdades via distribuição dos recursos e criação de um regime urbanístico segregador. Não sem muitas ressalvas, é possível identificar as regiões segregadas como portadoras de um tipo de vulnerabilidade que vai da má qualidade urbanística às precárias condições de vida de seus moradores, produzindo realidades bastante diversas e complexas.

Do ponto de vista empírico, aqueles que necessitam operar suas políticas a partir de uma certa noção de vulnerabilidade precisam eleger algum indicador a fim de aumentar a percepção sobre o real. Do ponto de vista prático, nenhum indicador conseguirá reunir a complexidade de elementos que constroem o ambiente segregado, tampouco caracterizar uma unidade.

A pulverização de atributos de diferenciação é o fator limitante de estratégias como essas. Os estudos estadunidenses incorporam basicamente a variável étnica por conta dos impactos sofridos pelas políticas segregacionistas. Para Preteceille e Valadares (2000), dependendo do recorte – salário, educação ou ocupação –, haverá diferentes cenários. Rodriguez e Arriagada (2004) propõem como indicadores de segregação a escolaridade média, a exposição à violência e a mobilidade urbana. O índice de desemprego pode ser outro indicador útil, pois, nos bairros segregados, as taxas são elevadíssimas

⁴⁵ Talvez, em termos de segregação, a única forma de pensarmos em homogeneidade seja aquela promovida pelo autointeresse dos indivíduos em se distanciarem dos grupos com os quais não se identificam de forma alguma: uma autoexclusão por afinidade, como propõe Vignoli (2000); ou o novo padrão de segregação, como propõe Lago (2002). Por conta das possibilidades de escala, bastante limitadas nas grandes metrópoles – num bairro pobre ou rico pode haver um enclave ou uma favela –, não é possível estabelecer uma distância geográfica entre mundos tão distintos.

(WACQUANT, 2001a). Na França, como aponta Preteceille (2004), os estudos estão baseados nas categorias socioprofissionais (uma combinação de renda e nível de estudo). Estudos realizados por Preteceille e Ribeiro (1999) e Barcellos, Mammarella e Koch (2002) também utilizaram essa metodologia para análise da realidade brasileira. A própria evolução histórica das desigualdades apresenta-se como uma importante limitação. Como observa Dubet (2001), nas sociedades modernas, as diferenças e desigualdades são múltiplas, e o gradiente de transformação é variado.

O mais importante dessa análise é que a distribuição espacial das classes determina uma distribuição desigual dos serviços (VILLAÇA, 1998); ou, como sugerem Torres *et al* (2003), de que a segregação permite a concentração de elementos negativos, aumentando o custo punitivo para aqueles que lá residem, como refere Davis (2006). É nesse sentido que é possível pensar o espaço de moradia como um marcador de vulnerabilidade.

3.3 A violência como marcador de vulnerabilidade.

A violência urbana, na forma como ela aparece hoje como um problema social, é o resultado da atuação de múltiplas variáveis. Ela pode estar associada à despossessão de direito, articulada com o crime organizado ou ser o resultado de novas formas de sociabilidade que estão sendo constituídas em nossa sociedade. Todas elas, agindo sozinha ou de forma cumulativa, tendem a expor o indivíduo ou a comunidade a situações em que sua integridade, nos mais variados aspectos, é ameaçada. A partir desse momento há um risco e esse risco anuncia a constituição da vulnerabilidade.

Minayo (1994) entende que o que torna determinadas populações (indivíduo e comunidade) vulneráveis a toda forma de sofrimento e violência é o fato do não acesso à sociedade de direitos⁴⁶. Seja na forma de superposição de carências, como sugere Peres, Córdia e Santos (2006), ou de crises cumulativas, como aponta Ultramari (2006), são as

⁴⁶ O Relatório Trata Brasil: saneamento e saúde de 2007 aponta que o país demorará ainda 115 anos para universalizar o saneamento básico. Enquanto isso não acontece, o número de crianças de 1 a 6 anos que morrerão por problemas sanitários causados pela falta de coleta de esgoto continuará aumentando. Por conta de sua maior mobilidade pelos ambientes externos à residência, serão os meninos as principais vítimas. Outra vítima preferencial serão as mulheres grávidas. As chances de seus filhos nascerem mortos aumentam em ambientes sem saneamento (NERI, 2007). Como sugere Bauman (2005), com sua crítica ácida e indigesta, é possível pensar que, para eliminar os “desnecessários” (refúgio humano), não resta outra saída a não ser a exclusão definitiva fantasiada de ineficiência do Estado.

populações “não assimiláveis” de Bauman (2009) que carregam o peso do abandono. Por se tornarem obsoletas na perspectiva de uma ordem econômica que produz um elevado número de pessoas supérfluas, elas necessitam ser excluídas do direito a terem direitos.

São populações vitimadas pelo Estado. Ao não garantir condições adequadas de moradia, de acesso ao emprego e renda, de educação e saúde, por exemplo, têm suas condições de subsistência fragilizadas e passam a serem alvo a todo o tipo de violência. São vítimas de uma sociedade que não consegue garantir o pleno exercício de sua cidadania. Desse modo, “Os pobres transformam-se em vítimas, deserdados de benefícios materiais da cidadania e membros periféricos de uma sociedade que o Estado não abarca inteiramente [...] vítimas de uma ausência, a do Estado.” (SILVA, 1999, p. 118).

Sem cuidado ou proteção, num ambiente sem a participação do Estado e onde as oportunidades para o desenvolvimento são reduzidas, essas regiões passam a ser alvos de disseminação de organizações criminosas. Dessa forma, é nas áreas pobres que o crime organizado sente-se protegido para estruturar suas ações, principalmente por conta da ausência do Estado. Esse cenário acaba estimulando um mercado à margem do Estado em que há a comercialização de produtos roubados, de drogas e armas ou, em sua forma mais hedionda, aliciamento de crianças para a prostituição infantil. Zaluar, Noronha e Albuquerque (1994) já haviam indicado que o mercado informal, costumeiramente, mistura desemprego com o crime organizado, tornando as comunidades vulneráveis à violência. Como consequência, há um forte impacto psicossocial em toda a comunidade, pois muitas famílias passam a vivenciar situações de violência muito próximas e cotidianas (HUGUES, 2004).

Outro ponto importante de ser analisado, é que em comunidades onde não há a presença efetiva do Estado, as controvérsias, desavenças e disputas são marcadas pelo uso extensivo da força capaz de penetrar profundamente na cultura de um determinado grupo. Considerando esse fator, Silva (1999) acredita que esteja surgindo um novo tipo de sociabilidade baseado no uso imperativo da força, da violência. O recurso universal à violência acaba por intensificar o sentimento de negação do outro como igual. A vida do outro passa a receber um estatuto de objeto, não necessitando do reconhecimento de sua dignidade. O tensionamento produzido nesses ambientes em que não há infraestrutura nem confiança no aparato jurídico do Estado intensifica uma espécie de fascismo molecular, expressão cunhada por Costa (1999), que torna os sujeitos indiferentes ao sofrimento alheio e abre espaço para agressões gratuitas.

A associação que efetivamente existe entre populações vulneráveis e violência passa a ser interpretada como uma predisposição à mesma, uma marca cultural (HUGUES, 2004). Essa predisposição acaba ajudando a construir o diagnóstico da periculosidade e a justificar a limpeza social (CRUZ-NETO e MINAYO, 1994; MINAYO, 1994) ou o panoptismo social (WACQUANT, 2001a). Nos dois casos, é o Estado que assume a vanguarda desses projetos, muitas vezes, pressionado pelos mesmos que serão as vítimas prioritárias de suas ações.

Por meio da limpeza social se dará o expurgo físico dos inúteis por parte de um Estado policial forte (WACQUANT, 2007; BAUMAN, 2009) ou de um Estado predador, fascista, que age, muitas vezes, com completo desrespeito ao estado democrático de direito (SANTOS, 2007). A eliminação do excedente – o refugio humano de Bauman (2005) – e daqueles que oneram os cofres públicos com ações assistenciais pouco impactantes na sensação de violência vivida pelo conjunto da sociedade, sedimenta um espírito de extermínio. Para o Estado policial, não faz mais sentido a reabilitação: é preciso neutralizar os membros perigosos da sociedade (SEIBEL, 2005). Cruz-Neto e Minayo (1994) entendem que “[...] da mesma forma que os exterminadores se constituem em grupos, as vítimas preferenciais do extermínio se expressam em segmentos e camadas identificadas por possuírem atributos que importunam e se tornam insuportáveis a seus potenciais aniquiladores.”

Esse processo amalgama diferentes projetos de vida; nega qualquer traço de alteridade, de diversidade; e transforma todos em vítimas preferenciais da polícia [para Silva (1995), a política social para os excluídos, cidadãos supérfluos, é a polícia], dos traficantes ou dos grupos de extermínio (muitas vezes o Estado sem farda). Para Oliveira (1997), o último estágio de exclusão é o extermínio dos excedentes. O excesso de mão-de-obra ultrapassou sua capacidade de utilização e revelou-se um perigo à sociedade.

Não menos violenta tem sido a política de gestão da pobreza através do Estado. No entendimento de Wacquant (2007), ela exigiu duas estratégias complementares. A fim de transformar as economias mais competitivas, um primeiro passo foi empurrar o trabalhador para o setor periférico do mercado de trabalho, cada vez mais incapaz de incorporar todos; num segundo momento, aumentar o controle sobre essas populações por intermédio de uma rede policial, baseada na punição, e social, através de uma meticulosa operação de supervisão e controle. A eficiência do Estado penal deveria funcionar como artefato pedagógico a fim de garantir a submissão às regras do mercado do trabalho precário.

Emile Durkeim nos ensinou que a punição é um dispositivo comunicacional, uma linguagem que passa mensagens não tanto para os infratores quanto para o público – testemunha, nesse caso a população trabalhadora. Para esses, a mutação punitiva da política social significa, sem dúvida alguma, que ninguém pode escapar do assalariamento sem se expor a uma degradação material e simbólica pior do que o emprego mais humilhante. (WACQUANT, 2007, p.192).

Há muito que determinadas práticas sociais vêm servindo como tecnologias para garantir o governo das populações. A constatação de que hoje os alvos prioritários dessa política têm sido as populações pobres, não pode inviabilizar esse importante instrumento na produção da governamentalidade, na constituição do Estado.

A governamentalidade está dirigida a assegurar a correta distribuição das coisas, arrançadas de forma a levar a um fim conveniente para cada uma das coisas que devem ser governadas. Para o Príncipe de Maquiavel, as coisas são o território e seus habitantes, com ênfase no primeiro. Na nova forma de Estado, o governo não se aplica ao território per se, mas, em vez disso, à complexa unidade dos homens em todas as suas relações e em seus vínculos com a propriedade e a cultura em seus mais amplos sentidos [...]. Para isso, uma nova forma de racionalidade do Estado é exigida. (MARSHALL, 1994, p. 29).

Uma das expressões mais cruéis da violência, a criminalidade, retira de suas vítimas o direito à vida, e essa violência não se distribui uniformemente no espaço urbano (ANDRADE e FIGUEIREDO, 2006). Há determinadas regiões que combinam uma série de fatores propulsores desses atos. Muito embora a violência seja um problema que percorre a agenda social brasileira e apresenta-se de diferentes formas, os locais segregados possuem um cotidiano marcado por manifestações endêmicas (KOWARICK, 2002). Os diferentes índices criados para aferir essa realidade apontam que a violência letal contra esse público não se distribui de maneira homogênea no território.

Há determinadas regiões que experienciam, de uma forma desigual, diferentes expressões de violência, principalmente aquelas associadas a algum tipo de vitimização. Em boa parte dessas regiões, a criminalidade tem assumido características que comprometem a coesão social (CARDIA e SCHIFFER, 2002). Essa realidade tem sido agravada pelos efeitos negativos das seguidas crises econômicas que assolaram a América Latina (KLISKBERG, 2002). A probabilidade de contribuição com as estatísticas nacionais de mortes por homicídio aumenta à medida que nos aproximamos das regiões segregadas (ROLNICK, 1999).

Dentro dos espaços segregados, o risco coletivo não se distribui em direção a toda a comunidade: a população jovem é sua vítima preferencial. Dentre esses jovens, os

meninos e os negros encontram-se em posição de maior vulnerabilidade. Esse resultado foi encontrado em diferentes trabalhos realizados no Brasil (CAMPOS *et al.*, 2003; SANT'ANNA, AERTS e LOPES, 2005; PERES, CARDIA e SANTOS, 2006; ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA, 2009). Por conseguinte, os índices de homicídios passaram a ser os representantes mais fiéis da violência urbana, deslocando a atenção principalmente para as comunidades mais vulneráveis. Diferentes autores têm apontado para seu aspecto territorial. Rolnick (1999) identifica que a exclusão territorial aproxima a violência. Castro *et al.* (2001) apontam que a violência é maior onde há ausência de equipamentos públicos. Para Torres *et al.* (2003), ela irá concentrar-se naquelas áreas onde há a prevalência maior de indicadores sociais negativos. Freire (2005) também identificou uma relação entre violência e regiões que apresentam menor infraestrutura⁴⁷.

Importantes estudos e indicadores⁴⁸ têm sido produzidos para compreender como essa realidade é constituída. Mais recentemente, em 2009, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, em parceria com o Fundo Nacional das Nações Unidas, o Observatório das Favelas e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, criou o Índice de Homicídio na Adolescência (IHA), com o objetivo de identificar o impacto da violência letal na sociedade. O Mapa da Violência 2010, elaborado pelo Instituto Sangari e Ministério da Justiça, trouxe uma avaliação bastante precisa, incorporando diferentes dimensões como homicídios, suicídios e acidentes de trânsito, da violência que atinge a população jovem brasileira.

A violência urbana tornou-se um dos grandes problemas sociais. Muitas políticas públicas são pensadas e elaboradas no sentido de diminuir o impacto da violência junto à população, com especial atenção à infanto-juvenil. Nesse sentido, há muitas abordagens que tentam associar determinada atividade, como o esporte, a uma estratégia de diminuição do risco social, a violência. Muitas vezes, essa perspectiva parte de uma

⁴⁷ No entendimento de Maricato (2000, p. 30), “Concentração territorial homogeneamente pobre, ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, falta de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características, o desemprego crescente que, entre outras conseqüências, tende a desorganizar núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais: essa é a fórmula das bombas socioecológicas. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência”.

⁴⁸ Em 2002 a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, do Governo do Estado de São Paulo, elaborou um estudo a fim de identificar o risco de envolvimento da juventude paulistana com o crime. Desse trabalho surgiu o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ). O Índice de Pobreza Humana (IPH), em uma de suas dimensões, avalia a vulnerabilidade à morte prematura como um importante indicador para avaliar a pobreza. O Índice de Exclusão Social tem como um de seus componentes o Índice de Violência (IV), medido pelo número de homicídios por 100 mil habitantes. Esse indicador foi elaborado para todas as cidades brasileiras e pode ser encontrado em Pochmann e Amorim (2003).

associação preconceituosa entre pobreza e violência. Nesse caso, a prevenção surge como estratégia de governamentalidade (HILLESHEIM e CRUZ, 2008); uma espécie de panoptismo social, nos dizeres de Wacquant (2007). Como revela Cameron e MacDougall (2000), tal associação não é exclusiva do Brasil.

3.4 Conclusão

Por vulnerabilidade costuma-se designar uma variedade de fenômenos sociais que buscam demarcar uma desvantagem vivida. Em muitos casos, há um reconhecimento de que essa desvantagem produz uma desigualdade no acesso ao bem-estar social. Se as famílias ou os indivíduos não possuem condições de superar essa dificuldade, seja junto a sua comunidade ou no mercado, cabe ao Estado atuar de forma a diminuir sua vulnerabilidade.

Dada a complexidade dos fenômenos sociais, a vulnerabilidade não é uma expressão aglutinadora e unificadora de todas as dificuldades por que possam estar passando determinados indivíduos e comunidades. As vulnerabilidades são múltiplas, e o número de exposições a determinados eventos aumenta a fragilidade desses indivíduos. Isso não significa, no entanto, que uma única exposição não possa ser suficiente para comprometer seu bem-estar e demarcar uma vulnerabilidade.

A pobreza e a desigualdade, a segregação socioespacial e a violência têm sido indicadas como elementos importantes na interpretação da vulnerabilidade. Porém, a forma como essas informações são manipuladas pode ajudar a estabelecer uma relação causal que aumenta a vulnerabilidade daqueles que se procura proteger. Nesse caso, o estigma funciona como o detonador de ações preventivas que com muita facilidade escorregam para uma violência perpetrada pelo Estado. Essas ações vão em duas direções: uma resulta na ação policial, a outra, na política social.

É muito comum nas propostas governamentais, nas mais diferentes áreas de atuação, aparecer como objetivo da política pública ou do programa social a diminuição da vulnerabilidade. Independentemente do contexto, ela não será o resultado da atuação isolada de nenhuma política pública. Dessa forma, no centro do debate está o acesso aos direitos sociais como algo a ser buscado por atores dispostos a diminuir as diferentes formas de manifestação da vulnerabilidade social. Para Araújo e Lima (2003, p. 6),

É necessário que fatores geradores de desigualdades e de pobreza sejam enfrentados na dimensão global de todas as políticas públicas e na dimensão do próprio modelo de desenvolvimento. O que resta, em qualquer cenário (...) é que os programas sociais necessitam ser executados de modo a maximizar resultados e minimizar ou eliminar desperdícios, o que requer, entre outros condicionantes: 1) integração entre as diversas políticas e ações implementadas, inclusive nos programas afetos à esfera econômica da produção e distribuição – é necessário que seja dado um mínimo de racionalidade aos diversos e, não raramente, concorrentes programas sociais das diferentes áreas do governo; 2) consolidação de metodologias de monitoramento e de avaliação de impacto de programas sociais, que inclua a implementação de estudos longitudinais – em particular para programas de grande envergadura em termos de recursos aplicados.

Talvez, o mais importante a ser destacado aqui é que a vulnerabilidade não pode atuar como um aglutinador passivo do risco social. Ele é um dos produtos dessa realidade. Não é possível, do ponto de vista do indivíduo, resumir as múltiplas situações que, em diferentes momentos da vida, comprometem seu bem-estar. Por outro lado, não é possível também estabelecer uma hierarquia a essas múltiplas vulnerabilidades de forma a estabelecer um dado gradiente.

Utilizar a vulnerabilidade como um marcador importante para as políticas públicas deve associar seus objetivos e a área que se busca intervir. Quando se diz diminuir a vulnerabilidade deve-se perguntar de quê. Nenhuma política, por conta da multiplicidade de cenários que uma visão genérica de vulnerabilidade sugere, pode abarcá-la por inteira. Diminuir a vulnerabilidade à violência não leva a diminuição da vulnerabilidade à pobreza. Por outro lado, sem assumirmos uma postura causal, é possível pensar que todas as políticas sociais buscam diminuir a vulnerabilidade social.

No caso das políticas de esporte, caso em pauta neste trabalho, há alguns elementos interessantes no debate. Se assumimos que esse é um bem social raro cuja distribuição produz desvantagem, podemos pensar no seu acesso como um marcador de vulnerabilidade. Por outro lado, o esporte é portador de pelo menos, argumento aceito pela literatura e pela política, de três dimensões: esporte escolar, esporte de rendimento e esporte de lazer. Não utilizei o termo educacional, pois entendo que o educacional não pode estar associado a uma dada perspectiva de entendimento sobre educação. Todo o ato de aprendizagem é perseguido por um ato educativo. Não assumir esse raciocínio como verdadeiro leva a legitimar uma dada autoridade a estabelecer o que é verdadeiro a partir de uma doutrina abrangente (RAWLS, 1992).

Não ter direito de colocar em seu pacote de satisfação o acesso ao esporte escolar não leva necessariamente a perda do direito do esporte de lazer. O que produz a vulnerabilidade em um caso não produz no outro. No primeiro, é necessária a escola, o professor, o tempo para a aula, o local adequado para alguma prática e o material esportivo de uso público. No outro, o tempo liberado das tarefas associadas à família, material privado para a prática esportiva (principalmente no caso dos esportes coletivos) e local adequado próximo à residência.

O mesmo raciocínio pode ser estendido ao esporte de rendimento: local, material e vestimenta adequados à atividade esperada (orientado pela federação). No caso da criança, espaço de aprendizagem de forma a capacitá-la às competições (esse direito não está associado e nem é condição para o sucesso na atividade desenvolvida), desejo pessoal, não podendo ser ditado pela família ou Estado, e condições de acesso à atividade.

Nos três casos, o que dificulta o acesso, o que produz a vulnerabilidade, não é de mesma ordem. Portanto, a política pública de esporte voltada à criança precisa sinalizar claramente qual tipo de esporte que se refere e qual vulnerabilidade que está sendo analisada. Cada uma delas exige um tipo específico de política pública. Replicar a experiência já desenvolvida, em vez de diminuir a desigualdade a amplifica.

4. CAPÍTULO III

Os interesses em jogo: da formulação à avaliação

[...] a avaliação, não é, por natureza, característica de um tipo específico de Estado ou cultura administrativa. (THOENIG, 2006, p. 58).

Em diferentes áreas, como na educação física, tem aumentado a participação do tema políticas públicas nas discussões e eventos acadêmicos. Mesmo para uma pessoa leiga, essa expressão tem um significado muito próximo daquele que ronda os debates realizados pela comunidade científica. Os projetos políticos e os embates em torno deles, principalmente nos momentos de eleição, tornaram essa discussão cotidiana, capaz de mobilizar a atenção dos indivíduos e dos grupos de interesse. As discussões sobre o bem-estar contaminaram a sociedade e têm orientado os debates sobre as disputas por recursos cada vez mais escassos.

Apesar deste ambiente apresentar inúmeras possibilidades de investigação, apenas recentemente, por conta da redemocratização, da competição eleitoral, de uma maior disputa por políticas públicas e de um maior interesse acadêmico pelo tema, tem se aprofundado os debates sobre os modelos analíticos que ajudam a compreender a ação dos governos na literatura brasileira. Tendo em vista que o debate em torno dos modelos analíticos não penetrou na área da educação física, num primeiro momento, procuramos apresentar de forma resumida os contornos das principais correntes que nos oferecem ferramentas para a compreensão desse fenômeno. A partir deste filtro, já num segundo momento, faremos uma discussão com o campo da educação física, no que se refere ao esporte e lazer, buscando compreender as características e os contornos assumidos por este debate nesta subárea de políticas públicas. Em seguida, a partir do questionamento *O que imposta na distribuição do Programa Segundo Tempo?*, buscamos desenvolver a ideia de que os partidos, a capacidade fiscal e o ambiente, que chamaremos de institucional, impactam a distribuição do programa. Por último, mergulharemos na temática da avaliação.

Ao discutirmos o tema da avaliação, não tivemos a preocupação de fazer um exercício de apresentação do estado da arte. Também não procuramos fazer uma discussão que pudesse resultar na apresentação de um modelo ideal para avaliação de políticas

públicas. Nossa intenção foi refletir sobre alguns temas que têm impactos na forma como fazemos a leitura desta etapa do ciclo das políticas públicas. Para tanto, organizamos a análise de forma a focar três possibilidades distintas de interpretação: o modelo racional (tecnicista), a *accountability* (por hora trataremos genericamente de responsabilização) e a avaliação como aprendizagem.

4. 1 Para pensar a política pública

Uma forma bastante usual de pensar as políticas públicas é através daquilo que se constituiu como sendo as fases do ciclo as políticas públicas: formulação, implementação e avaliação. A primeira etapa do ciclo das políticas públicas, dependendo da análise, pode ser alargada de forma a incorporar a definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação e seleção das opções. Questões do tipo quem decide, quais instituições intervêm no processo decisório, quais os problemas que entram na agenda e como são decididos são centrais nesta fase. A análise dessas questões está subordinada ao modelo interpretativo que utilizamos para compreender como estes fenômenos são constituídos e interferem nas decisões dos governos. A literatura reconhece dois paradigmas com diferentes impactos sobre o estudo das políticas públicas.

Numa direção, temos os trabalhos baseados em pressupostos analíticos de matriz europeia que buscam pensar a política pública a partir da análise do modelo de Estado (SOUZA, 2007). É nessa perspectiva que se encontram as abordagens de recorte marxista como modelo explicativo. Para esses, a tomada do poder por uma classe revolucionária garantiria, através de uma corrente de transmissão (aos moldes do estruturalismo), seus interesses em todos os ramos de intervenção do Estado na sociedade, inclusive na configuração do autointeresse que não apresentaria nenhuma distensão ou desvio em relação aos interesses de classe. Como refere Taffarel (2000), a conquista do poder garante, por si só, a direção da política pública. Elementos mais refinados da política pública são imperceptíveis por conta de uma interpretação da realidade que limita a compreensão a disputa entre o capital e o trabalho.

Outra forma de compreender esse fenômeno, de matriz estadunidense, centra sua atenção na ação dos governos, naquilo que eles fazem ou deixam de fazer. Os estudos de políticas públicas são percebidos como ingredientes para se compreender como os governos definem e implementam as políticas públicas (SOUZA, 2007; DI GIOVANNI,

2009). Esta perspectiva de interpretação do fenômeno fez surgir diferentes modelos analíticos que buscaram dar respostas aos problemas surgidos durante a formulação, a implementação ou a avaliação das políticas públicas (FARIA, 2003). Dentre eles, podemos destacar o neoinstitucionalismo, o modelo do múltiplos fluxos (*multiple streams*), a coalizão de defesa (*advocacy coalition*) e a arena social que serão apresentados de forma sintética na primeira parte do texto. Outras abordagens são o incrementalismo⁴⁹, e o equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*)⁵⁰ que não serão abordados aqui.

O neoinstitucionalismo irá prestar atenção nesses aspectos, regras, normas e valores, que criam limitações ou constroem a atuação dos indivíduos no processo político. A análise institucional surgiu como uma resposta à ortodoxia do individualismo metodológico (THÈRET, 2003). Como ressalta Souza (2007), este modelo obteve muito sucesso na literatura brasileira. Sua principal preocupação vai na direção de questionar a liberdade da agência na definição dos resultados da política. Hall e Taylor (2003) compreendem a existência de três vertentes analíticas: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Como destacam os autores, o institucionalismo histórico tende a aceitar que as instituições são formadas por regras e convenções editadas por organizações formais. A resposta do institucionalismo da escola racional é o resultado de uma pretensa anomalia no ambiente legislativo: como uma nova maioria não invalida legislações precedentes. Para esses, não são as forças impessoais propugnadas pelo institucionalismo histórico que produzem o resultado da ação política, mas sim um cálculo estratégico.

Para análise da política pública, o importante é compreender que o modelo de escolha racional pressupõe a existência de uma racionalidade capaz de balizar o comportamento dos decisores (*policy makers*). Esta racionalidade se estruturaria através de planos coerentes, maximização das preferências, minimização dos custos de satisfação e garantia da premissa da conectividade, ou seja, a existência de um completo ordenamento das alternativas (BAERT, 1997).

Todo esse processo é percebido como uma sequência lógica (racional) e que tem nos decisores, modelo *top down*, seu principal personagem. A convicção dos decisores seria formada através de informações suficientes à tomada de decisão e suas inclinações políticas estariam suspensas por um conjunto de regras. Um dos princípios que norteia esse

⁴⁹ A ideia central deste modelo é que decisões tomadas no passado criam constrangimentos ou limitam a capacidade dos governos de promoverem mudanças profundas em determinadas políticas. Diante desta limitação, suas ações seriam no sentido de promover mudanças incrementais.

⁵⁰ Ver True, Jones e Baumgartner (2007).

modelo é a crença na burocracia como o tipo-ideal weberiano. Uma escolha racional e limitada por um conjunto de regras que teriam por objetivo impor limites à maximização do autointeresse (que seria uma forma de anular a efetivação das inclinações pessoais, dos desejos e das opiniões) que garantiria espaço para uma escolha puramente racional⁵¹.

Rosenau (1993) questiona a possibilidade de um processo político ser baseado numa racionalidade moderna: eficiente, científica (alheia aos debates em torno dos valores) e com uma revisão a luz do *feedback*. Esse modelo pressupõe um tempo linear, informação completa, resultados previsíveis e um governo centralizador e blindado das pressões políticas, capaz de tomar todas as decisões com base em escolhas puramente técnicas. Há uma pretensão clara de retirar de cena o componente político envolvido nas políticas públicas, pois seriam os responsáveis pela produção de distorções.

Diferentemente do que é proposto por este modelo, para a autora, o processo político no mundo real, caracterizado por ela como pós-moderno, é diverso (cada experiência é única), fragmentário, descontínuo, incerto, ambíguo, indeterminado, não segue uma sequência lógica, atravessado por interesses e, portanto, permeado por relações de poder do tipo foucaultiana que impedem uma ação do tipo racional. Assumir este raciocínio como verdadeiro, implica na reconstrução da sequência lógica do ciclo das políticas públicas (formulação → implementação → avaliação).

O institucionalismo sociológico tenta ampliar os horizontes de entendimento do que seja a instituição. Para isso ele se sustenta por meio de três características. Primeiro, reconhece que símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais fornecem padrões de significado que estruturam o campo de possibilidades da atuação dos indivíduos. Segundo, eles têm uma ação interacional com as instituições com influências mútuas. Ao mesmo tempo em que as utiliza para guiar seu comportamento interage sobre ela a transformando. Por último, uma nova prática institucional pode ser produzida não para garantir racionalidade, mas sim para auferir legitimidade.

Arretche e Marques (2007) apontam que o desenho institucional varia verticalmente, entre os diferentes níveis de governo e horizontalmente, entre as diferentes áreas e políticas. Aspectos contingenciais, variedade dos contextos culturais, processos conflitivos e competitivos locais acabam por interferir nos desenhos institucionais

⁵¹ Uma crítica importante à possibilidade de uma ação racional vem de Hayek (2007), um crítico importante do apriorismo, que aponta que neste modelo a ação é bloqueada por informações limitadas. Este problema seria equacionado com experimentações competitivas de longo prazo, como acontece nos mercados. Para Ferejohn e Pasquino (2001) “As evidências experimentais existem em grande abundância sugerem que as pessoas se desviam sistematicamente das predições da teoria da escolha racional.” (p. 5).

produzindo realidades bastante distintas [posição defendida pelo institucionalismo sociológico, conforme Thèret (2003)].

Como revela Arretche (2007, p. 148):

O apelo da agenda institucional – tanto normativo como positivo – assenta-se sobre o suposto de que o comportamento humano – as preferências e os valores dos indivíduos – não é manufaturável, ao passo que as instituições são um artefato humano, passível de construção consciente. Nesse contexto, o que importa para a vida social são os comportamentos dos indivíduos e não suas preferências.

Diante da fragilidade das instituições políticas na América Latina, e em especial no Brasil, Frey (2000) alerta que é preciso ter cautela na utilização deste referencial. Com instituições menos densas, produtos de um processo democrático em formação e de transformações importantes nas estruturas político-administrativas, há a possibilidade do acesso facilitado de uma elite na configuração das políticas públicas. Apesar deste alerta, importantes trabalhos têm sido produzidos no Brasil a fim de identificar o impacto das instituições no desenho das políticas públicas (Arretche, 1999; Souza e Carvalho, 1999; Menicucci e Brasil, 2006; Lubambo, 2006; Cortes, 2007; Silva e Cortez, 2007; Arretche e Marques, 2007; Vasquez, 2007; Cortes, 2009).

No caso das políticas sociais, na ausência de imposições constitucionais, a oferta de incentivos influencia o grau de transferências de políticas de um nível de governo para outro, como é o caso do Programa Segundo Tempo. Regras que incentivem a adesão são ofertadas produzindo uma dinâmica bastante própria à compreensão dos programas descentralizados, principalmente em estados e municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico (ARRETCHÉ, 1999; SOUZA e CARVALHO, 1999).

Uma das premissas da descentralização é a transferência de poder financeiro e decisório para instâncias, setores ou grupos anteriormente excluídos da estrutura de poder, especialmente sobre as políticas públicas. No entanto, existe uma segunda premissa, pouco enfatizada na literatura pública no Brasil. Consequência direta e anterior, essa premissa implica na liberdade das instâncias, setores ou grupos para decidirem o que fazer com os recursos e poder que lhes foram transferidos. (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 207).

Mesmo na esfera local há constrangimentos na efetivação de políticas públicas voltadas para o público infantil. Seus interesses são secundarizados frente àqueles patrocinados pelo público adulto. Diferentemente do que se pode imaginar, a experiência

do Orçamento Participativo em Porto Alegre teve um papel importante na fragilização do bem-estar infantil e juvenil no que se refere às políticas públicas de esporte e lazer. O formato das reuniões (a forma como são administradas as falas e as disputas) e os horários não são compatíveis a uma participação mais efetiva desse público. Além disso, há também os constrangimentos familiares que valorizam a alocação de recursos para atender prioritariamente aos interesses dos adultos. A pavimentação de ruas, que sempre esteve presente entre as principais prioridades das comunidades periféricas nos primeiros anos de Orçamento Participativo em Porto Alegre, representou um aumento no fluxo de carros e diminuição do tempo/espaço para atividades de lazer das crianças⁵². Por outro lado, a construção de praças sempre esteve entre as últimas opções. Neste caso, o bem comum e o interesse são influenciados por um modelo institucional que ampliou a participação e uma maior democratização das políticas públicas, mas que não é capaz de agregar, com a mesma velocidade, diferentes preferências, como as infantis⁵³.

Para análise do processo de formulação de políticas públicas, há modelos muito mais flexíveis, não sequenciais e que incorporam as ideias, crenças e valores aos interesses como substratos fundamentais das políticas públicas (SHULOCK, 1999; REIS, 2003). Estes modelos foram apresentados à literatura brasileira por Mello (1999), Frey (2000), Souza (2003a, 2006, 2007), Faria (2003), Arretche (2003a) e Capella (2007). Porém, já em 1972, a literatura internacional recebia uma importante contribuição de Cohen, March e Olsen (1972) que virava de cabeça para baixo o modelo racional. A forma como se interpretava a escolha dos decisores sofreria uma mudança substantiva do que até então era suportado pela literatura, as soluções procurando problemas como propõe o modelo lata de lixo (*garbage can*) e não as soluções sendo uma resposta a um problema anteriormente definido (SOUZA, 2007). Esse modelo tem sido aperfeiçoado e garantido uma riqueza analítica capaz de incorporar detalhes cada vez mais sofisticados da formulação da agenda à decisão.

O modelo múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon (*Agendas, alternatives, and Public Policies*, 1984) assume a premissa apresentada pelo modelo da lata de lixo, do não encadeamento natural e sequencial problema → solução, e inclui a esfera política

⁵² Sem planejamento urbano, as ruas dos bairros periféricos eram estreitas e esburacadas. Com a pavimentação, as ruas ficaram mais propícias à circulação de carros. Conseqüentemente, aumentou o acesso e o fluxo, tornando o espaço menos competitivos às crianças.

⁵³ A crítica schumpeteriana à ideia do bem comum e às limitações do viés participativo (capacidade de manipulação da agenda pelo governante, os interesses e a pré-disposição à participação, a assimetria informacional e os custos de participação) parecem ser elementos centrais para se compreender este cenário (MARIA, 2010).

como componente indispensável para análise (SOUZA, 2007; CAPELLA, 2007). O ponto de partida deste modelo, que se enquadra melhor para compreender os problemas associados à definição da agenda, é que problemas, soluções e a esfera política funcionam como fluxos independentes (fluxo de problema, fluxo de solução e fluxo político) e que, portanto, possuem uma dinâmica própria. Sua preocupação, como ressalta Capella (2007), é com o estágio pré-decisório: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a construção das alternativas. Em alguns momentos esse fluxos convergem e promovem a mudança na agenda da política pública.

A definição do que é um problema (fluxo de problemas) é atravessado por disputas políticas em torno daquilo que deve garantir a atenção dos formuladores (agenda governamental) ou dos decisores (agenda decisional). Esse processo não é automático. Nem todas as questões se transformam num problema e chegam até a agenda governamental e decisional. Como destaca Schneider e Ingram (1993), o problema não pode ser concebido como algo natural. Ele é produto de uma construção social que responde a determinadas necessidades e interesses, portanto a constituição de um problema como tal é um ato político e não técnico. O próprio processo de enquadramento de um problema a uma determinada população alvo é produto da manipulação de suas características culturais que pode promover distorção, indecisão ou ambiguidade. Esta manipulação responde a determinados interesses, pois podem existir construções sociais concorrentes, conflitantes que acabarão produzindo contradições (SHULOCK, 1999; ZAHARIADIS, 2007).

Para Silva e Melo (2000), a complexidade dos fenômenos sociais impõe limitações cognitivas que só podem ser superadas com visões totalizadoras, algo muito típico de uma determinada vertente da literatura crítica. Não há um problema autêntico ou neutro, ele é devedor de representações que traduzem as disputas políticas em torno de determinadas questões (FREY, 2000, SOUZA, 2007, CAPELLA, 2007).

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*. (CAPELLA, 2007, p. 91).

Exemplificando, não é incomum, diante de uma determinada representação que é feita sobre a juventude ou sobre a criança pobre, formuladores produzirem políticas públicas que são resultados de uma determinada concepção de controle social que desnuda

a forma política como é enfrentada o problemas destes personagens. Nesse caso específico, mais Estado (mais política pública) pode significar mais controle e regulação. Políticas de esporte e lazer têm sido produzidas em muitos países como resposta a este contexto, principalmente associada às preocupações com a drogadição e a violência, como apresenta o trabalho de Cameron e MacDouglas (2000).

Um problema pode chamar a atenção dos participantes do processo decisório por meio de indicadores, eventos e *feedback*. Diversos pesquisadores têm recorrido à estratégia de construir indicadores para demonstrar a magnitude do problema que estão procurando valorizar. Na área da educação física, ainda de uma forma bastante embrionária, dois trabalhos se destacam nessa direção. Melo e Peres (2005) construíram um índice capaz de apontar o acesso da população a equipamentos culturais⁵⁴ e Santos (2009) elaborou uma metodologia de avaliação de espaços públicos esportivos que possibilita construir indicadores de acesso a esses espaços⁵⁵. Há uma crença, nos dois trabalhos, que quando construídos os indicadores, eles possam concorrer pela atenção do governo ao apontar um determinado problema

Processo similar ocorre com os eventos que podem mobilizar a atenção da sociedade exigindo uma resposta dos governos. Os desastres e as catástrofes, principalmente, exigem uma ação célere dos governos de forma a diminuir os impactos e os efeitos negativos de eventos desta natureza. A não existência de uma solução passa a ser um problema às autoridades políticas.

Consequências não antecipadas de políticas públicas costumam acender ao status de problema, principalmente naquelas áreas onde a disputa por elas é mais intensa. Gastos que extrapolaram a previsão orçamentária, metas que não foram alcançadas e a avaliação da qualidade de um serviço prestado, são exemplos do impacto que pode ter o *feedback* na definição da agenda.

Uma consequência desse modelo é que problemas cujas soluções não estejam disponíveis não são levados até a agenda decisional, independentemente do indicador, evento ou *feedback*. Zahariadis (2007) aponta que, para que um problema entre na agenda, é preciso verificar o que acontece no processo político. A conjuntura deve ser favorável ou

⁵⁴ “Acreditamos que o conhecimento dos indicadores apresentados pode ser de grande importância e utilidade para a elaboração de políticas públicas mais efetivas e justas, já que o acesso é condição *sine qua non* para as vivências dos momentos de lazer.” (p. 146).

⁵⁵ “Acreditamos que esses índices poderão ajudar os gestores públicos e a população em geral a melhor compreender as diferentes desigualdades no acesso ao patrimônio esportivo.” (SANTOS, 2009, p. 148). Para Jannuzzi (2005), os indicadores permitem a operacionalização de conceitos abstratos que são fundamentais a uma certa aproximação de determinadas dimensões sociais que permitem um maior controle e fiscalização das ações do Estado.

haja uma mudança no governo cujos atores são mais sensíveis a uma determinada agenda de problemas ou um clima nacional, um humor favorável (*national mood*), que facilite a ascensão de um determinado problema à agenda governamental. Para o modelo múltiplos fluxos, essas são as formas pelas quais os problemas interferem na formação da agenda.

O fluxo de soluções também apresenta algumas características próprias. A formulação de soluções depende da comunidade de especialistas (*policy communities*). Como aponta Capella (2007), eles são atores invisíveis, que se destacam na produção e circulação de ideias geradoras de soluções.

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupo de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy área*). No processo de seleção descrito, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem as mesmas crenças: algumas comunidades são fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. (p. 92).

Por conta de responderem a ideias e não a uma necessidade premente de um governo, elas são produzidas independentemente de quando se precisa. A solução mais viável para um problema específico depende de sua viabilidade técnica, financeira e de possuir uma aceitação pública (ZAHARIADIS, 2007). Isto não significa dizer que determinadas conjunturas políticas não possam fazer prevalecer certas soluções que possuem uma baixa aceitação pública ou lacunas de informações. Um exemplo bastante próximo à realidade educacional sul-rio-grandense foi o calendário rotativo que tumultuou a vida de pais, professores e alunos⁵⁶. Noutros casos, restrições de tempo para a tomada de decisão, fazem com que os decisores tomem decisões sem preferências formuladas.

Diferentemente do que propõe o modelo de escolha racional, mais informação, que acaba por consumir mais tempo, não reduz as incertezas. As alternativas disponíveis podem não ser reconciliadas causando indecisão, confusão e estresse. No entendimento de Zahariadis (2007), mais informação não reduz a ambiguidade. Como podemos perceber, o fluxo de soluções está imerso em uma complexidade de questões que não podem ser

⁵⁶ Para resolver o problema de vagas, a secretaria de educação produziu três calendários que alternavam o período de aulas e férias de forma a garantir vagas a todos. Um modelo que era perfeitamente compreensível diante de argumentos racionais, mas que, por comprometer a rotina familiar, principalmente no que se refere a férias de alunos e professores, acirrou as disputas em torno das políticas educacionais. A implementação deste modelo não se deu sem elevados custos políticos.

equacionadas, principalmente no que se refere ao tempo, de forma predicativa ao fluxo de problema.

O fluxo político corresponde ao fazer propriamente dito da política. Esse fazer é sensível a pressões vindo da opinião pública, dos grupos de pressão, dos resultados eleitorais, dos movimentos sociais, da correlação de força no congresso e de mudanças na administração pública. Kingdon apud Capella (2007) destaca que o clima nacional, início de governo, a correlação de força no congresso e mudanças no interior dos governos são as variáveis que melhor estimulam mudanças na agenda governamental e decisional. Assim como os outros fluxos, a independência não significa que ele possa assumir a posição de principal variável interveniente na definição da agenda. Os diferentes atores não se movimentam apenas para promover mudanças. Eles também podem, dentro de um determinado cálculo político, promover o bloqueio de determinadas propostas.

O fluxo político é refratário a uma razão linear, assim como declara Rosenau (1993). Apesar disto, a eliminação do jogo político da produção da política pública, como pretendia – talvez esse verbo ainda possa ser flexionado para o presente – os arautos do neoliberalismo, é irrealista.

Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e, portanto portadores de interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ia por particularismo e cooperativismo. (SILVA e MELO, 2000, p. 13).

O modelo de múltiplos fluxos advoga que num determinado momento os três fluxos se encontram (*coupling*) e promovem uma mudança na agenda. Esses momentos são denominados de janelas de oportunidades (*policy windows*). Essas janelas não são longas e podem ser fechadas quando há o encontro dos três fluxos ou quando há um desajuste em relação a eles. Os três fluxos precisam estar articulados, pois caso contrário, a atenção do decisor se volta para outras questões. Esses momentos exigem senso de oportunidade de um ator chamado de empreendedor de política (*policy entrepreneurs*). Esse ator possui capacidade de investir tempo, conhecimento, recursos financeiros e prestígio político. Esses empreendedores são especialistas em determinadas questões, têm acesso aos decisores e capacidade de manipulação, ou seja, capacidade de representar ideias disponíveis (ZAHARIADIS, 2007).

[...] os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias não são defendidas; problemas não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança são perdidos por falta de propostas. (CAPELLA, 2007, p. 97).

O fluxo de soluções, apesar de ser um elemento necessário, não influencia diretamente a mudança de agenda. Mas o fluxo de problemas e o fluxo político são fundamentais. Os atores visíveis participam mais ativamente do fluxo de problemas e do fluxo político, enquanto que os invisíveis, do fluxo de soluções. Com este formato, a política pública, e mais especificamente a formação da agenda, é deslocada do eixo racional, do tipo relação causal, e se transfere para o eixo onde a contingencialidade é a base do modelo interpretativo. Cabe salientar, como bem observa Capella (2007), que do ponto de vista da dinâmica interna dos fluxos não existe uma previsibilidade ou uma justificativa razoável para que eles operem a partir de uma determinada lógica. Problemas que consideramos relevantes podem não alcançar a agenda decisional e soluções precárias, mas disponíveis, podem ser utilizadas para dar uma resposta efetiva a um problema político que esteja pressionando a agenda.

O modelo coalizão de defesa de Sabatier e Jonkins-Smith (1993) apud Souza (2007) coloca no centro da análise do processo decisório de longo prazo a importância dos subsistemas (área de atuação do governo) e das crenças, dos valores e das ideias na formulação da política pública. As coalizões são formadas por atores que compartilham de uma mesma crença e que passam a atuar na arena política de forma a produzir mudanças nas políticas públicas. Esses atores se organizam em torno de especialidades formando subsistemas. Grande parte das decisões é dependente destes subsistemas e da competição existente entre as coalizões (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Na literatura brasileira, três recentes trabalhos, que tiveram como perspectiva analítica a coalizão de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), exploram com bastante cuidado seu potencial analítico. Araújo (2007) utiliza esta ferramenta para análise da formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Floresta. Simieli (2008), com uma descrição bastante precisa de duas coalizões que transitam em torno do debate educacional (Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Todos pela Educação), aponta as disputas em torno da luta pela melhoria da educação pública no país. Bueno (2008) busca compreender o papel das coalizões em torno do alto rendimento na produção da política

pública de esporte no Brasil. Por outro lado, escapa a esse modelo uma análise mais precisa dos aspectos institucionais que modelam o comportamento dos atores.

Outro modelo que traz informações importantes sobre as políticas públicas está associado às arenas sociais. Seu papel seria sustentar que determinadas questões, que se colocam como importantes objetos de disputas políticas, possam se configurar como problemas a partir da mobilização de determinados atores. Para isto, estes empreendedores associados em uma comunidade de especialistas estariam dispostos a colocar suas *expertises* à disposição de determinadas questões a fim de que elas possam influenciar a formulação da agenda. A efetivação desse objetivo dependeria da articulação e do grau de participação dos atores em rede (SOUZA, 2007).

Este método e referencial teórico parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos (SOUZA, 2007, p. 76).

Para Marques (2006), o estudo das redes (*policy networks*) permitiu integrar atores, isolados pela abordagem da escolha racional, em busca da maximização dos seus autointeresses, que compusessem um cenário um pouco mais complexo onde indivíduos [como refere Marques (2006), há uma flexibilização do cálculo racional tendo em vista a sua baixa capacidade explicativa], entidades e organizações produziram contextos relacionais com objetivo de divulgar e promover ideias. Esses contextos, ao expressarem o compartilhamento de determinadas ideias, valores e concepções, construiriam cenários que poderiam constrianger escolhas com objetivo de influírem no resultado das políticas públicas.

Frey (2000) caracteriza essas redes como sendo formadas por relações sociais menos formais do que as institucionalizadas; densidade comunicativa; horizontalidade de competência; barreiras de acesso balizadas pela importância da rede (quanto mais forte, haveria barreiras de acesso e quanto menos, maiores facilidades); setorial ou por questões (*issue network*); e que produziram movimentos positivos, valorizando determinadas políticas públicas, ou negativos, promovendo obstruções.

Marques (2006) aponta que a incorporação deste referencial ao estudo das políticas públicas trouxe importantes contribuições à área. Dentre elas, destacam-se os

efeitos da ação coletiva sobre o comportamento individual, a incorporação de relações informais à análise e a apresentação de determinados constrangimentos produzidos pelas redes que teriam efeitos sobre a formação de alianças. Apesar de profícua, conforme ressalta o autor, a utilização do estudo de redes no Brasil é nula.

Diferentemente da formulação da agenda, a fase da implementação tem recebido pouca atenção no que diz respeito a modelos teóricos de análise (SILVA e MELO, 2000). Apesar disso, é possível identificar duas formas de interpretação deste fenômeno que nos ajudam a construir cenários com maior consistência analítica. Uma, que Oliveira (2006) denomina de implementação tecnicista e outra no modelo centrado na aprendizagem de implementação. São duas formas bastante distintas de percepção desse fenômeno.

O modelo tecnicista está baseado naquilo que Souza (2003a) caracterizou de simplificação racional, típica do modelo *top down*. A base deste raciocínio é que um bom planejamento é produto de uma ação calculada, elaborada por um planejador livre do autointeresse e cujas informações necessárias (não há déficit de informação) para uma boa implementação estão todas disponíveis. Se o processo é um encadeamento perfeito de ações, os fracassos ou os nós poderiam ser facilmente detectáveis também por uma avaliação técnica e rapidamente corrigida. Não raro, culpasse as interferências políticas como responsáveis pelos desvios ou as motivações pessoais do burocrata da ponta como produtores de distorções⁵⁷. Este modelo de interpretação extraí a dimensão política da implementação da política pública.

Para Cotta (1998, p. 119):

O equívoco da concepção de implementação programada e dos enfoques tradicionais de avaliação seria superestimar a capacidade governamental de conformar a conduta dos burocratas do *street-level*, dos grupos de objetivos e de outros atores sociais vinculados à intervenção.

O modelo de aprendizagem de implementação parte de premissas diferentes. A primeira, não necessariamente numa posição hierárquica, é que não é possível eliminar a dimensão política, ou do autointeresse, da fase de implementação. A segunda, que não é possível o conhecimento e o controle de todas as variáveis que interferem na implementação, ou seja, trabalhamos sempre com déficit de informação ou informações

⁵⁷ Atahyde (2009) interpreta esse fenômeno como um ruído que inviabiliza a execução do programa como proposto pelos seus formuladores. Os implementadores (burocratas) são agentes passivos e os usuários são submissos ao programa.

limitadas. E por último, como apontam Silva e Melo (2000), a implementação é processual e dinâmica, não podendo ser considerada uma fase com tarefas autônomas, apesar de deter sua especificidade.

A primeira premissa nos remete à ideia que temos de burocracias, principalmente aquelas responsáveis pela aplicação dos programas, e como podemos controlá-las para que elas sejam responsáveis com o que foi planejado. Ao se contrapor ao abuso e a tirania do mandatário do poder, Weber construiu um tipo ideal cujo objetivo era controlar o poder do burocrata através de regras baseadas em procedimentos racional/legal que pudessem diminuir ou eliminar o autointeresse. Pires (2009) observa que as burocracias não são tipos ideais weberianos. Isto significa que há um espaço para que o burocrata tome decisões que podem afetar a política no momento de sua implementação.

[...] toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e, portanto portadoras de interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracteriza-se por particularismos e corporativismos (SILVA e MELO, 2000, p.13).

Se partirmos do pressuposto que a formulação de uma política pública não é capaz de antever todas as variáveis que podem interferir em sua implementação, a imprevisibilidade de determinados cenários não pode acarretar na imobilização da gestão pública. Neste caso, cabe a ele, o burocrata da ponta, diante de situações imprevisíveis e inusitadas, garantir uma atuação célere e eficaz da administração pública. Também não podemos deixar de salientar que ele possui certa autonomia prática para referendar seu autointeresse. Sua atuação pode envolver, muitas vezes, julgamentos de valor e situações problemáticas. Como decisões ótimas são difíceis e a discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, suas decisões deveriam ser ajustadas axiologicamente pelo marco constitucional (KRELL, 2004). Infelizmente, a literatura sobre a burocracia é inexpressiva no Brasil (LOUREIRO, 2001). Por conta da margem para correção (SILVA e COSTA, 2000) e da incorporação da dimensão política (SILVA, 2001), a implementação é um espaço onde ocorrem negociações, barganhas, disputas e efetivação do autointeresse.

Algumas práticas têm surgido como respostas à crise do modelo burocrático de administração pública, como destaca Milani (2006). Organismos internacionais têm estimulado os governos a ampliarem a participação da sociedade na elaboração,

implementação e avaliação de políticas públicas como sinônimo de boa prática de governança. O Orçamento Participativo tem se apresentado como uma resposta à crise das burocracias, do bem-estar e da necessidade de participação e controle (transparência) dos orçamentos. Porém, isso não significa dizer que a expansão da influência da participação popular tem avançado em direção a terrenos estabelecidos por grupos poderosos. Em importante trabalho, Avelino, Brown e Hunter (2007) mostram que não há evidências deste avanço na América Latina.

A ideia de informação limitada não pode levar a sugerir que há alguma possibilidade de sua saturação. Outro ponto relevante, como nos descreveu Foucault (1992), é que não há conhecimento produzido à margem da relação saber-poder. Sua construção acaba por cunhar marcas que traduzem não a relação sujeito/objeto da epistemologia clássica estruturalista (racional e objetiva), mas sim as marcas do poder. Zahariadis (2007) e Schneider e Ingram (1993) trabalham com um conceito muito interessante que acaba por explicitar as formas como são produzidas as construções sociais, que é o conceito de manipulação.

Por outro lado, se considerarmos que um diferencial informacional e o autointeresse (ou indecisão e/ou incerteza) entre os formuladores e os aplicadores são dados que não podem ser eliminados do contexto, temos que pensar a implementação como uma fase de aprendizado que produz sua própria dinâmica em termos de política pública. Neste caso, avaliações que busquem identificar desajustes em relação à proposta inicial de um plano ou programa, impede de compreender o componente de aprendizagem que as variáveis intervenientes do processo de implementação exigem. Análises comparativas poderiam apresentar diferenciais de implementação que ajudariam rastrear variáveis que são decisivas nesta fase do ciclo das políticas públicas.

Em linhas gerais, os diferentes modelos analíticos apresentados se distanciam da lógica de que a política pública responde apenas aos interesses de quem está no poder ou que são possíveis de serem construídas, em ambientes democráticos, por um interesse de classe. Elementos contingenciais, cultura institucional e uma diversidade de atores e ideias atuam de diferentes maneiras para tentar influenciar a construção e a implementação da política pública. Não há uma agenda pré-definida, composta por temas e problemas que são expressões da dimensão racional proposta por um ator privilegiado. Extrair a política pública desse cenário é retirar-lhe sua essência, o fazer político.

4.2 Pensando a política pública na educação física.

O tema das políticas públicas⁵⁸ tem assumido uma importância cada vez mais crescente na agenda de estudos na área de educação física, esporte e lazer. Essa constatação pode ser observada no número de trabalhos que buscam tematizar as políticas públicas de esporte e lazer sendo divulgado nos congressos, nas revistas científicas, nas dissertações e teses defendidas. De alguma forma essa realidade espelha o volume de programas de esporte e lazer produzidos pelos entes federados. Porém, essa produção contrasta com o número reduzido de linhas de pesquisa de políticas públicas nos PPGs e com o número reduzido de professores que fazem dessa área seu principal foco de investigação.

Tentando contribuir para o fortalecimento do campo, alguns estudos críticos têm surgido com objetivo de fazer uma avaliação da produção acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer. O primeiro trabalho de avaliação da produção acadêmica foi realizado por Santos, Batista e Araújo (2007), apresentado no GTT 10, de Políticas Públicas, do Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Analisaram a produção vinculada aos encontros realizados pela Secretaria do Colégio Brasileiro Ciências do Esporte (CBCE), seção Pernambuco, de 2000 a 2006. No encontro nacional do CBCE, em 2009, Fernando Starepravo, Ricardo Nunes e Wanderley Marchi Jr analisaram a produção apresentada no congresso anterior (2007). Já no segundo semestre do mesmo ano, a análise da produção acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer foi tema do trabalho de Sílvia C. F. Amaral e Ana Paula C. Pereira publicada na Revista Brasileira de Ciências do Esporte. No mesmo ano, Marcellino *et al.* (2009) analisaram a produção vinculada à temática de lazer e políticas públicas do Encontro Nacional de Recreação e Lazer (eventos realizados entre 1991 e 2008). Todos os trabalhos buscaram, por diferentes estratégias, se debruçar sobre a produção acadêmica associada às políticas públicas de forma a compreendê-la, a demarcar suas fronteiras.

Apesar do aumento do volume de trabalhos publicados e de estudos críticos, como os citados anteriormente, estamos ainda muito distante de configurar uma agenda de pesquisa sólida e consistente. Parece que estamos replicando a mesma trajetória percorrida pela política pública enquanto uma área específica de investigação da Ciência Política ou da Sociologia Política (MELO, 1999; ARRETCHE, 2003a). Em nossa área, esse fenômeno

⁵⁸ Vamos utilizar aqui a expressão política pública para referir o Estado em ação. Porém, cabe ressaltar que não existe uma única definição. Para rastrear na literatura brasileira esse debate, ver Souza (2007).

não se restringe a realidade nacional. A literatura internacional também apresenta defecções importantes como destaca Houlihan (2005). No entanto, essa realidade apresenta-se em descompasso quando observamos o avanço já realizado na Ciência Política, apesar de sua maior tradição, e da nossa incapacidade (educação física) de dialogar com os autores nacionais e internacionais vinculados a análise de políticas públicas.

O trabalho de Melo (1999) foi importante para uma aproximação da literatura nacional com a produção internacional. No início dos anos 2000, de uma forma mais intensa, começam a surgir trabalhos da área de Políticas Públicas tentando diminuir o déficit de informação que havia na literatura nacional. O trabalho de Frey (2000) apresentou conceitos e reflexões importantes para o desenvolvimento do campo. Em 2003 a Revista Brasileira de Ciências Sociais apresenta um dossiê específico sobre políticas públicas onde Martha Arretche, Elisa Reis, Carlos Aurélio Farias e Celina Souza apresentaram as “novas” tendências para essa agenda de pesquisa. Souza (2003a) observa que a produção até então era pouco informada por modelos teóricos de política pública, levando a uma leveza metodológica que dificultava o desenvolvimento do campo. No trabalho *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*, publicado em 2005 no periódico Sociologias, a autora chama a atenção das abordagens que tentam fazer o debate por dentro das Teorias de Estado, típico da vertente europeia, e aponta novas questões para o campo não vinculadas a esse paradigma. Observação que ela e Arretche já haviam deixado explícito no Dossiê, as políticas públicas tratam do Estado em ação. Em 2007 a mesma autora consolida sua reflexão ao produzir um importante trabalho que buscou apresentar o estado da arte da pesquisa em políticas públicas. No mesmo livro, sob o título de *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*, Ana Cláudia N. Capella apresentou de uma forma bastante didática as perspectivas teóricas já consolidadas na literatura internacional sobre análise do processo de formulação de políticas públicas.

Por outro lado, o debate em torno das teses neoinstitucionalistas⁵⁹, principalmente nas análises sobre o impacto do sistema federativo na distribuição dos recursos públicos, também ganha espaço como modelo explicativo para as análises de

⁵⁹ Uma introdução a essa abordagem (e outras que serão apresentadas ao longo do neste texto como coalizão de defesa e múltiplos fluxos) pode ser buscado, na literatura brasileira, em Hochman, Arretche e Marques (2007).

políticas públicas. As instituições, formais e informais, passam a responder não de forma isolada, mas como um ator importante na distribuição dos recursos públicos.

Apesar do tom otimista apresentado pelos quatro trabalhos que fizeram um panorama da produção científica na área de políticas públicas em educação física, esporte e lazer (subárea), estamos longe de formarmos uma sólida agenda de pesquisa. O resultado tem sido uma proliferação horizontal de trabalhos com fraca sustentação teórica e utilização de modelos, como o marxismo, que não possuem instrumental analítico adequado para compreensão dessa realidade (FARIA, 2003).

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação do atual estágio do campo a partir da produção acadêmica da subárea. Incorporamos à análise o trabalho de Santos (2010) por trazer o debate em torno das questões teóricas e metodológicas da análise de políticas públicas de lazer. Para isso, nós organizamos o texto em três momentos. No primeiro, buscamos identificar a demarcação realizada pelos críticos. Em seguida, apresentar os desafios que precisam ser superados para a constituição de uma agenda de pesquisa. Por último, um balanço da produção científica da área.

A primeira análise, sem que isso represente uma escala hierárquica, diz respeito ao aporte teórico dos trabalhos que buscaram analisar a produção acadêmica da subárea. Como estudos críticos, era de se imaginar que suas análises tivessem como quadro comparativo – e de sustentação – a literatura nacional ou internacional sobre as políticas públicas. Santos et al (2007) utiliza como única referência o trabalho de Pierre Muller e Yves Surrel, *Análise de políticas públicas*. Starepravo, Nunes e Marchi Jr. (2009) conseguiram ampliar um pouco mais suas referências. Trouxeram o trabalho de Marta Arretche *Dossiê de pesquisas em políticas públicas e Estado, governo e políticas públicas*, de Marcus Melo. Amaral e Pereira (2009) alicerçaram suas reflexões com base no trabalho de Klaus Frey, *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil; Reformas constitucionais no Brasil* e o texto já citado anteriormente de Marcus Melo; o texto de Pierre Muller e Yves Surel destacado anteriormente; e *Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas* de Elisa Reis. Marcellino et al. (2009) foi ainda mais econômico trazendo uma referência secundária, o trabalho de Monteiro, Coimbra e Mendonça Filho *Estado democrático de direito e políticas públicas: estatal é necessariamente público?*, publicada na Revista Psicologia e Sociedade, que não faz nenhuma alusão às contribuições de autores que tratam do tema sobre políticas públicas na área de origem do tema, a

Ciência Política. Ou seja, basicamente esse trabalho se referenciou em autores sem nenhuma tradição com o tema específico. Estamos diante de um paradoxo paradigmático.⁶⁰

Essa realidade traduz o círculo vicioso que se instituiu na área de políticas públicas de esporte e lazer. Além dos trabalhos analisados pelos autores não serem informados pela literatura especializada, seus críticos replicaram essa deficiência e não trouxeram elementos importantes para um redesenho do campo. Como consequência dessa realidade, temos um insulamento acadêmico e a produção de uma agenda de pesquisa incapaz de compreender o funcionamento e o impacto efetivo das políticas públicas no âmbito do esporte e do lazer.

Excetuando uma breve introdução sobre a Arena Política no trabalho de Amaral e Pereira (2009), nenhum dos trabalhos conseguiu fazer uma aproximação sustentável às referências primárias da análise das políticas públicas. Em estudo que ainda está em andamento, percebemos que nos diferentes trabalhos publicados na subárea, tendo como descritor a expressão políticas públicas, há um completo negligenciamento dos autores internacionais e a secundarização daqueles que têm se dedicado ao estudo de políticas públicas aqui no Brasil como Ana Cláudia Capella, Carlos Aurélio Faria, Celina Souza, Eduardo Marques, Marcelo Medeiros, Maria das Graças Rua, Soraya Côrtes e Telma Menicucci, para citar apenas alguns, e uma superexposição de autores da subárea que não fazem uma aproximação mais densa com a área de políticas públicas. O que falta aos trabalhos de políticas públicas na educação física, esporte e lazer também foi precário em seus críticos.

Esse contexto é muito bem captado por Santos (2010) ao analisar a falta de aproximação entre a teoria e a empiria:

[...] para que haja esse duplo foco nos estudos de política de lazer, seus estudiosos, primeiro, se apropriar da discussão teórico-metodológica presente na Ciência Política, e mais especificamente no campo dos estudos de políticas públicas. (p. 4) [...] No entanto, mais uma vez, afirmo a necessidade primeira de nos apropriarmos da discussão analítico-conceitual da teoria e da análise da política, sem a qual qualquer estudo de política pública será vazio, abstrato, pois será meramente técnico. (p. 5).

⁶⁰ Se aceitarmos a lógica da fronteira estabelecida por Kuhn (2001), sobre o campo disciplinar, poderemos perceber que ela está bastante nítida, pois nenhum dos críticos levantou tese contrária. Há crenças teóricas e metodológicas comuns entre os pesquisadores da área da educação física. O grande problema é que essas crenças estão sendo produzidas de forma a não incorporar, a rechaçar, a banir toda a interferência da área de análise de políticas públicas (crenças já estabelecidas na Ciência Política). Ou seja, temos um paradigma sem tê-lo.

O que se torna contraditório nesse debate é que os próprios críticos denunciaram a falta de consistência nos trabalhos que analisaram. Santos, Batista e Araújo (2007) tiveram que excluir da análise alguns trabalhos que não tratavam da temática. Revelam os autores “[...] na medida que os mesmos foram aprovados e publicados nos anais do evento, foi necessário desconsiderá-los nessa amostra.”. Starepravo, Nunes e Marchi Jr (2009) apontaram que: “A princípio encontramos dois trabalhos que, a nosso ver, não se aproximam da discussão sobre políticas públicas, tampouco à ementa do GTT 10.”. Amaral e Pereira (2009, p. 49) irão salientar que:

Outro ponto de destaque é que nem sempre a dimensão apresentada no título do artigo possui relação com o seu conteúdo. Outras vezes, os trabalhos apresentados em temáticas de políticas públicas não contemplam essa linha de estudos [...] o que suscita uma dificuldade dos autores da área, quanto à identificação ou discernimento das dimensões políticas abordadas, bem como há uma confusão conceitual dos pareceristas em estabelecer um limite para essa subdisciplina.

Numa certa altura do texto de Marcellino et al (2009, p 12) aparece uma referência ao insulamento:

Pode-se detectar também que a ideia de política pública de lazer, tal como indicada por Marcellino (2008) [...] ainda não se encontra amplamente firmada [...] Esse tipo de trabalho, apesar de ainda pouco presente, aponta para uma compreensão mais amadurecida das significações e abrangência da temática em questão, e representa um indicativo dos avanços colhidos a partir dos estudos do lazer no Brasil.

Muitos dos trabalhos são apenas relatos de experiências sem nenhum viés analítico. Se Santos, Batista e Araújo (2007) apresentassem uma formação mais sólida na área de políticas públicas, eles jamais poderiam classificar as experiências como constituindo esse campo de análise. Isto não significa que essas informações não sejam relevantes, mas o importante é que não são análise de políticas públicas. Amaral e Pereira (2009), ao analisarem o trato metodológico das pesquisas, caracterizaram como relato de experiência aqueles que não tinham esse pressuposto claro. Starepravo, Nunes e Marchi Jr (2009) também encontraram esse problema em sua análise. Em Marcellino *et al.* (2009, p. 23) essa relação entre relato de experiência e pesquisa científica acabaram por desnudar a grande extensão que ainda precisamos percorrer para garantir bases mais sólidas ao estudo de políticas públicas na subárea:

A análise dos trabalhos quer tenham sido eles relatos de experiências de ações e programas, ou resultados parciais ou finais de pesquisas científicas,

contribuíram de forma significativa, para que se pudesse esboçar um panorama, ainda que inicial, da atual situação das políticas públicas de lazer no Brasil.

Apesar de não serem os únicos problemas da área, os relatos de experiências reforçam o ciclo vicioso que há dentro da comunidade acadêmica, pois é ela que os credencia como se fossem produções científicas associadas à análise de políticas públicas. Não podemos tratar essa lacuna como se fosse um problema de confusão conceitual, como faz Amaral e Pereira (2009). Precisamos superar essa realidade com urgência. Mas, para que isso ocorra, é preciso que a subárea como um todo se aproxime dos modelos analíticos já consolidados em políticas públicas. Como refere Houlihan (2005) as limitações decorrentes da falta de modelos teóricos consolidados é o maior entrave para o desenvolvimento da análise de políticas públicas na área esportiva.

Hoje, a constituição de uma agenda de pesquisa em políticas públicas está diretamente associada à utilização, muito comum na subárea, de ferramentas analíticas que represam a discussão sobre a atuação dos governos. Abordagens mais sofisticadas, fugindo dos modelos funcionalistas, tão comum nos trabalhos da subárea, exigem uma tomada de posição quanto ao entendimento do papel do Estado, enquanto uma macro-estrutura, na estruturação das políticas públicas. É muito comum nos textos, por conta de uma narrativa sobre um modelo ideal de Estado, essa discussão aparecer como pano de fundo comparativo que distorce a análise das políticas públicas.

Dois trabalhos produzidos na educação física, apesar de não serem os únicos, dão clareza a esta preocupação. Taffarel (2000), valendo-se de sua confiança na abordagem marxista, irá destacar que a conquista do poder garante a direção da política pública. Lião Jr (2003) sinaliza que “Os dirigentes de uma administração popular e democrática devem ser os protagonistas na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o conjunto da sociedade [...]” (p. 50). Todos carregam uma certeza sobre o papel do agente histórico, defensores de um Estado metafísico, que impede a identificação dos elementos institucionais e contingenciais, por exemplo, que ajudam a compreender o processo de construção e efetivação das políticas públicas.

Nas sociedades democráticas a política pública não é resultado do interesse de classe e nem responde, como quer o elitismo, a necessidades exclusivas de quem está no poder. Nem tão pouco o problema será equacionado querendo transforma-las em políticas de Estado (o modelo de Estado aparece como a premissa básica para se compreender a natureza e a direção da política pública).

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschneyer & Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. (SOUZA, 2007, p. 71)

Essa é visão reducionista, do Estado enquanto uma entidade totalizadora, possui audiência na subárea e bloqueia o entendimento do governo como uma entidade com autonomia relativa, como refere Souza (2007). Com isso, deixamos de aproveitar toda a potencialidade dos modelos analíticos vindos da Ciência Política, por conta da necessidade de justificar um dever ser do Estado. Esse quadro só amplifica a confusão teórica. Numa certa altura de seu texto, Santos (2010, p. 6) ressalta:

Além disso, há uma lacuna na construção de conhecimento específico ao lazer como direito social no Brasil. Rothstein (1998, p. 83) nos diz que um desenho de política que possua regras precisas é marcado por grande clareza: as decisões políticas são diretamente ligadas ao dever do Estado de empreender medidas específicas, e a ligação entre essas decisões e as precondições – o financiamento, por exemplo, - para sua implementação é evidente, o que não acontece com o lazer, pois não há regras institucionais, diretrizes, nem fonte de financiamento definidas na Constituição de 1988 para orientar a concretização do direito ao lazer. Ele está, assim, imprecisamente definido como direito social na Constituição brasileira de 1988. Há também ausência de um arcabouço legal infraconstitucional que trate especificamente do lazer e o defina mais precisamente.

Ao assumirmos os modelos analíticos já constituídos na literatura nacional sobre políticas públicas, é possível perceber várias imprecisões nesse parágrafo. Primeiro, o legislador constituinte não poderia reger a atuação dos governos a tal ponto que inviabilizasse o ato concorrencial pela melhor política feita através das eleições, por exemplo. O fato de estar previsto um mínimo do orçamento para investimento em educação não significa que haja um percentual fixo que deverá ser gasto com cada uma das ações associadas a ela (espaço esse em que a política das políticas públicas é materializada). A alocação desses recursos é o resultado de complexas relações que podem e devem ser alvo de análise de políticas públicas. Se não houvesse fonte de financiamento, como poderíamos produzir às políticas públicas de esporte e lazer? Quanto às regras institucionais, é preciso entender, e isso não foi possível no seu texto, sobre o que ela

entende como regras institucionais. A produção da peça orçamentária e a distribuição de muitos recursos do governo central é permeada por regras, formais e não formais, portanto, por instituições (no sentido que é dado pelo neo-institucionalismo)⁶¹. Uma breve passagem pelo trabalho de Almeida (1995), Silva e Costa (2000), Rodden (2005), Melo (2005), Machado (2008) ou de Arretche (2010) permitira ver as limitações teóricas de tal afirmação.

Assim como acontece na literatura de políticas públicas, é preciso definir com clareza e precisão o paradigma a ser assumido nos trabalhos. É possível analisar os governos sem nos auxiliarmos das teorias de Estado? Em que medida as teorias de Estado explicam a atuação dos burocratas da ponta (*beaurocracy street-level*), das coalizões de defesa (*advocacy coalition*), dos grupos de interesses, das redes, das instituições, da dependência de trajetória, do incrementalismo, dos múltiplos fluxos (*multiple stream*) e do gerencialismo público? São questionamentos importantes para se compreender a política pública que não cabem no modelo hermético de qual modelo de Estado que se deseja para superar o capitalismo. Talvez por isso haja a recorrência do salto indutivo na interpretação dos fenômenos associados à análise de políticas públicas. O neoliberalismo, o esporte de rendimento, a burguesia, o bem comum (a possibilidade ou impossibilidade de agregação de preferências individuais) são respostas rápidas, de grande mobilização da militância, mas que pouco explicam as variações das políticas na escala nacional e local.

Há uma agenda de pesquisa que precisa ser constituída. Ainda não alcançamos a primeira geração de estudos na área de políticas públicas, preocupadas com o enfoque racional na análise da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e estamos muito longe dos estudos que buscam compreender as variáveis (dependentes) que causam impacto no resultado das políticas públicas (SOUZA, 2003a). Infelizmente, ainda temos muita dificuldade de acessar os textos internacionais (afirmação sustentada pela análise dos críticos e dos trabalhos que foram criticados) que pudessem acelerar o entendimento das novas questões que podem nos auxiliar na configuração de nossa agenda de pesquisa. Nesse sentido, entendo que romper com o insulamento acadêmico é um desafio importante a ser perseguido pela subárea.

Outro desafio, produtor de muitos equívocos na subárea, é estabelecer a distinção clara entre o que é uma análise de política pública e de política social, como

⁶¹ Ao se referir sobre a agenda institucional, Arretche (2007, p. 148) afirma que: “[...] a contribuição desse programa de pesquisas consistiria na possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos, de tal sorte que seja possível influir na vida social propondo instituições políticas que criem incentivos favoráveis aos comportamentos desejáveis.”

propõe Souza (2007). Muitos dos trabalhos analisados se referem a esse último. Após, construir melhor nossos objetivos de pesquisa de forma a compreender os problemas empíricos que são colocados para análise do Estado em ação. Não é mais possível querer *saber* como um determinado projeto se configura no modelo neoliberal, Moreira *et al.* (2007); *refletir* sobre a política de esporte no Governo Lula (SAGRILLO, BACCIN e BOTH, 2007); querer analisar a possibilidade de uma nova sociabilidade, como faz Jesus e Húngaro (2009); exemplificar uma ação pedagógica crítico reflexiva (COSTA Jr., 2009); compreender a Lei Seca como uma falta de políticas públicas de lazer, Lima *et al.* (2010); analisar a necessidade de investimento de política pública de lazer (MENDES e AZEVEDO, 2010); fazer pesquisa documental a partir de quatro autores como propõe Almeida (2010); identificar os fatores que impedem a popularização da canoagem, Terezani e Marcellino (2005).

De 98 trabalhos analisados, entre artigos de revistas científicas (utilizando como descritor a expressão políticas públicas) e anais de congressos (produção do GTT de Políticas Públicas do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte), 90,81% não poderiam ser enquadrados minimamente como sendo produtos de análise de políticas públicas. A leveza teórico metodológica que se refere (SOUZA, 2003a) está sendo um obstáculo para o desenvolvimento do campo. Extraíndo os artigos de avaliação do campo já citados no início do texto, os 98 estudos publicados trabalharam com 845 obras citadas em suas bibliografias (não foram computados aqui os textos legais). Os autores brasileiros da Ciência Política que têm discutido com profundidade o tema das políticas públicas, e que também já foram citados nesse trabalho, não receberam a devida atenção de nossos pesquisadores. Eles tiveram a participação de 1,9% do total de obras citadas (n = 16) – Menezes e Viana (2007) são responsáveis por quase 1/3 delas (n = 5). Essa realidade explica, em parte, as dificuldades para se compreender melhor as políticas públicas na subárea. Dois autores da área da educação física, Nelson Marcellino e Fernando Mascarenhas, que não utilizam, desenvolvem e/ou apresentam de uma forma densa a literatura específica da área de políticas públicas em seus trabalhos, absorvem 9,48% das citações (n = 55 e n = 25, respectivamente). Karl Marx e István Mészáros receberam juntos mais do que o total de citações da literatura nacional de políticas públicas (n = 9 e n = 8, respectivamente)⁶². Não é possível constituir uma área de investigação (ou linha de pesquisa) sem uma aproximação consistente com os autores, pelo menos nacionais, que

⁶² Ana Cláudia Capella (n = 0), Carlos Aurélio Faria (n = 2), Celina Souza (n = 1), Eduardo Marques (n = 0), Marcelo Medeiros (n = 1), Maria das Graças Rua (n = 2), Soraya Côrtes (n = 0) e Telma Menicucci (n = 3).

dão suporte a ela. A falta de sustentação teórica na subárea tem uma causa bastante pontual. Esse alerta Reis (2003) e Souza (2003a) já haviam feito.

Dois trabalhos chamaram a atenção nessa pequena varredura que realizamos: *Análise da experiência de descentralização e políticas para esporte em Camaragibe-PE: possibilidades de resistência e investimento local*, de Vilde Menezes e Alexandre Viana e *Esporte e lazer na intersectorialidade das políticas públicas* de Claudia Regina Bonalume. O primeiro apresenta uma aproximação bastante clara com a Ciência Política (Vilde Menezes fez mestrado nessa área). E o segundo, por trazer referências de dois importantes trabalhos da literatura internacional de políticas públicas: *Agendas, alternatives, and public policies*, de John Kingdon e *Understanding public policy* de Thomas Dye.

O trabalho de Menezes e Viana (2007) busca uma aproximação da temática da política pública de esporte com o tema do federalismo, uma abordagem interessante e, ao meu ver, bastante profícua do viés neo-institucionalista. Infelizmente o trabalho apresentado no XV CONBRACE não era um relatório da pesquisa (trabalho em andamento). Porém, destaca-se a densidade de suas referências. Por outro lado, o estudo de Bonalume (2009) apresenta Kingdon e Dye apenas de forma alegórica. Não é explorado de forma adequada o potencial analítico trazido pelo primeiro, principalmente no que se refere a sua contribuição à sustentação do *Multiple Streams Model*, e, quanto ao segundo, aparece de uma forma bastante tímida com uma citação em nota de rodapé. Essa realidade traduz bem a dificuldade de se trabalhar com referenciais mais dinâmicos na interpretação e análise das políticas públicas.

Há outros trabalhos também interessantes, mas que tiveram dificuldades na exploração dos achados por conta da opção teórico-metodológica. Amaral (2005) está preocupada com a análise da participação na formulação da política pública de lazer em Porto Alegre, porém suas conclusões esbarram nos limites impostos por referenciais menos flexíveis para esse tipo de abordagem. Pensar numa esfera pública proletária ou na luta de classes pouco ajuda a compreender a formulação da agenda, a intermediação de interesses nessa arenas (Orçamento Participativo) ou os custos de organização e participação. A utilização de modelo analítico baseado no referencial marxista, pouco pode contribuir também para análise da eficiência, eficácia e efetividade da política pública como desejam Areias *et al.* (2005).

Outras duas análises muito interessantes sobre a distribuição dos recursos públicos na área esportiva, mas que peca no instrumental analítico, são os trabalhos de Veronez (2007) e Almeida e Marchi Jr. (2010). Diferentes de muitos outros da subárea,

suas afirmações são realizadas através de um estudo bastante sólido do orçamento da união. Por falta de uma discussão mais qualificada sobre a partilha do orçamento, sejam dos elementos institucionais⁶³ envolvidos ou da dinâmica de acomodação dos interesses políticos, não restou outra alternativa a não ser fazer um discurso militante ao final, para o primeiro.

O reacionarismo desse discurso é patente, ou melhor, é patético. Observou-se que tais políticas não se distanciavam da ação do governo nas demais áreas sociais. As características fragmentárias, assistencialistas, clientelistas, focalistas, populistas, suportadas com recursos sempre insuficientes, negociados não raramente em função do atendimento dos interesses governamentais, também se fizeram presentes no setor esportivo (VERONEZ, 2007).

Almeida e Marchi Jr (2010, p.89) também não avançam na discussão da origem do resultado encontrado. Resumem a diferença de distribuição dos recursos com teses que pouco explicam o funcionamento da instituição para gerar o resultado que criticam.

Os dados aqui colocados demonstram que o esporte de rendimento é prioritário no recebimento de recursos pelo poder público federal brasileiro. Isto posto, corroborando as observações de Bourdieu quanto a relação do esporte com a política, observamos que, acima do bem comum e do interesse na população – aspectos que a política pública para o esporte deveria visar -, a conquista e a manutenção de poder político são objetivos que vão além dos interesses do campo esportivo.

Apesar de em volume de recursos envolvidos não poder ser comparado a outras políticas, existe muitos programas sendo experimentados nas três esferas federativas. Não há escassez de material empírico. O que existe é a falta de uma agenda capaz de melhor orientar os estudos. Chega a ser surpreendente a inexistência de trabalhos sobre a formulação da agenda: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliações e seleção das opções. O tema dos conselhos tem sido muito mal explorado por falta de uma sustentação teórica associada a esse tipo de análise. Os estudos desenvolvidos por Cortes (2007, 2009) qualificariam muito nossas análises. O papel dos partidos na formulação e difusão das políticas públicas está completamente negligenciado. É preciso incorporar as instituições, os burocratas da ponta e as coalizões de defesa como variáveis independentes importantes para se compreender a disputa em torno dos recursos. Garantir espaço para

⁶³ Para melhor entendimento do tema, ver Rezende (2006).

análises *bottom-up* e avaliar os programas a partir de referências já desenvolvidas e consolidadas na área de políticas públicas. Precisamos também de novas ideias, menos refém do discurso militante, como aquele desenvolvido contra o esporte de rendimento e uma aproximação mais sistemática com o que é desenvolvido na literatura internacional. Enfim, precisamos promover uma aproximação acelerada em direção à literatura da área de políticas públicas. Sem isso, teremos muita dificuldade de construir uma agenda de pesquisa com capacidade de compreender o Estado em ação.

4.3 O estado federalista e a distribuição dos bens

A política pública na área social tem como premissa básica a democratização do acesso a um determinado bem social, pois o pressuposto é de que exista uma desigualdade que precisa ser superada. Sem querer estabelecer uma relação de causa e efeito, o fato de focalizar nas crianças expostas aos riscos sociais, caso do Programa Segundo Tempo, nos indica que são elas que estariam em desvantagem deste bem que se deseja distribuir. O bem indicado no programa é o esporte educacional. Como o marco teórico não está claro, nem no debate acadêmico nem no político, sobre o que significa esse tipo de esporte, há uma dificuldade muito grande para se verificar o que deve ser equalizado. Primeiramente, porque, se a educação fundamental está universalizada, todos têm acesso ao desporto educacional ofertado no interior das escolas pelas aulas de Educação Física. Em segundo lugar, porque educacional não é um predicado apenas para aquilo que acontece dentro da escola. Qualquer atividade que tenha um objetivo de formação é produto de um investimento educativo. Em terceiro, se há uma desvantagem, não é na escola que deveríamos procurar aquele tipo de desporto que produz uma forma de desigualdade na sociedade brasileira, mas no diferencial de acesso ao desporto de rendimento, este sim, cada vez mais elitizado.

Ainda que o programa não pressuponha que todas as crianças estejam em risco social, é compreensível que, ao focalizar, ele esteja preocupado com aquelas que estão em desvantagem porque recebem uma parcela de um determinado bem que se considera injusta. Seria injusto o que se recebe na escola? Esse é um problema educacional ou da área esportiva? O que deve ser equalizado?

O papel de uma política que se coloca no espectro da equidade reconhece que há desigualdades que precisam ser enfrentadas, as quais, no caso da política pública de

esporte, não estão muito claras ou são ambíguas. Mesmo sem essas certezas, que não são necessárias para a configuração de uma política pública (ZAHARIADIS, 2007), a justiça alocativa está diretamente associada ao aumento de investimentos nas áreas em que se encontra o público-alvo do projeto, as regiões mais pobres⁶⁴, que, historicamente, são portadoras de múltiplas desvantagens. Viver numa sociedade de direitos que lhe outorga do direito ao acesso à manifestação desportiva é uma delas.

Em países federalistas, essa distribuição sofre interferência do modelo institucional – federalismo – construído para a gestão da coisa pública. Apesar de ser uma área em que há disputas sobre a melhor forma de representá-lo, é possível assumir (sem grandes pretensões, pois o estudo aqui não é sobre o federalismo) o entendimento trazido por Soares (1998), de que ele é um sistema de organização territorial do poder entre o poder central e entidades subnacionais interdependentes e com relativa autonomia que é determinante na compreensão da distribuição dos bens sociais, porque implica a repartição de recursos (podendo ser de poder e/ou financeiros)⁶⁵. Para Stepan (1999), Carneiro e Almeida (2008) e Leite (2009), há uma grande variação no resultado federativo, portanto, não há um modelo que oriente nossa escala avaliativa.

Por ser um modelo construído na e pela esfera política, e sendo esta baseada em uma desigualdade pré-existente, de poder e de recursos financeiros, o Brasil já experimentou uma variedade de arranjos federativos, como aponta Souza (2005). Mais do que compreender esse histórico, nosso objetivo é tentar identificar que variáveis são colocadas pelo modelo brasileiro que têm algum poder explicativo na distribuição de recursos. Fazemos isso não no sentido de buscar uma igualdade inatingível (o que pressuporia igualdade de preferências, algo impensado nas sociedades democráticas), mas a fim de compreender as assimetrias e a forma como as instituições distribuem e redistribuem os recursos (GIBSON, CALVO e FALLETI, 2003)⁶⁶.

Almeida e Carneiro (2003) entendem ainda que não há um modelo de federalismo que dê conta de sua complexidade. Cada política específica engendrou um tipo de relação entre os entes federados [que, no caso brasileiro, envolve uma complexidade a mais por conta da tripla soberania (ARRETCHE, 2005) e por ser um dos países mais

⁶⁴ Uma crítica importante de Medeiros e Diniz (2008) ajuda a compreender de uma forma mais qualificada a diferença entre as posições minimalistas e o paradigma da equidade.

⁶⁵ Rodden (2005) desvincula o debate sobre o federalismo de seu viés fiscal e o identifica como um processo estruturado por instituições que distribui e redistribui autoridade.

⁶⁶ A experiência internacional aponta que as clivagens étnicas e religiosas, produtoras de desigualdades, têm sido uma das principais preocupações na constituição do federalismo. No Brasil, segundo Arretche (2010), é a clivagem econômica que melhor explica as variações de nosso federalismo.

descentralizados do mundo (SOUZA, 2004)], que produziu significado e conteúdo distintos, com diferentes resultados para a política pública, seja pela descentralização política, possibilidade de constituir governo, seja pela descentralização fiscal.

Para Arretche (2010), três modelos teóricos se colocam para melhor compreender esse cenário. A Teoria Institucional justifica que o federalismo implica desigualdade, e o não alinhamento significa diversidade política. A Teoria da Escolha Pública justifica, a partir da competição por contribuintes, que promoveria a eficiência nas políticas públicas. Os interesses localizados e as coalizões regionais teriam poder de barganha de forma a dirigir recursos às bases eleitorais das elites regionais. Dessa forma, a desigualdade seria o resultado do baixo poder distributivo das políticas e do poder dessas elites. O terceiro advoga que os estados federativos criam instituições que diminuem as desigualdades. Seu enfrentamento é condição para manter certa coesão nacional.

A desigualdade socioeconômica é o ponto de partida para o debate federalista brasileiro, e sua diminuição é o projeto a ser perseguido pelo Estado. A Constituição de 1988 colocou como objetivo para o fortalecimento da federação a promoção de um maior equilíbrio entre os entes constitutivos (SOUZA, 2005). Há uma tensão permanente no estado federativo pela distribuição/redistribuição de poder e de recursos que não estão associados à eficiência dos governos locais. Essa distribuição/redistribuição ganha uma dinâmica ainda mais complexa, no caso brasileiro, por conta da elevação do município a membro da federação (caso único entre os modelos federalistas) e, no modelo institucional, para garantir a coesão. Dinâmicas de cooperação, disputas, consentimento e barganhas são produtoras de uma complexa engenharia política para responder às necessidades dos atores políticos (ALMEIDA, 1995; RODDEN, 2005; SOUZA, 2005).

Conflitos e negociações fazem parte dos interesses dos entes federados. Esse cenário aponta para relações intergovernamentais altamente competitivas vertical e horizontalmente (SOUZA, 2005). Todos os entes (União, estados e municípios) experimentam uma autonomia relativa de forma a construir políticas que sejam o resultado de determinadas preferências. Para Souza (1999, p. 549), “a engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo”.

Uma das marcas de nosso federalismo é sua descentralização convivendo ao lado de tendências centralizadoras (ALMEIDA, 2005). A Constituição de 1988, de forte viés municipalista – aspecto descentralizador –, transferiu capacidade decisória, funções e

recursos às instâncias subnacionais. Ele, o município, foi o principal beneficiário desse movimento⁶⁷. Havia uma expectativa de que a descentralização melhoraria o resultado da política pública (BARACHO, 2000). No plano nacional, a crise do regime militar e a transição democrática geraram poderosas correntes descentralizadoras que foram associadas à democracia, à cidadania e à diminuição das desigualdades (ALMEIDA, 1995; ARRETICHE, 2005). No plano internacional, pressionada por uma maior eficiência dos governos, a descentralização estava associada ao paradigma da modernização gerencial (MELO, 1996). Esses dois movimentos acabaram por promover uma força a esta ideia que não demorou por criar dificuldades (que elevaram os custos da recentralização) ao discurso e à prática centralizadora.

Porém, a consequência não esperada do processo de descentralização brasileira acabou por desnudar seus limites. São eles: a ambiguidade de competências entre as três esferas de governo, que produziu, em determinadas áreas, imobilismo; a baixa qualificação da burocracia; uma descentralização fiscal que dificultou a coordenação de certas das políticas, de forma a garantir maior equidade entre os entes federativos; e, vulnerável às pressões advindas das elites locais, o clientelismo (MELO, 1996). O resultado mais drástico de todo esse processo foi a manutenção das desigualdades e uma fraca coordenação entre os entes federados, pois, como sugere Souza (2001) e Arretche (2007), a descentralização não necessariamente significa redução de desigualdade.

Affonso (1996) não interpreta a descoordenação como uma variável interveniente na manutenção do cenário de desigualdade, mas como uma característica do modelo de descentralização brasileira. Rezende (1997) identifica que os problemas de coordenação podem estar associados à superposição de competência que leva a distorções alocativas. Aliada a zonas cinzentas de responsabilidade (produtora de ambiguidade), as lacunas e/ou superposições de ações promoveram uma distribuição desigual, principalmente no que diz respeito às políticas sociais, por conta das competências comuns, causando, algumas vezes, a paralisia (ALMEIDA, 1995 e 2005).

[...] a descentralização em curso nas áreas sociais analisadas corre o risco de confirmar, quando não de agravar, as disparidades intra e inter-regionais sob o federalismo centralizado. A forma pela qual se tem processado o rearranjo de competências, especialmente nos casos de descentralização por ausência, pode

⁶⁷ Longe de ser uma idiosincrasia, a descentralização em direção aos municípios pode ser interpretada como o resultado da experiência acumulada pelos atores políticos municipais (na maior parte dos municípios), que durante o regime militar acumularam experiência política e administrativa (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003).

neutralizar ou perverter o efeito da equidade que toda política social tem por meta (ALMEIDA, 1995, p. 105).

Uma análise mais acurada nesse sentido depende dos arranjos institucionais e setoriais de uma dada política (ARRETCHE, 2003b; ALMEIDA, 2005). A complexidade das relações federativas interage com diferentes fenômenos e produz resultados diferenciados na distribuição das políticas públicas. Temos assistido, pelo menos em termos de políticas de esporte, cada vez mais, o protagonismo do Governo Federal na formulação de políticas públicas que se tornam mais e mais necessárias diante da falta de recursos dos governos subnacionais, dos (não) ganhos eleitorais que uma política dessa pode ensejar e da diferenciação do valor que a política de esporte para criança tem em cada agenda governamental.

Como não há relação de imposição entre os entes federados, a cooperação pode se dar por meio da produção de um pacote de incentivos de forma a seduzir ou mobilizar a atenção política. Porém, um conjunto de variáveis intermediárias, que se coloca entre o governo federal e o beneficiário do programa, produz dinâmicas diferenciadas na implementação da política pública. Dentre elas, destacamos aqui a variável política, isto é, o papel dos partidos na distribuição do PST; a capacidade fiscal do município para fazer frente às exigências de contrapartida; e o que estamos chamando aqui de ambiente cultural e político que pode atuar de forma a incentivar ou constranger o gestor municipal a investir em programas que não trazem incentivos eleitorais diretos, já que “crianças não votam”.

4.4 O partido como ator de políticas públicas

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 que aquele 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. Essa estranheza também é destacada por Burstein e Linton (2002)⁶⁸.

Sem desconsiderar sua importância, alguns modelos de análise das políticas públicas têm incorporado outras variáveis como compondo 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 que 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 seu 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 é um marcador robusto para avaliar o resultado final da política pública.

Um argumento que tem sido apontado que atrapalha a delimitação nítida de preferências ideológicas, em parte, tem a ver com a erosão da luta de classes como motor de preferências políticas, como sugere Ribeiro (2006)⁶⁹, e 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

⁶⁸ “Everyone who studies democratic politics agree that political parties, interest group, and social movement organization (SMOs) strongly influence public policy. These political organization define public problems, propose solutions.” (p. 381).

⁶⁹ 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 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).

identitários claramente definidos. Para Soares (1998), clivagens territoriais, produto de complexas relações históricas e culturais, produziram nuances distintas no plano nacional e local que dificultam posições unitaristas quanto ao perfil 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, 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 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 têm 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 subida 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), bem como 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. 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 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 portaria 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 os 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 que:

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, 1997:1). 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 que:

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-partidário – pode muitas vezes se constituir em fundamento de 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 a 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 cria 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 catalizadores 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 traçada pelo governo federal.

Para análises, como aqui pretendida, que articulam as esferas nacional e municipal, parece mais adequado verificar o peso da esfera política nacional na agenda política municipal. Por conta da fragmentação partidária e da complexidade que envolve as disputas na esfera nacional, não faz sentido simplificar o debate em oposição e situação. Também as preferências ideológicas esquerda, centro e direita parecem não 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 independem das posições político-ideológicas no estado de Santa Catarina, podemos pensar, especificamente para a análise da área esportiva outra possibilidade.

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, 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); os que garantem o apoio como resultado de sua participação no portfólio ministerial⁷⁰, a Coalizão de Apoio ao Governo (CAG), de que a CE não faria parte; 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

⁷⁰ A Taxa de Coalescência (MELO, 2005).

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 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, possam dar visibilidade a ele. 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 da 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 está associada aos partidos que deram apoio ao governo ocupando posições na plataforma ministerial e/ou garantindo apoio no Congresso Nacional. 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 (2001), no que tange aos partidos que dão sustentação política 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 representado por dois partidos, o PSDB e o PFL, e que, após a crise política de 2005, no meio do primeiro mandato, 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.

4.5 Desempenho fiscal e o financiamento da política pública

Todas as políticas públicas implicam algum gasto financeiro. Esse custo poderá ser implementado exclusivamente pelo governo local ou ser compartilhado com outro ente que federado que deseja atuar de forma cooperada. Nos dois casos, a viabilidade econômica do poder executivo não é negligenciável à determinação da capacidade decisória (SOUZA, 2005). Primeiro, porque os recursos não são inesgotáveis; em segundo lugar, por conta das assimetrias fiscais (capacidade de arrecadação/gastos); em terceiro, há despesas que são fixadas pelo marco legal e não podem ser alteradas por ato discricionário do executivo; e, por último, porque cada área possui uma dotação orçamentária que indica a prioridade de uma dada política em um governo.

Parte importante dessa realidade é o resultado da descentralização fiscal desenhada em nosso federalismo. O ponto de corte para construção do modelo em curso foi dado pela Constituição Federal de 1988, apontada por Afonso e Lobo (1996) como eminentemente política. A redistribuição dos recursos orçamentários da União, a partir da Constituição de 1988, no entendimento de Souza (2003), surgiu para fazer frente a duas necessidades: garantir o equilíbrio federativo e acomodar demandas conflitantes regionais. Ficou para o plano secundário a necessidade do Estado frente às demandas crescentes por justiça social. O que pesou sobremaneira foram a agenda política e a acomodação dos interesses e das demandas locais, regionais e individuais (SOUZA, 1999).

O desequilíbrio fiscal, segundo Loureiro (2001), origem das distorções, é justificado por Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2009) como resultado da formação cultural da sociedade brasileira que historicamente conviveu com a falta de responsabilidade com a gestão fiscal. Conforme Loureiro e Abrucio (2004), os municípios não estavam acostumados com o aumento da eficiência da arrecadação tributária e tampouco eram pressionados pela tecnocracia econômica durante o Regime Militar. Como resultado, temos municípios pouco capacitados para darem respostas efetivas às necessidades da população (CLEMENTINO, 2000) e para operarem um modelo novo de gestão (AFONSO e ARAÚJO, 2000). Para os autores, não se pode resumir o problema de arrecadação ao descaso dos prefeitos. Fatores administrativos de eficiência e de acesso a informações de qualidade não estavam ao alcance da burocracia estatal em todos os municípios.

O problema se agravou com a criação de novos municípios sem a devida comprovação de sua viabilidade fiscal. A diversidade da economia regional acabou por produzir uma enorme assimetria na disponibilização dos recursos orçamentários

(REZENDE, 1997). Aliado aos problemas gerenciais, essa fragmentação político-administrativa produziu um contingente considerável de municípios que são incapazes de financiarem suas políticas públicas com recursos próprios (PAES e SIQUEIRA, 2008). Ao permitir autonomia fiscal aos municípios, com um aporte de recurso considerável pós-constituição, houve, em algumas realidades, um descontrole das contas públicas que tiveram impacto na diminuição da capacidade de resposta do poder público frente aos desafios colocados em termos de diminuição das desigualdades. Para Werneck (1995) a principal causa do desequilíbrio fiscal está associada ao aumento da folha de pagamento que foi superior à receita fiscal. A consequência drástica desse processo foi a sub-oferta de políticas públicas (MORAES, 2006).

Sendo assim, a ideia de que a descentralização permitiria um maior controle dos recursos por parte dos cidadãos se mostrou ineficaz. Havia uma grande expectativa, gerada por posicionamentos que Afonso e Lobo (1996) apontam como simplistas, de que a descentralização permitiria uma maior descentralização dos recursos em direção à parcela da população mais necessitada. O modelo de descentralização acabou por desnudar seus limites e seus efeitos não esperados, diminuindo seu poder. Dentre eles, Melo (1996) destaca a existência de uma burocracia de baixa qualificação, o imobilismo por conta da ambiguidade de competência, a falta de regulamentação do governo central, com perdas visíveis de articulação, e a maior proximidade das elites locais (pressão clientelista⁷¹).

Afonso (1996) aponta que a descentralização brasileira é marcada por fortes traços de descoordenação. Aliado a esse fator estão as zonas cinzentas de responsabilidade [descentralização por ausência (ALMEIDA, 1995) e superposições de ações] que produziram um cenário que diminuiu o potencial equalizador da intervenção estatal na área social.

[...] a descentralização em curso nas áreas sociais analisadas corre o risco de confirmar, quando não de agravar, as disparidades intra e inter-regionais sob o federalismo centralizado. A forma pela qual se tem processado o rearranjo de competências especialmente nos casos de descentralização por ausência, pode neutralizar ou perverter o efeito da equidade que toda política social tem por meta (AFONSO, 1996, p. 105).

Diante dessa realidade, o grande desafio que se coloca “(...) consiste em construir mecanismos de coordenação descentralizados e democráticos de maneira a enfrentar eficazmente as disparidades sociais que obstaculizam o desenvolvimento em nosso país” (AFONSO, 1996, p. 9). Nesse caso, o governo central passa a ocupar um papel

⁷¹ Para uma análise menos esquemática do clientelismo, ver Borges (2010).

estratégico na realocação dos recursos (COSTA, 2010), principalmente na descentralização de programas centralizados. Para Afonso e Lobo (1996), não há uma fórmula ideal para garantir uma descentralização ótima. O mais importante, como sugere Melo (1996, p. 19), é que “a experiência descentralizante num contexto democrático tem permitido (...) um processo de descentralização social em que seus limites e possibilidades podem ser efetivamente compreendidos”.

Um longo caminho foi percorrido para que sociedade e governantes percebessem que a administração pública não pode gastar mais do que arrecada. Esse movimento ganhou força a partir do que se convencionou chamar de Reforma do Estado (adequação fiscal às necessidades da economia global). Loureiro e Abrucio (2004) analisam que o ajuste fiscal brasileiro, comparando com outros países desenvolvidos, teve um excelente resultado no equilíbrio das contas públicas, culminando com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. Para os autores, há fatores institucionais que ajudam a compreender⁷² o que aconteceu.

O insucesso dos Planos de Estabilização Econômica e o endividamento do setor público levaram o governo federal a construir uma série de medidas que teve de ser amplamente negociada com o Congresso e com os Governadores, por conta dos pontos de vetos que eles poderiam imprimir às reformas, ao longo da década de 1990. Porém, mergulhados em dívidas e necessitando dar respostas às demandas da sociedade, a grande maioria dos Estados (22), que, antes da renegociação da dívida, acumulavam um déficit de um ano de arrecadação, acabaram por aceitar uma agenda de reformas que envolveu, de forma incremental, como ressalta Loureiro e Abrucio (2004), densas negociações: renegociação da dívida, privatização de empresas e bancos, superávit primário, retenção do Fundo de Participação dos Estados, criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, aumento da arrecadação e corte de despesas⁷³.

Apesar do balanço positivo, no que concerne ao equilíbrio das contas públicas, esses fatores não elevaram a capacidade dos municípios de fazerem frente às demandas sociais – muitas delas se agudizaram durante esse período, por conta das restrições fiscais, aumentando as desigualdades. Por outro lado, o privilégio conferido aos pequenos

⁷² Para Loureiro (2001, p.77), “[...] a efetivação de regras e medidas relativas ao ajuste fiscal não só de arranjos institucionais, mas igualmente de fatores contingenciais, tais como o grau de liderança ou habilidade do governante nas negociações entre os poderes legislativo e executivo ou dentro dos gabinetes parlamentares, a construção de consensos entre as forças políticas e a coordenação político-administrativa no seio do aparato de governo”.

⁷³ Menezes e Tonedó (2006) faz uma análise crítica da Lei de Responsabilidade Fiscal dizendo que, apesar de não ter sido eficaz, evitou uma situação fiscal pior. As despesas com pessoal não foram afetadas com a LRF, enquanto que os investimentos declinaram.

municípios, mediante transferências intergovernamentais – que permitiram ter uma Capacidade Fiscal (CF) *per capita* superior a municípios com menores níveis exclusão social –, não levou necessariamente a uma melhora na oferta de políticas públicas à população (MORAES, 2006). Nesse sentido, a descentralização fiscal brasileira, uma das mais robustas entre as experiências conhecidas, não têm ajudado na diminuição das desigualdades da oferta de serviços públicos.

Parte importante das receitas fiscais dos municípios vem de duas fontes: da arrecadação tributária própria e das transferências governamentais. A arrecadação tributária própria está diretamente associada à dinâmica econômica municipal. Portanto, em municípios onde há menor circulação de riqueza, há também menor ferramenta fiscal para fazer frente às necessidades em termo de políticas públicas. O ISQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – está diretamente associado à prestação de serviços cuja dinâmica se dá de uma forma mais encorpada nas grandes cidades, por possuírem uma economia mais dinâmica, conforme Abrúcio e Couto (1996). Outra fonte de arrecadação importante é o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – que possui, como o próprio nome indica, fortes características urbanas. É também o que apresenta maior índice de evasão, apesar dos esforços para aumentar a base tributária⁷⁴. O ITBI – Imposto de Transferência de Bens Imóveis “Inter-vivos” – está diretamente associado, por um lado, à dinâmica econômica e, por outro, à populacional. É o que possui menor impacto dentre os tributos municipais. Como transferência estadual nós temos o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviço. A cota a que cada município tem direito é calculada com base na arrecadação municipal. Dessa forma, municípios menores, com uma dinâmica econômica mais frágil, são os que acabam recebendo menos.

Para garantir maior equilíbrio diante dos desequilíbrios fiscais produzidos pelo modelo de tributação municipal, principalmente, o legislador construiu uma outra fonte para os municípios de caráter redistributivo, o FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Essa fonte orçamentária consolidou a descentralização fiscal brasileira (AFONSO e ARAÚJO, 2000) e acabou se tornando a principal fonte de receita dos pequenos municípios (SOUZA, 2004). Por ter sido eminentemente política, definida por um processo constituinte em que o governo central estava enfraquecido para impor limites

⁷⁴ Nesse caso, cabe uma nota importante: a evasão pode ser resultado de uma preguiça fiscal, por conta de uma dinâmica fiscal de dependência das transferências governamentais, como sugere Afonso e Lobo (1996), ou por demandas políticas, como a pressão das elites locais pelo não aumento de seus impostos. Também não se pode subestimar o impacto dos custos necessários para garantir uma máquina arrecadatória eficiente: investimentos em cadastramento, em sistemas de controle e fiscalização, em treinamento e qualificação de pessoal, recursos estes nem sempre disponíveis nos pequenos municípios (AFONSO e ARAÚJO, 2000).

à descentralização pela demanda, essa fonte de recurso acabou por impor algumas limitações e efeitos não esperados não demoraram a surgir (AFONSO e LOBO, 1996)⁷⁵.

Alguns estudos têm apontado para diferentes resultados desse processo. Moraes (2006) sugere, com relação às transferências governamentais, duas questões importantes: por um lado, a renda *per capita* dos municípios menores têm aumentado, ficando acima das metrópoles criando uma severa distorção no princípio redistributivista, por outro, quanto maior a participação no FPM, menor é o esforço fiscal. Meneguim e Bugarin (2001) destacam que o aumento das transferências pode, inclusive, aumentar o déficit dos municípios – ampliando as desigualdades –, pois mais recursos podem criar uma ilusão fiscal (*flypaper effect*)⁷⁶. Por conta dessa realidade, Clementino (2000) identifica que não há base teórica nem empírica para afirmar que descentralização está associada ao aumento da eficiência e da eficácia dos gastos públicos. Por conta das distorções ocorridas da realidade brasileira, Rezende (1997) entende que há uma enorme dificuldade em conciliar descentralização fiscal e desigualdade regional.

Com isso, os municípios mais vulneráveis acabam sendo dependentes das transferências intergovernamentais com uma margem muito restrita para, autonomamente, definir prioridades políticas. Ao analisarem esse contexto, Gomes e Dowell (2000) identificaram que o argumento recém-referido não responde de maneira adequada à realidade dos fatos. A comparação do PIB de municípios pequenos, de até 5.000 habitantes, identificou que a renda *per capita* varia muito. Esse fator gera uma distorção na distribuição dos recursos de transferências, causando uma descentralização perversa em que regiões mais populosas e com maior volume de problemas urbanos acabam recebendo uma menor quantidade de recursos quando comparamos às populações vulneráveis. Com isso, um menor esforço fiscal dos pequenos municípios é suportado pelas populações, também vulneráveis, dos municípios maiores. Comparativamente, segundo os autores, são esses os municípios que gastam mais com seus legislativos, o que acaba contribuindo ainda mais para a diminuição dos recursos próprios destinados às políticas públicas⁷⁷.

⁷⁵ Os autores destacam que o marco conceitual aponta que para um bem-sucedido processo de descentralização é preciso ter as finanças públicas nacionais saneadas e a economia estabilizada. Ou seja, a descentralização fiscal seria o resultado de uma descentralização pela oferta, resultado de um poder central fortalecido. Para Werneck (1995), foi por conta desse enfraquecimento que o governo federal não teve condições de defender medidas centralizadoras, extremamente impopulares no contexto histórico pós-regime militar.

⁷⁶ A característica principal da ilusão fiscal é superestimar benefício do presente, como o aumento da arrecadação proporcionada pelo FPM, e subestimar os encargos futuros para saldar os benefícios contratados.

⁷⁷ Para Afonso (1996), parcela importante do ganho fiscal dos municípios foi absorvida com despesas com pessoal. No entanto, aquelas realizadas na contratação de professores, médicos e outros profissionais que atuam na área social, não podem deixar de ser enquadradas como despesas associadas às políticas públicas.

O desenho institucional da política pública de saúde, os incentivos criados à cooperação, contribui decisivamente para o redesenho de algumas políticas com vistas a uma maior participação do governo central em seus resultados. Para Marques e Arretche (2003), políticas formadas mediante sistemas descentralizados, como os experimentados na saúde, são as que possuem maior efetividade na diminuição das desigualdades, premissa básica de toda a política pública direcionada à área social. A depender do julgamento sobre os incentivos, eles podem ser adequados/inadequados ou suficientes/insuficientes ao fim proposto. Isso significa que um pacote de regras homogêneas – um sistema de incentivos – não leva a resultados igualitários (ARRETCHE, 2010), muito embora o desempenho do governo local possa ser o resultado do desenho institucional da política pública que busca ser implementada.

Os diferentes governos possuem capacidades financeiras – e políticas⁷⁸ – diferenciadas na promoção de determinados serviços e na distribuição dos recursos entre políticas. Os governos podem agir de forma isolada, construindo políticas próprias, ou de forma cooperativa, minimizando os custos de implementação. A distribuição dos recursos pode responder a algum critério de proporcionalidade ou realocar distribuindo de maneira desproporcional de forma a privilegiar determinadas áreas (GIBSON, CALVO e FALLETI, 2003; PAES e SIQUERA, 2008). O governo central poderá participar, diante das dificuldades de investimentos dos governos municipais, distribuindo recursos, podendo ou não ser casada com funções às instâncias subnacionais, ou garantindo recursos centralizados a funções descentralizadas (ALMEIDA, 1995).

Seu protagonismo em direção à interferência nas preferências dos governos locais tem sido intensiva, afetando a agenda desses governos (ARRETCHE, 2004). De maneira restritiva, o controle do desequilíbrio fiscal com a redução de gastos subnacionais (com vista ao equilíbrio fiscal), como pretendido com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a limitação da autonomia fiscal de estados e municípios, pelo aumento da arrecadação tributária federal não vinculada às transferências constitucionais são as ferramentas utilizadas para o maior controle central dos recursos. De outro lado, está a criação de programas cujo desenho institucional permite ajustar formas de financiamento, como os experimentados na saúde e na educação, de forma a diminuir as incertezas e a utilização partidária dos recursos (SOUZA, 2004) ou de programas de menor impacto financeiro, como o experimentado na área esportiva com o PST, que não garantem recursos suficientes

⁷⁸ Orçamento autorizado não significa orçamento realizado. Essa dinâmica é definida por necessidades e interesses colocados pelos atores políticos.

para a universalização das ações nem sua sustentabilidade. Sua distribuição é resultado das preferências, do arranjo institucional e da capacidade financeira dos municípios para suportar contrapartida. Esse ambiente que se cria em torno dos programas é que aponta ao governo o grau de importância e disputa de forma a calibrar as energias, interesses e o custo político envolvidos.

Não parece ser adequado, como fazem Veronez (2007) e Almeida e Marchi Jr. (2010), tentar compreender a dinâmica do processo de produção de políticas públicas na área esportiva apenas referindo-se a um diálogo insulado à instituição esportiva (apontam o campo esportivo como portador de certa dinâmica não permeável e encouraçada que acaba por não se utilizar dos modelos já consolidados na área de políticas públicas).⁷⁹ Esse procedimento, por conta das fragilidades teóricas de se pensar a política pública de esporte sem um adequado suporte teórico da área de políticas públicas, tem dificultado sobremaneira uma avaliação mais precisa do quadro. Porém, as informações trazidas pelos autores sobre a distribuição dos recursos orçamentários no interior da pasta do esporte – Ministério dos Esportes – são importantes para identificar as regras do jogo e as limitações de um modelo teórico que pressupõe o protagonismo do governante ou dos grupos de interesses, viés do elitismo⁸⁰, na distribuição dos recursos públicos.

Como refere Almeida (1995), na descentralização o resultado final é dependente das disposições políticas, das condições financeiras e administrativas das instâncias subnacionais. Não podemos dispensar também que, em cada área, a mobilização política e os interesses nela engendrados, é dotada de um valor que interfere no desenho final da descentralização. Naquelas de maior reconhecimento, que pautam o discurso político, que detêm reconhecimento público como indispensável para o bem-estar ou que possuem fortes grupos de interesse disputando uma determinada compreensão da política, há um maior volume de pressão em direção à agenda. Essa não é uma realidade vivida pelo esporte, suas preocupações (excluídas aqui aquelas destinadas ao esporte profissional) são sempre marginais. Isso pode ser facilmente observado quando se analisam os gastos do governo central, mas também das administrações municipais. Como pode ser observado na tabela 1, as prefeituras reservam uma parcela muito pequena de recursos do orçamento para as políticas públicas de esporte que contemplem o lazer, a educação e o rendimento.

⁷⁹ Apesar de referir-se genericamente ao que acontece em termos internacionais – a falta de interlocução da área com a área de políticas públicas – Houlihan (2005) acerta em cheio a realidade vivida pela literatura que se propõe a estudar as políticas públicas de esporte no Brasil.

⁸⁰ O elitismo vê a política pública como resultado exclusivo das preferências do grupo que está no poder (SOUZA, 2007).

Tabela 1: Percentual dos recursos aplicados por estado, com base em informações municipais e por região.

	Até 0,01	De 0,011 a 0,020	De 0,021 a 0,030	De 0,031 a 0,040	Acima de 0,041	Não tem	Ignorado
Norte							
Rondônia	51,92	9,61	1,92	0	3,85	28,85	3,85
Acre	63,63	9,09	4,55	0	0	18,18	4,55
Amazonas	65,51	16,13	5,84	0	0,23	2,61	9,68
Roraima	66,67	6,67	0	0	0	13,33	13,33
Pará	49,35	8,99	0,7	0,7	0	9,79	30,47
Amapá	37,5	0	6,25	0	0	12,5	43,75
Tocantins	56,12	15,83	5,14	1,44	1,44	6,48	13,55
Nordeste							
Maranhão	42,4	6,45	0,92	0,46	1,38	20,74	27,65
Piauí	63,96	7,66	1,8	3,15	0,45	13,52	9,46
Ceará	71,74	12,5	1,09	0	0,54	11,96	2,17
Rio Grande do Norte	43,08	19,48	10,2	3,6	1,82	13,94	7,88
Paraíba	51,12	6,28	5,38	1,79	0,45	25,56	9,42
Pernambuco	56,76	8,11	1,62	1,62	1,62	18,92	11,35
Alagoas	53,92	13,73	5,88	0,98	0,98	22,54	1,97
Sergipe	64	5,34	5,33	4	5,33	6,67	9,33
Bahia	52,76	11,03	3,12	1,44	2,88	13,18	15,59
Sudeste							
Minas Gerais	57,33	17,11	7,62	2,7	2,46	4,81	7,97
Espírito Santo	75,64	7,69	2,56	1,28	2,56	8,98	1,29
Rio de Janeiro	42,39	19,57	3,26	1,09	2,17	16,3	15,22
São Paulo	35,96	33,18	13,18	3,72	2,02	1,86	10,08
Sul							
Paraná	43,86	31,83	12,03	3,01	1	1,5	6,77
Santa Catarina	47,78	28,67	12,63	3,07	2,05	2,05	3,75
Rio Grande do Sul	71,98	12,1	3,43	1,61	0,8	6,85	3,23
Centro-Oeste							
Mato Grosso do Sul	71,43	16,88	2,6	0	1,3	5,19	2,6
Mato Grosso	45,32	11,52	6,47	0	2,88	7,19	26,62
Goiás	63,82	17,26	4,07	1,63	1,21	2,85	9,16

Fonte: Perfil dos Municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Os resultados apresentados na tabela 1 apenas ajudam a compreender, pela análise da primeira coluna, até 0,01% do orçamento, que essa área não se apresenta como prioritária para a maioria dos governos municipais. Chama atenção também o número de prefeituras que não possuem dotação orçamentária para ela – na sexta coluna. Apesar disso, não é possível identificar um padrão nacional de gasto. Enquanto na primeira coluna

a variação entre o menor e o maior valor é de 2,02 vezes (de 37,5 para 75,64), na segunda, ele chega a 19,23 vezes (de 1,5 para 28,85). Portanto, estamos diante de uma área que recebe uma quantidade muito pequena⁸¹ de recursos para promover políticas públicas de esporte e cujo resultado final varia entre regiões e estados, bem como pelo tamanho dos municípios.

Tanto para construir políticas próprias como para atender às exigências de convênios é preciso garantir recursos financeiros para a execução das políticas públicas. Nesse caso, a capacidade fiscal dos municípios responde por parte importante do problema. Quando a oferta de recursos é pouca e as demandas são muitas ou variadas, como na área esportiva (educação, lazer e rendimento), ou precisam ser disputadas com outras áreas, quando o setor específico que implementa as políticas de esporte não está vinculado a uma secretaria de esporte, aumentam as chances das diferentes modalidades de restrições pressionarem para baixo a oferta de políticas públicas.

A Capacidade Fiscal *per capita* (somatório dos tributos municipais + ICMS + FPM – despesas com pessoal/população) é um dos indicadores utilizados para comparar o suporte financeiro dos municípios para fazer frente às necessidades de bem-estar da população. Por conta do modelo de descentralização fiscal, não é possível identificar padrão de distribuição da Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios brasileiros. Mesmo quando utilizamos um marcador mais restritivo, ao lado do tamanho do município, como o Índice de Exclusão Social, as diferenças ainda permanecem, como pode ser observado na análise dos dados comparativos da Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios (ano base 2008) por meio da sequência a seguir. Para identificação dessa variação, escolhemos o IES mais baixo (até 0,400) e o analisamos por meio da classificação populacional utilizada pelo IBGE. Esses quatro cenários são responsáveis por 90% da distribuição da população no nível de exclusão mais baixo⁸².

⁸¹ Esse julgamento de valor está muito mais associado ao que nós, da área, julgamos como essencial e ao que efetivamente acontece na realidade, noção essa também compartilhada por Veronez (2007).

⁸² A escolha dos estados se dá a partir da necessidade de se perceber as diferenças existentes entre regiões e estados ricos e pobres. Os estados do Sul estão ausentes por apresentarem um pequeno número de municípios vulneráveis.

Tabela 2: Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios até 5.000 habitantes com IES até 0,400.

Estado	n. munic.	Média CF <i>per capita</i>	Desvio Padrão
AP	3	413,95	188,22
MG	55	797,53	402,5
PB	67	814,39	397,67
PI	73	524,89	250,77
PR	9	851,93	145,68
SE	12	764,91	234,10
TO	58	845,85	600,26

Fonte: IBGE, Cidades@.

Como pode ser observado na tabela 2, apesar de estarem todos dentro do mesmo nível de exclusão social e da faixa populacional equivalente, a Capacidade Fiscal varia muito entre os estados em cada um deles, indicando diferentes capacidades para fazer frente às necessidades em termos de políticas públicas. No estado de Minas Gerais, apesar de ter uma menor proporção de municípios no pior nível de exclusão social, os municípios de menor IES apresentam uma capacidade fiscal *per capita* inferior a estados com uma maior exclusão social, como Tocantins e Paraíba. Na faixa populacional imediatamente superior (5.000 a 10.000 habitantes), apesar de uma menor média, apresenta uma diferença importante em sua variação.

Tabela 3: Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios de 5.000 a 10.000 habitantes com IES até 0,400.

Estado	n. munic.	Média CF <i>per capita</i>	Desvio Padrão
AC	6	-1,15	165,44
AL	22	223,27	120,71
AM	8	520,18	462,71
GO	7	422,87	204,51
MS	5	418,25	205,88
PE	16	151,22	118,46
RR	7	225,81	223,46

Fonte: IBGE, Cidades@.

O primeiro destaque é a diminuição da capacidade fiscal com o aumento do tamanho do município. Essa tabela repete a variação encontrada na tabela 2. Mesmo de uma mesma região, como o Acre e o Amazonas ou entre Alagoas e Pernambuco, há

variações importantes. Isso indica que não há um padrão para análise da CF *per capita* a partir das variáveis aqui destacadas.

Tabela 4: Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios de 10.000 a 20.000 habitantes com IES até 0,400.

Estado	n. munic.	Média CF <i>per capita</i>	Desvio Padrão
AL	34	128,44	90,04
AM	25	322,37	230
BA	168	199,79	98,79
PE	70	138,55	116,6
RN	34	160,49	126,79
MG	56	267,21	97,6
SE	24	30,85	99,12

Fonte: IBGE, Cidades@.

Para essa faixa, continua uma diminuição na média da CF *per capita* observada na faixa populacional anterior. Apesar de não apresentar nenhum valor negativo, aquele alcançado pelo Sergipe demonstra a dificuldade de seus municípios, comparativamente a outros da mesma região, de dispor de recursos fiscais suficientes para fazer frente às necessidades de bem-estar.

Tabela 5: Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios entre 20.000 a 50.000 habitantes e com IES até 0,400.

Estado	n. munic.	Média CF <i>per capita</i>	Desvio Padrão
BA	121	127,81	132,10
CE	60	89,08	77,61
MG	23	139,15	110,50
PA	48	21,26	26
RN	14	19,90	92,72
AM	22	95,35	80,24
MA	65	-5,51	101,21

Fonte: IBGE, Cidades@.

Essa faixa populacional segue o padrão anterior de grande diferenciação na CF *per capita*. Depois de analisar o resultado apresentado nas quatro tabelas, algumas conclusões são importantes. Em primeiro lugar, não há uma relação entre o IES e a CF *per capita*. O município vulnerável nem sempre será aquele de menor CF *per capita*. Em

segundo lugar, há uma tendência clara na diminuição da CF *per capita* à medida que aumenta o tamanho da população. Em terceiro, há uma elevada variação entre as regiões e os estados no que diz respeito à CF *per capita*. Essa realidade torna difícil e complexa a identificação de um padrão regional ou de extrato populacional que se repete no nível intraestadual. Porém, não poderemos deixar de destacar que a identificação de municípios com elevado grau de exclusão e com uma CF *per capita* superior a municípios que se encontram com um menor nível de exclusão social pode apontar para uma gestão fiscal comprometedora do bem-estar.

4.6 O ambiente institucional na distribuição do PST

As políticas públicas de esporte destinado aos públicos infantil e juvenil não reconhecem, até o presente momento, nenhuma condicionalidade, do tipo do que é experimentado na educação e na saúde, nem a legislação imputou ao gestor alguma obrigação positiva de forma a enquadrar juridicamente seus desvios. Essa cobrança deveria se dar no plano político. Entretanto, essas políticas que conjugam criança, jovens e esporte não são plataformas decisivas à competição eleitoral e nem seus maiores beneficiários possuem instrumentos de *accountability* [para essa análise ver O'Donnell (1998) e Ceneviva (2005)] capaz de premiar ou de impor sanções aos que não respondem adequadamente às preferências desses grupos, que guardam um gosto especial pelas atividades esportivas⁸³. Portanto, suas preferências são descartáveis no bojo das escolhas públicas.

Suas demandas só podem chegar ao debate político por meio de representantes que não são fios condutores desinteressados. Não que sejam portadores de um desvio moral, mas porque eles atuam como sujeitos políticos dispostos, se necessário, a maximizar seus interesses ou a colocar preferências coletivas em ação, aquilo que promove a sua plataforma de necessidades (associadas ao mundo dos adultos). Não é de se estranhar então que estudos que buscam identificar as preferências de bem-estar de jovens coloquem suas demandas numa situação inversa ao experimentado até pelos mecanismos de participação direta (SANTOS, 2010). O Orçamento Participativo em Porto Alegre,

⁸³ Não vou lançar mão de nenhum recurso teórico para comprovação dessa premissa, apenas vou trazer à opinião pública os resultados de uma experiência de duas décadas com o ensino da educação física em escolas públicas de Região Metropolitana de Porto Alegre. Desconsiderá-la, aqui, em nome de um rigor metodológico, seria a negação da experiência como um campo frutífero de construção do conhecimento.

reconhecido como importante espaço de experimentação da participação da população na gestão do governo municipal, jamais conseguindo colocar entre as suas principais propostas as demandas do campo esportivo e, menos ainda, conjugando esporte e criança.

Apesar da realidade apresentada, as instituições [principalmente para aquelas de países onde estão consolidadas (FREY, 2000)] teriam um papel estabilizador, garantindo um padrão nas interações, ao afetarem os comportamentos dos indivíduos (HALL e TAYLOR, 2003). Atores políticos poderiam agir não somente para promover interesses pessoais, como indica Frey (2000) e Cortes (2009). Para March e Olsen (2008), as instituições políticas afetam a distribuição dos recursos, pois muitos dos atores nos sistemas políticos são instituições. Mediações são realizadas entre a estrutura social e o comportamento dos indivíduos de forma a diminuir as incertezas e deslocam a atenção da produção das políticas públicas da ortodoxia do individualismo metodológico (FEREJOHN e PASQUINO, 2001; THERET, 2003). Em resumo, as instituições podem modelar a definição dos decisores, não como uma variável condicional, mas por creditar as instituições e as regras um papel importante na produção das políticas públicas (SOUZA, 2007).

A questão que se coloca, então, é o que justifica que essa temática atraia a atenção de atores e de governos se a norma não impõe uma obrigação ao poder público: a garantia do direito ao esporte. Um ponto importante pode ser analisado a partir do valor que essa ideia – o esporte como promotor de bem-estar para crianças e jovens [talvez essa ideia possa ser pensada como uma necessidade cultural na forma como é trabalhada no institucionalismo cultural (FERNANDES, 2002)] – tem tanto no imaginário popular como no desses personagens, principalmente. Concordamos com Gaya e Torres (2004, p. 63) quando afirmam que:

[...] os distintos sentidos, manifestações e motivações intrínsecas às diversas práticas esportivas oportunizam a todos, independentemente das motivações que os movem e de seu grau de performance, encontrar na prática esportiva espaço de autoaprendizagem, autorrealização.

Ele não é apenas o resultado de discursos inflados em busca da manutenção da saúde ou de prevenção aos riscos sociais associados à droga e ao crime tão em voga nas justificativas dos projetos sociais esportivos nacional e internacional (CAMERON e MacDOUGALL, 2000). O esporte é portador de um valor cultural que extrapola argumentos vinculados a uma racionalidade instrumental. Crianças o praticam porque se

sentem atraídas por esta forma de diversão, para experimentarem as emoções que são despertadas por ele, que, segundo Dunning (2003), é um aspecto crucial da vida. Uma questão importante, e que embaralha tudo, é que a não oferta desse bem através de políticas públicas, como o PST, não implica em sua não experimentação. Não é difícil identificar, percorrendo qualquer canto da cidade, principalmente aos finais de semana, crianças e jovens jogando e se divertindo num espaço improvisado, principalmente na rua.

Não havendo mecanismo para agregação dos desejos e das necessidades infantis ou juvenis de forma direta (uma república das crianças ou dos jovens), precisamos apostar que suas preferências possam reverberar de alguma forma na sociedade e que as instituições passam a ter um papel fundamental nesse processo. A tese que procuramos levantar aqui é que a força dessa ideia [ideia aqui no sentido que é dado pelo *Multiple Streams Model* (ZAHARIADIS, 2007)], o esporte como um direito a ser garantido à criança (consideramos as justificativas sobre a saúde, melhoria do desempenho escolar e uma prática que não combina com o uso de droga apenas um recurso político para difundir essa ideia), está diretamente associada ao incremento dado pelas instituições ao ambiente político/cultural. Um ambiente que possa atuar, por conta de constrangimentos de várias ordens, na modelação de um cenário que dê materialidade a essas preferências. A ideia do esporte como um ingrediente indispensável à formação da criança, mesmo que se precise utilizar de predicados de baixa consistência empírica – como, por exemplo, “o esporte tira das drogas” –, depende que algo (as instituições) ou alguém (atores políticos) que dê vida a essa demanda no ambiente político. Com isso, ele é o resultado de uma dada sensibilidade cultural ou de um clima social favorável uma determinada ideia.

Se deslocarmos a produção da política pública de um enfoque centrado no ator e suas preferências, é possível identificar instituições produzindo mecanismos que promovem sua produção. Elas, antes mesmo de serem um espaço de fluidez de determinadas demandas e necessidades coletivas na implementação das políticas públicas, como propõe o neo-institucionalismo, é o produto/produtor desse ambiente. Na vida real, as instituições não estão ali apenas modelando o comportamento dos atores (MARCH e OLSEN, 2008), garantindo legitimidade social (HALL e TAYLOR, 2003) ou cumprindo função estabilizadora (FREY, 2000) à agenda política. A sua existência seria também patrocinadora e legitimadora desse ambiente valorizando determinadas ideias no espaço público.

A temática em pauta sugere pensar o ambiente institucional (não nos decore uma expressão mais significativa) a partir da confluência de duas áreas que teriam papel

estratégico na formulação ou na difusão de políticas públicas na área esportiva: uma determinada ideia sobre o esporte e a atenção à criança e ao jovem. Dificilmente encontraremos alguma tese que não reconheça o esporte como indispensável à formação da criança. A atenção à criança, principalmente após o Estatuto da Criança e do Adolescente, o incorpora como um bem associado a sua existência, e condição *sine qua non* para uma sociedade saudável.

Dessa forma, as diferentes instituições, além de balizarem o campo de atuação dos os atores que desejam participar desse processo, promoveriam a difusão de determinadas ideias fundamentais de políticas públicas que seguidamente são secundarizadas diante de preferência do mundo dos adultos. Os constrangimentos construídos por um conjunto de instituições na difusão de determinadas ideias poderiam promover uma movimentação do governante em direção a produção de determinadas políticas públicas de baixo valor na competição eleitoral majoritária.

O pressuposto básico que assumimos neste trabalho é que um ambiente institucional robusto (com diferentes atores institucionais que pautem os direitos da criança e do esporte como um valor cultural importante à sociedade) criaria condições favoráveis à oferta de políticas públicas ao promover maior mobilização local em torno do tema. Ela, não necessariamente, seria o resultado de um contexto relacional, como propõe a abordagem das redes de Marques (2006), mas desta esfera criada em torno da atenção à criança e do esporte. A política pública seria o resultado de uma vitória cívica [muito próxima ao entendimento trazido por Putnam (1996)] em que as ideias e as instituições cumpririam um papel estratégico na garantia do bem comum.

O foco pretendido aqui não é assumir as instituições como um ator privilegiado, mas como uma variável associada ao ambiente (portanto possui uma dimensão geográfica) que influencia e estabelece certas possibilidades à construção de políticas públicas para um público que não pode exercer direitos cívicos, principalmente de *accountability*. Olhar para o ambiente institucional (formado pelo ambiente político e cultural) nos propõe como desafio a possibilidade de compreender como determinadas ideias podem ganhar força e construir cenários favoráveis à promoção de determinadas políticas.

É possível destacar quatro instituições na configuração dessa realidade: uma burocracia estatal autônoma (porque exclusiva) capaz de potencializar a área esportiva e servir como arena de disputas, especificamente uma Secretaria Municipal de Esporte; um espaço capaz de receber demandas da sociedade e servir como um canal de intermediação

de interesses na área esportiva, o Conselho Municipal de Esporte; uma instituição que teria como objetivo lutar pela garantia dos direitos das crianças, o Conselho Municipal da Criança e Adolescente; e a existência de uma norma municipal capaz de apontar deveres ao gestor municipal no campo esportivo, a Lei Orgânica. Ao mobilizar diferentes atores, atuando ou não em rede, permitiria uma maior fluidez de determinadas ideias, criando um clima favorável (num formato reduzido no *national mood* do *Multiple Streams*)⁸⁴ à produção de políticas públicas de esporte direcionadas às crianças.

A demanda por essas instituições é dependente de interesses que possam conjugar uma determinada questão, considerada relevante por atores sociais, à arena política, nela está incluída o acesso de crianças e jovens à prática esportiva (seguidamente utilizada como justificativa à valorização da área). É possível pensar, que cada uma delas produz um espólio, do ponto de vista da valorização do tema e do número de atores envolvidos, que pode produzir um efeito capaz de apontar o valor que possui para uma dada comunidade aos atores políticos. Porém, não podemos deixar de considerar que a agenda política envolve avaliações seletivas, o que pode comprometer uma pauta infantil que não possui instrumentos de *accountability*.

Muito embora a política de esporte direcionada às crianças possa ser produzida pela secretaria de educação, ou por outro órgão, é por uma secretaria específica de esporte que ela se fortalece sem precisar justificar sua importância com predicados mais nobres do que a simples valorização da cultura esportiva. Essa pasta não poderia funcionar a partir dos impeditivos pretensamente éticos colocados por alguns críticos da transformação social que, por meio de uma retórica culpabilizadora da competição esportiva, pretendem estabelecer, autoritariamente e igualitaristicamente, o campo possível de satisfação das preferências. Sendo assim, pelo menos neste terreno, a liberdade de escolha, as diferenças e a autonomia estariam sucumbidas diante de orientações igualitaristas.

Como esfera produtora de políticas públicas, sua materialização no primeiro escalão de governo, implica o estabelecimento de dotação orçamentária própria, a liberdade para receber demandas de atores esportivos e a implementação de políticas que promovam culturalmente o esporte. Ela pode servir ainda como uma arena de disputa e de intermediação de interesses em torno da agenda esportiva. Estando subordinada a outro órgão, ela perde sua autonomia e seu orçamento precisa ser negociado, fato esse que cria dificuldades à produção de políticas públicas esportivas.

⁸⁴ Para esta análise, ver Capella (2007). Para uma análise da *Poliy Mood*, ver Enns e Kellstedt (2008).

O entendimento que procuramos desenvolver aqui é que a distribuição dos recursos públicos não é um resultado apenas de escolhas individuais, aos moldes do que propõe a escolha racional. Nesse sentido, os partidos, o desempenho fiscal e o ambiente institucional, na concepção que aqui estamos trabalhando, importam na difusão de políticas públicas da área esportiva, pois eles são variáveis que aparecem em diferentes estudos, com exceção do último, na conformação de determinados resultados da política pública.

4.7 Para pensar a avaliação de políticas públicas

Não assumimos, nesse trabalho, a possibilidade da política pública ser produzida num ambiente técnico, onde todos sublimam seus interesses; que a política esteja respondendo a uma necessidade imperativa de ação dos governos; onde os formuladores tenham em mãos todas as informações que caracterizam de forma global e hermética um dado problema; que sua construção seja puramente racional; que as instituições sejam entes passivos, apenas conduto de demandas da sociedade; que a dependência de trajetória não possa cunhar sua marca; que haja autonomia dos governos para mudar radicalmente as políticas públicas; e que a política pública seja produto do bem comum.

Diferentemente, consideramos que o ambiente em que a política pública se efetiva é o avesso do apresentado: diferentes ideias, interesses, valores, necessidades (de poder também) circulam em todo o processo de constituição da política, restringindo o espaço de manobra do cálculo técnico; há cálculos políticos que são feitos que facilitam ou impedem que determinadas políticas sejam levadas adiante; os formuladores não têm diante de si informações completas sobre os fenômenos; as políticas públicas são demandadas para satisfazer interesses e relações de poder; e as instituições atuam no jogo político garantindo uma certa estabilidade (*path dependence*). Não há necessidades, ideias e jogos de poder a priori. Eles são apresentados na exata medida em que a política vai sendo construída. É dessa forma que ela carrega para dentro de si disputas, negociações, composições, barganhas, ambiguidade e incertezas que caracterizam as políticas públicas.

Portanto, não é um erro ou um desvio que os objetivos expressem essa realidade. Eles são produtos e produtores desse ambiente, atravessado por conflitos e deixam suas marcas na forma de múltiplos objetivos ou objetivos ambíguos, conflitantes, vagos e imprecisos (WEISS, 1972; COTTA, 1998; SILVA e COSTA, 2000; THOENING,

2000; ALA-HARJA e HELGASON, 2000; MARINHO e FAÇANHA, 2001; SILVA, 2001; CENEVIVA, 2005; FILGUEIRAS, 2007; SKOLITS, MARROW e BURR, 2009). Essa foi a primeira constatação que Ferreira, Cassiollato e Gonzalez (2009) fizeram, ao produzirem um modelo lógico de avaliação do Programa Segundo Tempo: os objetivos do programa não são claros. Preocupação que já tinha sido apontada pelo Relatório do Tribunal de Contas da União em 2006.

Essa realidade, o desenho do programa, irá produzir obstáculos para avaliação se a concebermos como uma etapa do ciclo das políticas públicas que busca identificar apenas se os objetivos traçados foram ou não alcançados, principal eixo perseguido pela análise racional. Porém, como saber se os objetivos foram ou não alcançados num ambiente arenoso onde eles não estão estabelecidos de forma clara? Proposição mais cética, como a de Cunha (2009), ganha lastro neste ambiente: há programas que não foram desenhados para serem avaliados. Como consequência desse processo, Cavalcanti (2006) aponta que raramente os programas atingem suas propostas. No entanto, o que se revela como um “problema”, para a avaliação, é condição, muitas vezes, para que a política se efetive.

Os objetivos vagos e imprecisos têm uma função estratégica na formulação das políticas públicas: diminuem o grau de conflito durante a formulação (WEISS, 1972; COTTA, 1998). Essa brecha, ou condição, permite que a política pública sofra alterações ao longo de sua efetivação e permita ajustes (CARVALHO, 2003). Sendo assim, torna-se irrelevante saber se os diferentes agentes na implementação de um programa têm uma compreensão exata, correta ou adequada de um determinado programa. Essa realidade é um contínuo de efeitos não previstos que vão ajudando a modelar o programa, garantindo as possibilidades de sua efetivação (CASTRO, 1989). Preocupado em compreender essa passagem, Weiss (1998) aponta que a avaliação é um elemento constituinte e constituidor de toda a implementação e que é realizada permanentemente.

Esse balanço não deve servir de argumento para abandonarmos a tarefa de avaliar um programa, pois, concordamos com Modesto (2000), ao destacar que “Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente” (p. 110). O que talvez seja necessário, como propõe Weiss (1998), é virarmos de cabeça para baixo nossa concepção de avaliação e deixarmos de compreendê-la apenas como um instrumento gerencial.

Como já vimos no modelo analítico do múltiplos fluxos, a avaliação não é uma atividade necessária e inescapável à tomada de decisão (FARIA e FILGUEIRAS, 2007;

MOKATE, 2002). Weiss (1972) revela que há uma expectativa irrealista em relação ao seu uso. Pensando a avaliação como um substrato para a tomada de decisão, Ala-Harja e Helgson (2000) apontam que ela é tomada independentemente da qualidade das informações que chegam até o processo. Isso não significa que deva ser abandonada. Precisamos apenas relativizar seu peso a partir de uma compreensão mais adequada de como se dá o processo de constituição de políticas públicas.

Apesar de identificarmos três enfoques com relativa autonomia no que diz respeito à justificativa do porquê da avaliação, cabe salientar que eles não constituem um quadro hermético cujas linhas limítrofes estão pré-anunciadas. De fato, eles foram assim organizados para explorar as nuances que permitem identificar possibilidades distintas para se pensar a avaliação de políticas públicas. Não raro, os autores apresentam diferentes justificativas que transitam com muita facilidade entre os diferentes enfoques, sem que isto represente alguma contradição. Há aquelas justificativas que vão ser sustentadas a partir do eixo da gestão, associados aos aspectos de racionalidade, aqueles associados à *accountability* e argumentos preocupados com a aprendizagem do processo, menos reféns dos condicionantes dos primeiros, mas capaz de incorporá-los numa outra perspectiva.

O viés técnico da avaliação, incluindo aqui o monitoramento, são instrumentos que são utilizados para o controle da gestão (ARRETCHE, 1998; FARIA, 2005). É um instrumento que permite identificar os resultados alcançados por um programa a partir de critérios baseados na racionalização onde a eficiência, eficácia e efetividade ocupam lugar central (TAVARES, 2005; COTTA, 1998; THOENING, 2000).

Esse modelo ganhou força com o processo de modernização e reforma do Estado através da *New Public Management*. A crise fiscal, as restrições orçamentárias e as exigências dos organismos internacionais financiadores de projetos de desenvolvimento, passaram a exigir dos órgãos dos governos uma maior eficiência e transparências com os gastos públicos. Para que houvesse um controle impessoal das políticas, órgãos foram criados para monitorar e avaliar programas (COTTA, 2001; FARIA, 2005). Havia uma expectativa de que os conhecimentos produzidos com as avaliações se tornariam ferramentas úteis à administração pública - ferramentas de gerenciamento (ALA-HARJ e HELGSON, 2000; SILVA, 2001; MOKATE, 2002; CUNHA, 2009).

Nessa perspectiva mais instrumental, há uma preocupação central com a eficiência, eficácia e efetividade/impacto/resultado. É possível identificarmos, na literatura, algumas nuances na forma como são conceituados esses três elementos (não é nosso propósito fazer esta discussão nem dirimir as dúvidas decorrentes deste exercício). Nas

áreas onde o volume de recursos é expressivo, há uma maior preocupação e tentativa de controle no que diz respeito aos objetivos e metas propostos. Porém, em algumas áreas sociais, os problemas associados aos objetivos, como desenvolvido anteriormente, dificultam ou impedem que se verifique a eficiência, eficácia e, principalmente a efetividade/impacto/resultado.

Não há como nas políticas sociais ações setoriais modificarem cenários que possuem interfaces e interdependências com outras áreas. Por exemplo, a diminuição da vulnerabilidade ou do risco social é o resultado da interação de múltiplas políticas públicas e não de alguma, de forma isolada. Como identifica Weiss (1998), não se pode controlar todas as variáveis em curso. Nem o sucesso, nem o fracasso de um programa pode ser equacionado numa lógica eminentemente técnica. Este tipo de análise joga para um plano secundário os efeitos não esperados e indesejados que são produtos da implementação dos programas (TREVISAN e von BELEN, 2008).

A avaliação também pode ser utilizada como instrumento de *accountability*⁸⁵. Em linhas gerais, a responsabilização está associada à fiscalização das ações dos governos e dos agentes públicos (CENEVIVA, 2005). A visibilidade dos atos dos governos permite, não só a responsabilização legal dos agentes, mas também oferecer uma sanção simbólica. Ser enquadrado como incapaz, ineficiente ou negligente para gerir as funções públicas acaba comprometendo a imagem dos governos e dos governantes. Há um custo político nesse movimento que nem todos estão dispostos a pagar, principalmente quando a avaliação é negativa.

Chelimsky (2008) coloca o interesse pela *public accountability* como o resultado de uma forte crença na democracia. Muitos programas passam a ser legitimados por conta desta responsabilização (SILVA e COSTA, 2000). No entanto, a responsabilização compõe a arena política e não pode ser tratada apenas como uma questão puramente técnica. Ela também pode ser utilizada e produzida como um instrumento de disputas políticas (CENEVIVA, 2005).

Uma outra forma de perceber a avaliação está associada a sua aprendizagem. A aprendizagem do processo tem como preocupação compreender como as políticas públicas efetivamente funcionam, sem que se tenha, com isto, por objetivo central revisar o gerenciamento dos programas ou avaliar o desempenho dos governos. Há uma experiência que não pode ser negligenciada e que tem permitido a correção das políticas públicas

⁸⁵ Para uma discussão mais qualificada ver O'Donnell (1998) e Ceneviva (2005).

enquanto estão sendo implementadas (WEISS, 1998). Existe uma avaliação que é produzida de forma mais cotidiana por aqueles que estão envolvidos com as políticas e que constroem uma aprendizagem sistêmica. Essa aprendizagem pode ser qualificada se esses atores são conduzidos a refletir sobre o processo de avaliação.

A perspectiva construtivista de Weiss (1998) vai nesta direção. Há elementos contingenciais na experiência local que não permitem que se pense numa transferência mecânica de aprendizagem. Há um conhecimento construído, a partir da experiência, que necessita ser compreendido para fornecer pistas de como melhorar os programas (MEER e EDELENBOS, 2006). Esse modelo joga a avaliação para dentro do sistema. Exige que novos atores possam ser incorporados para que diferentes olhares permitam uma síntese mais qualificada de como funcionam efetivamente os programas. A avaliação funcionaria como um ambiente de aprendizagem⁸⁶. No entanto, como revelam esses autores, a preocupação com a responsabilização poderá trazer restrições para a aprendizagem do processo (*learning processes*), com os governos assumindo uma postura mais defensiva em relação a ela.

Como em alguns programas, os objetivos não são uma camisa de força, há uma margem na implementação de reconstrução da política pública que implica numa aprendizagem entre diferentes atores que disputam a direção desse processo (SILVA e COSTA, 2000). Reconstruir essa dinâmica significa compreender o funcionamento efetivo dos programas. Existe uma dinâmica interna que, quando operada a partir dos diferentes atores e valores, permite mudar a ação e o pensamento de todos. Sem essa aprendizagem coletiva não há mudança efetiva. Se entendermos a mudança como resultado de uma operação *top down*, continuaremos fora do foco, enquanto que a efetiva política, continuará sendo construída e maximizada a partir daqueles que estão envolvidos diretamente no processo de implementação.

A preocupação com o uso qualificou a discussão em torno da comunicação. Um ponto interessante trazido por Rip (2001) é sobre o problema da linguagem e da tradução. Há uma racionalidade acadêmica nas pesquisas de avaliação que opera numa

⁸⁶ Apesar de não poder ser enquadrado como aprendizagem de processo, pois suas preocupações são gerenciais, em relação ao Programa Segundo Tempo, a estratégia utilizada por Ferreira, Cassiollato e Gonzalez (2009, p. 8) destaca a importância de construir coletivamente, nesse caso com atores institucionais, um modelo que não acentue as diferenças entre os atores. “A construção de uma referência prévia para a avaliação de programas busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos (MP, ministérios setoriais, equipe avaliadora etc.). Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.”

outra frequência do que aquela utilizada pelos decisores. Para esses, conhecimento seguro não se dá apenas pelo componente fidedigno. Conhecimento seguro é aquele que garante uma ação segura aos objetivos daqueles que fazem a política funcionar (ELIAS e PATROCLO, 2004). Como aponta Weiss (2001), os dados não possuem valor em si. As instituições têm suas regras e as informações precisam ser traduzidas para esse ambiente que não despreza os componentes políticos, pois os resultados das pesquisas precisam ser referendados por essa arena (WEISS, 2003).

Carregar para dentro do universo político uma linguagem acadêmica reforça o componente colonial desta perspectiva (RIP, 2001). É necessária uma tradução cognitiva e social das pesquisas. Para se compreender a tradução social, é preciso identificar a consequência social do conhecimento, como aponta Weiss e Bucuvalas (1980). É raro uma direta e rápida aplicação do conhecimento, na medida em que o uso da pesquisa serve a diferentes objetivos: instrumental, conceitual e simbólico. A pesquisa pode fornecer *background*, compreensão e sensibilização de novas ideias que poderão fazer mudanças de longo prazo, influenciando a opinião pública e alimentando o fluxo de ideias na sociedade (WEISS e BUCUVALAS, 1980; WEISS, 1998, 2001, 2003).

Enquanto a avaliação instrumental e a *accountability* estão mais preocupadas com uma certa cientifização (resultados fidedignos) da avaliação da política pública, uma abordagem voltada para a aprendizagem não pode dispensar o componente político e as nuances locais de cada programa. Diversidade de atores, disputas, jogos de interesse e negociações fazem parte da rotina das equipes de avaliação. Por exemplo, o fato da ambiguidade não ser uma distorção, traz para dentro da avaliação disputas sobre o melhor entendimento de determinada questão. Há uma coerência e uma complexidade nesta operação diferente daquela trazida pelos esquemas lógicos. Isto fica muito evidente quando analisamos os objetivos de alguns programas. O fato deles não serem uma obrigação intransponível fornece espaço para uma implementação que é produto da aprendizagem de diferentes atores que disputam a direção do processo (SILVA e COSTA, 2000). Reconstruir essa dinâmica significa compreender o funcionamento efetivo dos programas (sua experiência).

Não se pode descartar a possibilidade de pensar a avaliação como um procedimento acadêmico a fim de produzir novas idéias. Neste sentido, não há uma preocupação implícita de melhorar ou garantir um melhor entendimento sobre um determinado programa ou de seus resultados. Dependendo da força ou do grau de mobilização que essas ideias tomam força dentro de uma determinada comunidade, elas

podem ajudar na avaliação de uma determinada política ou programa (seus resultados ou a própria natureza do programa).

Na área da educação física, os estudos de avaliação de políticas públicas, por carecerem de um modelo teórico mais adequado ao entendimento da questão, acabam sendo reféns de análises descritivas não densas, ou análises discretas como refere Houlihan (2005). Isto se deve, argumenta o autor, apesar do grande envolvimento dos governos com o esporte, à inexistência de uma preocupação acadêmica de compreender essas ações a partir de modelos teóricos consolidados na área da política pública. São análises preocupadas com a imagem da política, focando o curto alcance (menos de 5 anos).

No Brasil, o tema da avaliação em políticas públicas na área da educação física e dos esportes apresenta múltiplas fragilidades. A principal é desconsiderar o acúmulo existente na área de políticas públicas tanto nacionalmente como internacionalmente. Há trabalhos, ainda primários, que não apresentam de forma clara o que se propõem e cujas conclusões são um salto indutivo que expressa, principalmente, inclinações ideológicas do autor. Não raro os trabalhos procuram defender certas posições e pouco se busca compreender como se dá o funcionamento da política pública que está sendo estudada ou seus resultados.

Ser crítico se confunde, muitas vezes, com a defesa de uma certa ideia de Estado transformador ou do uso de metanarrativas pretensamente críticas que nada mais são do que um discurso militante. Para não ficar apenas em ilações, Moreira *et al.* (2007) revela que o Programa Segundo Tempo é um exemplo de modelo neoliberal de execução de política pública. Suassuna (2009) constata que o Programa de Esporte e Lazer da Cidade trabalha com uma lógica de formação que faz uma diferenciação entre trabalho manual e intelectual. Ou replicar velhos argumentos como faz Athayde (2009) de que o Programa Segundo Tempo reproduz o modelo esportivo hegemônico. Para esses autores, não há espaço para se pensar a discricionariedade do burocrata da ponta, nem da maximização do autointeresse que os usuários das políticas públicas podem disputar, do peso das instituições na modelagem das políticas e da legitimidade da pluralidade de projetos.

Apesar da perspectiva crítica, assumem o viés normativo que, como aponta Faria (2005), tenta desvincular a esfera política da cultura administrativa. Enfim, são perspectivas que confiam no modelo *top down* e que almejam uma racionalidade, transformadora ou revolucionária [a racionalização dos interesses políticos, como afirma Houlihan (2005)]. Com isto, esperam que uma camisa de força seja empregada na

implementação de políticas públicas que nada mais são do que a explicitação do viés determinista defendido pelos autores. Cabe ressaltar que este determinismo é incompatível com a implementação, na medida em que usuários e burocratas da ponta costumam ajustar os programas para atender a interesses ou necessidades de ambos.

Grande parte dos trabalhos apresenta objetivos genéricos como: analisar a prática de lazer na cidade; trazer dados empíricos sobre uma determinada instituição; identificar a existência de política pública; demonstrar uma determinada realidade; traçar o perfil de praticantes; refletir sobre uma determinada política e identificar os avanços de outra. Não raro, a conclusão não se refere ao objeto estudado e, algumas vezes, são utilizadas estratégias de confrarias, tais como a troca de senhas para reconhecimento como pertencentes a uma determinada comunidade que se autodenomina de crítica. Ser crítico se confunde, muitas vezes, com a defesa de um modelo de Estado transformador cujo ordenamento das ações do governo, da sociedade e dos indivíduos já estão pré-determinados.

Para não ficar apenas em ilações, Moreira *et al.* (2007) revela que o Programa Segundo Tempo é um exemplo de modelo neoliberal de execução de política pública. Suassuna (2009) constata que o Programa de Esporte e Lazer da Cidade trabalha com uma lógica de formação que faz uma diferenciação entre trabalho manual e intelectual. Silveira *et al.* (2007) pretendem analisar as práticas de lazer de uma cidade, além de discorrer que o estudo “poderá, certamente, subsidiar o gestor”. Ou replicar velhos argumentos como faz Athayde (2009) de que o Programa Segundo Tempo reproduz o modelo esportivo hegemônico. Para esses autores, não há espaço para se pensar a discricionariedade do burocrata da ponta, nem da maximização do autointeresse que os usuários das políticas públicas podem disputar com elas. Apesar da perspectiva crítica, assumem o viés normativo que, como aponta Faria (2005), tenta desvincular a esfera política da administrativa. Enfim, são perspectivas que confiam no modelo *top down* e que almejam uma racionalidade, transformadora ou revolucionária. Com isto desejam que uma camisa de força seja empregada na implementação de políticas públicas ditas transformadoras.

Um outro ponto importante no debate da avaliação de políticas públicas diz respeito às questões metodológicas. Embora, na educação física, não raro percebamos uma certa dicotomização do método (ou se é qualitativo, preferencialmente, ou se é quantitativo), o debate metodológico na área de avaliação em políticas públicas tem sido muito rico. Ala-Harja e Helgson (2000) assim como Filgueiras (2007) apontam que não há um método ideal para avaliação de políticas públicas. Para eles, existem diferentes tipos de

avaliação para diferentes setores e diferentes momentos. Na mesma direção, Carvalho (2003) e Skolits, Marrow e Burr (2009) concordam que o método não é um testemunho de fé, para o primeiro, ou uma fórmula a ser seguida independentemente do problema de investigação, para o segundo. Ou, como apresenta Thoening (2000, p. 63) de forma emblemática: “Não há maneira mais certa de se imobilizar a avaliação na sua concepção do que a submetendo a princípios metodológicos.”.

A opção pelo modelo deve estar associada ao alcance analítico que se pretende dar ao estudo. Isto não significa que é possível um conhecimento exaustivo sobre determinadas realidades (WEISS, 1998; SADERSON, 2000; VIEGAS, 2003). Há uma complexidade de elementos que acabam por produzir cenários bastante específicos. Como não existe uma avaliação instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 1998), o número de pessoas envolvidas com esse processo (dos avaliadores aos usuários) e suas crenças desempenharão um papel importante na construção do modelo (WEISS, 1998). Esta intrincada rede de interesse acaba por estabelecer os limites e possibilidades do processo avaliativo. Como ilustra Cotta (1998, p. 1007), “[...] as metodologias tradicionais de avaliação subestimam o impacto que esta intrincada rede de interesses pode ter na execução dos programas sociais.”.

Para Sanderson (2000), a avaliação de políticas públicas é um esforço altamente complexo. Há um certo consenso na literatura de que não existe um tempo determinado para que ocorra a avaliação (THOENING, 2000; CAVALCANTI, 2006; FILGUEIRAS, 2007). Já com relação à posição do avaliador, há distensões importantes. Na lógica do gerenciamento, esse critério é mais difícil de ser perseguido. Se pensarmos a avaliação em termo de responsabilização, a independência se torna fundamental. Essa posição fica inviabilizada se pensarmos na avaliação como aprendizagem de processo. O pesquisador deve estar atento aos conflitos, principalmente os políticos, e precisa compreender como se dá essa dinâmica que não é produto da soma da independência de cada um dos envolvidos (atores e instituições). Skolits, Marrow e Burr (2009) destacam ainda que, para serem inseridos nesta dinâmica, precisam ter uma formação diferenciada.

No Brasil, os desafios ainda são muito grandes à implementação da avaliação. Primeiro, é preciso ser criada a demanda por ela que é incipiente, seja por parte dos governos como da sociedade civil (THOENING, 2000; COTTA, 2001; TAVARES, 2005; CAVALCANTI, 2006; TREVISAN e von BELLEN, 2008). Depois, que o volume de trabalhos e das discussões em torno da área vá detalhando com precisão a forma como esse tema foi sendo desenvolvido no interior da sociedade e dos governos. Diante das

dificuldades técnicas e políticas de construção e efetivação de políticas públicas, não é difícil de compreender porque os governos têm tanta dificuldade em aceitar com naturalidade processos avaliativos, principalmente os estudos independentes. Como destaca Thoening (2000), em outros países a diferença não é tão substancial ao que acontece aqui. Mas, pensando em termos do acesso à informação sobre as políticas públicas, esse exercício é fundamental para uma maior audiência da área. Concordamos com Faria e Filgueiras (2007, p. 332) quando apontam que:

As evidências da avaliação podem impactar redes de profissionais, podem pautar a atuação de *advocacy coalition*, podem alterar os paradigmas das políticas, promover alteração na agenda governamental e influenciar as crenças e *modus operandi* das instituições.

Apesar de não ser uma condição para sua efetivação, a avaliação, feita de maneira independente, apenas como objeto de preocupações acadêmicas, cumpre uma importante função na sociedade: permitir que ideias estejam circulando e mobilizando a atenção de outros atores dispostos a conhecer ou interferir na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas. Principalmente na educação física, dado que essa área ainda está em consolidação, o exercício aqui proposto tem por principal objetivo contribuir com as reflexões do campo.

4.8 Conclusão

Como pudemos perceber, ao longo desse trabalho, o componente político da política pública é algo permanente e necessário para a formulação, implementação e avaliação de programas. São as disputas no interior do componente político que aglutinam e catalizam diferentes atores e cenários. Suas propostas, estratégias e ideias não respondem a uma lógica previamente definida, mas são passíveis de análise empírica.

Pelos motivos já expostos, a educação física ainda se apresenta numa fase embrionária da análise de políticas públicas. Essa fragilidade se reproduz nos estudos da área que buscam fazer avaliações de políticas públicas. Falta uma base teórica, associada à área de políticas públicas, que possibilite um melhor entendimento sobre o sentido da avaliação. Há uma lógica entre o que estudar, quem deve avaliar, quando avaliar e o que

fazer com os resultados que diferem entre os enfoques apresentados, quando o objetivo é garantir a praticidade do conhecimento produzido.

Quando a intenção é produzir ideias, algo importante para a produção de políticas públicas, existe a possibilidade de ficar menos refém de um modelo analítico. O efeito negativo é um estudo com pouca capacidade de ser utilizado por gestores ou atores políticos que estão envolvidos com a formulação de políticas públicas. Porém, as ideias produzidas movimentam e alimentam o campo o que possibilita, muitas vezes, criar as bases para a produção de outras políticas públicas. Nesse caso, as políticas poderiam ser consideradas efeitos não esperados de avaliações não pragmáticas. Mas, para isto, como aponta Souza (2003a), precisamos melhor compreender os resultados: que variáveis os justificam.

5. METODOLOGIA

Procedimentos metodológicos.

5.1 Caracterização da Investigação.

O presente estudo configurou-se como um estudo de caso e teve por objetivo, através da análise dos resultados alcançados pelo Programa Segundo Tempo da Secretaria de Esporte Educacional do Ministério do Esporte, analisar seu desempenho. A análise do desempenho foi feita a partir de dois critérios norteadores. No primeiro, levou-se em consideração apenas a escala geográfica, no caso aqui o município (objetivos 1, 2 e 5). Neste sentido, incorporaram-se dados referentes a quatro modalidades de instituições proponentes: poder público municipal, poder público estadual, organizações não governamentais e, de forma periférica, instituições federais. Na segunda, a escala administrativa municipal, o desempenho das prefeituras na difusão do PST (objetivos 2 e 3)⁸⁷. Para os dois casos, foram extraídos de nossa análise os dados referentes ao Distrito Federal por não oferecer nenhuma das escalas e, por conseguinte, não garantir a base comparativa necessária para o estudo aqui proposto.

1. Verificar se o Programa Segundo Tempo alcançou de forma prioritária aqueles municípios mais vulneráveis na escala nacional, intrarregional e estadual.
2. Verificar que tipo de instituição proponente foi mais efetiva na difusão do Programa Segundo Tempo em direção aos municípios de maior vulnerabilidade.
3. Verificar se há relação entre a demanda pelo Programa Segundo Tempo e o critério político partidário, quando a instituição proponente é o poder público municipal.
4. Verificar se a Capacidade Fiscal *per capita* é um fator interveniente na difusão do programa.
5. Verificar se o ambiente institucional municipal contribui para a difusão do programa.

⁸⁷ A ideia inicial envolvia incorporar a este nível de análise o ambiente institucional, porém as informações disponíveis sobre as instituições no banco de dados consultado (IBGE) não permitiam este alcance.

5.2 Universo Empírico.

O estudo buscou compreender a dinâmica de implantação do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009 tendo como referência o município. Procuramos nos distanciar daquelas abordagens que procuram avaliar se objetivos e metas foram ou não alcançados. A posição do avaliador e o recorte metodológico não foram guiados por uma avaliação política ou gerencial do programa. A preocupação foi mais modesta, apenas compreender melhor a difusão do PST. Nossa intenção prioritária foi descobrir elementos que possam ajudar a pensar a avaliação como um componente importante de reflexão no campo das políticas públicas, tendo como base o Programa Segundo Tempo, e produzir idéias que possam contribuir para um melhor entendimento sobre a implementação do programa. Pois, como sugere Faria e Filgueiras (2007, p. 332)

As evidências da avaliação podem impactar redes de profissionais, podem pautar a atuação das *advocacy coalitions*, podem alterar os paradigmas das políticas, promover alterações na agenda governamental e influenciar as crenças e o *modus operandi* das instituições.

5.3 Coleta de dados.

As análises foram realizadas a partir da elaboração de um banco de dados contendo informações de diferentes fontes:

a) A relação dos municípios com suas respectivas estimativas de população foram buscadas diretamente no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

b) Como indicador de vulnerabilidade dos municípios o Índice de Exclusão Social utilizamos aquele elaborado por POCHMANN, AMORIM e SILVA (2003) e POCHMANN e AMORIM (2003) para os municípios brasileiros.

c) Os dados relativos à filiação partidária do prefeito foram obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral e, assim como proposto por Rodrigues (2007), consideramos o partido político do prefeito no ato da posse.

d) As informações sobre o desempenho fiscal dos municípios foram coletadas diretamente no banco de dados Cidades@ do IBGE.

e) As informações referentes a distribuição da Secretaria Municipal de Esporte, Conselho Municipal de Esporte, Conselho Municipal da Criança e Política de esporte prevista em Lei Orgânica foram retiradas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 – disponível no site do IBGE.

f) Do Ministério dos Esportes foram coletadas as informações relativas às entidades que estabeleceram convênio no período de 2005 a 2009, bem como o número de núcleos e total de crianças atendidas.

5.4 Das Variáveis.

a) Da vulnerabilidade.

Para análise da vulnerabilidade escolhemos o Índice de Exclusão Social (IES). Dois fatores se destacam para sua escolha. Primeiro, ele é um indicador sintético que captura diferentes dimensões importantes para a compreensão da exclusão social e, portanto, da vulnerabilidade. O indicador é composto por três componentes (padrão de vida digno, conhecimento e risco juvenil) e sete indicadores (pobreza, emprego formal, desigualdade, anos de estudo, alfabetização, concentração de jovens e violência) (POCHMANN e AMORIM, 2003; CAMPOS et al., 2003). Portanto, é um indicador que busca descrever o grau de exclusão em que cada município está envolvido e está disponível para 98,92% das cidades brasileiras.

Critério de análise I.

Apesar dos autores não terem criado uma expressão para designarem os diferentes níveis, assumimos, para efeito desse trabalho, as seguintes: exclusão severa (ES), de 0,0 a 0,400; alta exclusão (AE), de 0,401 a 0,500; média exclusão (ME), de 0,501 a 0,600; baixa exclusão (BE), de 0,601 a 1.

Aceitamos como ideal hipotético de uma distribuição justa do PST aquele em que a proporção alcançada em sua difusão, em termos de municípios atendidos com pelo menos um núcleo, acompanha a distribuição proporcional dos municípios classificados pelo IES para a escala nacional e regional. Sendo assim, qualquer distorção positiva [distribuição percentual do PST > distribuição percentual dos municípios conforme o IES (diferença estabelecida em pontos percentuais “pp”)] significará que uma determinada região é portadora de determinados incentivos que produzem uma distribuição desigual

podendo ser justa, efeito redistributivo (VITA, 1999; KERSTENETZKY, 1999; KERSTENETZKY, 2002), ou injusta, reproduzindo desigualdades já existentes. Uma distorção negativa (distribuição percentual do PST < distribuição percentual dos municípios conforme IES) significará que a região não possui incentivos suficientes à difusão do programa. Um ponto importante para a análise é que essa distribuição não segue a lógica do soma zero. O município que recebe o programa não impede que outro tenha acesso a ele, portanto, não há uma concorrência predatória por recursos.

Para análise da escala estadual, construímos duas variáveis que permitiu uma análise comparativa do desempenho dos municípios de cada um dos estados brasileiros. A Taxa de Efetividade Absoluta (TEA) e a Taxa de Atendimento dos Municípios que se encontram em ES (TAMES). A primeira, busca verificar o desempenho geral do estado. Ele identifica o valor percentual que traduz a relação convênios/núcleos por cidades. A segunda, permite verificar a difusão do PST em direção aos municípios de maior exclusão.

b) Dos critérios político-partidários.

As coalizões estão formadas a partir do seguinte critério:

Coalizão Eleitoral (CE): formado pelos partidos que compuseram a chapa para a eleição majoritária que elegeu o Presidente Lula nos dois mandatos.

Coalizão de Apoio ao Governo (CAG): formado pelos partidos que participaram do portfólio ministerial e não compõem a CE.

Coalizão de Oposição (CO): formado pelos partidos que se colocaram na oposição no espectro político nacional. Basicamente três partidos: Partido Social Democrata Brasileiro, Democratas (ex-PFL) e Partido Popular Socialista.

Três cenários foram analisados a partir de três momentos políticos distintos. Cenário I: é formado pela segunda metade do primeiro mandato do Governo Lula e a eleição municipal de 2004; Cenário II: refere-se à primeira metade do segundo mandato do Governo Lula e a segunda metade dos governos municipais formados a partir da eleição de 2004; Cenário III: refere-se à segunda metade do segundo mandato do Governo Lula e o primeiro mandato dos prefeitos eleitos em 2008.

A análise das coalizões segue a seguinte classificação.

Para Cenário I

CE: PT, PL, PC do B, PMN, PCB.

CAG: PMDB, PDT, PSB, PP, PTB, PV.

CO: PSDB, DEM, PPS.

Para Cenário II e III

CE: PT, PRB, PC do B.

CAG: PMDB, PDT, PSB, PP, PTB, PV.

CO: PSDB, DEM, PPS.

Quanto a análise dos partidos, consideramos apenas aqueles de maior representação no Congresso Nacional e os que possuem espaço no portfólio ministerial: PT, PMDB, PSDB, DEM, PSB, PDT, PC do B, PPS, PV, PTB, PP.

Critério de análise II.

Por conta da fragmentação partidária e da complexidade que envolve as disputas na esfera nacional, não faz sentido simplificar o debate em oposição e situação. Também as preferências ideológicas esquerda, centro e direita parecem não ser muito compatíveis com a realidade brasileira. Na história recente, não temos experimentado coligações competitivas no cenário nacional cujos partidos estejam todos alinhados em termos de preferência ideológica. Essa realidade faz com que as coligações flutuem 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 independem das posições político-ideológicas no estado de Santa Catarina, podemos pensar, especificamente para a análise aqui proposta, outra possibilidade.

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, 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); os que garantem o apoio como resultado de sua participação no portfólio ministerial⁸⁸, a Coalizão de Apoio ao Governo (CAG), de que a CE não faz parte; e a Coalizão de Oposição (CO).

⁸⁸ A Taxa de Coalescência (MELO, 2005).

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 à Chefe de Estado, podem fornecer um incentivo a mais em direção aos prefeitos de sua base 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, possam dar visibilidade a ele. 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 da 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 está associada aos partidos que deram apoio ao governo ocupando posições na plataforma ministerial e/ou garantindo apoio no Congresso Nacional. 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 (2001), no que tange aos partidos que dão sustentação política 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 representado por dois partidos, o PSDB e o PFL, e que, após a crise política de 2005, no meio do primeiro mandato, 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.

c) Desempenho Fiscal.

A Capacidade Fiscal *per capita* buscou identificar a quantidade de recursos disponíveis por habitante. A CF *per capita* foi formada pelo somatório dos tributos municipais (ISSQN, IPUT e ITBI), tributo estadual (ICMS) e tributo federal (FPM) subtraída as despesas com pessoal (e encargos associados a essas contratações) dividido pela estimativa da população brasileira por município tendo como ano base para análise a estimativa do IBGE para 2008.

Critério de análise III.

O pressuposto básico da análise aqui pretendida girou em torno de uma idéia bastante simples: a produção de política pública envolve algum grau de recurso público, dentre outros, e que os municípios, assim aponta a literatura, possuem diferentes capacidades para investirem nela. A escassez de recursos é apontada por Ferreira, Cassiola e Gonzáles (2009) como um fator contextual desfavorável à realização do convênio com o PST. A hipótese inicial, aceita plenamente pela literatura⁸⁹, é que municípios com menor CF *per capita* possuem maiores dificuldades de aderirem a programa que exigem contrapartida.

A análise procurou identificar o Potencial de Convênio e o Conveniamento efetivo. Para os dois, assumimos como valor de corte para a escala regional e estadual a Capacidade Fiscal *per capita* mínima conveniada. Sendo assim, consideraram-se como proponentes em potencial aqueles que estivessem com o valor *per capita* acima do município conveniado com menor Capacidade Fiscal *per capita*. O Conveniamento se refere ao resultado efetivo levando em consideração apenas os potenciais conveniadores.

d) Ambiente institucional.

As instituições que constituem o ambiente institucional são quatro: Secretaria Municipal de e Esporte autônoma; Conselho Municipal de Esportes; Conselho Municipal da Criança e Adolescente; Lei Orgânica que possui política pública de esporte contemplada no texto.

⁸⁹ Moraes (2006) e Paes e Siqueira (2008).

Critério de análise IV.

Para análise do ambiente institucional, que busca dimensionar a força da idéia de que o Estado deve produzir políticas de esporte para a criança e adolescente, construímos um desenho metodológico com objetivo de incorporar diferentes variáveis em um único modelo. O ambiente institucional é avaliado aqui a partir da participação das quatro instituições: a Secretaria de Esporte exclusiva, O Conselho Municipal de Esporte e da Criança e Adolescente e da existência de política de esporte contemplada em Lei Orgânica. O modelo metodológico utilizado para a análise estabeleceu um valor a partir de uma hierarquia de posições, em termos de distribuição (percentual de instituição por região/estado e classe populacional), onde o melhor desempenho recebia o menor valor (1) e o pior, a numeração subsequente correspondente (2, 3, 4 e 5). O desenho final, de forma a identificar a região com o melhor ambiente institucional, é o resultado do somatório de todas as posições alcançadas pelas instituições. A primeira colocação seria formada por aquele que obtivesse o menor valor, por conta de um maior número de instituições atuando nela, indicando um ambiente institucional mais robusto.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intenção pública, mas nem sempre estão interessados em estudar seus efeitos (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 26).

6.1 Vulnerabilidade e difusão do PST

O PST se propõe a alcançar, prioritariamente, crianças e jovens expostos a riscos sociais com a finalidade de reverter o quadro de exclusão e de vulnerabilidade social. Para que possa cumprir funções redistributivas, o PST precisa ser implementado naqueles municípios que se encontram em maior nível de exclusão (vulnerabilidade). Como pode ser observado no trabalho de Pochmann e Amorin (2003) e Campos *et al.* (2003), a vulnerabilidade não se distribui de maneira equilibrada entre as regiões brasileiras. Se considerarmos apenas os níveis mais altos do indicador (ME e BE), portanto, os municípios de menor vulnerabilidade, veremos que 97,49% deles estão nas regiões Sudeste e Sul e que, sozinha, a região Nordeste é responsável por 72,01% do total de municípios com ES, estágio mais avançado de exclusão conforme o mesmo índice. São nas regiões Norte e Nordeste que se encontram as piores situações.

6.1.1 O desempenho nacional e intrarregional do PST

Os dois extremos da escala de exclusão social de Pochmann e Amorin (2003) apontam para duas realidades muito distintas. Na primeira, a região Nordeste aparece como a que mais abriga municípios com ES e as regiões Sul e Centro-Oeste, as que apresentam os menores valores proporcionais de cidades com ES. Ao unir às regiões Norte e Nordeste, cria-se uma geografia que abarca 85,81% dos municípios com ES e 35% do total de municípios brasileiros, revelando o peso dessas regiões na distribuição da vulnerabilidade, como pode ser observado na Tabela 6, a seguir. Se o Programa Segundo Tempo tem como prioridade atingir as crianças em risco social, é preciso chegar até as regiões onde há elevada exclusão social que está distribuída por todo território nacional. Na escala regional,

é preciso verificar como essa variável, a vulnerabilidade, impacta de forma a produzir diferentes realidades.

Tabela 6: Distribuição dos municípios conforme IES por região

IES	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ES	316	70,54	1649	92,28	242	14,53	38	3,28	45	10,11
AE	120	26,79	119	6,66	637	38,24	481	41,50	313	70,34
ME	11	2,46	18	1,01	679	40,76	554	47,80	84	18,88
BE	1	0,22	1	0,06	108	6,48	86	7,42	3	0,67

Fonte: Atlas da exclusão social no Brasil, Pochmann e Amorin (2003) e Campos *et al.* (2003). Essa classificação não está disponível para 60 municípios brasileiros.

A região Sul apresenta o melhor resultado em termos de baixa exclusão. Ela possui 7,42% dos municípios com menor exclusão (BE) e 47,8% dos municípios com ME. A soma desses dois, na região Sul, perfaz um total de 55,22% dos municípios. Já nas regiões Norte e Nordeste, esse valor é de apenas 2,68% e 1,07%, respectivamente. As regiões Sul e Sudeste abarcam 91,6% dos municípios de ME e 97,49% dos municípios classificados como sendo de BE. Nesse sentido, há nítidas diferença e desigualdade na distribuição da vulnerabilidade. Nas regiões Norte e Nordeste, predominam municípios com ES. A soma dos dois níveis de maior exclusão na região Norte alcança o valor de 97,33% dos municípios e na região Nordeste, 98,94%. Do ponto de vista regional, há uma distinção muito nítida na distribuição dos municípios em situação de vulnerabilidade.

Tabela 7: Distribuição dos municípios com o PST conforme IES por região

IES	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ES	84	74,34	632	88,64	88	19,43	9	2,27	12	5,69
AE	23	20,35	68	9,54	146	32,23	150	37,88	141	66,82
ME	5	4,42	12	1,68	172	37,97	205	51,77	56	26,54
BE	1	0,89	1	0,14	47	10,37	32	8,08	2	0,95

Fonte: Pochmann e Amorin (2003) e Campos *et al.* (2003).

A partir do critério estabelecido, observamos que a distribuição nacional do PST apresentou distorções importantes, quando comparado à distribuição dos municípios segundo IES. No caso específico dos municípios com ES, a distribuição do PST produziu uma distorção na representação regional, pois os municípios mais vulneráveis do Nordeste,

do Sul e do Centro-Oeste obtiveram, proporcionalmente, um menor número de cidades com núcleos do PST do que sua representação em termos de municípios por nível de exclusão social. Na região Nordeste, os municípios com ES representam 92,28%, mas conseguiram apenas 88,64% dos convênios com o PST. A região Norte apresentou outra realidade. Nela, os municípios com ES representam 70,54%, porém, esse grupo foi responsável por 74,34% das cidades atendidas pelo programa. Isso significa que esses municípios tiveram maior capacidade de atração do programa (ganho redistributivo). Apesar da região Nordeste não ter apresentado um ganho redistributivo, não podemos deixar de destacar que apresentou o melhor desempenho regional no que concerne à capacidade de obter o programa para os municípios em ES (38,32%). Não é desprezível também ser responsável por 27,59% do desempenho do programa nos municípios com ES.

Na região Nordeste, o ganho redistributivo foi em direção aos municípios de AE e ME; na região Sul, foi em direção aos municípios classificados como sendo de AE, ME e BE; na região Centro-Oeste, o ganho se concentrou basicamente nos municípios de ME (seu peso passou de 18,88% para 26,54%). Na região Norte, o ganho redistributivo dos municípios em ES foi alcançado pela menor participação dos municípios em AE e ME na difusão do PST. Na região Sudeste, o ganho redistributivo se deu na direção dos municípios em ES e BE. Para os três piores níveis de exclusão social, apenas as regiões Sul e Centro-Oeste apresentam um mesmo vetor, com perda distributiva nos dois primeiros (↓) e ganho no último (↑). Isso significa que, em cada região, houve uma variação entre distribuição do PST e distribuição da vulnerabilidade. Apesar de apresentar diferentes valores, em todas as regiões, houve um ganho distributivo no nível de menor exclusão.

Tabela 8: Diferença entre a distribuição dos municípios conforme IES e acesso ao PST em pontos percentuais (pp)

IES	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
ES	↑ 3,8	↓ 3,64	↑ 4,9	↓ 1,01	↓ 5,02
AL	↓ 6,44	↑ 2,88	↓ 6,01	↓ 3,62	↓ 3,52
ME	↑ 1,96	↑ 0,67	↓ 2,79	↑ 3,97	↑ 7,66
BE	↑ 0,97	↑ 0,08	↑ 3,89	↑ 0,66	↑ 0,28

As regiões Norte e Nordeste foram as únicas que conseguiram uma distribuição proporcional positiva em três níveis de exclusão social. A região Norte, nos níveis de ES, ME e BE, e a região Nordeste, de AL, ME e BE. No nível de menor exclusão, a região Sudeste conseguiu a maior diferença em pontos percentuais, 3,89. Isso significa que houve

maior facilidade dos municípios menos excluídos dessa região de conveniarem com o programa. Nos dois níveis de menor exclusão, foi a região Centro-Oeste que obteve o melhor resultado distributivo de ponto de vista proporcional, 7,94 pp (somatório dos níveis de ME e BE); o segundo melhor resultado foi alcançado pela região Sul, 4,63 pp. Nos dois níveis de maior exclusão, as regiões Sul e Centro-Oeste obtiveram os piores resultados, uma perda proporcional de 4,63 e 8,54 pp, respectivamente. Nas outras regiões, houve um saldo proporcional positivo. No segundo nível de maior exclusão (AE), apenas a região Nordeste alcançou uma distribuição proporcional positiva.

Levando em consideração um equilíbrio distributivo, representação proporcional de municípios em um determinado índice de exclusão é igual à distribuição proporcional do PST para o mesmo nível (em que a diferença é igual a zero “0”), o melhor resultado foi alcançado pela região Nordeste no nível de menor exclusão, 0,08 pp. As maiores perdas distributivas para um mesmo nível de exclusão social foram na região Norte, no nível de AE (6,44 pp), na região Sudeste, no mesmo nível (6,01 pp), e na região Centro-Oeste, no nível de maior exclusão (5,02 pp). Os maiores ganhos foram alcançados pela região Centro-Oeste, no nível de ME (7,66 pp), pela região Sudeste, no nível de maior exclusão (4,9 pp) e pela região Sul, no nível de ME (3,97 pp). Exceto a distribuição positiva do programa em todas as regiões no menor nível de exclusão social e entre as regiões Sul e Centro-Oeste, não houve um padrão distributivo nos níveis de ES, AL e ME.

Proporcionalmente, os municípios de menor exclusão das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste tiveram mais dificuldades de garantir algum núcleo com o PST nesse nível de vulnerabilidade. Realidade diferente viveram os municípios de menor exclusão de todas as regiões, demonstrando maior capacidade ou facilidade de estabelecerem convênio com o PST.

Tabela 9: Distribuição intrarregional dos municípios segundo IES

IES	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ES	316	13,8	1649	72	242	10,57	38	1,66	45	1,97
AE	120	7,19	119	7,13	637	38,14	481	28,8	313	18,74
ME	11	0,82	18	1,34	679	50,45	554	41,16	84	6,24
BE	1	0,5	1	0,5	108	54,27	86	43,22	3	1,51

Fonte: Pochmann e Amorin (2003) e Campos *et al.* (2003).

A análise intrarregional permite identificar que a região Nordeste possui o maior percentual de municípios no pior nível de exclusão social, ES, com 72%. Em

nenhum outro nível, há uma concentração tão grande de municípios em um determinado IES, mesmo nos níveis de menor exclusão. No segundo nível de maior exclusão, AE, é a região Sudeste que absorve o maior número de municípios, 38,14%, seguido da região Sul com 28,8%. Nos níveis de menor exclusão, ME e BE, são as regiões Sudeste e Sul que absorvem o maior número de municípios nessas condições.

Dois desenhos são bastante nítidos na distribuição da vulnerabilidade. No primeiro, aparece uma concentração de municípios no nível mais elevado de exclusão social (ES) e, no segundo, os de baixa exclusão social (BE). As regiões Norte e Nordeste exemplificam bem a primeira realidade, já que, juntas, são responsáveis por 85,8% dos municípios nessas condições. As regiões Sudeste e Sul representam a outra realidade. Seus municípios convergem em direção às zonas de média exclusão. No caso específico do Sul, somando os níveis de menor exclusão (ME + BE), podemos notar que ultrapassa 50% e chega muito próximo à região Sudeste. A região Centro-Oeste não acompanha as duas realidades apresentadas. Apesar de possuir um número baixo de municípios com ES, a maior concentração deles se configura no nível imediatamente inferior, em AE.

Tabela 10: Distribuição intrarregional do PST nos municípios conforme IES

IES	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ES	84	10,18	632	76,61	88	10,67	9	1,09	12	1,45
AE	23	4,36	68	12,88	146	27,65	150	28,41	141	26,7
ME	5	1,11	12	2,67	172	38,22	205	45,56	56	12,44
BE	1	1,2	1	1,2	47	56,63	32	38,55	2	2,41

Fonte: Pochmann e Amorin (2003) e Campos *et al.* (2003).

No nível mais elevado de exclusão, o ganho redistributivo da região Nordeste (de 72% para 76,61%) foi acompanhado por uma menor participação dos municípios da região Norte, que passou de 13,8% para 10,18%. No segundo nível de maior exclusão, os ganhos redistributivos se deram em direção às regiões Nordeste e Centro-Oeste, com uma perda expressiva dos municípios da região Sudeste. No nível de ME, apesar das regiões Sudeste e Sul obterem o maior número de municípios que conveniaram com o PST, foi a região Centro-Oeste que conquistou maior ganho, passando de 6,24% de participação para 12,44%. No índice de menor exclusão, BE, a região Sudeste obteve ganho e a região Sul, uma perda de 4,67 pp. Considerando apenas os dois níveis de maior exclusão, ES e AE, a região Nordeste foi a que melhor incrementou sua participação no programa. Isso significa que forças regionais atuaram nessa região de forma a garantir uma maior difusão do PST.

A região Norte, segunda maior em número de municípios em ES, parece ter menos condições (ou mais dificuldades) de ampliar a participação desses no PST.

Em linhas gerais, não é possível apresentar um modelo distributivo do PST. Os municípios mais vulneráveis ou tiveram perdas proporcionais no nível de maior exclusão, ou seus ganhos, quando ocorreram, foram menores do que o alcançado em outros níveis. O ganho redistributivo das regiões Norte e Sudeste, para o nível de maior exclusão, 3,8 pp e 4,9 pp, respectivamente, foi menor do que o alcançado na região Centro-Oeste no nível de ME. O ganho redistributivo alcançado em todas as regiões no nível de menor exclusão pode indicar que a capacidade financeira dos municípios interfere na difusão do programa. Uma menor capacidade financeira pode indicar que não há recurso suficiente para fazer frente à contrapartida exigida.

Apenas 36,03% dos municípios em ES conseguiram obter algum núcleo do PST durante os 5 anos aqui analisados, enquanto aqueles com BE alcançaram 41,71%. O pior resultado foi alcançado pelo segundo nível de maior exclusão, 31,62%. Outras hipóteses interessantes dizem respeito ao peso explicativo que o partido político que administra o município pode ter na adesão direta ao programa, ou mesmo, que a existência de um ambiente que fortaleça a ideia de atenção integral à criança pode ajudar a promovê-lo. No primeiro caso, os partidos que apóiam o governo federal poderiam obter ganhos eleitorais aderindo ao programa. No segundo, a ideia de atenção à criança poderia ser um vetor importante para mobilizar a comunidade local no sentido de garantir a promoção do programa.

O recorte escolhido para esta análise não permite afirmar que ganho redistributivo nas regiões menos vulneráveis produz uma desigualdade na distribuição desse recurso. Esses municípios também possuem bolsões de miséria e, portanto, o programa pode estar atendendo a grupos vulneráveis. No entanto, há municípios em piores condições para garantir um mínimo de qualidade de vida a seus habitantes. Esses municípios precisariam amplificar sua capacidade de ofertar políticas públicas que possam diminuir a vulnerabilidade. Não de maneira consecutiva, como veremos mais adiante, mas apenas 36% dos municípios mais vulneráveis conseguiram conveniar com o PST (a grande maioria por apenas 1 ano).

Para uma análise que focou um intervalo de 5 anos, o resultado alcançado foi tímido. Talvez, o modelo de indução pela demanda não seja o mais eficiente para ofertar o PST, pois tornam as crianças vulneráveis reféns da vontade política ou da capacidade de mobilização do público adulto. Uma alternativa interessante poderia ser priorizar o

programa em escolas com baixo IDEB e ir ampliando à medida que haja um aporte financeiro maior para a garantia do custeio e da ampliação da infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades com um mínimo de qualidade e de conforto ambiental. Uma lacuna até hoje não enfrentada pelo PST foi a melhoria, a qualificação e a implementação de espaços adequados para a realização de atividades esportiva.

6.1.2 O desempenho estadual do PST

Como refere Santos (2008), a desigualdade e a exclusão são fenômenos socioeconômicos produzidos por um processo político multidimensional de elevada complexidade. Apesar de forças econômicas externas terem um papel importante na configuração dessa realidade, a intensidade da luta política em cada um dos municípios brasileiros pode produzir diferenças na forma de experimentação do quadro de desigualdade e exclusão. Como pode ser observado nas tabelas que seguem, esse quadro não permite pensar em uma realidade regional. Há proximidades e distensões importantes a serem observadas.

Tabela 12: Distribuição do PST na região Norte e IES

Estados	Mun. n°	ES		PST			
		n°	%	Mun. atendido		ES	
				n°	TEA (%)	n°	TAMES (%)
AC	22	21	95,45	22	100	21	100
AM	62	60	96,77	14	22,58	12	20
AP	16	10	62,50	9	56,25	4	40
PA	143	109	76,22	35	24,48	27	24,77
RO	52	4	7,69	1	1,92	0	0
RR	15	13	86,67	2	13,33	0	0
TO	139	101	72,66	30	21,58	20	19,80

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), Campos *et al.* (2003) e dados da pesquisa.

A Tabela 11 indica que a distribuição dos municípios com ES na região se comporta de maneira diferenciada. Há uma região de alta vulnerabilidade, marcada pelos estados do Acre, Amazonas e Roraima; uma de média, formada pelos estados do Amapá, Pará e Tocantins; e uma baixa, formada pelo estado de Rondônia. A TEA variou bastante entre os estados. O estado do Acre foi o único que conseguiu o PST para todos os municípios, porém, só foram implementados uma única vez. O pior resultado foi alcançado pelo estado de Rondônia. Não é possível colocar peso explicativo na variável populacional,

pois estados com menor número de municípios que o Acre, como Amapá e Roraima, não conseguiram o mesmo desempenho. Por outro lado, chama a atenção o fato de os estados com maior número de municípios, como Amazonas, Pará e Tocantins, não terem conseguido ultrapassar a barreira dos 25% de municípios atendidos.

No que confere à TAMES, os resultados variaram bastante e comprometem o desempenho do programa. Não é possível justificar esse resultado como sendo produto dos custos de implementação associados ao número de municípios que compõem o estado. Apesar do Acre ter alcançado uma TAMES de 100% e possuir apenas 21 municípios com ES, Roraima, com um menor número, obteve uma TAMES igual a zero (resultado também alcançado por Rondônia). Os três estados com maior número de municípios em ES, Amazonas (n = 60), Pará (n = 109) e Tocantins (n = 101), que são responsáveis por 84,9% dos municípios com exclusão severa da região, tiveram resultados muito baixos na difusão do programa e em sua manutenção. No Acre, 100% dos municípios só conseguiram garantir o programa por 1 ano. No Amazonas, esse valor foi de 58,33% e, em Tocantins, 66,66%. Esse resultado implica dois grandes desafios ao PST: alcançar um número maior municípios, principalmente os de maior exclusão, e garantir a continuidade do programa ao longo dos anos. Com exceção do estado de Roraima, nos outros, como os valores da TEA e TAMES são muito próximos, não houve uma grande diferença entre os municípios.

Tabela 12: Distribuição do PST na região Nordeste por proponente e IES

Estados	Mun. nº	PST					
		ES		Mun. atendido		ES	
		Nº	%	nº	TEA (%)	nº	TAMES (%)
AL	101	97	96,04	50	49,50	45	46,39
BA	415	369	88,92	191	46,02	154	41,73
CE	184	174	94,57	184	100,00	174	100
MA	217	212	97,70	4	1,84	4	1,89
PB	223	209	93,72	10	4,48	8	3,83
PE	185	168	90,81	84	45,41	69	41,07
PI	223	213	95,52	151	67,71	144	67,61
RN	166	142	85,54	23	13,86	17	11,97
SE	75	68	90,67	18	24,00	17	25

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), Campos *et al.* (2003) e dados da pesquisa.

No que confere à TEA, o Ceará é o destaque, pois conseguiu fazer com que todas as suas cidades tivessem, pelo menos um núcleo ou convênio por município. O segundo melhor desempenho foi alcançado pelo estado do Piauí, com 67,71% de seus

municípios com núcleo ou convênio. Os piores resultados foram alcançados pelos estados do Maranhão, com 1,84%, da Paraíba, com 4,48%, e do Rio Grande do Norte, com 13,86%. Dos 715 municípios com um núcleo e/ou convênio, 52,87% deles receberam o PST apenas 1 ano; 29,09%, 2 anos; 15,66%, 3 anos; 2,24%, 4 anos; e 0,14%, 5 anos (n = 1). Mais de 80% dos municípios conseguiram, no máximo, 2 anos com um núcleo e/ou convênio com o programa, revelando uma baixa permanência. Apenas 18,04% dos municípios da região conseguiram implementar o programa por mais de três vezes. Para as cidades de três estados, Maranhão, Paraíba e Sergipe, o PST foi implementado apenas 1 ano. No estado da Bahia, 31,94% das cidades receberam um núcleo e/ou convênio em 2 anos; em 3 anos, 33,51%. Em Pernambuco, 47,68% dos municípios receberam o programa por duas vezes e 15,89%, por três. Apenas no Piauí uma cidade garantiu a continuidade do programa por 5 anos. A não manutenção do programa amplifica a vulnerabilidade, pois retira um direito que, em um determinado momento, foi garantido.

Quando analisamos a difusão do PST em direção aos municípios com maior vulnerabilidade, é possível diferenciar os cenários. O estado de Ceará foi o único que conseguiu levar o PST a todos os municípios com ES. No entanto, 93,10% dos municípios só tiveram acesso ao programa uma única vez. O segundo melhor resultado foi alcançado pelo Piauí, com 67,61% dos municípios com ES atendidos com algum núcleo do programa. Não deixa de ser um resultado importante o fato de cinco estados terem superado o percentual de 40% de atendimento dos municípios em ES. O aspecto negativo dessa análise é que quase a metade das cidades conseguiu um núcleo ou convênio por apenas 2 anos (46,53%), outros 37,5% uma única vez e 15,97% por três. Numa faixa intermediária, estão os estados de Alagoas, Bahia e Pernambuco, que atingiram, respectivamente, 42,27, 41,73 e 41,07% dos municípios em ES de seus estados. Os piores resultados foram alcançados pelos estados do Maranhão e da Paraíba. Os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão só conseguiram levar o PST aos municípios em ES uma única vez. Apesar de apresentarem um quadro muito semelhante do ponto de vista da exclusão social, seus desempenhos quanto à difusão do programa variou bastante em termos de alcance e de permanência.

Tabela 13: Distribuição do PST na região Sudeste por proponente e IES

Estados	Mun. nº	ES		PST			
		nº	%	Mun. atendido		ES	
				nº	TEA (%)	Nº	TAMES (%)
ES	77	5	6,49	12	15,58	0	0
MG	853	229	26,85	277	32,47	87	38,87
RJ	91	1	1,10	54	59,34	1	100
SP	645	4	0,62	110	17,05	0	0

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), Campos *et al.* (2003) e dados da pesquisa.

Como podemos perceber na Tabela 14, a região Sudeste apresenta dois grupos em termos de TEA. No primeiro grupo, estão os estados do Espírito Santo e de São Paulo, com taxas inferiores a 20%, e, no outro, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com taxas superiores a 30% demonstrando diferentes capacidades ou interesses das instituições na difusão do PST. Outra observação importante é que a região apresenta um baixo número de municípios com ES, exceto o estado de Minas Gerais. Por outro lado, esse fator regional, que poderia servir como elemento facilitador da difusão do PST, não garantiu que os poucos municípios com ES dos estados de Espírito Santo e de São Paulo obtivessem acesso ao PST. Cidades com menores índices de exclusão social (BE) dos quatro estados tiveram melhores condições para ofertar núcleos do PST. A taxa de atendimento aos municípios com BE foi: Espírito Santo, 100%; Minas Gerais, 66,67%; Rio de Janeiro, 100%; e São Paulo, 37,63%. No caso específico de São Paulo, foram 35 cidades com BE que tiveram acesso ao programa. As melhores condições da região não serviram para melhorar o acesso dos mais vulneráveis, mas sim dos municípios com baixa exclusão social. O Rio de Janeiro obteve a maior TAMES, mas possui apenas um município com ES (o programa funcionou apenas por 1 ano). Minas Gerais obteve o maior número de municípios atendidos, mas não foi capaz de garantir a plena difusão do programa em direção aos municípios mais vulneráveis, e 97,7% deles foram atendidos apenas durante 1 ano. Estados mais pobres da região Nordeste foram mais efetivos nessa difusão, demonstrando que o desenvolvimento econômico da região não é uma variável facilitadora do acesso ao programa.

Tabela 14: Distribuição do PST na região Sul por proponente e IES

Estados	Mun. nº	PST					
		ES		Mun. atendido		ES	
		nº	%	nº	TEA (%)	nº	TAMES (%)
PR	399	29	7,27	176	44,11	7	24,14
RS	467	5	1,07	89	19,06	1	20
SC	293	2	0,68	134	45,73	1	50

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), Campos *et al.* (2003) e dados da pesquisa.

Para análise da TEA, destacam-se os resultados alcançados pelo estado do Paraná e de Santa Catarina, que obtiveram resultados superiores a 40%. O Rio Grande do Sul teve maior dificuldade ou menor interesse na difusão do PST entre seus municípios. Apesar de possuir um número muito reduzido de municípios com ES, menos de 1% dos convênios chegaram até eles. A região Sul apresenta um baixo número de municípios classificados como de ES. Mesmo o Paraná sendo o estado com maior número de municípios com ES da região e tendo o maior número de cidades atendidas, ele obteve uma baixa TAMES. O desempenho dos municípios de maior exclusão foi menor do que o apresentado pelo conjunto dos municípios do estado. Chama atenção o fato de o Paraná e o Rio Grande do Sul terem 100% de seus núcleos funcionando por apenas 1 ano; em Santa Catarina, 100% tiveram seu funcionamento por 2 anos. Como pode ser observado na Tabela 15, o número de municípios atendidos é muito superior ao número daqueles com ES.

Tabela 15: Distribuição do PST na região Centro-Oeste por proponente e IES

Estados	Mun. nº	PST					
		ES		Mun. atendido		ES	
		nº	%	nº	TEA (%)	Nº	TAMES (%)
MS	77	7	9,09	2	2,6	0	0
MT	126	13	10,32	108	85,71	10	76,92
GO	242	25	10,33	111	45,87	2	8

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), Campos *et al.* (2003) e dados da pesquisa.

Há uma elevada desigualdade na distribuição do PST. A TEA apresenta três realidades bastante distintas. O melhor resultado foi alcançado por Mato Grosso (85,71%) e o pior, pelo Mato Grosso do Sul (2,6%), indicando, para este último, o completo desinteresse das instituições pelo programa. Goiás ficou numa posição intermediária (45,87%). Na análise da TAMES aparece uma outra realidade: o Mato Grosso do Sul não

conseguiu alcançar o PST para nenhum de seus municípios com ES durante os 6 anos aqui analisados. Mato Grosso, apesar de ter uma TEA elevada (85%), não conseguiu levar o PST até os municípios mais vulneráveis, amplificando a desigualdade já existente entre eles. O melhor resultado da TAMES foi alcançado por Goiás (36%).

Do ponto de vista da permanência, o estado do Mato Grosso obteve o melhor resultado, uma vez que 80% dos municípios conseguiram garantir o programa por 2 anos. Os outros 20% ficaram apenas por 1 ano. Em Goiás, os municípios só conseguiram garantir o convênio por 1 ano. Em relação aos municípios de maior vulnerabilidade, há a convergência de baixa adesão e permanência.

Como pudemos perceber, o PST não apresenta um padrão distributivo para diferentes regiões e estados. Há exemplos importantes que permitem fazer uma análise menos consequencialista. Estar numa região pobre não significa que esse fator irá impor dificuldades intransponíveis na difusão do programa. Por outro lado, pertencer a uma região rica não significa que esse fator irá garantir adesão ao programa, por conta da inexistência de constrangimentos fiscais.

Os resultados encontrados acentuam o peso das variáveis locais na difusão do programa, pois os contrastes são elevados. Três estados conseguiram garantir a difusão para 100% dos municípios com ES: AC, CE e RJ. Mas o número de municípios atendidos é muito diferenciado, 21, 174 e 1, respectivamente. Não deixa de chamar atenção também o fato de 5 estados não terem conseguido levar o programa a nenhum município em ES. Para 12, a implementação do PST foi no máximo 20% dos municípios em ES e apenas 5 [AC (n = 21); CE (n = 174); PI (n = 144); RJ (n = 1); SC (n = 2)] alcançaram $\geq 50\%$.

Em 17 estados, o desempenho alcançado pela TAMES foi inferior à TEA, demonstrando uma maior facilidade para alcançar o programa até os municípios com menores níveis de exclusão social. O desempenho negativo mais surpreendente, que amplificou a desigualdade entre os municípios, é do Mato Grosso que obteve uma TEA de 85,71% e uma TAMES de apenas 7,69%. Em apenas seis (excluídos aqui os três que garantiram 100% de atendimento aos municípios mais vulneráveis), houve uma diferença positiva (TAMES > TEA). Porém, para um desses estados, o Maranhão, um dos estados mais vulneráveis da federação, o resultado alcançado só não é pior do que os estados que não garantiram acesso do PST aos municípios em ES (1,89%) e a diferença com a TEA foi de apenas 0,05%. Além da dificuldade de garantir o acesso aos municípios mais vulneráveis, há outra que impede a permanência no programa ao longo do tempo. Esses desafios exigem que se repense o sistema de incentivos.

6.1.3 O desempenho das instituições na difusão do PST

A análise dos resultados permite aludir que três tipos de instituições são responsáveis pela grande maioria dos convênios e principais responsáveis pela difusão do PST: os poderes públicos municipal e estadual e as entidades não governamentais. São essas instituições que acabam, na esfera local de implementação do programa, sendo as principais responsáveis pelo desenvolvimento das ações do programa. Dessas instituições, a única que está presa à municipalidade são as prefeituras. As outras podem ter um alcance maior e atingir mais de um município com um único convênio.

Tabela 17: Distribuição do PST nas cidades com ES por entidade proponente

Ano	Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	P	E	SC	P	E	SC	P	E	SC	P	E	SC	P	E	SC
2005	0	1	10	16	0	129	1	0	4	2	2	0	2	0	0
2006	1	13	20	24	95	142	2	0	1	0	0	1	0	0	0
2007	1	38	2	16	65	136	1	81	0	0	6	0	0	10	0
2008	0	5	0	1	278	50	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2009	1	5	0	11	0	75	1	0	4	0	0	1	0	0	0
Total	3	62	32	68	438	532	5	81	9	2	8	3	2	10	0

Fonte: Dados de pesquisa.

* P = prefeitura; E = órgãos do Estado; SC = entidades da sociedade civil.

A capacidade de difusão do programa por modalidade de entidade proponente é bastante diferenciada nos municípios com ES e variou bastante ao longo do período. As prefeituras possuem 6,37% do total de convênios (n = 80); as entidades da sociedade civil aparecem com 45,9% (n = 576); e os estados possuem 47,73% (n = 599). Em nenhum dos cenários, é possível identificar o crescimento ou a diminuição, como uma constante, na participação das entidades ao longo dos anos. A única inferência possível é que as entidades da sociedade civil possuem maiores capacidades para emular o programa em direção aos municípios mais vulneráveis.

Tabela 17: Distribuição dos beneficiários por entidade/ano dos municípios com ES

	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. Civil	
	N	%	N	%	N	%
2005	22192	38,40	6285	10,87	29318	50,73
2006	22583	28,56	17111	21,64	39379	49,80
2007	31009	26,53	47464	40,60	38430	32,87
2008	2256	3,83	56187	95,49	3999	0,68

2009	9674	40,39	965	4,03	13912	55,58
Total	87714	25,74	128012	37,57	125038	36,69

Fonte: Dados de pesquisa.

Como pode ser observado, as diferentes entidades não apresentaram um padrão de atendimento (total de beneficiários) ao longo do tempo. As prefeituras tiveram seu pico de maior atendimento em 2007; os órgãos do Estado em 2008; e as entidades da sociedade civil, em 2006. Parte importante dessa variação pode ser explicada, parcialmente, pelo baixo índice de renovações, ponto que necessitaria ser melhor compreendido (baixa renovação do convênio para todas as entidades). O que pode ser facilmente abstraído dos resultados da Tabela 17 é que há uma baixa aprendizagem institucional de forma a aumentar, progressivamente, o número de municípios atendidos ao longo do tempo.

A entidade mais efetiva no atendimento aos beneficiários do PST variou durante o período. As prefeituras nunca obtiveram um resultado que garantisse maior efetividade, pois seu alcance geográfico é bastante reduzido. A sociedade civil e o Estado, especialmente este último, foram mais efetivos.

Tabela 18: Distribuição dos municípios com ES atendidos por região segundo entidade conveniadora

	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
Norte	3	3,09	62	63,92	32	32,99
Nordeste	68	6,65	438	42,2	532	51,25
Sudeste	5	5,26	81	85,26	9	9,47
Sul	2	15,38	8	61,54	3	23,08
Centro-Oeste	2	16,67	10	83,33	0	0

Fonte: Dados de pesquisa.

Excetuando o cenário da região Centro-Oeste/Sociedade Civil, nos outros a prefeitura sempre obteve um menor alcance. O aumento na região Sul se justifica por dois motivos. Uma menor base dos municípios com ES nesta região e o baixo interesse das outras instituições de ofertarem o programa explicam a melhora no desempenho proporcional. Por conseguir com um único convênio atender vários municípios, os órgãos do Estado e as entidades da sociedade civil alcançam um melhor resultado. Nesse sentido, a análise mais interessante é verificar qual das duas entidades foi mais efetiva em levar o PST até os municípios mais vulneráveis. Em apenas um cenário, a sociedade civil leva

vantagem. Isso demonstra que os órgãos de Estado têm sido muito importantes para fazer com que o programa chegue até os municípios com ES.

Tabela 19: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Norte

Estado	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
AC	0	0	6437	100	0	0
AM	3112	50,78	3017	49,22	0	0
AP	597	37,57	593	37,32	399	25,11
PA	200	3,01	0	0	6436	96,99
RO	0	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	0	0
TO	0	0	3572	63,06	2092	36,94

Fonte: Dados de pesquisa.

Dois questões chamam a atenção na região Norte: a fraca participação das prefeituras e das entidades da sociedade civil e a atuação mais robusta dos órgãos do Estado. Somente em um estado houve a convergência das três entidades na oferta do programa. No caso específico do Acre, é o Estado o principal garantidor do acesso ao PST. No Tocantins, foi acrescido à participação de entidades civis. Porém, sejam as prefeituras, os Estados e as entidades da sociedade civil e considerando o tempo de avaliação do programa, 5 anos, é preocupante a falta de atuação das instituições na região.

Tabela 20: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Nordeste

Estado	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
AL	6636	25,11	7077	26,78	12713	48,11
BA	24801	25,7	201	0,21	71513	74,1
CE	12725	21,17	39529	65,76	7861	13,08
MA	2438	77,72	0	0	699	22,28
PB	5631	100	0	0	0	0
PE	4479	10,77	34220	82,3	2880	6,93
PI	0	0	26205	63,95	14774	36,05
RN	18504	98,78	0	0	229	1,22
SE	600	14,64	0	0	3497	85,36

Fonte: Dados de pesquisa.

O mais importante é a convergência das três entidades em quatro estados da região, demonstrando maior capacidade para garantir a difusão do programa. Por outro

lado, destacam-se a atuação nula do Estado no Maranhão, na Paraíba, no Rio Grande do Norte e no Sergipe e uma tímida participação na Bahia. O ambiente que melhor conseguiu garantir a difusão via entidades da sociedade civil foi no estado da Bahia. Uma experiência importante de ser conhecida e emulada, pois corresponde a 62,64% dos atendimentos do programa na região Nordeste.

Tabela 21: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Sudeste

Estado	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
ES	0	0	0	0	0	0
MG	3635	17,96	16610	82,04	0	0
RJ	0	0	0	0	400	100
SP	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados de pesquisa.

Se pudéssemos apresentar uma forte tendência na região Sudeste, seria não ter entidades com interesse de levar o PST até às crianças dos municípios com ES. O estado do Rio de Janeiro apresentou uma participação muito tímida. No estado de Minas Gerais, destaca-se o papel do Estado (prefeitura e órgãos do estado) para fazer com que o programa chegue até às crianças dos municípios vulneráveis. Nos outros, revela-se apenas o baixo interesse das diferentes entidades na difusão do programa.

Tabela 22: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Sul

Estado	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
PR	400	25,84	1148	74,16	0	0
RS	0	0	0	0	200	100
SC	0	0	0	0	309	100

Fonte: Dados de pesquisa.

Apenas o estado do Paraná conseguiu apresentar uma estrutura mais robusta para alcançar o PST às crianças dos municípios com ES. A participação da prefeitura, do estado e das entidades da sociedade civil foi muito tímida. O baixo resultado do poder público no estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina traduz, de certa forma, o valor que essa demanda tem na agenda das instituições. Não se pode dizer que é um grande

resultado ou que tenha um elevado impacto na diminuição da vulnerabilidade. Como pudemos observar, nos municípios com ES, a tendência é não conveniar com o PST.

Tabela 23: Distribuição dos beneficiários entre os municípios com ES por entidade na região Centro-Oeste

Estado	Prefeitura		Estado		Ent. Soc. civil	
	N	%	N	%	N	%
GO	0	0	400	100	0	0
MS	0	0	0	0	0	0
MT	0	0	3206	90,62	332	9,38

Fonte: Dados de pesquisa.

Na região Centro-Oeste, a tendência também é não conveniar. Os órgãos do estado do Mato Grosso conseguiram, dentro desse cenário, ser mais ativos, mesmo assim, com um resultado pouco expressivo. A participação dos órgãos de estado em Goiás também não apresentou um resultado satisfatório, com um baixo alcance. Outro detalhe importante é o não envolvimento das prefeituras com o programa.

6.1.4 Conclusão

Em linhas gerais, não se pode fazer um balanço positivo do envolvimento das diferentes instituições na difusão do Programa Segundo Tempo. O resultado mais significativo é o peso da região Nordeste na difusão do PST em direção aos municípios com ES. Mas a análise intrarregional apresentou uma maior variação no resultado que, de certa forma, amplificou as desigualdades existentes de acesso a programas que promovem o bem-estar, como o PST. A dinâmica ficou ainda mais diversa quando acompanhamos o desempenho de cada um dos estados da federação, principalmente quando verificamos que o maior desenvolvimento econômico, as regiões Sudeste e Sul, não ajuda a promover o desenvolvimento social, objetivo do PST, das regiões mais vulneráveis. A análise das instituições permitiu perceber que os estados são os que possuem melhores condições para a difusão do programa em direção aos municípios mais vulneráveis. Não deixa de chamar atenção também o baixo número de beneficiários nas cidades de maior exclusão social. Para esse nível de análise, é possível identificar que o PST apresenta grandes dificuldades de se firmar como um programa que atende as regiões mais vulneráveis do Brasil. Essa afirmação não pode conduzir ao entendimento de que o programa não alcança as crianças

vulneráveis, pois elas se fazem presentes nos municípios menos vulneráveis também. Por outro lado, essa hipótese de que ele atinge crianças e jovens mais vulneráveis dos municípios com baixa ou alta exclusão social precisa ainda ser testada.

6.2 A participação dos partidos na difusão do PST

Antes de iniciarmos a análise, são importantes algumas observações preliminares. Primeiramente, no intervalo de tempo aqui analisado, o PST obteve uma baixa adesão das prefeituras. O seu melhor desempenho foi em 2006 com 117 prefeituras conveniadas (2,10%)⁹⁰. Com uma realidade segundo a qual a não adesão tem um resultado mínimo de 97,9%, é preciso não só repensar fortemente seu sistema de incentivo a esse grupo, como também flexibilizar o peso explicativo das variáveis que interferem nesse processo, principalmente o das políticas. A segunda observação é que a distribuição do programa não é um jogo de soma zero. A ampliação do convênio em direção a uma determinada coalizão ou partido não implica a impossibilidade de um outro ser contemplado. Portanto, esse é um incentivo positivo na busca por mais recursos às políticas públicas de atenção à criança.

Na análise da interferência político partidária, a questão central é verificar se há relação entre a demanda pelo Programa Segundo Tempo e o critério político-partidário, quando a instituição proponente é o poder público municipal. Outras questões satélites são importantes de serem investigadas para compreender o papel dos partidos na difusão do PST: qual o desempenho dos partidos dentro de cada uma das coalizões na difusão do PST e qual o comportamento das coalizões na distribuição do PST em direção às prefeituras mais vulneráveis?

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 (↑), ou de constrangimentos políticos à adesão, variação negativa (↓).

⁹⁰ 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%).

Tabela 24: 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	2752	49,48	3167	56,95	3482	62,72
CO	1974	35,49	1974	35,5	1417	25,52
Total	5562	100	5561	100	5552	100

Fonte: Dados extraídos do site do STE.

* Cada cenário apresenta um número diferenciado de *missing* por conta de informações eleitorais incompletas no site do Tribunal Superior Eleitoral. Para efeitos comparativos será considerado somente o resultado válido para cada um dos cenários: 5562, 5561 e 5552 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.

A análise da Tabela 24 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 de o PL/PR não ter composto a coligação eleitoral no segundo mandato do Governo Lula e ser a quinta força política no cenário nacional.

Tabela 25: 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 26: 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. A CAG seguiu certo padrão de déficit relativo negativo que variou entre o menor e o maior apenas 2,1 pp. A variação da CO foi maior, 7,94 pp. O resultado apresentado significa, para esse nível de análise, que fazer parte da CE fez diferença na difusão do PST que superou sua representação política (proporção de prefeituras). Isso indica que 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 permite inferir que a distribuição do PST foi politicamente motivada, indo na direção do que propõe Ferreira e Burgerin (2007), a realidade dos dados não 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 aos municípios, garantindo capilaridade a suas propostas, e dos municípios ao governo federal, legitimando os programas na escala local.

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 28: 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 site do STE.

O Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal (partidos do Presidente da República e do 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 na eleição municipal de 2008 e que está traduzida no Cenário III. Com a saída do PL, o PT garantiu a hegemonia, por possuir maior número de prefeituras. A representação do PC do B é muito pequena em termos de força política.

Tabela 28: 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	-	-	-	-
PCdoB	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 PCdoB, 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, no Cenário III, de apenas 6,34%. Ser do partido do ministro parece ser tão importante quanto ser do partido do presidente, como sugere Coelho (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 leva a uma secundarização do programa (com baixo volume de investimento). A Tabela 30, a seguir, ilustra de forma mais clara essa observação.

Tabela 29: Diferença em pontos percentual 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	-	-
PCdoB	↑ 0,27	↑ 1,49	↑ 5,53
PCB	0	-	-
PRB	-	0	↑ 0,33

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 29 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 PCdoB também é considerável, apesar de menor que o do PT.

Tabela 31: Distribuição partidária na CAG

Partidos	Cenário I		Cenário II		Cenário III	
	n	%	n	%	n	%
PMDB	1059	19	1059	19	1201	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 site 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 importantes para 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 31: 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 32: Diferença em pontos percentual 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 pelo PR, partidos

com menos força política. Nesse cenário, destacam-se os dois partidos de esquerda. Foram eles que conseguiram obter diferenças relativas positivas conveniando num percentual acima da representatividade municipal. Esse resultado vai na direção do argumento que associa políticas sociais às políticas dos partidos de esquerda, por possuírem um forte viés redistributivista, indicando maior sensibilidade desses com a agenda social.

Tabela 33: 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 site 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 34: 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 site 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 na adesão 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 35: 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 cenários⁹¹. 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 [percentual de prefeituras]. O DEM além de ter a metade da perda percentual alcançada pelo PSDB no Cenário I, obteve um pequeno ganho no Cenário III.

Assim como destaca Blais, Blake e Dion (1993), os resultados dos estudos que buscam analisar a distribuição de bens sociais através de preferências ideológicas são controversos, fato esse com audiência neste trabalho. Analisando de forma agregada, por coalizão, o estudo indicou que a CE obteve diferença relativa positiva, com margens percentuais expressivas, em todos os cenários, evidenciando um potencial indutivo do programa – 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 Coelho (2010), fez a diferença. Dos três partidos que tiveram diferença relativa positiva em todos os cenários (PT, PSB e PPS), o partido do Presidente foi o que obteve maior diferença em relação ao percentual encontrado em número de prefeituras administradas. Chama a atenção também, o fato de os três partidos terem preferência ideológica à esquerda⁹² e comporem distintas coalizões. Esse resultado vai na direção de que são os partidos de esquerda possuem maior sensibilidade a uma agenda redistributiva. Apesar de

⁹¹ Não podemos deixar de destacar que o PST tem sua origem em dois programas criados durante a gestão do PSDB na Presidência da República.

⁹² Essa afirmação se baseia apenas no que está expresso no programa partidário dos partidos.

o resultado ser positivo para os partidos de esquerda e para a CE, duas questões merecem destaque: como o resultado absoluto é muito baixo, número de prefeituras que aderiram ao programa, a diferença relativa positiva não identifica o esforço das coalizões e dos partidos em direção às prefeituras de maior exclusão social e também não captura o grau de efetividade dos partidos na adesão ao programa.

Uma maior ou menor adesão ao programa também pode estar associada ao número de prefeituras que cada coalizão administra com elevado grau de exclusão social (apresentam baixa capacidade de investimento) que indicaria, em tese, uma maior necessidade de adesão a programas de baixo custo e de relevância social, como o PST. Nesse caso, uma análise que comportasse esse recorte poderia ajudar a compreender melhor o desempenho das coalizões e dos partidos nos resultados do programa.

6.2.1 Cenário I

O Cenário I se refere ao período compreendido entre 2005 e 2006. Ele está no meio do primeiro mandato do Presidente Lula e tem na eleição para prefeito de 2004 a chance de avaliar a força dos partidos aliados na sustentação do governo na escala local e ampliar sua força política, obtendo maior número de prefeituras alinhadas com o governo, em direção à próxima disputa presidencial.

Tabela 36: Distribuição dos municípios conforme níveis de IES por coalizão

Coalizões	CE		CAG		CO	
	n	%	n	%	n	%
ES	353	6,41	1036	18,82	901	16,37
AE	257	4,67	834	15,15	580	10,54
ME	195	3,54	744	13,51	407	7,39
BE	23	0,42	105	1,91	70	1,27

Fonte: Pochmann e Amorin (2003).

Como pode ser observado, os níveis de exclusão não estão distribuídos de forma igualitária entre as coalizões. Nos dois níveis de maior exclusão social, ES e AE, é a CAG e a CO que administram o maior número de prefeituras. Em nenhum dos cenários a CE supera a CO.

Tabela 37: Distribuição do PST por coalizão e IES*

Coalizões	CE		CAG		CO	
	n	%	n	%	n	%
ES	8	3,74	25	11,68	14	6,54
AE	24	11,21	30	14,02	26	12,15
ME	27	12,62	29	13,55	14	6,54
BE	5	2,34	5	2,34	5	2,34

Fonte: Pochmann e Amorin (2003) e dados extraídos do site do TSE.

* Há duas prefeituras (0,93%) que não possuem IES e que serão computadas para construir a representação proporcional.

A Tabela 37 apresenta três cenários distintos quanto à distribuição interna do PST nas coalizões. A CAG mantém uma distribuição equilibrada entre os três piores níveis de exclusão social. A CE concentra nos níveis de AE e ME e tem neste último seu melhor resultado. A CO concentra quase metade do seu desempenho no segundo pior nível (AE) e possui a menor taxa de adesão entre as suas prefeituras de maior exclusão.

Tabela 38: Diferença em pontos percentuais entre representatividade das coalizões por IES

	CE	CAG	CO
ES	↓ 2,67	↓ 7,14	↓ 9,83
AE	↑ 6,54	↓ 1,13	↑ 1,61
ME	↑ 12,62	↑ 0,04	↓ 0,85
BE	↑ 1,92	↑ 0,43	↑ 1,07

Fonte: Dados da pesquisa.

Preliminarmente, é possível observar que a diferença relativa no nível de maior exclusão é negativa para todas as coalizões, indicando baixa capacidade dos partidos de garantirem adesão ao programa por parte de suas prefeituras com maiores índices de exclusão social. A CE tem a diferença relativa mais baixa para esse nível de exclusão social, enquanto que a maior é a CO, indicando uma dificuldade maior das prefeituras (ou apenas autonomia preferencial) ligadas a esta coalizão de garantirem adesão ao PST. No nível AE, é a CE que consegue avançar mais em direção às prefeituras de maior vulnerabilidade. Nos dois níveis de menor exclusão social, ME e BE, a CE tem seus melhores resultados, indicando, talvez, que a conjunção de ter preferência por uma

plataforma de projeto associada à CE e o município ter índices menores de exclusão social impulsionam a adesão ao programa.

6.2.2 Cenário II

O Cenário II se refere 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 se elegeram em 2004. A grande diferença é que com a mudança no cenário nacional, na composição da CE, diminuiu o número de prefeituras.

Tabela 39: IES por coalizão no Cenário II

Coalizões	CE		CAG		CO	
	n	%	n	%	n	%
ES	130	2,36	1259	22,87	901	16,37
AE	141	2,56	950	17,26	580	10,54
ME	126	2,29	813	14,76	407	7,39
BE	18	0,33	110	2	70	1,27

Fonte: Pochamann e Amorin (2003) e dados extraídos do site do STE.

Nesse cenário, repete-se o padrão encontrado pelo Cenário I, nos dois níveis de maior exclusão social, ES e AE, é a CAG e a CO que administram um maior número de prefeituras. O número de prefeituras que se encontram em ES diminuiu bastante na CE. Nos dois níveis de maior exclusão, a CE administra apenas 4,92%.

Tabela 40: Distribuição do PST por coalizão e IES no cenário II

Coalizões	CE		CAG		CO	
	N	%	n	%	n	%
ES	1	0,84	12	10,08	7	5,88
AE	9	7,56	14	11,77	8	6,72
ME	15	12,61	27	22,69	6	5,04
BE	4	3,36	9	7,56	6	5,04

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), informações extraídos do site do STE e dados de pesquisa.

A CAG apresenta, nos níveis mais elevados de exclusão social, um melhor desempenho na distribuição do PST. A CE possui a menor capacidade para atingir esse público. E é no nível ME que a CE e a CAG conseguem seus melhores desempenhos.

Tabela 41: Diferença em pontos percentuais entre representatividade das coalizões e adesão ao PST por IES

	CE	CAG	CO
ES	↓ 1,52	↓ 12,79	↓ 10,49
AE	↑ 5	↓ 5,49	↓ 3,82
ME	↑ 10,32	↑ 7,93	↓ 2,35
BE	↑ 3,03	↑ 5,56	↑ 3,77

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), informações extraídas do site do TSE e dados de pesquisa.

Todas as coalizões tiveram diferença relativa negativa, evidenciando uma baixa capacidade de garantirem a adesão ao PST para esse nível de exclusão social. A coalizão menos frágil é a Eleitoral (perda de 1,52 pp). O melhor resultado para o pior nível de exclusão social (AE) foi da CE. Nos dois menores níveis de exclusão, tanto a CE e quanto a CAG conseguiram bons resultados. A CO obteve seu único resultado positivo no menor nível de exclusão social (BE). A CO apresenta o pior desempenho entre as coalizões na distribuição do PST.

6.2.3 Cenário III

O Cenário III se refere ao período compreendido entre 2008 e 2009. Ele está no meio do segundo mandato do Presidente Lula e teve na eleição para prefeito de 2008 a chance de avaliar a força dos partidos aliados na sustentação do governo na escala local.

Tabela 42: Distribuição dos municípios conforme IES x Cenário III

IES*	CE		CAG		CO	
	n	%	n	n	n	%
ES	273	4,97	1511	27,5	501	9,12
AE	192	3,5	1024	18,64	450	8,19
ME	161	2,93	789	14,36	395	7,19

BE	22	0,4	116	2,11	60	1,09
-----------	----	-----	-----	------	----	------

Fonte: Pochmann e Amorin (2003) e informações extraídas do site do TSE.

Para todas as coalizões, é nos níveis ES e AE que se encontra a maior proporção de prefeituras. Em todos os cenários, a CAG detém o maior número de prefeituras nos diferentes níveis de exclusão social.

Tabela 43: Distribuição dos municípios conforme PST – IES x Cenário III

IES*	CE		CAG		CO	
	n	%	n	%	n	%
ES	7	4,67	17	11,33	4	2,67
AE	14	9,33	20	13,33	4	2,67
ME	13	8,67	32	21,33	12	8
BE	3	2	14	9,33	10	6,67

Fonte: Pochmann e Amorin (2003), informações extraídas do site do STE e dados da pesquisa.

Tabela 44: Diferença em pontos percentuais entre representatividade das coalizões e adesão ao PST por IES

	CE	CAG	CO
ES	↓ 0,3	↓ 16,17	↓ 6,45
AE	↑ 5,83	↓ 5,31	↓ 5,52
ME	↑ 5,74	↑ 6,97	↑ 0,81
BE	↑ 1,6	↑ 7,22	↑ 5,58

Fonte: Dados da pesquisa.

No nível mais baixo de exclusão social, as coalizões alcançaram diferença relativa negativa, indicando baixa capacidade de garantir adesão de suas prefeituras de maior exclusão social. No segundo, apenas a CE obteve uma resposta positiva, indicando boa capacidade de garantir a difusão às suas prefeituras. Todas as coalizões tiveram resultados positivos nos níveis mais baixos de exclusão social. Para esses níveis, as coalizões não se diferenciam. Uma possibilidade ainda é pensar se há um viés geográfico (regional), de força partidária, que expresse o *design* final.

Ao analisar o desempenho dos partidos, no que se refere às adesões realizadas durante os Cenários I e II, é possível encontrar resultados interessantes. O total de

prefeituras por região explica a adesão dos seguintes partidos: PT, PSDB, PL, PDT, PMDB, DEM e PSB. Não confirma para os seguintes partidos: PP, PTB e PPS.

Do total de convênios do PT, 42,67% foram feitos no Nordeste, de onde vem 37,81% de sua força. O PSDB concentrou 43,33% na região Sudeste, que possui 40,51% de suas prefeituras. O PL obteve seu melhor resultado nas regiões Norte e Sudeste com 34,78%. No Norte, sua força é de 37,78% e, no Sudeste, de 33,59%. O PDT abriga sua principal força política na região Sul, com 47,37% das prefeituras e uma adesão ao PST de 40,91%. O PMDB, que na região Sul absorve 35,32% de suas prefeituras, conquistou nessa região 36,96% do total da adesão ao programa. O mesmo ocorreu com o DEM e com o PSB na região Nordeste. Na distribuição interna de suas prefeituras, essa região é responsável por abrigar 52,59 e 61,85% de suas forças, respectivamente. Os resultados alcançados na adesão ao PST foram: 64,52%, para o DEM, e 68%, para o PSB. Para os outros três partidos, há um descompasso importante. A região de maior adesão representa a sua terceira força política.

No Cenário III, o PT continua concentrando suas prefeituras na região Sudeste (33,45%), onde o PST apresenta maior receptividade (50%). O PSDB mantém também sua força partidária nessa região (48,35%), e ela absorve 90% dos convênios. O PPS aumenta sua representatividade na região Sudeste (49,61%), e ela concentra 83,33% do PST. O DEM migra a concentração de prefeituras para a região Nordeste (36,97%) que também passa a receber a maior demanda pelo programa, 57,13%. O PDT mantém sua maior força na região Sul (29,92%) e divide a distribuição do programa entre as regiões Sul e Sudeste com 33,33%. Três partidos concentram o maior número de prefeituras na região Nordeste: PL, PSB e PCdoB. O PR/PL concentra 33,68% de suas prefeituras nessa região, e ela absorve 75% dos convênios do PST. O PSB tem 66,45% de prefeituras nessa região, e ela divide com a região Sudeste o maior número de convênios, 41,67% cada. O PCdoB concentra 87,81% de suas prefeituras na região Nordeste, região que absorve 100% dos seus convênios. O PP, o PTB e o PMDB têm sua maior força numa região e distribuem o programa em outra. O PP e o PMDB concentram suas prefeituras na região Sul (43,84% e 32,44%, respectivamente) e o programa foi direcionado, basicamente para a região Sudeste (50% e 55,56%). O PTB fica com 44,39% de suas prefeituras no Nordeste e desenvolve o PST, prioritariamente, em suas prefeituras da região Sul com 50%. A região Norte não concentra a maior representação de prefeitura de nenhum partido e também não são direcionados a ela muitos convênios.

6.2.4 Conclusão

É ponto comum na literatura que a política pública é resultado de um conjunto de variáveis, dentre as quais se encontra a política. Nesse sentido, os partidos e/ou coalizões importam. Mas, como não é a única variável desse processo, o tamanho da interferência depende da análise do resultado da política pública contrastada com componentes políticos, no nosso caso, o interesse dos partidos pelo programa. Isso não significa que devemos assumir, por princípio, uma determinada posição sobre a influência do fluxo político. O fato de a literatura apresentar resultados contraditórios, algo também observado na literatura internacional, como destaca Blais, Blake e Dion (1993), nos coloca o confronto empírico como espaço para se compreender a dinâmica do papel desempenhado pelos partidos.

Quando observamos o total dos convênios, a CE obteve um acesso ao programa superior à representação de sua força política (número de prefeituras). Nesse caso, a coalizão importa. Porém, como afirmado anteriormente, precisamos relativizar o peso dessa assertiva, pois o que prevalece é a não adesão ao PST. No interior das coalizões, foram os partidos de esquerda que obtiveram um resultado superior a sua representação: na CE, PT e PCdoB; na CAG, PSB e PDT; e na CO, PPS⁹³. Esse resultado vai ao encontro da tese apresentada por Ribeiro (2006), de que a ideologia dos partidos pode ser um fator explicativo para alocação diferenciada dos recursos. Partidos de esquerda costumam ser mais sensíveis a uma pauta social. Para uma política que não permite a maximização de um comportamento do tipo *rent seeking*, os resultados positivos podem indicar que os partidos podem se mobilizar não só para promover os interesses pessoais (FREY, 2000). Não há indícios de que programas que atendam crianças tenham capacidade de atrair voto. Mas, também, podemos analisar o seu oposto, a não adesão, como uma resposta à impossibilidade de o PST garantir a promoção dos interesses eleitorais.

Quando analisamos a distribuição do PST nos municípios mais vulneráveis, municípios com ES e AE, há sempre uma relação negativa. Isso demonstra que as coalizões e os partidos possuem muitas dificuldades para levar o PST até suas prefeituras mais vulneráveis. Se considerarmos, como sugere Ferreira e Bugarin (2007), a possibilidade de o componente político poder garantir uma distribuição politicamente

⁹³ A afirmação quanto ao campo político do PPS está baseada apenas no que está estabelecido em seu Estatuto, Art. 2.

motivada, a sua não distribuição poderia também ser o resultado desse mesmo comportamento. Talvez, a pouca dedicação ao programa esteja associada à reduzida repercussão que uma política social possui na agenda de interesses do público adulto. Como crianças não votam, elas não apresentam uma plataforma de interesses que mobilize a atenção dos partidos quando da competição eleitoral. Nesse caso, mais do que a importância político-eleitoral trazida por Affonso (1996), é preciso verificar o peso que a plataforma esportiva possui na esfera eleitoral competitiva.

Não deixa de ser curioso também, o fato de haver fortes indícios da força partidária regional na atração do programa. Para alguns dos partidos aqui analisados, a distribuição do programa foi na direção das regiões onde eles estão mais fortalecidos. Nesse caso, o que se pode sugerir como hipótese a ser investigada é a influência de interesses partidários estaduais e do fortalecimento dos grupos de interesse na promoção de um movimento de forma a enriquecer o ambiente político atraindo mais investimentos.

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 eles, em suas coalizões, demonstraram capacidades diferenciadas para fazer com que sua base política estabelecesse convênio com o PST. Por outro lado, o estudo demonstrou também que há grandes dificuldades dos partidos em levar o PST até suas prefeituras mais vulneráveis. Parece que fatores não políticos operam com maior força nesse grau de vulnerabilidade.

6.3 O papel da Capacidade Fiscal *per capita* na difusão do PST

O estudo pode observar que há um elevado número de prefeituras que, em tese, estariam em condições de aderir ao programa, por possuírem lastro fiscal, mas que não conveniriam⁹⁴. Por outro lado, há municípios com baixa CF *per capita* que, contraditoriamente ao argumento fiscal, conseguiram aderir ao PST. Essa realidade produziu uma diversidade de cenários, mesmo quando comparamos cidades com o mesmo nível de exclusão social.

⁹⁴ O estudo não controlou a variável inadimplência dos municípios. É vedada a celebração de convênio com municípios inscritos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Tabela 46: Capacidade Fiscal *per capita* dos municípios dos 10% inferior e superior do mais baixo nível de exclusão social segundo o IES

	N	Média (R\$)	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
10% inferior	23	-285,98	155	-741,02	-161,75
10% superior	23	1819,25	418,55	1384,34	3113,44

Fonte: Cidades@., IBGE.

Quando consideramos apenas a CF *per capita* dos 10% mais baixos (n = 556), verificamos que quase todos os estados estão ali representados, mesmos aqueles mais ricos. O único estado que não possui municípios entre os 10% mais baixos é o Mato Grosso do Sul. No entanto, a distribuição não é equilibrada entre as regiões e nem entre os estados, principalmente quando se compara com o peso da representação municipal no interior deles.

Tabela 47: Distribuição dos municípios entre os 10% de menor CF *per capita*

Região	Estado	n	% Estado	% Total
Região Norte	AC	12	54,55	2,16
	AM	11	17,74	1,98
	AP	6	37,5	1,08
	PA	39	27,27	7,01
	RO	11	21,15	1,98
	RR	7	46,67	1,26
	TO	9	6,48	1,62
Região Nordeste	AL	26	24,49	4,68
	BA	49	11,75	8,81
	CE	41	22,28	7,37
	MA	60	27,65	10,79
	PB	37	16,59	6,65
	PE	67	36,22	12,05
	PI	35	15,63	6,29
	RN	19	11,38	3,42
Região Sudeste	SE	36	48	6,47
	ES	5	6,41	0,90
	MG	21	2,46	3,78
	RJ	25	27,17	4,50
Região Sul	SP	8	1,24	1,44
	PR	4	1	0,72
	RS	9	1,82	1,62
	SC	6	2,05	1,08
Região Centro-Oeste	GO	12	4,88	2,16
	MT	1	0,71	0,18
	MS	-	-	-

Fonte: IBGE, Cidades@.

Em termos absolutos, a região Nordeste apresenta um maior número de municípios dentre os 10% de menor CF *per capita*. Dentro de cada uma delas, há uma variação importante. Na região Norte, os estados do Acre e de Roraima possuem a maior

proporção de municípios entre os de menor CF *per capita*, ao contrário do Tocantins (6,48%) e do Amazonas (17,74%). No Nordeste, são os estados de Sergipe (48%) e de Pernambuco (36,22%) que contrastam com a Bahia (11,75%) e o Rio Grande do Norte (11,38%). No Sudeste, o Rio de Janeiro (27,17%) e o estado de São Paulo (1,24%) contrastam. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, o número de prefeituras incluídas entre os 10% de menor CF *per capita* é muito pequeno, não chegando a 10% destes.

Quando comparado apenas com os municípios de menor CF *per capita*, os estados de Pernambuco (12,05%) e do Maranhão (10,79%) são os de maior contribuição a esse grupo, enquanto a participação do Mato Grosso do Sul é nula, a do Espírito Santo é de 0,90%, a do Paraná é de 0,72% e a do Mato Grosso, 0,18%. Com a exceção do Rio de Janeiro, na região Sudeste, os outros possuem um pequeno número de municípios entre os 10% de menor CF *per capita*. Apesar de não seguir um padrão, os dados revelam certa prevalência entre regiões e estados.

Não é possível atribuir, abstratamente, um valor *per capita* referência que possa auxiliar na interpretação dessa variável. A análise do PST a partir da CF *per capita* nos obriga a pensar em termos mais simples, estabelecendo um corte mínimo a partir do qual podemos avaliar o peso das limitações fiscais na contratação do programa. Vamos assumir, para cada estado da federação, um corte que está associado ao município conveniado de menor CF *per capita*. A partir dele como referência, vamos aceitar que todos os municípios que estão acima do corte mínimo compõem o universo daqueles que poderiam conveniar com o PST sem nenhum constrangimento fiscal. Por conta da diferenciação regional da CF *per capita*, a leitura proposta leva em consideração a dimensão regional como possuindo um custo importante a ser considerado.

Tabela 47: Potencial de convênio a partir do município de menor CF *per capita* conveniada por estado da região Norte

Estado	CF <i>per capita</i> mínima conveniada (R\$)	Potencial de convênios			Valor Alcançado	
		<i>missing</i>	N	%	N	%
AC	-	-	-	-	-	-
RR	-375,80	6	9	100	2	22,22
PA	-60,05	56	70	80,46	4	4,60
AM	10,01	13	47	95,92	3	6,38
AP	45,27	5	6	54,55	3	50

RO	147	1	27	52,94	1	3,70
TO	162,14	9	113	86,92	2	1,77

Fonte: IBGE, Cidades@.

O estado de Roraima é emblemático para a análise, apesar de possuir um pequeno número de municípios. Como um dos municípios que conveniaram possui a menor CF *per capita* R\$ -375,80, indicando grandes dificuldades fiscais, todos os outros estariam potencialmente incluídos dentre aqueles com possibilidade de conveniarem com o PST, o que não foi confirmado, pois apenas 22,22% dos municípios aderiram ao programa. O estado do Tocantins é o que apresentou o menor potencial de convênios, 1,77%, e o valor de corte é o maior R\$ 162,14. A disparidade regional e intrarregional é elevada, como pode ser observado na Tabela 49.

Tabela 48: CF *per capita* dos estados de Roraima e de Tocantins (em R\$)

Estado	N	Média	DP	Mínimo	Máximo
RR	9	-9,87	230,5447	-375,80	463,73
TO	130	615,64	560,4126	-741,02	2646,29

Fonte: IBGE, Cidades@.

Tabela 49: Potencial de convênio a partir da menor CF *per capita* conveniada por estado da região Nordeste

Estado	CF <i>per capita</i> mínima conveniada (R\$)	Potencial de convênios			Valor alcançado	
		<i>missing</i>	N	%	N	%
AL	16,00	7	79	83,16	3	3,16
MA	-184,06	65	146	96,05	3	1,97
RN	-96,44	27	138	98,57	23	16,43
BA	-53,53	86	327	98,79	35	10,57
CE	-22,73	7	165	93,22	14	8,49
PI	-8,03	67	143	97,28	2	1,40
PB	-1,27	6	203	93,55	10	4,93
PE	6,2	18	138	82,63	6	4,35
SE	134,13	3	29	40,28	2	6,90

Fonte: IBGE, Cidades@.

Excetuando o estado de Sergipe, que apresentou um menor potencial de convênio (40,28%), por ter um valor referência de corte mais elevado (R\$ 134,13), os outros estados apresentam um resultado final muito próximo. O elevado potencial de convênio é resultado de o valor referência mínimo ser baixo, indicando que municípios com menor CF *per capita* conseguiram conveniar com o programa. Outro ponto importante no Nordeste é o potencial de adesão ao PST alcançado pelo Rio Grande do Norte, o melhor da região (16,43%), seguido da Bahia com 10,57%.

Tabela 50: CF *per capita* dos estados do Rio Grande do Norte e de Sergipe (em R\$)

Estado	N	Média	DP	Mínimo	Máximo
RN	140	337,25	321,43	-153,7	1666,55
SE	72	233,72	417,73	-191,53	2452,89

Fonte: IBGE, Cidades@.

Tabela 51: Potencial de convênio a partir da menor CF *per capita* conveniada por estado da região Sudeste

Estado	CF <i>per capita</i> mínima conveniada (R\$)	Potencial de convênios			Valor alcançado	
		<i>missing</i>	N	%	N	%
RJ	-118,25	7	78	91,77	15	17,65
SP	-69,78	20	624	99,84	75	12
MG	-22,73	52	795	99,25	54	6,74
ES	-3,74	2	75	98,68	10	13,33

Fonte: IBGE, Cidades@.

A região Sudeste apresenta um resultado com menor variação. Todos os estados tiveram como corte referência para o convênio uma CF *per capita* negativa, ou seja, municípios que apresentam dificuldades fiscais. Como resultado, um maior número de municípios pode ser incluído como potencialmente conveniados (mínimo de 91,77% e máximo de 99,84%). Apenas o estado de Minas Gerais teve um valor alcançado de convênios abaixo de 10%. O maior destaque fica com o estado do Rio de Janeiro, que obteve um valor de 17,65%, segundo melhor desempenho no âmbito nacional. Levando em consideração apenas o fator regional, a grande maioria dos municípios estava em condições de conveniarem.

Tabela 52: CF *per capita* dos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais (em R\$)

Estado	N	Média	DP	Mínimo	Máximo
RJ	85	315,69	663,04	-721,19	3853,30
MG	801	516,8	421,38	-1667,58	3426,96

Fonte: IBGE, Cidades@.

Tabela 53: Potencial de convênio a partir da menor CF *per capita* conveniada por estado da região Sul

Estado	CF <i>per capita</i> mínima conveniada (R\$)	Potencial de convênios			Valor alcançado	
		<i>missing</i>	N	%	N	%
PR	-30,98	21	378	100	40	10,58
RS	-24,08	3	491	99,59	27	5,50
SC	158,60	3	264	91,03	11	4,17

Fonte: IBGE, Cidades@.

Todos os estados dessa região conseguiram convênios com municípios de menor CF *per capita*. O melhor resultado foi alcançado pelo Paraná que garantiu um potencial de convênio de 100%, indicando que o município em pior posição em termos de CF *per capita* conseguiu convênios com o PST. Foi o estado também que obteve o maior percentual de convênio da região, 10,58%. O estado de Santa Catarina foi o que teve o menor percentual de convênio (4,17%) e o que obteve o maior valor de corte de referência (R\$ 158,60).

Tabela 54: CF *per capita* dos estados do Paraná e de Santa Catarina (em R\$)

Estado	N	Média	DP	Mínimo	Máximo
PR	378	561,53	368,92	-30,98	3343,50
SC	72	233,72	417,73	-191,53	2452,89

Fonte: IBGE, Cidades@.

Tabela 55: Potencial de convênio a partir da menor CF *per capita* conveniada por estado da região Centro-Oeste.

Estado	CF <i>per capita</i> mínima conveniada (R\$)	Potencial de convênios			Valor alcançado	
		<i>missing</i>	N	%	N	%
GO	-130,00	21	223	99,11	14	6,22
MT	96,12	10	127	96,95	7	5,51
MS	155,52	2	74	97,37	2	2,70

Fonte: IBGE, Cidades@.

A região Centro-Oeste é a que apresenta a maior média de potencial de convênio, indicando que há muitos municípios acima do valor de corte da CF *per capita* nos estados, e o que apresenta um resultado regional mais homogêneo, com uma menor variação entre o menor e o maior potencial, 2,16 pontos percentuais (pp) (Nordeste, 58,51 pp; Norte, 47,06 pp; Centro-Oeste, 8,97 pp; Sudeste, 8,07 pp). Por outro lado, apresenta um resultado proporcional de convênios baixo. Nenhum estado conseguiu ultrapassar o valor de 10% dos municípios conveniados.

A observação primeira e mais importante desta análise aponta que a CF *per capita* não é um fator impeditivo na contratação do PST, apesar do alerta feito por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009). Os dois estados que alcançaram um potencial de convênio de 100% tiveram como CF *per capita* de corte valores negativos. Quando consideramos os municípios abaixo do valor de corte por estado, percebemos que apenas uma pequena parcela, 4,62% do total (n = 257), estaria em condições mais frágeis para convênios com o PST. Contudo, se estabelecermos um valor de corte nacional, esse percentual reduz para

apenas 0,18% (n = 10), que estariam, em tese, sem condições de suportar a contrapartida exigida pelo programa. Sua distribuição regional se expressa da seguinte forma: Norte, 4 municípios [AC, AP e TO (2)]; Nordeste, 1 [CE]; Sudeste, 4 [MG, RJ (3)]; e Sul, 1 [SC].

6.3.1 Conclusão

Apesar de a Capacidade Fiscal *per capita* ser uma hipótese interessante à análise da difusão do PST, tendo em vista que esse argumento já havia sido apresentado em Ferreira, Cassiolato e González (2009), não foi possível confirmá-la. A CF *per capita* não foi capaz de indicar qualquer interferência na difusão do PST nem para os melhores resultados, nem para os piores, no sentido de constranger o conveniamento. Não podemos deixar de destacar que numa área com baixa alocação orçamentária e sendo a CF *per capita* uma variável que não interfere na preferência pelo programa, o resultado encontrado, a baixa adesão, exige que outras variáveis concorrentes sejam analisadas, pois a CF *per capita* não importa na distribuição do PST.

6.4 O papel dia do ambiente institucional

Com relação à distribuição da Secretaria Municipal de Esporte, é possível identificar dois extremos bem nítidos. De um lado, está a região Nordeste, que em quase todas as classes de população alcançou a pior distribuição, ganhando na primeira classe apenas para a região Sul. De outro, há a região Sudeste, que obteve o melhor resultado em cinco das sete classes populacionais. O segundo melhor resultado foi alcançado pela região Centro-Oeste, seguida pela região Norte e, por último, a região Sul. A classe populacional que mais apresentou variação foi a Classe “G”, com 59,6 pp. Ele é o resultado da diferença entre as regiões Sudeste, 77,78%, e Nordeste, 18,18%.

Tabela 57: Ordem de distribuição da Secretaria Municipal de Esporte exclusiva por classe populacional e região

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Classe A	16,09	2	9,78	4	12,07	3	4,28	5	27,97	1
Classe B	14,61	3	9,95	5	18,63	2	11,34	4	26,32	1
Classe C	14,02	3	11,21	5	25,07	1	11,79	4	24,27	2
Classe D	19,47	3	12,27	5	35,71	1	20,83	2	15,28	4
Classe E	15,63	3	11,82	5	42,86	1	12,28	4	31,58	2

Classe F	22,22	4	4,55	5	61,02	1	37,21	3	50	2
Classe G	33,33	4	18,18	5	77,78	1	66,67	2	60	3

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Excetuando a região Nordeste, todas as outras apresentam um aumento na participação de uma secretaria autônoma à medida que avança em direção à Classe G. Em linhas gerais, é possível dizer que ainda é muito tímida a existência de uma secretaria autônoma para tratar do esporte na estrutura administrativa municipal. Como veremos a seguir, na análise intrarregional, é possível verificar, de forma mais precisa, o modo como em cada estado essa variável tem sido assumida como espaço de poder.

Tabela 58: Ordem de distribuição intrarregional das Secretarias Municipais de Esporte exclusivas por estado

Norte			Nordeste			Sudeste		
Estado	%	Posição	Estado	%	Posição	Estado	%	Posição
RO	3,84	6	MA	16,13	3	MG	16,41	4
AC	9,09	4	PI	15,63	4	ES	30,77	3
AM	35,48	1	CE	9,78	6	RJ	51,09	1
RR	6,67	5	RN	11,98	5	SP	35,97	2
PA	14,69	3	PB	8,97	7	Sul		
AP	0	7	PE	4,32	9	PR	21,81	1
TO	18,71	2	AL	16,67	2	SC	8,19	2
Centro-Oeste			SE	22,67	1	RS	4,44	3
MS	5,13	3	BA	6,24	8			
MT	27,66	2						
GO	30,90	1						

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Na região Norte, destaca-se o estado do Amazonas, que possui estrutura de secretaria em 35,48% de suas prefeituras, seguido do Tocantins, com 18,71%. O Amapá foi o que apresentou o pior resultado, pois não possui nenhuma prefeitura com um órgão executivo autônomo para tratar do esporte. Na região Nordeste, destaca-se o estado do Sergipe, seguido do de Alagoas. Como na região Norte, apenas um estado ultrapassou a barreira dos 20%. Realidade diferente da vivida pela região Sudeste, onde somente o estado de Minas Gerais está abaixo dessa barreira. O Rio de Janeiro possui estrutura administrativa autônoma em mais da metade de seus municípios. Na região Sul, os estados do Rio Grande do Sul e o de Santa Catarina não alcançam nem 10% de prefeituras com secretarias de esporte. Na região Centro-Oeste, apenas o Mato Grosso do Sul não ultrapassa os 20%. Um detalhe importante é que a existência da secretaria de esporte não está associada diretamente ao grau de desenvolvimento dos estados. O Rio Grande do Sul é

o quarto pior resultado. Somente cinco estados ultrapassam a barreira dos 30%, sendo três deles na região Sudeste. Nesse sentido, não é possível identificar um padrão de distribuição de uma secretaria municipal de esporte entre os estados de uma mesma região, pois todas elas apresentaram uma variação superior a 15 pp.

Tabela 59: Ordem de distribuição do Conselho Municipal de Esporte por classe populacional e região

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Classe A	2,29	4	0	5	4,46	2	30,17	1	4,2	3
Classe B	1,22	4	1,02	5	6,13	2	25,09	1	2,63	3
Classe C	3,74	4	1,72	5	8,83	3	25,76	1	10,68	2
Classe D	5,31	4	3,24	5	11,22	3	22,22	1	15,28	2
Classe E	6,25	5	6,36	4	21,43	3	43,86	1	26,32	2
Classe F	5,56	5	20,45	4	34,75	3	46,51	1	40	2
Classe G	66,67	2	18,18	5	55,56	3	100	1	50	4

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Como observação preliminar, temos que a estrutura dos Conselhos Municipais de Esporte ainda é muito precária. Se estabelecermos como ponto de corte, para considerar um alcance razoável, um mínimo de 20% dos municípios possuindo conselhos, iremos identificar que 57,14% dos cenários seriam classificados como frágeis. A região Sul é a que melhor se apresenta na configuração dessa realidade. Não possui nenhum cenário com menos de 20% de suas cidades com a estrutura do conselho. Por outro lado, a região Nordeste parece a mais fragilizada. Somente em um cenário apresenta um valor acima de 20% e, em quase todas as posições, exceto em duas, ocupa a última. A diferença entre as regiões Sudeste e Centro-Oeste não é elevada, mas suficiente para dar uma vantagem à última. A região Norte vem logo após, com apenas um cenário com mais de 20%. Na análise nacional, a única região que apresenta um padrão consolidado é a região Sul, que ocupa a primeira posição em todos os cenários. Para cada uma das outras regiões, é preciso análise específica de cada cenário.

Tabela 60: Ordem de distribuição intrarregional do Conselho Municipal de Esporte

Estado	Norte		Nordeste		Sudeste			
	%	Posição	Estado	%	Posição	Estado	%	Posição
RO	7,69	2	MA	0,46	9	MG	7,79	3
AC	0	7	PI	1,34	7	ES	7,69	4
AM	4,84	3	CE	8,7	1	RJ	10,87	2
RR	0	7	RN	2,99	2	SP	14,57	1
PA	4,2	4	PB	1,35	6			

AP	12,5	1	PE	1,62	5	Sul		
TO	2,16	5	AL	0,98	8	PR	8,77	3
Centro-Oeste			SE	2,67	4	SC	20,82	2
MS	11,54	2	BA	2,88	3	RS	48,99	1
MT	15,6	1						
GO	4,07	3						

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Na região Norte, encontram-se os dois únicos estados que não possuem a estrutura do conselho em nenhuma de suas cidades, e o estado do Amapá é o que apresenta o melhor resultado. Apesar de a região Nordeste não possuir estados que não apresentem essa estrutura em suas cidades, seus valores são muito baixos. O estado melhor posicionado é o Ceará e, mesmo assim, com menos de 10% de suas cidades possuindo conselhos. Na região Sudeste, nenhum estado tem uma estrutura em mais de 15% dos municípios. No Sul, o único abaixo de 20% é o estado do Paraná. O Rio Grande do Sul é o que melhor apresenta essa estrutura no Brasil com quase 50% de suas cidades tendo Conselho Municipal de Esporte. A região Centro-Oeste não apresenta nenhuma cidade acima do corte de 20%. A região que apresentou a menor diferença entre os estados foi a região Sudeste, e a que apresentou a maior variação foi a região Sul. Observando a análise intrarregional, não é possível identificar um padrão, apenas uma variedade de composições dos conselhos.

Tabela 61: Ordem de distribuição do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente por classe populacional e região

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Classe A	83,91	5	88,44	4	93,18	2	93,59	1	92,31	3
Classe B	85,39	4	82,91	5	91,41	3	93,13	2	94,74	1
Classe C	87,85	4	86,55	5	92,88	3	96,07	2	97,09	1
Classe D	80,53	5	91,67	4	95,24	2	97,22	1	94,44	3
Classe E	81,25	5	92,72	4	97,91	2	94,74	3	100	1
Classe F	88,89	5	93,18	3	98,31	2	100	1	90	4
Classe G	100	1	100	1	94,44	5	100	1	100	1

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

A existência do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente está bastante consolidada no Brasil inteiro. Não há um único cenário em que sua existência não esteja assegurada em mais de 80% dos municípios. Mesmo assim, são as regiões Sul e Centro-Oeste que conquistaram em quatro classes de tamanho da população a primeira colocação na distribuição do Conselho. Os piores resultados estão na região Norte, que possui apenas

uma cidade que ultrapassa os 90%. Abaixo desse percentual, há três classes populacionais na região Nordeste.

Tabela 62: Ordem de distribuição intrarregional do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente

Norte			Nordeste			Sudeste		
Estado	%	Posição	Estado	%	Posição	Estado	%	Posição
RO	93,31	4	MA	70,51	9	MG	92,03	2
AC	100	1	PI	91,97	5	ES	89,46	4
AM	74,19	7	CE	95,65	2	RJ	91,30	3
RR	93,33	3	RN	91,62	4	SP	96,90	1
PA	79,02	6	PB	91,03	6	Sul		
AP	93,75	2	PE	96,22	1	PR	93,98	3
TO	87,05	5	AL	82,35	8	SC	94,54	2
Centro-Oeste			BA	85,37	7	RS	95,36	1
MS	92,31	3						
MT	92,91	2						
GO	96,34	1						

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Conforme pode ser observado na região Norte, o Amazonas e o Pará se destacam negativamente. Os dois estados apresentam valores abaixo de 80%. Já o estado do Acre é o único no país que garantiu o Conselho Municipal da Criança e Adolescente para todos os seus municípios, se adequando completamente ao que está expresso na Lei 8.8069. Na região Nordeste, apenas o estado do Maranhão apresenta valores abaixo dos 80%. Esse estado também possui o pior resultado entre os estados brasileiros. Abaixo do corte de 90%, estão os estados de Alagoas e da Bahia. Mesmo sendo por uma pequena margem, o estado do Espírito Santo é o único na região Sudeste que não se encontra na faixa acima dos 90%. Nos estados das regiões Sul e Centro-Oeste, todos estão acima desse valor. As regiões Sul e Centro-Oeste são as que apresentam a menos variação, demonstrando um perfil intrarregional.

Tabela 63: Ordem de distribuição de Lei Orgânica que contempla política de esporte por classe populacional e região

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Classe A	78,16	5	82,67	2	80,05	4	83,37	3	85,31	1
Classe B	87,64	1	77,55	5	83,58	3	85,22	2	78,95	4
Classe C	85,05	2	77,76	5	80,63	3	88,21	1	79,61	4
Classe D	85,84	3	84,49	5	86,39	2	86,11	4	88,89	1
Classe E	93,74	1	87,27	4	87,76	3	91,23	2	68,42	5
Classe F	88,89	3	93,18	2	88,14	4	95,35	1	80	5

Classe G	100	1	81,82	5	100	1	100	1	100	1
----------	-----	---	-------	---	-----	---	-----	---	-----	---

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Em termos de Lei Orgânica, há uma importante mudança no quadro em relação ao que havia sido encontrado, anteriormente, na análise das instituições. A região Norte alcançou, em três classes populacionais, os melhores resultados. O mesmo aconteceu com as regiões Sul e Centro-Oeste. O pior resultado é obtido pela região Nordeste por obter a última classificação em quatro classes e é a única que não conseguiu 100% nas cidades acima de 500.000 habitantes.

Tabela 64: Ordem de distribuição intrarregional de municípios que contemplam políticas de esporte em Lei Orgânica

Norte			Nordeste			Sudeste		
Estado	%	Posição	Estado	%	Posição	Estado	%	Posição
RO	84,62	5	MA	75,58	7	MG	83,47	2
AC	90,91	3	PI	83,48	3	ES	79,49	4
AM	88,71	4	CE	81,52	5	RJ	91,30	1
RR	93,33	2	RN	83,83	1	SP	82,64	3
PA	83,22	7	PB	83,41	4	Sul		
AP	93,75	1	PE	81,08	6	PR	86,97	1
TO	83,45	6	AL	75,49	8	SC	86,35	2
Centro-Oeste			SE	65,33	9	RS	84,88	3
MS	87,18	1	BA	83,69	2			
MT	73,05	3						
GO	86,18	2						

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros: 2009, IBGE.

Na análise intrarregional, é possível observar que a região Nordeste foi a que apresentou a maior variação entre os valores mínimo e máximo na distribuição de Lei Orgânica que contempla políticas de esporte (18,5 pp). A menor variação veio da região Sul (2,09 pp). Apenas cinco estados apresentaram valores inferiores a 80%. Desses, três estão na região Nordeste, e o estado de Sergipe é o único abaixo de 70%. Porém, o resultado encontrado permite aludir que há uma preocupação efetiva, nas diferentes regiões, de garantir esse marcador institucional no arcabouço legal municipal.

Tabela 65: Posição do ambiente institucional por classe de população

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Classe A	5	4	3	2	1
Classe B	4	5	3	1	1
Classe C	4	5	3	1	2

Classe D	4	5	2	1	3
Classe E	4	5	1	3	2
Classe F	5	4	2	1	3
Classe G	2	5	4	1	3

Fonte: Dados de pesquisa.

O resultado final permite fazer algumas observações importantes. A confluência dessas quatro variáveis na conformação do ambiente institucional permite avaliarmos que a região Sul apresenta o melhor resultado, pois, em cinco cenários, obteve a melhor colocação; a região Nordeste apresentou o pior ambiente cultural na medida em que obteve, em cinco cenários, a pior classificação; a região Centro-Oeste ocupou a segunda colocação, pois possui duas posições em primeiro lugar; a região Sudeste a terceira colocação e a região Norte, a quarta.

Uma distribuição ótima do PST, levando em consideração o ambiente institucional, deveria, em tese, garantir a mesma sequência aqui apresentada. Nesse caso, estaria confirmando a hipótese de que as instituições aqui representadas oportunizam um ambiente institucional mais favorável de forma a influenciar positivamente a difusão de políticas públicas pelo PST.

Tabela 66: Posicionamento intrarregional do ambiente político/institucional

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Estado	Posição	Estado	Posição	Estado	Posição	Estado	Posição	Estado	Posição
RO	4	MA	9	MG	2	PR	1	MS	3
AC	2	PI	4	ES	3	SC	2	MT	2
AM	2	CE	2	RJ	1	RS	1	GO	1
RR	3	RN	1	SP	1				
PA	6	PB	7						
AP	1	PE	6						
TO	5	AL	8						
		SE	3						
		BA	5						

Fonte: Dados de pesquisa.

A primeira observação é que a análise intrarregional apresenta uma grande variedade de cenários. As diferentes instituições aqui escolhidas para representar esse ambiente possuem diferentes configurações, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Nessas duas regiões, o Amapá foi o único estado que conseguiu obter um resultado mais consistente. Apresentou a melhor estrutura estadual quanto à Lei Orgânica e ao Conselho Municipal de Esportes e uma segunda colocação no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Por outro lado, ocupa a última posição na estrutura de Secretaria Municipal

de Esportes. Na região Nordeste, o estado do Maranhão apresenta o ambiente mais frágil. Ocupa a última posição, apresentando em dois cenários o pior da região (os dois conselhos). Na região Sudeste, os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo apresentam estrutura similar, variando apenas na ordem interna das instituições. Apesar de todos os estados possuírem a mesma pontuação, na região Sul, o Paraná e o Rio Grande do Sul foram os únicos que garantiram primeiro lugar em estruturas diferentes o que permite, pelo critério aqui exposto, garantir ao estado de Santa Catarina o segundo melhor ambiente. Na região Centro-Oeste, o estado de Goiás garantiu a melhor posição ao ter a melhor estrutura em Secretaria Municipal de Esporte e em Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

Nas duas realidades aqui apresentadas, regional e intrarregional, não foi possível observar um padrão nítido de distribuição do ambiente institucional. Isso requer uma comparação mais pontual. Para a composição do quadro da distribuição do PST considerou-se a totalidade das cidades que possuíam pelo menos um núcleo do programa (de qualquer uma das instituições conveniadas) durante o período aqui estudado.

Tabela 67: Distribuição do PST por classe populacional e região

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Classe A	0	5	22,81	3	29,82	2	40,35	1	7,05	4
Classe B	3,45	5	25,86	3	29,31	2	32,76	1	8,62	4
Classe C	1,39	5	34,72	1	34,72	1	23,61	3	5,56	4
Classe D	2,11	5	30,53	2	37,89	1	26,32	3	3,16	4
Classe E	3,45	5	27,59	2	37,93	1	22,41	3	8,62	4
Classe F	6,19	4	25,66	2	46,90	1	15,93	3	5,31	5
Classe G	8,57	4	34,29	2	42,86	1	2,86	5	11,4	3

Fonte: Dados de pesquisa, IBGE.

O modelo criado para identificar se as instituições interferem na constituição do ambiente institucional não foi adequado. Em apenas 5 cenários, ele demonstrou adequação com o resultado do programa: Classe A, na região Norte; Classe B, na região Sul; Classe E, nas regiões Sudeste e Sul; Classe G, na região Centro-Oeste. Ao se isolar cada uma das instituições, verificou-se que a região Sudeste apresenta a mesma posição para seis classes de população no que se refere à secretaria exclusiva. Porém, as prefeituras não são as entidades que mais estabelecem convênio com o Programa Segundo Tempo, bloqueando a força argumentativa de que o resultado poderia ser explicado a partir dessa variável.

análise do ambiente institucional, impediu uma avaliação concorrencial de maior alcance explicativo. Porém, a solução para incorporar o ambiente institucional permitiu incorporar um maior número de municípios, tendo em vista que a prefeitura municipal não se constituiu, ao longo do período analisado, como um ator importante na difusão do PST.

Outra opção delicada para o estudo – o tema da vulnerabilidade – impôs um problema de escala. Não há indicadores que permitam uma comparação nacional do programa para a escala individual ou comunitária da vulnerabilidade. Mas, como esses indivíduos não demandam convênio, operar a análise no âmbito dos municípios permite verificar o desempenho nacional do programa, tendo ele como escala de análise.

Para essa escala, é possível endereçar a região Nordeste, por ter o maior número de municípios em ES, o alvo prioritário do Programa Segundo Tempo, como uma região estratégica. E foi a região Nordeste que mais conquistou núcleos do programa (números absolutos) em direção aos municípios com ES porém, não obteve ganho redistributivo. Foram as regiões Norte e Centro-Oeste conseguiram obter uma variação positiva nos níveis de menor vulnerabilidade. Isso não significa que o público-alvo não tenha sido privilegiado, pois há populações vulneráveis mesmo em municípios de baixa exclusão. O mais importante para extrair dessa análise é a dificuldade de municípios que possuem um maior número de populações envolvidas em quadros de exclusão apresentam para conviarem com o programa.

O bom desempenho na escala nacional de análise não permitiu garantir a difusão em direção aos municípios mais vulneráveis na escala intrarregional. Somente a região Sudeste conseguiu redistribuir o programa entre aqueles em ES. Na distribuição intrarregional, apenas a região Nordeste não conseguiu melhorar a posição dos municípios menos vulneráveis, com BE, e a região Sudeste, naqueles com ME. As regiões apresentaram grandes dificuldades de redistribuírem em direção aos municípios mais vulneráveis. Esses resultados não se constituem em um desvio. O modelo institucional do programa, redistribuir pela demanda, associado ao baixo investimento em políticas de esporte, no caso de municípios e estados, e à dificuldade das ONGs em financiar programas, pode produzir distorções, como de fato aconteceu. Porém, precisamos relativizar essa análise por conta do baixo alcance do programa, pois sua distorção distributiva é reduzida, e suas atividades já são ofertadas pelas escolas ou desenvolvidas no âmbito do lazer.

Um problema que continuou intocável e que produz severas distorções à distribuição da atividade esportiva diz respeito ao acesso a espaços qualificados (incluído

aqui o conforto ambiental). O programa não apresentou uma alternativa para diminuir o impacto da exposição ao sol na região Nordeste, nem ao frio e ao elevado índice pluviométrico, na região Sul, principalmente em algumas áreas. A oferta mercadorizada dessas atividades amplifica as desigualdades de acesso, pois garante o pleno desenvolvimento das atividades em qualquer dia e horário, diferentemente do que é experimentado com o PST.

O desempenho do programa aqui analisado indica que o poder público municipal tem muita dificuldade na difusão do programa em direção aos municípios em ES. Parte significativa do resultado alcançado pelos municípios mais vulneráveis foi alcançado pela ação das ONGs, principalmente no Nordeste (51,25% dos convênios na região). Dada a capacidade redistributiva que têm as ONGs nessa região, talvez fosse necessário criar estímulos seletivos para ampliar a sua participação no programa e melhor compreender suas tecnologias sociais a fim de reproduzir suas aprendizagens. Mas, para que isso ocorra, é preciso conhecer essa aprendizagem, nos termos colocados por Weiss (1972), de forma a potencializar ainda mais o programa.

Uma primeira observação a ser feita é que o programa possui um baixo interesse das prefeituras, fato este que precisa ser melhor compreendido. Dentro das coalizões, foi a CE que obteve o melhor resultado. Um outro fato importante, é que, dentro das coalizões, foram os partidos de esquerda que conseguiram os melhores resultados em termos de conveniamento. Apesar da tese apresentado por Ribeiro (2006), ela não constitui nosso eixo explicativo por conta da baixa adesão das prefeituras de todos os partidos. Talvez a baixa capacidade de maximização de um comportamento do tipo *rent seeking* tenha impacto sobre a adesão. Em linhas gerais é possível dizer que os partidos possuem baixo interesse pelo programa.

Uma hipótese interessante que o estudo procurou testar sobre o PST foi o ambiente institucional. O ambiente poderia atuar de forma a estimular diferentes instituições a promoverem sua difusão. A inexistência de dados das instituições selecionadas para constituírem esse ambiente na escala municipal, nos obrigou a utilizar como critério a classe populacional do IBGE. Apesar de ela não ter se constituído como uma variável capaz de explicar a difusão do programa, há o problema da forma como estão disponíveis as informações para esse nível de análise. Testar essa hipótese para o nível municipal continua sendo uma proposta interessante para se compreender a difusão do programa.

Apesar de as observações de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), a Capacidade Fiscal *per capita* permitiu verificar que esta não é uma variável importante capaz de explicar a distribuição do programa. A hipótese do partido político (e coalizão) permitiu identificar duas questões: o PST não se constitui num programa de interesse dos partidos, pois a grande maioria dos municípios não estabeleceu convênio com o Ministério dos Esporte; os ganhos obtidos pela coalizão eleitoral e pelos partidos de esquerda foram mitigados por conta da baixa adesão. Esse resultado, de alguma forma, demonstra que a pauta esportiva, principalmente no que se refere a projetos sociais, tem um baixo impacto nas preferências políticas dos partidos e dos eleitores.

Outra fragilidade grande do programa é a garantia da permanência das entidades conveniadoras. A grande maioria delas convenia apenas uma vez. Essa realidade amplifica ainda mais os problemas associados ao bem-estar infantil e juvenil na medida em que subtrai um direito que foi garantido. Uma alternativa para esse caso poderia ser a diminuição progressiva da contrapartida ao programa quando associado a um aumento do público beneficiário. Cabe ressaltar, que essa alternativa não poderá vir associada à supervisão panóptica permanente do público-alvo (sua manutenção no programa), sob pena de confirmar a suspeita de alguns de que o projeto social oferecido à criança pobre objetiva apenas ao controle social – “melhor” administrar o tempo ocioso. Cabe ao indivíduo a escolha dos produtos que devem ser colocados em sua plataforma de bem estar, como já indicou Souza *et al.* (2010).

Não é possível descartar a concepção de esporte do programa como um dos fatores que dificultam sua difusão. As atividades são praticadas em espaços pouco qualificados e não se diferem daquelas desenvolvidas nas aulas de educação física. Reproduzir aquilo que é ofertado nas aulas de Educação Física não contribui para a democratização esportiva e pode ser um fator desestimulante, pois não leva em consideração, por conta de um discurso eminentemente ideológico, igualitarista e tutelar (para não dizer autoritário) de uma esquerda que acredita ter a chave para acessar o bem-estar, outras experiências esportivas e necessidades do público alvo do programa. O abandono das práticas esportivas individuais apontado por Sousa *et al.* (2010) ou as pressões igualitaristas – não poder experimentar uma aprendizagem que leve a participação nos circuitos competitivos – pode criar desestímulos além de reproduzir a desigualdade de acesso a uma determinada possibilidade de experimentar o esporte (aprendizagem com vista à profissionalização). Nesse caso, compreender os motivos que levam os gestores a não se manterem no programa ou não conveniarem torna-se importante para constituir uma

aprendizagem sistêmica que permita sua qualificação. O que não podemos é continuar experimentando resultados tímidos como os apresentados aqui nesta análise.

8. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 40-47, 1996.

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.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gatos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Caderno Adenauer**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 35-55, 2000.

AFONSO, J. R. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 14, p. 3-36, 1996.

AKERMAN, M.; BOUSQUAT, A. Mapas de risco de violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 112-120, out./dez. 1999.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

ALMEIDA, B. S.; MERCHI Jr., W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, n. 4, v. 16, p. 73-92, out./dez. 2010.

ALMEIDA, D. Estatização, políticas sociais e lazer no Brasil. **Licere**, Belo Horizonte, v. 13, n. 4, p. 1-19, 2010.

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

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

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

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.

ALVES, H. P. F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./jun. 2006.

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.

ALVIM, A. T. B., et al. Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 6, p. 1-24, 2007.

AMARAL, S. C. F. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-26, set./dez. 2005.

AMARAL, S. C. F.; PEREIRA, A. P. C. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciência e Esporte**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 41-56, set. 2009.

ANDRADE, L. T.; FIGUEIREDO, F. O. V. **Vulnerabilidade social e criminalidade na região Metropolitana de Belo Horizonte**. Texto do site Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, p. 1-19, 2006.

ARANTES, P. F. Ajustes urbanos: as políticas do Banco Mundial e BID para as cidades. **Revista Pós**, São Paulo, n. 20, p. 60-75, dez. 2006.

ARAÚJO, A. V. As conferências municipais de educação de Camaragibe/PE e a educação física na escola. 2005. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2005, Recife. **Anais ...** Porto Alegre: CBCE, 2005.

ARAÚJO, S. M. V. G. Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas. 332f. Dissertação. Instituto de Ciência Política, UnB, 2007.

ARAUJO, T. P.; LIMA, R. A. Políticas públicas e redução da pobreza. In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. (orgs.) **Política social preventiva: desafio para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 85-109.

AREIAS, K. T. V. et al. As políticas públicas de lazer na mediação entre Estado e sociedade: possibilidades e limitações. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2005, Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre: CBCE, 2005.

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

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

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

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003b.

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

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

ARRETCHE, M. Tendências nos Estudos sobre Avaliação. In: Elizabeth Rico. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-41.

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.

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

ATHAYDE, P. F. A. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. 177f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação Física, UnB, Brasília, 2009.

AVELINO, G.; BROWN, D. S.; HUNTER, W. A. Internacionalização econômica, democratização e gastos sociais na América Latina, 1980-1999. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 207-244.

BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 47-63, fev. 1997.

BARACHO, M. A. 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**, v. 34, n. 1, p. 129-161, jan./mar. 2000.

BARCELLOS, T. M.; MAMMARELLA, R. Questões teóricas e metodológicas na pesquisa recente sobre as grandes cidades: notas para reflexão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, v. 22, n. 2, p. 248-269, 2001.

BARCELLOS, T. M.; MAMMARELLA, R.; KOCH, M. R. Tipologia sócio-espacial 1980-91: diferença sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 307-341, 2002.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. S. P. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P.; DUARTE, R. P. N. **Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais**. Texto para discussão nº 454, IPEA, Rio de Janeiro, 1997.

BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2009.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2005.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BENTO, J. O. Desporto para crianças e jovens: das causas e dos fins. In: GAYA, A.; MARQUES, A.; TANI, G. (orgs.) **Desporto para crianças e jovens: razões e finalidades**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-56.

BERNARDINO, J. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, a. 24, n. 2, p. 247-273, 2002.

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.

BOLDT, R.; KROHLING, A. Direitos fundamentais e cidadania: desafios diante da globalização hegemônica neoliberal. **Prisma**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 31-51, jan./jun. 2009.

BONALUNE, C. R. Esporte e lazer na interesetorialidade das políticas públicas. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Salvador. **Anais ...** Salvador: CBCE, 2009.

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.

BRACHT, V.; ALMEIDA, F. Q. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da educação física. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 87-101, mai. 2003.

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

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1990.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1993.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1996.

BUENO, L. Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. 200f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

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, 2002.

BUSSO, G. **La vulnerabilidad social y las políticas sociales inicios del siglo XXI**. Santiago do Chile: CEPAL/Celade, 2001.

CAMERON, M.; MacDOUGALL, C. Crime prevention through sport and physical activity. **Trends & Issues**, Canberra, N. 165, p. 1-6, set. 2000.

CAMPOS, A. et al. (Org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**, Volume 2: dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CARDIA, N.; SCHIFFER, M. F. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, cidade, v. 54, n. 1, p. 25-31, 2002.

CARLEIAL, L. M. F. Subdesenvolvimento Globalizado: a resultante das escolhas da política econômica brasileira dos anos 90. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 7-28, jan./jul. 2004.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403 a 432, 2008.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASTEL, R. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: BALSÁ, Casimiro; BONETI, L.; WASILER, M. (orgs.) **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 63-77.

CASTRO, G. C.; ABRAMOWAY, M.; RUA, M. G.; ANDRADE, E. R. **Cultivando vida, desarmando violência**: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza. Brasília: UNESCO/Brasil Telecom, Fundação Kellogg, Banco Mundial de Desenvolvimento, 2001.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de políticas e programas sociais. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 12, p.1-18, 1989.

CAVALCANTI, M. M. A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, João Pessoa, v. 6, p. 1-13, 2006.

CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de controle social na gestão da políticas educacional e do Programa DST/AIDS no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília, DF, **Anais ...** Brasília: ANPAD, 2005.

CESTARO, L. R. Lazer e segregação sócio-espacial: levantamento das áreas destinadas ao sistema de lazer do município de Piracicaba, **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 54-65, dezembro. 2005.

CHELIMSKY, E. A clash of cultures: improving the fit between evaluative independence and the political requirements of a democratic society. **American Journal of Evaluation**, v. 29, n. 4, p. 400-415, dec. 2008.

CLEMENTINO, M. L. Finanças públicas no nível local de governo. **Caderno Metrópole**, São Paulo, n. 4, p. 159-182, 2000.

COELHO, B. L. M. Considerações sobre a globalização e seus efeitos sobre o trabalho infantil. **Revista Informações Legislativa**, Brasília, a. 40, n. 158, p. 195-201, abr./jun. 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: 13th International Congress of the Basic Income Earth Network, 2010, São Paulo. Papers and Resources BIEN 2010.

CÔRTEZ, S. V. et al. Conselhos Municipais de Saúde da Região Metropolitana de Porto Alegre: funcionamento, atores e dinâmicas das relações sociais. In: CÔRTEZ, S. V. Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CÔRTEZ, S. V. (Org.) **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2009. p. 145-176.

CÔRTEZ, S. V. Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CÔRTEZ, S. V. (Org.) **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2009. p. 19-39.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 125-143.

CÔRTEZ, S. V.; GULIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, porto Alegre, a. 12, n. 24, p. 9-12, mai./ago. 2010.

COSTA Jr., E. F. O PELC em São Gonçalo: uma proposta de lazer no CRIAM vivenciada uma perspectiva da diversidade dos interesses culturais. In: XVI CONGRESSO

BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Salvador. *Anais ...* Salvador: CBCE, 2009.

COSTA, M. R. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 3-12, 1999.

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

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 52, n. 4, p. 89-111, out./dez. 2001.

COTTA, T. C. Metodologia de avaliação de programas e projetos: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 2, p. 103124, abr./jun. 1998.

CRUZ-NETO, O.; MINAYO, M. C. S. Extermínio: violência e banalização da vida. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 10 (Supl. 1), p. 199-212, 1994.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Disponível em: <<http://ufpa.br/images/docs/paper06.pdf>>. Acessado em: 11 dez. 2009.

DAMMERT, L. ? Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor em Santiago. **Revista EURE**, Santiago do Chile, v. 30, n. 91, p. 87-96, 2004.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa n. 82, UNICAMP/NEPP, 2009.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

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

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 17. p. 5-19, mai./jun./jul./ago. 2001.

DUNNING, E. Sobre problemas de identidade e emoções no esporte e no lazer: comentários críticos e contra-críticos sobre as sociologias convencionais e configuracionais de esporte e lazer. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 39, p. 11-40, 2003.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- ELIAS, F. T. S.; PATROCLO, M. A. A. Utilização de pesquisas: como construir modelos teóricos para avaliação? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 215-227, 2004.
- ENNS, P.; KELLSTEDT, P. M. Policy Mood and Political Sophistication: why everybody moves mood. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 38, n. 3, p. 433-54, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 21-29, out. 2005.
- FARIA, C. A. P. Idéias, 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.
- FARIA, C. A. P.; FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 327-367.
- FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.
- 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.
- FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.
- 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, I. 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.
- FERREIRA, J. S. W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n. 4, p. 10-20, 2000.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- FILGUEIRAS, C. A. C. A avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. **Revista de Serviço Social**, São Paulo, a. 27, n. 90, p. 154-168, jun. 2007.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

FREIRE, J. B. **Sistemas de lazer e violência urbana**: estudo da relação no Município de Piracicaba – SP. 256 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, USP, Piracicaba, 2005.

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.

GAYA, A.; TORRES, L. A cultura corporal do movimento humano e o esporte educacional. In: OLIVEIRA, A. A. B.; PERIM, G. L. **Fundamentos pedagógicos para o Programa Segundo Tempo**. Maringá: Eduem, 2008. p. 57-65.

GAYA, A.; TORRES, L. O esporte na infância e adolescência: alguns pontos polêmicos. In: GAYA, A.; MARQUES, A.; TANI, G. (orgs.) **Desporto para crianças e jovens**: razões e finalidades. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 57-74.

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

GOMES, G. M.; DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para Discussão n. 706, IPEA, Brasília, 2000.

GUIMARÃES, A. S. A. Preconceito de cor e racismo no Brasil. **Revista Antropológica**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 10-43, 2004.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 73-89, 2005.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, D. Espaços urbanos na “Aldeia Global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. **Caderno de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, n. 4, p. 171-189, 1996.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, F. v. The meaning of the Welfare State. In: SBATIER, P. (org.) **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 90-95.

HAYEK, F.v. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão nº 807, IPEA, Rio de Janeiro, 2001.

HILLESHEIM, B; CRUZ, L. R. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. **Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 192-199, 2008.

HOBBSAWN, E. A Produção em Massa de Tradições: Europa, 1879 a 1914. In: HOBBSAWN, E. e RANGER, T. (Orgs.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HOULIHAN, Barrie. Public sector sport policy. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 40, n. 2, p. 163-185, 2005.

HUGHES, P. J. A. Segregação socioespacial e violência na cidade de São Paulo: referências para a formulação de políticas públicas, **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 93-102, out./dez. 2004.

ÍNDICE DE HOMICÍDIO NA ADOLESCÊNCIA – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, em parceria com o Fundo Nacional das Nações Unidas, o Observatório das Favelas e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em:
<<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/471da5ee11f02534b6022e2a2d6a40dc.pdf>>. Acesso em 5 de Junho de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo de 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 de nov. 2009.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 52, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JESUS, D. M.; HÚNGARO, E. M. As transformações do mundo do trabalho e o lazer: apontamentos e perspectivas frente às possibilidades de superação da ordem burguesa. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Salvador. **Anais ...** Salvador: CBCE, 2009.

KAMII, C. A questão da competição. In: KAMII, C.; DeVRIES, R. **Jogos em grupo na educação infantil**: implicações da teoria de Piaget. Tradução Maria Célia Dias Carrasqueira. São Paulo: Trajetória Cultural, 1991, p. 269-285.

KAMII, C.; DeVRIES, R. **Jogos em grupo na educação infantil**: implicações da teoria de Piaget. Tradução Maria Célia Dias Carrasqueira. São Paulo: Trajetória Cultural, 1991.

KAZTMAN, R. **Notes sobre la medición de la vulnerabilidad social**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000.

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

- 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.
- KLISKSBERG, B. **América Latina**: uma região de risco – pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Tradução de Norma Guimarães. Brasília: UNESCO, 2002.
- KORSAKAS, P.; ROSE Jr.; D. Os encontros e desencontros entre esporte e educação. **Revista Mackenzie de Educação Física e Esporte**. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 83-93, 2002.
- KOWARICK, L. Viver em risco: sobre vulnerabilidade no Brasil urbano, **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 63, p. 9-30, jul. 2002.
- KRELL, A. J. Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. **Revista Esmafe**, Recife, n. 8, p. 177-224, dez. 2004.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAGO, L. C. A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, a. 15, n. 2, p. 155-176, ago./dez, a. 16, n. 1, jan./jul. 2002.
- LAVINAS, L. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. **Estudos Feministas**, Florianópolis, a. 4, n. 2, p. 464-479, 1996.
- LAVINAS, L.; NICOLL, M. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 1, 2006, p. 67-97.
- LEITE, C. K. S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18. n. 2, p. 306-341, 2009.
- LENCERT, R. A autonomia do esporte: uma defesa do esporte de lazer. In.: DIECKERT, Jürgen (org.) **Esporte de lazer**: tarefas e chances para todos. Tradução Maria Lenk. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1984. p. 13-25.
- LIÃO Jr., R. Políticas públicas de educação física, esporte e lazer: tensões e desafios de um projeto contra-hegemônico no Distrito Federal, 1995-1998. **Revista Brasileira de Ciência e Esporte**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 39-52, mai. 2003.
- LIMA, F. E. B. et al. Lei Seca no período do vestibular e sua relação com as políticas públicas de lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 1-20, 2010.
- LOUREIRO, M. R. ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista Economia Política**, São Paulo, vol. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.
- LOUREIRO, M. R. Instituição, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 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.

- MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433 a 457, 2008.
- MARANDOLA Jr., E. J.; HOGAN, D. Vulnerabilidades e riscos: entre Geografia e Demografia. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, 2005.
- MARCELLINO, N. et al. Análise qualitativa dos trabalhos relacionados à temática lazer e políticas públicas, publicados nos Anais do Enarel, de 1991 a 2008. **Licere**, Belo Horizonte, v. 12, n. 4, p. 1-25, dez. 2009.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.
- MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.
- MARICATO, E. Globalização e política urbana na fronteira do capitalismo. In: QUEIROZ, L. C.; SANTOS Jr., O. A. (orgs.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE, 2007, p. 51-76.
- MARICATO, E. Prefácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n. 4, p. 21-33, out./dez. 2000.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para Discussão n. 787, IPEA, Brasília, 2001.
- MARQUES, A. Fazer da competição dos mais jovens um modelo de formação e de educação. Desporto para crianças e jovens. In: GAYA, A. C.; MARQUES, A. T.; TANI, G. **Desporto para crianças e jovens: razões e finalidades**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n.60, p.15-41, fev. 2006.
- MARQUES, E.; ARRETCHE, M. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 55-81, jul./dez. 2003.
- MARSHALL, J. Governamentalidade e educação liberal. In: SILVA, T.T. (Org.). **O sujeito da educação : Estudos Foucaultianos**. Petrópolis (RJ): Vozes; 1994. p.21-34.
- MEER, F. D.; EDELENBOS, J. Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. **Evaluation**, London, v. 12, n. 2, p. 201-218, 2006.

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.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Anpocs/Capes, 1999. p. 59-100.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, V. A. **Lazer, cidade e comunidade**. Brasília: SESI/DN, 2005. (Lazer e Cultura, v. 5).

MELO, V. A.; PERES, F. F. a cidade e o lazer: as desigualdades sócio-espaciais na distribuição dos equipamentos na cidade do Rio de Janeiro e a construção de um indicador que oriente as ações em políticas públicas. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 127-151, set./dez. 2005.

MENDES, A. D.; AZEVÊDO, P. H. Políticas públicas de esporte e lazer & políticas públicas educacionais: promoção da educação física dentro e fora da escola ou dois pesos e duas medidas? **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 32, n. 1, p. 127-142, set. 2010.

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

MENEZES, R.; TONEDO Jr., R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 29, p. 7-36, jun./dez. 2006.

MENEZES, V.; VIANA, A. Análise da experiência de descentralização e políticas públicas para esporte em Camragibe/PE: possibilidades de resistência e inventividade local. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ... Recife: CBCE, 2007.**

MENICCUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. P. D. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana**. Texto para Discussão n. 24, 2006, BH, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 180-214, 2006.

MINAYO, M. C. S. A violência sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 10 (Supl. 1), p. 7-18, 1994.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.

- MOKATE, K. M. Convertiendo al monstuo em aliado: la evaluaci3n como herramienta de la gerencia social. **Revista de Serviço P3blico**, Bras3lia, a. 53, n. 1, p. 91-133, jan./mar. 2002.
- MONTALI, L. Provedoras e co-provedoras: mulheres-c3njuge e mulher-chefe de fam3lia sob a precariza33o do trabalho e o desemprego. **Revista Estudos da Popula33o**, S3o Paulo, v. 22, n. 2, p. 225-245, jul./dez. 2006.
- MORAES, D. P. **Arrecada33o tribut3ria municipal**: esforço fiscal, transfer3ncias e Lei de Responsabilidade Fiscal. 45 f. Disserta33o. Mestrado em Escola de Administra33o. Funda33o Get3lio Vargas, S3o Paulo, 2006.
- MOREIRA, B. D. et al. Projeto Segundo Tempo: configurando um modelo. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CI3NCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ...** Recife: CBCE, 2007.
- NERI, M. C. (Coord.) **Trata Brasil**: saneamento e sa3de, Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS, 2007. 163 p.
- O'ODNNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, S3o Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em pol3ticas p3blicas: diferentes vis3es e pr3ticas. **Revista de Administra33o P3blica**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.
- OLIVEIRA, L. Os exclu3dos "existem"? Notas sobre a elabora33o de um ovo conceito. **Revista Brasileira de Ci3ncias Sociais**, S3o Paulo, n. 3, v. 12, p. 49-61, fev. 1997.
- PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribui33o de receitas. **Economia Aplicada**, S3o Paulo, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008.
- PATTO, M. H. S. Escolas cheias, cadeias vazias: notas sobre as ra3zes ideol3gicas do pensamento educacional brasileiro. **Estudos Avançados**, S3o Paulo, v. 21, p. 243-266, 2007.
- PERES, M. F. T.; CARDIA, N.; SANTOS, P. C. **Homic3dio de crianças e jovens no Brasil**: 1980-2002. N3cleo de Estudos da Viol3ncia, Universidade de S3o Paulo, SP: NEV/USP, 2006.
- PERFIL DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS: 2009/IBGE, Coordena33o de Popula33o e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- PERFIL DOS MUNIC3PIOS BRASILEIROS: esporte 2003/IBGE, Coordena33o de Popula33o e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

PIMENTEL, E. S. O conceito de esporte no interior da legislação esportiva brasileira: de 1941 até 1998. Dissertação (Mestrado) – Doutorado em Educação Física, UFPR, Curitiba, 2007.

PIRES, R. R. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: 33 ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2006, Caxambu, **Anais ...** Caxambu, 2009.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Orgs.) **Atlas da exclusão social no Brasil**, Volume 1. São Paulo: Cortez, 2003.

PRÉTECEILLE, E. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. **Espaço & Debate**, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 11-23, 2004. Tradução de Daniel Julien Van Wilderode.

PRÉTECEILLE, E. Cidades Globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS Jr., O. A. (orgs.) **Globalização: fragmentação e reforma urbana e o futuro das cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 65-89.

PRÉTECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 143-162, jun.1999.

PRÉTECEILLE, E.; VALLADARES, L. A desigualdade entre os pobres – favelas, favelas. In: HENRIQUES, R. (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 459-485.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

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

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA: Programa Segundo Tempo/Tribunal de Contas da União: Relator Auditor Loncoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

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.

REZENDE, F. C. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n.2, p. 274-290, 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. Disponível em: <http://federativo.bndes.governos.br> Acessado em 20 de dezembro de 2010.

- RIBEIRO, C. A. C. Classe, raça e mobilidade social no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 833-873, 2006.
- RIBEIRO, C. O.; MENEZES, R. G. Política pública, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen. **Texto & Contexto**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 42-55, jan./jun. 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS Jr., O. A. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Revista EURE**, Santiago do Chile, v. 19, n. 88, p. 79-95, 2003.
- RIBEIRO, L. M. Partidos políticos e gastos sociais nos municípios brasileiros. In: 5º ENCONTRO DA ABPC, 2006, **Anais ...** Belo Horizonte, 2006.
- RIP, A. Utilization of research: a sociology of knowledge perspective. In: **RAWOO** (Netherlands Development Assistance Research Council) Utilization of Research for Development Cooperation: Linking Knowledge Production to Development Policy and Practice, 2001. p. 13-17.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- RODRIGUES, A. L. **A pobreza mora ao lado**: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. 258 f. Tese (Doutorado) - Doutorado em Ciências Sociais, PUC, São Paulo, 2004.
- 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.
- RODRIGUES, J.; ARRIAGADA, C. Segregación residencial em la ciudad latinoamericana, RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002.
- ROLNIK, R. Exclusão Territorial e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 100-110. out./dez. 1999.
- RORTY, R. **Pragmatismo**: filosofia da criação e da mudança. Tradução Cristina Magro, Antônio Marcos Pereira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ROSENAU, P. V. Anticipating a post-modern policy current? **Policy Current**, 1993.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 189-220.

- SAGRILLO, D. R.; BACCIN, E. V. C.; BOTH, V. J. Políticas públicas de esporte e lazer: análise do Programa de Esporte e Lazer na Cidade. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ...** Recife: CBCE, 2007.
- SANDERSON, I. Evaluation in complex policy systems. **Evaluation**, v. 6, n. 4, p. 433-454, 2000.
- SANT'ANA, A; AERTS, D.; LOPES, M. J. Homicídios entre adolescentes no sul do Brasil: situação de vulnerabilidade segundo seus familiares. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 120-129, jan./fev. 2005.
- SANTOMÉ, J. T. Las culturas negadas y silenciadas en el currículum. **Cuadernos de Pedagogía**, 217, p. 60-66. 1993.
- SANTOS, A. L. F.; BATISTA, M. C. A.; ARAÚJO, A. V. A produção do conhecimento em política pública para educação física, esporte e lazer: o GTT 10 em Pernambuco. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ...** Recife: CBCE, 2007.
- SANTOS, B. S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008.
- SANTOS, B. S. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997.
- SANTOS, E. S. Avaliação de espaços destinados ao lazer esportivo: notas sobre uma proposta metodológica. **Arquivos em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 135-152, 2009.
- SANTOS, E. S.; CARDOSO, M.; REPPOLD FILHO, A. Obrigações com o trabalho doméstico familiar e atividades de lazer de estudantes de Canoas/RS. **Revista Arquivos em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 48-86, jan./jun. 2008.
- SANTOS, E. S.; MIOTO, F. Análise comparativa dos espaços esportivos. **Educacion Fisica y Deporte Revista Digital**, Buenos Aires, ano 10, n. 92, ene. 2006b. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd92/parques.htm>> Acesso em: 6 março 2009.
- SANTOS, F. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, p. 219-231, jul./set. 2007.
- SANTOS, F. C. Questões teóricas e metodológicas para os estudos de políticas públicas de lazer: alguns subsídios. **Licere**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2. p. 1-22, jun. 2010.
- SANTOS, L. D. et al. Programa Escola Aberta e juventude: uma prática de esporte e lazer na escola pública. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ...** Recife: CBCE, 2007.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993.

SEIBEL, E. O declínio do welfare state e a emergência do estado prisional: tempos de um novo puritanismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 93-107, jan./jun. 2005.

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

SHULOCK, N. The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it? **Journal of Policy Analysis and Management**, city, v. 18, n. 2, p. 226-244, 1999.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. B. Vulnerabilidade e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, p. 148-155, 2006.

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

SILVA, C. D. A lógica da competição política municipal em cenários oligárquicos. In: VII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 2010, Recife. VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.

SILVA, J. S.; CORTES, S. V. Interação sindicalismo-governo na Reforma da Previdência Brasileira. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 125-143.

SILVA, L. A. M. Criminalidade Violenta: por uma nova perspectiva de análise, **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 13, p. 115-124, nov. 1999.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93.

SILVA, M. O. S. Origem e desenvolvimento do *Welfare State*. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 1, n. 1, p. 77-104, jul./dez. 1995.

SILVA, O. M. P.; PANHOCA, L. A contribuição da vulnerabilidade na determinação do índice de desenvolvimento humano: estudando o estado de Santa Catarina. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1209-1219, 2007.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. IN: V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santo Domingo, CLAD, 2000. **Anais ...** Santo Domingo, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno de Pesquisa n. 48, UNICAMP/NEPP, 2000.

SILVA, P. L.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno 58, UNICAMP/NEPP, 2000.

SILVA, S. R. Educação e razoabilidade na Teoria da Justiça de Rawls. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 21, n. 41, p. 43-60, jan./jun. 2007.

SILVA, T. T. O adeus às metanarrativas educacionais. In: SILVA, T. T. (Org.) **O sujeito da educação: estudos foucautianos.** Petrópolis: Vozes, 1994. p. 247-258.

SILVEIRA, T. T. et al. Políticas públicas de lazer em Rio Grande. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ...** Recife: CBCE, 2007.

SIMIÉLI, L. E. R. **Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública.** 223f. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração Pública de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

SKOLITS, G; MORROW, J. A.; BURR, E. M. Reconceptualizing evaluator roles. **American Journal of Evaluation**, v. 30, n. 3, p. 275-295, sep. 2009.

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

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras.** Texto para discussão nº 769, IPEA, Brasília, 2000.

SOUSA, E. S. et al. **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer na Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte.** Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

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

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003a.

- SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputas dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003b.
- SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.
- SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-211, 1999.
- SOUZA, M. M. C. **A transposição de teorias sobre institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos**. Texto p Discussão n. 695, Rio de Janeiro, dez, 1999, IPEA.
- STAREPRAVO, A.; NUNES, R. S.; MRCHI Jr. Agenda de pesquisa em políticas públicas de esporte e lazer: uma literatura a partir do GTT de Políticas Públicas no XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2009, Salvador. **Anais ...** Salvador: CBCE, 2009.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.
- SUASSUNA, D. M. F. A. O Programa Esporte e Lazer da Cidade: a política de formação para o trabalho e o papel dos agentes sociais. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2009, Salvador. **Anais ...** Salvador: CBCE, 2009.
- TAFFAREL, C. N. Z. Desporto Educacional: Realidade e Possibilidades das Políticas Governamentais e das Práticas Pedagógicas nas Escolas Públicas. **Movimento**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 15-35, 2000.
- TANI, G. Desporto e escola: que diálogo ainda é possível?. In: J.O.Bento & J.M. Constantino. (Org.). **Em defesa do desporto: mutações e valores em conflito**. Coimbra: Almedina, 2007, p. 269-287.
- TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**, Natal, a. 21, p.120-129, mai. 2005.
- TELLES, E. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Tradução Ana Arruda Calado, Nadjeda Rodrigues Marques, Camila Olsen. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- TEREZANI, D. R.; MARCELLINO, N. C. A intervenção de políticas públicas municipais para a popularização da atividade físico-esportiva de aventura, canoagem. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2005, Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre: CBCE, 2005.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.225-254, 2003.

- THOENIG, J. Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun.2000.
- THOMASSIM, L. E. C. Os sentidos da exclusão social na bibliografia da educação física brasileira. **Movimento**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 151-178, jan./abr. 2007.
- TORRES, H. G. Segregação residencial e políticas públicas em São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 41-56, fev. 2004.
- TORRES, H. G.; BICHIR, R. M.; CARPIM, T. P. Uma pobreza diferente? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 74, p. 17-27, 2006.
- TORRES, H. G.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun. 2008.
- TRUE, J. L.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policy making. In: SBATIER, P. (org.) **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 155-188.
- ULTRAMARI, C. Vulnerabilidades, resiliências e crises cumulativas urbanas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 109-122, jan./mar. 2006.
- VASQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 245-274.
- VENTURI, G.; BOKANY, V. Pesquisando discriminação institucional e identidade racial. In: Santos, Gevanilda e Silva, Maria Palmira de (Orgs.) **Racismo no Brasil: percepções da discriminação e do preconceito no século XXI**. São Paulo: Editora Fundação Perceus Abramo, 2005.
- VERONEZ, Luis Fernando Camargo. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2007, Recife. **Anais ... Recife: CBCE**, 2007.
- VIANNA, José Antonio; RIGIDO, Silvana e FERREIRA, Valdir Poubel A ocupação do tempo livre das camadas populares: uma investigação com crianças e jovens da Cidade de Deus. **Motus Corporis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 15-26, 1999.
- VIGNOLI, J. R. Segregación Residencial: um acercamiento sociohistórico. **Anos 90 - Revista do Programa de Pós-Graduação em História**, Porto Alegre, n. 14, p. 231-252, dez. 2000.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel/Fapesp, 1998.

- VITA, A. Democracia e justiça. **Lua Nova**, São Paulo, v. 50, p. 5-23, 2000.
- VITA, A. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. **Revista Brasileira de Ciência Social**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 41-59, fev. 1999.
- VITA, A. Preferências individuais e justiça social. **Revista Brasileira de Ciência Social**, São Paulo, v. 10, n. 29, p.159-174, 1995.
- VITA, A. O lugar dos direitos na moralidade política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 30, p. 5-33, 1993.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Tradução André Telle. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001a.
- WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**. Tradução de João Martins Filho et al. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2001b.
- WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. Tradução Sérgio Lamorão Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- WASELFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2011**: os jovens no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011.
- WEISS, C. H. **Studying research utilization**: a speech at IDRC, 24 March 2003. Ottawa: IDRC Evaluation Unit
- WEISS, C. H. What kind of evidence in evidence-based policy? Disponível em: <<http://www.cemcentre.org/attachments/ebe/P284-291%20Carol%20Weiss.pdf>> Acessado em 10 de setembro de 2001.
- WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.
- WEISS, C. H. **Evaluation research methods for assessing program effectiveness**. New York: Prentice-Hall Inc./Englewood Cliffs, 1972.
- WEISS, C. H.; BUCUVALAS, M. J. Truth test and utility tests: decision-makers frames of reference for social science research. **American Sociological Review**, v. 45, p. 302-313, apr. 1980.
- WERNA, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação Internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debate**, São Paulo, n. 39, p. 10-22, 1996.
- WERNECK, Rogério L. F. Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 375-390, abr./jun. 1995.
- ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: SBATIER, Paul (org.) **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. 2ed., São Paulo: Brasiliense, 2000.

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 29-47, fev. 1997.

ZALUAR, A.; NORONHA, A. C.; ALBUQUERQUE, C. Violência: pobreza ou fraqueza institucional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. (supl.1), p. 213-217, 1994.

ZUCCOLOTTO, R.; RIBEIRO, C. P. P.; ABRANTES, L. A. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros. **Reflexão Contábil**, Maringá, vol. 28, n. 1, p. 54-69, 2009.