

O programa segundo tempo na região Centro-Oeste: continuidade e estrutura burocrática do esporte nos municípios

Second half program in the Central-West region: permanence and bureaucratic structure of sport in municipalities

MORAES PM, NICOLAU PS, MELO FG, CARNEIRO KT, PAES RR, REVERDITO RS. O programa segundo tempo na região Centro-oeste: continuidade e estrutura burocrática do esporte nos municípios. *R. bras. Ci. e Mov* 2017;25(1):129-140.

RESUMO: Políticas Públicas e iniciativas de acesso à prática esportiva como direito social têm sido desenvolvidas em diferentes partes do mundo. No Brasil o Programa Segundo Tempo (PST) é uma das principais ações do governo federal de promoção do Esporte e Lazer, destinado a crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. No entanto, são limitadas as informações em relação ao alcance dos seus objetivos e metas. O objetivo desse estudo é analisar o PST na região Centro-Oeste em relação às suas metas para impactos diretos e indiretos, observando indicadores de Desenvolvimento Humano e sua relação com a organização do Esporte e Lazer nos Municípios. A pesquisa foi orientada em uma abordagem qualitativa de caráter exploratório. Foram analisados documentos disponíveis em domínio público. Os municípios com os melhores indicadores sociais e mais ampla estrutura burocrática de esporte e lazer conseguiram manter o PST por mais tempo, revelando que o programa não está conseguindo atender aos municípios de forma equitativa. O programa tem passado por reformulações desde sua criação, o que em certa medida tem melhorado seu desenvolvimento e aplicabilidade. Apesar disso, nota-se a necessidade de uma reformulação no processo de implantação dos núcleos, com foco no desenvolvimento de uma estrutura burocrática para o esporte e lazer nos municípios capaz de garantir a continuidade do programa no tempo. E, por fim, embora nossa pesquisa ajude a denotar o alcance do PST e seu papel no tocante das Políticas Públicas de Esporte e Lazer, novos estudos precisam ser realizados, considerando sua abrangência e complexidade.

Palavras-chave: Projeto social; Políticas públicas; Esportes para jovens; Avaliação; Pedagogia do esporte.

ABSTRACT: Public policies and initiatives for access to sports as a social right have been developed in different parts of the world. In Brazil the Second Half Program (SHP) is one of the main actions of the federal government to promote sporting activities, intended for children, adolescents and young people in situations of social vulnerability. However, information regarding the achievement of its goal and objectives are limited. The objective of this study is analyze the Second Half Program (Programa Segundo Tempo) in the Central-West region in relation to their targets and direct and indirect impacts, observing human development indicators and their relation to the organization of Sports and Leisure in the municipalities. The research is guided on a qualitative approach with character exploratory. The documents analyzed are available in at public domain. The municipalities with the best social indicators and the wider bureaucratic structure of sports and leisure managed to keep their SHP for longer, revealing that the program is assis failing to meet the municipalities equally. The program has passed per reformulations since its inception, what in some measure has been improving its development and applicability. Despite that, there is the need for a reformulation in the implementation process of the cores, focusing on the development of a bureaucratic structure for sport and leisure in municipalities able to ensure the continuity of the Second Half Program. The finally, although our research helps to denote the range of the PST and its role in terms of public policy sport and leiseure, further studies need to be carried out, considering its amplitude and complexity.

Key Words: Social project; Public policy; Youth sports; Assessment; Sport pedagogy.

Paulo Mateus de Moraes¹
Paula Simarelli Nicolau²
Fernando G. de Melo¹
Kleber Tuxen Carneiro³
Roberto Rodrigues Paes²
Riller Silva Reverdito¹

¹Universidade do Estado de Mato Grosso

²Universidade Estadual de Campinas

³Universidade Federal de Lavras

Introdução

Os investimentos em programas sociais com foco no esporte são um exemplo eloquente da ampliação do alcance do fenômeno esportivo¹. Em diferentes partes do mundo, o esporte tem sido amplamente utilizado como conteúdo em programas sociais, propostos enquanto políticas de governo e ações desenvolvidas por empresas e organizações não-governamentais com a finalidade de educação, ocupação do tempo livre, lazer, formação esportiva, minimização do risco social²⁻⁵. No Brasil, o Programa Segundo Tempo (PST) representa um dos maiores investimentos governamentais que utiliza o esporte como conteúdo em um projeto social⁶.

Criado pelo Ministério do Esporte (ME) em 2003, o PST nasceu a partir da junção de dois programas pré-existent, Esporte na Escola e Esporte Solidário, ambos destinados à população de crianças, adolescentes e jovens expostos à situações de risco social. A ação promovida pelo PST é destinada à democratização do acesso à prática e a cultura do esporte como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida^{7,8}.

Apesar de sua abrangência e relevância, existem poucas informações acerca do alcance dos investimentos e ações desenvolvidas no programa^{6,9-11}. De tal modo que, essa constatação se caracteriza como um dos principais problemas em torno das Políticas Promotoras de Esporte e Lazer atualmente no Brasil^{5,12,13}, notadamente, também da região Centro-Oeste. Assim, tal conjuntura levou-nos ao presente estudo, cujo o objetivo é analisar o desenvolvimento do PST na região Centro-Oeste e a organização do esporte nos municípios com convênios junto ao Ministério do Esporte.

Em que pese observar que a continuidade do PST está diretamente associada a indicadores sociais de desenvolvimento e da organização do esporte nos municípios^{6,11}. Nesse sentido, nossa hipótese é que os municípios da região Centro-Oeste com os melhores indicadores sociais e mais ampla estrutura burocrática de esporte e lazer, são aqueles que conseguem manter o PST por um maior período de duração.

Indicadores sociais de desenvolvimento humano: Políticas Públicas e o direito ao esporte

Indicadores sociais consistem em um conjunto de medidas (variáveis) empregadas para traduzir quantitativamente um conceito abstrato e informar determinado aspecto da realidade social, para fins de pesquisa ou visando a formulação, acompanhamento e avaliação de programas e Políticas Públicas. Tais indicadores servem como instrumentos operacionais das dimensões sociais, sendo essenciais para ações políticas, planejamento governamental e procedimentos acadêmicos. Cabe a um indicador concretizar e subsidiar objetivos, guiar tendências presentes e futuras concernentes a objetivos e valores, avaliar programas específicos, revelar progressos, medir mudanças em condições específicas ou ao longo do tempo, determinar programas específicos e formular propostas¹⁴.

Os indicadores sociais existem para que sejam conhecidas medidas sobre o nível de desenvolvimento dos diferentes territórios do mundo, sendo necessária a coleta de dados, estatísticas e informações que permitam identificar quais são os principais problemas que as populações de determinados lugares vivem. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um importante instrumento reconhecido mundialmente, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e idealizado para servir como base empírica dos relatórios de desenvolvimento humano. Trata-se de uma média simples de três indicadores sintéticos parciais: IDH-Longevidade (obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer), IDH-Renda (obtido a partir do indicador renda familiar *per capita*) e IDH-Educação (obtido a partir da taxa de alfabetização e número médio de anos de estudo, convertidos em índices). O IDH tem sido utilizado como importante referência para estabelecer perfil social (vulnerabilidade social, violência, educação, saúde, renda) e critério para definição de Políticas Públicas em diferentes partes do mundo¹⁵.

As Políticas Públicas consistem em processos nos quais diversos grupos sociais tomam decisões coletivas, buscando elaborar e implementar programas de ação pública para atingir objetivos previamente concebidos¹⁶. Repercute

diretamente na dinâmica da sociedade, inter-relacionando estado, política, economia e sociedade^{17,18}, alcançando várias funções sociais, tais como saúde, educação, previdência, moradia, saneamento básico entre outras. A existência dessas políticas tem como objetivo colocar o governo em ação¹⁹. Busca-se, então, a tomada de decisões (construção de agenda, formulação de políticas, implementação e avaliação) que beneficiem a sociedade^{16,20}, contemplando funções competentes de diferentes setores, além do processo de financiamento e gestão.

No Brasil, em relação as Políticas Públicas de Esporte, podemos dizer que foram impulsionadas pelo modelo industrial do século XX²¹. No início do século 9,4% de nossa população vivia em cidades e, em meados de 1940 eram 31,24%, culminando em 81,23% nas últimas décadas do século XX. As cidades passaram a exigir dos governantes a tomada de decisões sobre a ótica dos aglomerados urbanos, principalmente quanto à manutenção de ordem pública²². Portanto, o conceito de Políticas Públicas é dinâmico e evolutivo, opera sob a força configuracional das transformações históricas que alcançam a relação do Estado com a sociedade, como por exemplo, o direito e acessibilidade ao conteúdo esportivo^{23,24}.

O reconhecimento do esporte como direito fundamental e essencial para a população brasileira acontece na segunda metade do século XX, devido a um movimento internacional do esporte, com vistas a garantir o acesso e a participação, passando a ser incorporado na sociedade o conceito de ‘esporte-para-todos’^{25,26}. Sobre essa égide, foram maximizados os aspectos positivos do esporte para qualquer pessoa, independente da sua idade, habilidade, status socioeconômico, gênero, raça ou etnia.

O direito ao esporte foi promulgado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, onde “Art. 217 - É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”²⁷. A partir da promulgação da Constituição Federal houve mudanças nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, exigindo uma estrutura burocrática para o desenvolvimento de Políticas Públicas de implementação, execução e avaliação de abrangência nacional, com a finalidade de garantir o direito social de acesso ao esporte²³.

O termo “políticas esportivas” pode ser definido como “um conjunto de ações de instituições públicas ou privadas com foco a atender a promoção da cultura da prática esportiva” (p.327)²⁸. Geralmente, nesse contexto tem-se como finalidade a democratização e acesso a prática esportiva para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e desigualdade social²⁰. Sob essa ótica, o esporte passou a incorporar o sentido da participação, relacionando ao bem comum da comunidade. Entende-se por bem comum os aperfeiçoamentos obtidos pelas sociedades politicamente organizadas, tendo como foco oferecer aos homens o patrimônio da comunidade. Em outras palavras, o esporte no âmbito da participação pode ser utilizado como um agente de formação e transformação social²⁹.

Para o desenvolvimento de Políticas Públicas de Esporte, com enfoque nas dimensões sociais do esporte-educação e de esporte participação, o Brasil conta com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL)^{18,23}. O esporte educacional é “aquele praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer”³⁰. Já a acepção de esporte-participação, assenta-se na promoção da educação e ocupação do tempo livre^{7,10}, sendo desenvolvido em espaços não-formais ou informais³¹. Sob tais pressupostos e prerrogativas, está organizado o PST, caracterizado como um programa social^{8,11,32}.

Políticas Públicas de esporte: o Programa Segundo Tempo

O PST atualmente é uma das maiores ações desenvolvidas pelas políticas de esporte no Brasil, beneficiando centenas de milhares de crianças, adolescentes e jovens, enquanto possibilidade para ampliar o acesso ao esporte

educacional^{7,11}. O programa tem como enfoque principal atender crianças, adolescentes e jovens em vulnerabilidade e risco social. Vulnerabilidade e risco social são compreendidos como a resultante de carências que contribuem para uma degradação das condições de vida da sociedade e que podem ser expressas nas condições de habitabilidade (serviços básicos de saneamento, água potável, coleta de lixo, condições de emprego, renda)^{30,33}. Posto que tal debilidade reflete diretamente em desvantagens formativas, seja em relação ao acesso e construção do acervo cultural, ou em outras dimensões, conjuntura que se apresenta como um grande desafio no âmbito das Políticas Públicas, pensar e ponderar ações nessa dimensão^{7,30}.

O PST atende crianças, adolescentes e jovens nas faixas etárias de 06-17 anos, priorizando os matriculados na rede pública de ensino e presentes em áreas de vulnerabilidade social. Compreendido como condição essencial para o desenvolvimento humano, busca-se alcançar as camadas sociais de baixa renda, que frequentemente têm as possibilidades de acesso ao esporte negado³⁰. O Ministério do Esporte, por meio do programa, orienta sua atuação em áreas distintas, buscando o desenvolvimento de atividades multidisciplinares no plano educativo, visando à socialização e inclusão de crianças, adolescentes e jovens carentes por meio do esporte educativo e de atividades lúdicas³⁴.

Como impacto direto é esperado o melhor convívio e integração social dos participantes, melhoria da autoestima, das capacidades e habilidades motoras, das condições de saúde, aumento do número de participantes em atividades esportivas educacionais, e melhoria da qualificação de profissionais que estão envolvidos nas atividades do programa. Já como impacto indireto, espera-se que por meio da implantação de núcleos, que ocorra a diminuição no enfrentamento a riscos sociais pelos participantes, melhoria no rendimento escolar e, por consequência, a redução da evasão escolar, fomento ao emprego na área de Educação Física em locais que foram estabelecidos os convênios, além da melhoria em termos de infraestrutura no setor público do país e comunidades em geral^{7,8}.

O PST assume um caráter de protagonismo no tocante a democratização do acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida. Para tanto, como instrumento utiliza-se o esporte educacional, que é caracterizado como toda forma de atividade física que contribua para aptidão física, bem-estar, interações, inclusão social e exercício da cidadania^{7,30}.

Com base no estudo de Athayde e Mascarenhas³⁵, o PST consiste em um programa sócio-esportivo amparado por uma gestão que se caracteriza pela inovação quanto ao modelo democrático, partindo de ações descentralizadas, as quais proveriam a participação popular e o controle social. O modelo de gestão proposto para o programa parte de um conceito de rede, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia dos gestores, buscando prover um processo democrático e participativo e atingir maior eficiência³⁴.

Nesse sentido, questionamos se o PST estaria alcançando o objetivo de democratizar o acesso à prática e à cultura de esporte. Considerando as poucas informações sobre o PST¹⁰ e sua relevância social, estudos têm apontado limites no alcance dos objetivos do programa^{6,32,33}. O estudo de Santos *et al.*³³, investigando o PST na região nordeste do Brasil, conclui que predomina o vazio assistencial, uma vez que o programa não chega aos municípios em maior situação de vulnerabilidade. O estudo de Reverdito⁶, conclui que o PST gera um impacto positivo e significativo no desenvolvimento positivo dos jovens. Mas, analisando convênios realizados entre 2003-2013, o autor concluiu que os municípios com melhor Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) e maior densidade populacional, são os municípios que conseguem manter o programa por mais tempo. Também, são os municípios que conseguiram ter mais acesso aos convênios do PST³⁶.

Assim, apesar do reconhecimento do alcance do PST enquanto política social para a democratização do acesso à prática e à cultura do esporte, seus objetivos pode não estar sendo atingidos. Estudos nessa direção são fundamentais para avaliar, revelar progressos, formular propostas e, quando necessárias, apontar mudanças específicas ao longo do

tempo. Rompendo assim, com a lógica do ideário salvacionista que circunda o esporte^{31,35}, pressupõe-se que avaliar seja uma condição fundamental para a qualidade e continuidade dos programas de práticas esportivas^{37,38}, especialmente para às populações de crianças, adolescentes e jovens.

Materiais e método

O estudo está pautado em uma abordagem qualitativa de caráter exploratório descritivo-interpretativo^{39,40}. Os dados foram levantados a partir da análise documental, junto a um conjunto de documentos disponíveis em domínio público⁴⁰. Foram considerados documentos públicos aqueles disponíveis para consulta na internet (sítios oficiais, artigos jornalísticos, artigos científicos, bibliotecas digitais), cartórios, órgãos públicos e bibliotecas. Na ausência de acesso ao conteúdo documental, considerados imprescindíveis para a realização do estudo, utilizou-se o recurso do contato via telefone com representantes das prefeituras municipais, a fim de verificar a possibilidade de acesso aos documentos.

Na primeira etapa, foram levantados os convênios finalizados e aqueles que se encontravam em desenvolvimento na Região Centro-Oeste, com exceção do Distrito Federal (DF). O Distrito Federal (DF) é uma unidade federativa, não possuindo municípios, mas regiões administrativas. Por essa característica, foi excluído da amostra. Na segunda etapa, buscou-se verificar a duração dos convênios e o IDHM de cada município da região Centro-Oeste que tiveram ou ainda mantém convênio com o Ministério de Esporte. Posteriormente, realizou-se o levantamento documental da organização do esporte nos municípios, sendo: a) presença da secretaria de esporte, ou se a mesma encontra-se vinculada a outras pastas, como educação, cultura, etc.; b) lei orgânica dos municípios, verificando se a mesma dispunha de capítulos ou artigos contemplando os termos 'esporte' e 'lazer'; c) existência de conselho municipal de esporte.

Além da identificação no documento de capítulos/artigos que fazem referência aos termos-chave 'esporte' e 'lazer', foi realizada a análise de conteúdo da lei orgânica dos municípios⁴¹. O critério para organização por assunto considerou os termos-chave, as dimensões sociais do esporte e a natureza da sua aplicação (estrutura física, desenvolvimento de políticas sociais, recursos, formação profissional).

As informações coletadas foram analisadas buscando compreender a organização do esporte nos municípios que participaram ou ainda mantém convênios firmados para o PST com o ME, observando o IDHM, duração nos convênios e estrutura burocrática para o esporte e lazer nos municípios. O IDHM foi utilizado enquanto critério que pudesse denotar a caracterização do perfil dos municípios.

Resultados e discussão

Foram identificados 32 convênios existentes na região Centro-Oeste (Tabela 1), distribuídos em 25 municípios, no Estado de Mato Grosso (n=11), Mato Grosso do Sul (n=3) e Goiás (n=18), com exceção do Distrito Federal (DF). A duração dos convênios variou entre 12 a 75 meses ($M=28,4\pm16.83$), dos quais 13 convênios permaneceram por um período inferior a 24 meses. Também, dos 32 convênios, encontramos apenas 4 ativos. Já quanto ao IDHM, em seus extremos, foram observados municípios com nível de 0,799 (alto) e 0,595 (baixo). Se considerar a média (0,716,92), os municípios que receberam o programa podem ser considerados de IDHM alto. O estado de Goiás concentra mais da metade dos convênios, e também apresenta os melhores indicadores de IDHM.

O IDHM está sistematizado nas faixas de Muito Alto (0,800 - 1,000), Alto (0,700 - 0,799), Médio (0,600 - 0,699), Baixo (0,500 - 0,599); e, Muito Baixo (0,000 - 0,499). Observa-se o predomínio de municípios com IDH alto (n=17), seguido de municípios com IDHM médio (n=7) e um município na faixa de IDHM baixo (Tabela 1). A média

de IDHM desses municípios é de 0.716,92⁴². Sendo, portanto, pouco abaixo da média geral, quando comparados o IDHM dos municípios do estado de Goiás (0,735), Mato Grosso (0,729) e Mato Grosso do Sul (0,725).

Além de fatores relacionados às decisões político-pedagógica, por exemplo, o acesso e continuidade de programas sociais passam pela disponibilidade de estrutura burocrática para implantar, desenvolver e avaliar. Para isso, fatores sócio-estruturais não podem ser negligenciados, principalmente em se tratando de programas governamentais⁴³⁻⁴⁵. Assim, o IDHM e a disponibilidade de estrutura burocrática poderão ser utilizados como indicadores para o modelo de gestão. O que permite revelar demandas específicas e atenuar fatores que poderão comprometer a continuidade dos programas⁶.

Nossos resultados confirmaram as constatações encontradas nos estudos de Santos *et al.*³³ e Reverdito^{6,36}, para a região Centro-Oeste. Os municípios com os melhores indicadores sociais e mais ampla estrutura burocrática de esporte e lazer, conseguiram manter o PST por mais tempo. Portanto, essa constatação nos permite inferir que o programa pode não estar conseguindo atender aos municípios de forma equitativa, particularmente aqueles em situações de maior vulnerabilidade.

Apenas dois municípios apresentaram resultados diferentes (M-19, M-25). Mesmo tendo menor indicador de desenvolvimento dentre os municípios, conseguiram manter o programa por mais de 24 meses. Frente a isso, entendemos que é necessário conhecer o desenvolvimento dos PST nesses municípios, uma vez que a despeito de fatores sócio-estruturais, foram capazes de manter o programa.

A continuidade do PST vem se mostrando um grande desafio³⁶. Como identificado na pesquisa, de 32 convênios apenas 04 mantêm-se ativos. Isso configura a descontinuidade do programa. O fenômeno da descontinuidade, mais estudado no âmbito da administração de governos, caracteriza-se pela interrupção, de modo intencional ou não, de ações governamentais⁴⁶. Por si só, a descontinuidade não representa uma valoração positiva ou negativa, devendo levar em consideração o contexto da política que estava vigente.

No caso do PST, indicamos o impacto negativo de sua descontinuidade pelos seguintes fatores: i) como o programa é um dos principais a tornar acessível o esporte, a interrupção dele significa limitar ou mesmo inviabilizar o direito ao esporte; ii) visto que há um custo significativo para a implantação do programa, que acontece por meio da formação de gestores e monitores que atuarão, além da aquisição de material esportivo, entre outras ações, e que a manutenção do programa após esse investimento inicial exige menos recurso; iii) pedagogicamente é imprudente essa ruptura, pois um possível aperfeiçoamento de habilidades motoras, esportivas e educacionais tornam-se limitadas ou mesmo impossíveis de acontecer; iv) a ampliações das relações interpessoais dos participantes e melhoria da autoestima tendem a ser perdidos. Mesmo os valores sociais requerem ser exercitados, ou seja, eles tendem a não se efetivarem sem o espaço e tempo para que aconteçam; v) a descontinuidade gera o que Collares, Moysés e Galdi⁴⁷ chamam de “tempo zero”, isto é, a perda das aprendizagens, tanto dos alunos quanto de monitores e gestores do PST, e, principalmente, mantêm inalteradas relações de saber e poder.

A descontinuidade além de minar os impactos pretendidos, pode indicar a limitação do modelo de gestão do PST, pois como afirma Arretche⁴⁸, a descentralização, por vezes muito elogiada, não funciona como regra universal passível de aplicação em todos os contextos. No caso do PST, visto a falta de estrutura dos municípios para desenvolver as ações esportivas, eles tendem a não ter continuidade, salvo exceções. Enquanto os municípios com maior consolidação, expressos aqui pelo IDH, conseguem desenvolver as ações por mais tempo, e conquistando maiores benefícios, por conseguinte. Portanto, o modo como a descentralização ocorre talvez seja um dos pontos a serem revistos, seja para sua reformulação ou abandono.

Para analisar a capacidade de democratizar o esporte ou permitir o acesso de modo organizado, destaca-se a necessidade de uma agenda de governo sustentada por uma legislação clara e abrangente¹⁸. A lei orgânica é o

documento que orienta e define a agenda de prioridades de governo em um município. Ademais, para efetivar as ações públicas, destaca-se o valor de uma secretaria de esporte, seja específica ou em conjunto com outras áreas. Dos municípios com convênios, 17 possuem secretarias de esporte e lazer próprias, e oito municípios possuem secretarias compartilhadas, por exemplo, com a Educação, Cultura, Juventude etc.

Essa informação é importante na medida em que o reconhecimento do esporte como direito não aconteceu imediatamente em ações governamentais para o setor^{18,24}, evidenciando a possibilidade de existir um tratamento diferenciado na gestão pública do esporte¹⁰. Esse aspecto também pode ser verificado nas leis orgânicas, onde apenas dois municípios não fizeram referência ao esporte e lazer em seus capítulos e artigos. Ainda que, o mesmo não aconteça em relação aos Conselhos de Esporte, que teriam a função precípua de controle social. Isto é, considerando a II Conferência Nacional de Esporte^{49,50}, possuem caráter consultivo, deliberativo, propositivo, fiscalizador, gestor e formulador de Políticas Públicas de esporte e lazer.

Dos 25 municípios, apenas oito apresentaram Conselho de Esporte (Tabela 1). Já onze não têm conselhos e seis municípios não informaram. Em relação à estrutura burocrática do esporte nos municípios, observa-se um modelo hierarquizado e centralizado na administração municipal, com pouca ou quase nenhuma participação direta da sociedade civil. Nesse caso, foi possível sustentar parcialmente o segundo aspecto da nossa hipótese. Para esses municípios, não foi possível relacionar a existência de conselhos municipais com a continuidade do PST. É necessário observar a relação entre o tempo de duração dos convênios e a existência de Conselhos de Esporte.

Ainda que os conselhos municipais sejam espaços públicos, cuja conquista denota um marco histórico, suas intervenções não se concretizaram efetivamente para exercer influência sobre as ações governamentais. O espaço dos conselhos deveria ser capaz de questionar as condições vigentes de Políticas Públicas se, enquanto órgão colegiado com representantes de diferentes segmentos da sociedade, propor e contribuir para a implementação de diretrizes, formular políticas, propor prioridades para o plano de aplicação de recursos e fiscalizar o desenvolvimento das ações⁵¹.

Em relação à lei orgânica dos Municípios, cujo objetivo é assegurar do ponto de vista constitucional, direitos e deveres da vida social e individual, além das prioridades e aspectos das demandas locais, não tivemos acesso às leis orgânicas de seis municípios. Dos documentos que tivemos acesso (n=19), três não fizeram referência ao esporte e lazer nos municípios. Por conseguinte, não cumprindo um dos deveres do Estado, que nesse caso é fomentar práticas esportivas formais e não-formais²⁷.

A partir dos documentos analisados, foi possível construir as seguintes categorias de conteúdos nas leis orgânicas dos municípios:

- Fomento à criação de espaços para prática esportiva de qualidade, aproveitando espaços naturais e construção de espaços físicos para prática esportiva e do lazer;
- O esporte como um direito social, em que cabe ao município oportunizar sua prática;
- Destinar recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para garantir condições da realização do esporte e lazer;
- Estimular o desenvolvimento do esporte e lazer, observando o disposto nas Constituições Federal e Estadual;
- Destinar recursos, especialmente ao esporte amador e educacional, além do lazer popular e a criação e manutenção de instalações esportivas e recreativas nos programas;
- Promover à prática esportiva por meio de festivais, torneios e recreações que visem atender à todos, incentivando, assim, a prática saudável do convívio social;
- Oportunizar a prática esportiva aos deficientes e idosos, como direito de todos;

Tabela 1. Municípios conveniados com o Ministério do Esporte para o PST, IDHM, população, número e duração de convênios, e estrutura burocrática dos municípios para a gestão do esporte e lazer.

Município	IDH	População	Nº de convênios	Duração dos convênios (meses) Referente ao IDHM	Secretarias de Esporte e Lazer próprias	Lei Orgânica	Esporte e lazer na Lei Orgânica	Conselho municipal de esporte
M-1	799	1412364	3	75	Sim	Sim	Sim	Não
M-2	785	575480	1	34	Não	Sim	Sim	Sim
M-3	775	21782	2	49	Não	Sim	Sim	Não
M-4	755*	211718	2	32	Sim	Sim	Sim	Não
M-5	750	36800	1	28	Sim	Sim	Sim	Não
M-6	748	58099	3	53	Sim	Sim	Sim	Não
M-7	747*	210218	2	62	Sim	Sim	Sim	Não
M-8	740	46788	1	12	Sim	Sim	Sim	Sim
M-9	737	361991	1	34	Sim	Sim	Sim	Sim
M-10	732	19426	1	23	Sim	N/I	N/I	Sim
M-11	725	20557	1	16	Não	N/I	N/I	Não
M-12	718	8957	1	18	Sim	Sim	Não	Sim
M-13	718	511323	1	36	Não	Sim	Sim	N/I
M-14	714	3550	1	13	Sim	Sim	Sim	Sim
M-15	713	7328	1	12	Sim	N/I	N/I	Sim
M-16	710	8532	1	21	Não	Sim	Sim	N/I
M-17	708	90106	1	12	Não	Sim	Sim	N/I
M-18	697	2886	1	15	Sim	N/I	N/I	Não
M-19	686*	49712	1	31	Sim	Sim	Sim	Não
M-20	685	7262	1	20	Não	Sim	Sim	Sim
M-21	679	4505	1	13	Sim	N/I	N/I	Não
M-22	676	2121	1	13	Sim	Sim	Não	N/I
M-23	669	86751	1	24	Sim	Sim	Não	Não
M-24	662	13424	1	12	Sim	Sim	Sim	N/I
M-25	595*	115470	1	43	Não	N/I	N/I	N/I

Nota: Não foi possível ter acesso a informação (N/I), tanto por consulta documental na internet como via contato telefônico direto com as Instituições.

Nota: (*) Municípios com convênios ativos.

- A promoção, o apoio e o incentivo aos esportes, atividades corporais e ao lazer serão garantidos, mediante ao incentivo à pesquisa no campo da Educação Física, do esporte e do lazer social;
- Expansão do mercado de trabalho para profissionais de Educação Física.

Ainda que o esporte apareça como um direito social, e alcançando diferentes dimensões na lei orgânica dos municípios (fomento, direito social, recursos humanos, recursos financeiros, promoção, mercado de trabalho), a descontinuidade do PST sugere que as categorias de conteúdos podem não estar sendo transformadas em ações. Para alcançar o plano das ações, fundamentalmente deve-se passar por decisões e prioridades políticas, o que exige à participação de diferentes setores da sociedade na implementação de diretrizes e fiscalização. Além disso, diferente de outros direitos sociais (saúde, educação), ao nível de execução orçamentária, o esporte e lazer não possuem recursos e gastos de natureza obrigatória.

O estudo de Athayde, Mascarenhas e Salvador⁹, denuncia a contradição no que concerne aos investimentos em direitos sociais e prioridade nas Políticas de Esporte e Lazer, apontando que os maiores recursos e gastos são destinados ao esporte de alto rendimento. Nessa mesma direção, Castro e Souza⁵², ao estudar as propostas para o esporte em consequência da vinda dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos para o Brasil, verificaram que apesar do esporte educacional estar previsto no dossiê de candidatura e no caderno de legados com 12 propostas, em apenas uma aparece orçamento previsto.

Em se tratando da prioridade para o esporte de rendimento, os investimentos em infraestrutura voltam-se para os grandes centros urbanos, reforçando a lógica em que os municípios que tem mais terão ainda mais recursos³⁶. Para Mendes e Codato¹³, cujo estudo analisa a configuração institucional da política de esporte no Brasil, assinalam como desafios para o desenvolvimento do esporte brasileiro, instituir a formação de um sistema esportiva nacional e, como prioritária, o investimento no esporte educacional. Assim, portanto, é fundamental superar a lógica de distribuição de recursos desequitativa.

Não obstante, é preciso conhecer as barreiras que dificultam e/ou comprometem a implantação do PST nos municípios, de forma que possam minimizar esses fatores, e potencializar os facilitadores. Inclusive, esses fatores deverão ser observados a partir de diferentes atores sociais. Em estudo de caso, Souza, Souza e Castro¹¹, observaram barreiras e facilitadores para a implantação do PST. O interessante foi que, com os atores ocupando diferentes papéis no processo (coordenadores de núcleo e coordenadores de programa), perceberam barreiras e facilitadores diferentes. Das principais barreiras encontradas pelos gestores do programa foram a incompatibilidade entre os interesses dos gestores do município e os objetivos do programa, recursos humanos qualificados e articulação entre as diferentes secretarias.

Por fim, em concordância com o estudo de Machado, Gallati e Paes³¹, o tratamento dado ao esporte nos projetos sociais atualmente é como bandeira de transformação social e, com forte apelo político, pois o esporte e educação são popularmente associados. Contudo, o esporte contribuirá em projetos sociais no tocante a educação quando for intencionalmente organizado, sistematizado e aplicado, com o fim de fomentar o pleno desenvolvimento aos seus participantes, sem operar dentro da lógica salvacionista, ou mesmo sob o pretenso entendimento de manter os indivíduos apenas ocupados.

Conclusões

Estudos que alvitrem analisar e avaliar o desenvolvimento de uma Política Pública, programa ou projeto, são fundamentais para subsidiar tomadas de decisões, sejam com a finalidade de corrigir possíveis falhas, ampliar o seu

alcance, ou mesmo, decidir pela sua descontinuidade. De qualquer forma, tratam-se de decisões acerca do futuro, o que gera consequências sobre instituições e pessoas, positiva ou negativamente. Então, o objetivo desse estudo foi analisar o PST na região Centro-Oeste em relação as suas metas para impactos diretos e indiretos, observando indicadores de Desenvolvimento Humano e sua relação com a organização do Esporte e Lazer nos Municípios.

Em relação as metas para impactos diretos e indiretos, a partir dos dados erigidos, pudemos inferir que o PST para a região Centro-Oeste não está atingindo seu objetivo na integralidade. É preciso considerar uma avaliação dos seus processos de implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação, além de decisões político-pedagógicas capazes de alcançar municípios expostos a maiores fatores de vulnerabilidade e risco social. Nesse processo, considerando os resultados apresentados e discutidos, quatro aspectos parecem ser essenciais: prioridades no investimento para o esporte educacional e participação; suporte aos municípios para continuidade dos programas; sistema de esporte capaz de integrar ações em nível federal, estadual e municipal; participação efetiva dos conselhos municipais de esporte no desenvolvimento e acompanhamento de Políticas Públicas em esporte e lazer.

A melhor gestão, quando relacionada ao tempo de convênio do programa, tem relação direta com a organização esportiva (como uma secretaria destinada ao setor), a legitimidade de leis orgânicas e a destinação do trato dado ao esporte dentro de tais leis, além dos melhores indicadores sociais. Por fim, considerando o alcance do PST e o papel das Políticas Públicas, mais estudos precisam ser realizados, especialmente observando se os nossos resultados também se sustentam em outras regiões do país e indicadores sociais.

Agradecimentos

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Processo nº 487547/2013-6); Programa de Iniciação Científica (PROBIC) da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

Referências

1. Giorgio M. More than a Game: Harnessing the power of sport to transform the lives of disadvantaged young people. London: Sport Working Group Chaired 2011.
2. Hiram LK, Montagner PC. Algo para além de tirar da rua: o ensino do esporte em projeto socioeducativo. *Rev Bras Ciênc Esporte*. 2012; 34: 149-64.
3. Holt NL. Positive youth development through sport. New York: Routledge; 2008.
4. Holt NL, Neely KC. Positive youth development through sport: a review. *Rev Iber Psic Ejerc Dep*. 2011; 6(2): 299-316.
5. Mezzadri FM, Silva MM, Figueira KM, Starepravo FA. Sport Policies in Brazil. *Int J Sport Policy Polit*. 2015; 7(4): 655-66.
6. Reverdito RS. Pedagogia do Esporte e Modelo Bioecológico do Desenvolvimento Humano: indicadores para avaliação de impacto em programa socioesportivo: Universidade Estadual de Campinas; 2016.
7. Oliveira AAB, Perim GL. Fundamentos Pedagógicos do Programa Segundo Tempo: da reflexão à prática. Maringá, PR: Eduem; 2009.
8. Sousa ESd, Noronha V, Ribeiro CA, Teixeira DMDT, Fernandes DM, Venâncio MAD. Sistema de Monitoramento & Avaliação de Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Ideal; 2011.
9. Athayde P, Mascarenhas F, Salvador E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. *Rev Bras Ciênc Esporte*. 2015; 37(1): 2-10.
10. Kravchychyn C, Oliveira AAB. Projetos e programas sociais esportivos no Brasil: uma revisão sistemática. *Movimento (ESEF/UFRGS)*. 2015; 21(4): 1051-65.
11. Souza APP, Souza DL, Castro SBE. Barreiras e facilitadores para a implementação do Programa Segundo Tempo: um estudo de caso. *Pensar Prát*. 2013; 16(4): 956-1270.

12. Reverdito RS, Carvalho HJGM, Gonçalves CEB. Youth sports coaches in social programmes: the ecology of human development. *Sports Coach Rev.* 2016; 1-3.
13. Mendes A, Codato A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. *Rev. Adm. Pública.* 2015; 49: 563-93.
14. Jannuzzi PM. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planej. Polít. Públicas.* 2011; 36(1): 251-75.
15. Junior JF, Medeiros CN, Suliano DC, Carvalho EBS, Magalhães KA, Neto NT. Entendendo os principais indicadores sociais e econômicos. Fortaleza: IPECE; 2010.
16. Stoppa EA. Gestão de esporte e lazer: análise dos espaços e equipamentos de esporte recreativo e de lazer em Ermelino Matarazzo, Zona Leste de São Paulo. São Paulo: Plêiade; 2011.
17. Amaral SCF, Pereira APC. Reflexões sobre a produção em Políticas Públicas de Educação Física, esporte e lazer. *Rev Bras Ciênc Esporte.* 2009; 31(1): 41-56.
18. Godoy L. O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2013.
19. Dantas H, Junior JPM. Introdução à política brasileira. São Paulo: Paulus; 2007.
20. Marcellino NC. Lazer e esporte: Políticas Públicas. Campinas: Autores Associados; 2001.
21. Linhares MA. A trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais; 1996.
22. Filho LC. Educação Física, Esporte e Lazer: reflexões nada aleatórias. Campinas: Autores Associados; 2013.
23. Starepravo FA. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrática e científico/acadêmico. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2011.
24. Starepravo FA, Marchi Júnior W. (RE) Pensando as políticas públicas de esporte e lazer: a sociogênese do subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil. *Rev Bras Ciênc Esporte.* 2016; 38(1): 42-9.
25. UNESCO. A UNESCO e o esporte. Brasília: UNESCO; 2013.
26. Tubino MJG, Silva KM. Esporte e cultura de paz. Rio de Janeiro: Shape; 2006.
27. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: República Pd, editor. Brasília: Diário Oficial; 1988.
28. González FJ, Fensterseifer PE. Dicionário Crítico de Educação Física. Ijuí: Unijuí; 2014.
29. Coalter F. The politics of sport-for-development: limited focus programmes and broad gauge problems? *Int Rev Sociol Sport.* 2010; 45: 295-314.
30. Brasil. Programa Segundo Tempo - Diretrizes 2016. In: Esporte Md, editor. Brasília: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; 2016.
31. Machado GV, Galatti LR, Paes RR. Pedagogia do Esporte e projetos sociais: interlocuções sobre a prática pedagógica. *Movimento (ESEF/UFRGS).* 2015; 21(2): 405-18.
32. Santos ES. Ambiente Institucional e difusão do Programa Segundo Tempo: uma análise do desempenho de 2005 a 2010. *Pensar Prát.* 2013; 16(1): 35-53.
33. Santos ES, Starepravo FA, Neto MSS. Programa Segundo Tempo e o vazio assistencial na região nordeste. *Movimento (ESEF/UFRGS).* 2015; 21(3): 759-71.
34. Engelman S, Oliveira AAB. Gestão pública em rede: o caso do Programa Segundo Tempo - Ministério do Esporte. *Rev. Educ. Fis.* 2012; 23(4): 543-52.
35. Athayde PF, Mascarenhas F. Políticas sociais esportivas: uma análise da gestão do Programa Segundo Tempo e alguns de seus reflexos no Distrito Federal. *Rev. Digital.* 2009; 137: 1.
36. Reverdito RS, Galatti LR, Lima LA, Nicolau PS, Scaglia AJ, Paes RR. The “Programa Segundo Tempo” in Brazilian municipalities: outcome indicators in macrosystem. *J Phys Educ.* 2016; 27(e2754): 1-14.
37. Haudenhuyse R, Theeboom M, Nols Z, Coussée F. Socially vulnerable young people in Flemish sports clubs: Investigating youth experiences. *Eur Phy Educ Rev.* 2014; 20(2): 179-98.
38. Coalter F. Sport-for-development: going beyond the boundary? *Sport Soc.* 2010; 13(9): 1374-91.

39. Severino AJ. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez; 2007.
40. Sampieri RH, Collado CF, Lucio PB. Metodologia de Pesquisa. São Paulo: McGraw-Hill; 2006.
41. Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 2011.
42. Atlas do Desenvolvimento no Brasil [database on the Internet]. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação João Pinheiro (FJP). 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.
43. Haudenhuyse R, Theeboom M, Coalter F. The potential of sports-based social interventions for vulnerable youth: implications for sport coaches and youth workers. *J Youth Stud.* 2012; 15: 437-54.
44. Camiré M. Youth Development in North American High School Sport: Review and Recommendations. *Quest.* 2014; 66(4): 495-511.
45. Reis AC, Vieira MC, Sousa-Mast FR. “Sport for Development” in developing countries: The case of the Vilas Olímpicas do Rio de Janeiro. *Sport Manage Rev.* 2015; 19(2): 107-19.
46. Spink P, Clemente R, Kepcke R. Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. Rio de Janeiro: EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2001 Contract No: N° 60/2001.
47. Collares CAL, Moysés MAA, Geraldi JW. Educação continuada: a política da descontinuidade. *Educ. Soc.* 1999; 20: 202-19.
48. Arretche MTS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. Bras. Ci. Soc.* 1999; 14: 111-41.
49. Brasil. II Conferência Nacional do Esporte - documento final. In: Ministério do Esporte. Brasília: 2006.
50. Castelan LP. As Conferências Nacionais do Esporte na Configuração da Política Esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010). Campinas: Universidade de Campinas; 2010.
51. Correia JCA. O financiamento público do 3º setor nas políticas públicas de esporte e lazer. *Rev Bras Ciênc Esporte.* 2014; 36(2): S667-S81.
52. Castro SBE, Souza DL. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016: propostas para o esporte educacional, de participação e de rendimento. *Rev. Bras. Educ. Fís. Esp.* 2015; 29(3): 507-18.