
O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS: INDICADORES DE RESULTADO NO MACROSSISTEMA

THE “PROGRAMA SEGUNDO TEMPO” IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: OUTCOME INDICATORS IN MACROSYSTEM

Riller Silva Reverdito^{1,3}, Larissa Rafaela Galatti², Leilane Alves de Lima³, Paula Simarelli Nicolau³, Alcides José Scaglia² e Roberto Rodrigues Paes³

¹Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres-MT, Brasil.

²Universidade Estadual de Campinas, Limeira-SP, Brasil.

³Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, Brasil.

RESUMO

O Programa Segundo Tempo (PST) é o mais amplo programa social orientado para a participação de crianças, adolescentes e jovens no esporte atualmente no Brasil. No entanto, ainda sabemos pouco sobre o alcance dos seus objetivos, especialmente em relação ao macrossistema. Objetivo desse estudo é analisar o alcance do PST em relação à democratização do acesso à prática e à cultura de esporte. Trata-se de um estudo exploratório realizado no contexto do PST. Foram utilizados dados secundários, de acesso público e administrado por órgãos oficiais. Foi tomado como indicador do macrossistema o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM), número de convênios e a população estimada de municípios que mantiveram convênios com o Ministério do Esporte para o PST entre 2003-2013. Concluímos que os municípios com os melhores indicadores sociais e estrutura para o esporte conseguiram ter mais acesso ao PST, além de conseguir manter por mais tempo.

Palavras-chave: Avaliação. Programa “Segundo Tempo”. Pedagogia do Esporte.

ABSTRACT

The “Segundo Tempo” Program (PST) is the largest social program aimed at the youth participation in sport currently in Brazil. However, we still know little about the scope of its objectives, particularly in relation to the macro-system. The aim of this study is to analyze the scope of the PST in relation to the democratization of access to sport practice and culture. This is an exploratory study in PST context. Secondary data from public access and official agencies managed was used. It was taken as macro-indicator the Human Development Index of Municipalities (IDHM), number of agreements and the estimated population of municipalities that have maintained agreements with the Ministry of Sports for the PST from 2003 to 2013. We conclude that the municipalities with the best social indicators and structure for sport practice have more access to the PST, and can keep it longer.

Keywords: Evaluation. “Segundo Tempo” Program. Sport Pedagogy.

Introdução

O esporte, um dos fenômenos socioculturais mais importante do século XXI, está cada vez mais presente na vida das pessoas e ocupa uma posição de destaque na agenda de instituições em todo o mundo. O programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹ apresenta princípios e orientações para o esporte como ferramenta para a realização das metas de desenvolvimento do milênio; e pode ser considerado um exemplo dessa posição de destaque em programas com foco no desenvolvimento humano. Na dimensão do desenvolvimento humano, o alcance positivo da participação no esporte tem sido documentado em programas e ações, especialmente naqueles voltados para os jovens, em diferentes partes do mundo²⁻⁹.

O alcance positivo da participação do esporte no desenvolvimento humano tem sido destacado nos aspectos físicos, sociais e psicológicos ao longo do curso da vida^{5,10-15}. Assim, na ecologia do desenvolvimento humano^{15,16}, a participação no esporte tem sido considerada uma atividade significativa, que alcança as diferentes dimensões dos ativos ecológicos

fundamentais para o desenvolvimento positivo dos jovens. Porém, a direção dos efeitos da participação no esporte, sejam eles positivos ou negativos, é influenciada pelo contexto, o que torna complexa e desafiadora a tarefa de observar o seu alcance no processo de desenvolvimento. A ausência de variáveis do contexto nos processos de avaliação tem sido uma das principais críticas e, da mesma forma, alimentado controvérsias em torno do resultado dos programas voltados para a participação no esporte.

O contexto, na perspectiva do Modelo Bioecológico do Desenvolvimento Humano proposto por Bronfenbrenner¹⁶, é definido como um sistema aninhado, organizado em quatro níveis, que se influenciam mutuamente. O microsistema corresponde ao nível mais imediato em que o sujeito está presente (ambiente de aula, casa). O mesossistema corresponde à relação entre dois contextos em que o sujeito participa diretamente, como a escola-casa. O exossistema consiste em contextos que o sujeito não participa diretamente, mas que agem sobre ele, por exemplo, o trabalho dos pais. Já o macrosistema corresponde ao nível mais amplo do contexto, alcançando as políticas públicas, sistema político, religião, entre outras, que agem sobre o sujeito¹². Por ser um sistema aninhado¹⁶, as forças que agem sobre a participação no esporte alcançam os diferentes níveis do contexto¹¹ e vão do ambiente de aula (microsistema) às dimensões do macrosistema (político, econômico, religioso, cultural), influenciando e sendo influenciadas em um processo constante de trocas no sistema.

Em relação ao macrosistema, os estudos de Graham, Shneider e Dickerson¹⁷, Beenackers et al.¹⁸, Souza, Castro e Vialich¹⁹, Holt et al.⁷ mostram a disposição de recursos ambientais, percepção de segurança e renda como preditores significativos para participação no esporte. Além desses aspectos, outros fatores são documentados, como o sistema político^{20,21}, religioso/cultural²², sociodemográficas¹², organizações esportivas²³. As conclusões desses estudos sugerem que existem poucas informações ao nível do macrosistema sobre os programas para participação no esporte, e destacam a importância dessas informações para tomadas de decisões, sejam elas gerenciais e/ou pedagógicas.

O problema é que indicadores do macrosistema nem sempre são observados no processo de avaliação dos programas e ações de participação no esporte^{9,24} e, quando são observados, em decorrência de limitações metodológicas, da qualidade dos dados e alcance dos indicadores sobre os efeitos da participação no esporte, os indicadores tornam as conclusões frágeis. Todavia, eles aparecem nos objetivos dos programas, e, por vezes, são superestimados nos resultados esperados, para justificar sua relevância social e para captar mais recursos ou fazer a manutenção do programa e ações, além de serem utilizados como referência para orientar e sustentar investimentos^{4,25}. Nesse caso, no nível do macrosistema, o desenvolvimento positivo da participação no esporte está mais baseado na crença generalizada do poder de transformação do esporte que em evidências do seu alcance, sobretudo, por negligenciar fatores socioestruturais²⁶⁻²⁹, especialmente quando se tratam de programas governamentais.

No Brasil, o Programa Segundo Tempo (PST) é a maior iniciativa governamental de esporte e lazer^{30,31}, que prioriza áreas de vulnerabilidade social e tem como foco a democratização do acesso à prática e à cultura de esporte. O programa, no âmbito do macrosistema, tem como prioridade o atendimento a crianças, adolescentes e jovens expostos a situações de risco social e da universalização do esporte, como ferramenta para potencializar elementos educativos^{30,32}. Contudo, não possuímos informações acerca do alcance desses objetivos na dimensão do macrosistema. Entre os estudos publicados sobre o PST, foram encontrados quatro estudos que tiveram como foco avaliar os objetivos do PST na dimensão das políticas públicas^{20,21,33}.

O estudo de Sousa et al.³⁰ objetivou avaliar e oferecer um sistema para monitoramento do Programa Segundo Tempo, a partir de um conjunto de indicadores elaborados e validados

por uma comissão de especialistas. A partir do cálculo de amostra representativa, foram entrevistados 1.961 sujeitos, entre beneficiados e responsáveis, que responderam a questões sobre diferentes dimensões do PST. Uma vez que esse estudo foi realizado a partir de um corte transversal, e que os dados utilizados tiveram como fonte a percepção dos sujeitos beneficiados e responsáveis pelo programa, os resultados apresentados permitiram ter um diagnóstico do programa. O enfoque avaliativo proposto voltou-se para o contexto imediato e não observou outros níveis do contexto que poderiam estar influenciando o programa. Isso fica evidente no estudo, uma vez que não houve uma descrição dos municípios participantes do estudo.

Já Santos^{20,21} buscou observar e analisar a relação entre coligações e partidos políticos e o ambiente institucional, ambos em relação à difusão do PST. No primeiro estudo, o autor indica que existe uma relação entre partidos (coligações de governo) e a adesão ao programa. No entanto, destaca que há uma baixa adesão das prefeituras em relação ao total de municípios, e que a diferença relativa apresentada entre as coligações e os partidos (governo e oposição) não são suficientes para determinar adesão ao PST. No segundo estudo, a partir de dados do perfil dos municípios brasileiros a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ambiente institucional (secretaria municipal de esporte, Conselho Municipal de Esporte, Conselho Municipal da Criança e políticas de esporte previstas em Lei Orgânica dos Municípios), o autor conclui que o modelo adotado não se mostrou confiável para explicar a difusão do PST.

Santos, Starepravo e Souza³³, em outro estudo, investigaram a distribuição do PST na região Nordeste, ao longo dos 10 primeiros anos de implementação, estabelecendo um perfil dos municípios que não conseguiram ter acesso ao programa, usando como indicadores: o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM), a capacidade fiscal, a estrutura administrativa e o ambiente. Os autores concluíram que o PST não está conseguindo atender os municípios de regiões mais vulneráveis, nem tampouco de forma equitativa.

Embora os estudos de Sousa et al.³⁰ e Santos²⁰ ofereçam informações relevantes, esses estudos não conseguiram proporcionar conclusões que sejam capazes de apontar o alcance do PST, no que tange à democratização do acesso à prática e à cultura do esporte. Já o estudo de Santos, Starepravo e Souza³³, ainda que tenha analisado apenas uma região, sugere que o PST, considerando o macrossistema da política de esporte e lazer, não está atingindo o objetivo principal, que consiste em atender crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade e risco social.

Na medida em que os objetivos e os resultados esperados são definidos, o desafio que cerca o processo de governabilidade de qualquer programa é avaliar se os objetivos estão sendo alcançados, e, da mesma forma, saber se estávamos avaliando aquilo que precisamos avaliar. Mas para isso é fundamental que as informações sejam confiáveis e possam subsidiar as tomadas de decisões, uma vez que é fundamental identificar fatores que poderão estar limitando o alcance do programa. Coalter²⁷, Camiré²⁸ e Whitley, Hayden e Gould⁹, ao investigar programas de participação no esporte para o desenvolvimento em diferentes partes do mundo, sinalizam que a avaliação é uma das principais limitações no campo da investigação.

Assim, no âmbito das políticas públicas de esporte, sendo o PST a principal iniciativa governamental de esporte e lazer para crianças, adolescentes e jovens, o objetivo desse artigo é analisar o alcance do PST em relação à democratização do acesso à prática e à cultura de esporte, ao perfil dos municípios brasileiros com convênio e ao Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM). Nossa hipótese principal é que, no âmbito do macrossistema, o PST não está atingido o objetivo de democratizar o acesso a prática e a

cultura de esporte. A hipótese secundária é que os municípios que dispõem de melhor Índice de Desenvolvimento Humano conseguem manter o programa por mais tempo.

Materiais e Métodos

Consiste em um estudo exploratório, orientado pelo Modelo Bioecológico do Desenvolvimento Humano¹⁶, com a finalidade de verificar e analisar o alcance do PST em relação ao processo de democratização do acesso à prática e à cultura do esporte no contexto do PST, enquanto política pública de esporte e lazer (macrossistema). O macrossistema consiste no último nível do contexto (micro-, meso-, exo- e macro-), definido como conjunto de ideologias, sistema de valores e crenças, formas de governo, políticas públicas (cultura e subcultura) que, na forma e conteúdo, influencia e determina padrões e ambientes ecológicos específicos de cada grupo. Os dados utilizados são de fontes secundárias, administrados por órgãos da autarquia federal (IBGE e Ministério do Esporte) e organização não governamental (Plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil), que estão disponíveis para consulta pública. O estudo foi aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp (CAAE: 34480114.1.0000.5404), bem como obtida autorização junto ao Ministério do Esporte (ME).

O Programa Segundo Tempo (PST)

O PST é um programa do Ministério do Esporte, administrado pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (SNELIS), com o objetivo^{30:23}:

“democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social e regularmente matriculadas na rede pública de ensino”

Enquanto política pública, o PST surgiu da continuidade dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário, em 2003, atendendo crianças, adolescentes e jovens no contraturno escolar, priorizando aqueles em situação de vulnerabilidade e risco social (violência, pobreza, evasão escolar). A adesão ao PST é feita por meio de chamada pública e da formalização de convênios entre o Ministério do Esporte e órgãos ou entidade da administração pública (direta ou indireta) e entidades privadas sem fins lucrativos.

Critérios, indicadores e análise dos dados

Do total de convênios com o Ministério do Esporte, entre 2003 – 2013, foram identificados aqueles formalizados e administrados por prefeituras municipais (n = 498), menos o Distrito Federal. A partir da identificação dos convênios, foram sistematizados os seguintes dados: localização (por região e estado), total de convênios por prefeitura, tempo de convênio (vigência e execução), situação do convênio (ativo e inativo) e número de beneficiados.

A partir da identificação dos convênios, foi verificado o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) brasileiros, adotado como indicador do macrossistema para observar o alcance dos objetivos do PST. O IDHM³⁴ é uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global para a realidade brasileira, realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro, calculado a partir de informações dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O IDHM foi adotado como indicador para o macrosistema por seu cálculo considerar três dimensões, sendo: longevidade (vida longa e saudável), educação (acesso ao conhecimento) e renda *per capita* (padrão de vida). Também, são dados de fontes oficiais e com acesso aberto, permitindo outros estudos e análises. O IDHM varia entre 0 e 1 e está ordenado nas seguintes faixas de desenvolvimento: muito baixo (0,000 – 0,499), baixo (0,500 – 0,599), médio (0,600 – 0,699), alto (0,700 – 0,799) e muito alto (0,800 – 1,000). A análise dos dados foi realizada usando o banco estatístico SPSS versão 20.0, para estatística descritiva das medidas (frequência, média, desvio padrão e porcentagem)

Resultados

Do total de convênios ($n = 720$) firmados no período de 2003 a 2013 entre prefeituras ($n = 498$) e o Ministério do Esporte, encerrados e em execução, a maior concentração de convênios do PST está na região Sudeste (40,1%), seguido das regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste (Tabela 1). Os estados com maior concentração de prefeituras com convênios são, respectivamente, São Paulo ($n = 95$), Minas Gerais ($n = 81$), Bahia ($n = 51$), Paraná ($n = 51$) e Rio Grande do Sul ($n = 34$). Dos estados da federação, apenas o Acre não aparece entre aqueles que tiveram municípios em convênios com o PST. As regiões Sul e Sudeste, proporcionalmente, concentram o maior número de convênios (61,6%).

Em relação aos municípios, 24,3% ($n = 121$) dos convênios estão em municípios em que a população estimada é de 100.001 e 500 mil habitantes. Quando observada a curva de distribuição ($M = 4.04 \pm 1,78$), os municípios com população estimada em acima de 20 mil habitantes são os que tiverem o maior número de convênios. O número de convênios firmados por prefeituras no período (2003 – 2013) foi em média de $1,45 \pm 0,840$, em que 71,3% ($n = 355$) das prefeituras realizaram apenas um convênio e 28,2% mais de dois convênios.

O IDHM dos municípios com convênios, conforme classificação do Atlas do Desenvolvimento no Brasil (IDHM, 2010), está na faixa de desenvolvimento humano médio ($0,697,28 \pm 0,66$). Se tomarmos como referência à mediana (0,710) e o desvio padrão (0,66), a faixa de desenvolvimento humano poderá ser aceita como alto (0,700 – 0,799). Quando agrupados por faixa de IDHM, 53,0% ($n = 264$) dos municípios estão na faixa de desenvolvimento considerada de nível alto.

Tabela 1. Número total de convênios entre o Ministério do Esporte e Prefeituras Municipais por região, menos o Distrito Federal (2003 - 2013).

		Região			
		Nº de convênios		Nº de prefeituras	
		Frequência	%	Frequência	%
Válido	Norte	24	3,3	17	3,4
	Sul	155	21,5	96	19,3
	Sudeste	289	40,1	213	42,8
	Centro-oeste	32	4,4	25	5,0
	Nordeste	220	30,6	147	29,5
	Total	720	100,0	498	100,0

Fonte: Os autores.

Os municípios com melhor IDHM conseguiram ter o maior número de convênios (IDHM Alto: $n = 264$, 53,0%; IDHM Muito Alto: $n = 18$, 3,6%). Os municípios com IDHM baixo e médio, respectivamente correspondem em apenas 11,2% ($n = 56$) e 32,1% ($n = 160$) do total de convênios. Esses valores são observados também em relação ao número de

convênios com prefeituras por regiões e o nível de IDHM (Tabela 3 e Tabela 4). Das regiões brasileiras, o Nordeste e o Norte foram aquelas que tiveram o maior número de municípios com os menores níveis de IDHM. Todavia, ainda nessas regiões, o predomínio foi de municípios com os melhores níveis de IDHM, considerando que o maior número de convênios foi realizado com municípios de IDHM médio na região (Tabela 2). Os municípios com maior densidade populacional e melhor faixa de IDHM foram os que tiveram o maior número de convênios.

Em relação ao tempo por convênio, a duração média dos convênios realizados teve uma média de $22 \pm 8,76$ meses. Ao somar e agrupar todos os convênios por municípios (Tabela 1), o maior número de convênios durou de 11 a 20 meses ($n = 143, 28,7\%$). Observando a curva de distribuição ($M = 3.55 \pm 1,39$) a duração dos convênios foi de 21 até 30 meses. Quando analisados o IDHM e o tempo dos convênios dos municípios, verifica-se que aqueles com melhor faixa de IDHM conseguiram manter por mais tempo o convênio (Gráfico 2). O tempo de convênio corresponde a três fases, sendo a de implantação, execução e prestação de contas (avaliação). Ao considerar apenas o tempo de execução, a duração dos convênios foi de 11 a 20 meses ($M = 16.33 \pm 8,64$ meses), correspondendo a $72,5\%$ ($n = 145$) dos convênios.

Tabela 2. Classificação da população estimada e o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios com convênio

		Classificação da População Estimada ³⁵							Total	
		Até 5.000 mil hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 50.000 hab	De 50.001 a 100.000 hab,	De 100.001 a 500.000 hab.	Mais de 500.000 hab.		
IDHM	Baixo	N	6	12	23	12	1	2	0	56
		% dentro de IDHM	10,7%	21,4%	41,1%	21,4%	1,8%	3,6%	0,0%	100,0%
		% dentro de class. pop. estimada	11,8%	19,4%	27,4%	12,5%	1,8%	1,7%	0,0%	11,2%
	Médio	N	22	22	31	38	20	27	0	160
		% dentro de IDHM	13,8%	13,8%	19,4%	23,8%	12,5%	16,9%	0,0%	100,0%
		% dentro de class. pop. estimada	43,1%	35,5%	36,9%	39,6%	35,1%	22,3%	0,0%	32,1%
	Alto	N	23	28	30	46	34	82	21	264
		% dentro de IDHM	8,7%	10,6%	11,4%	17,4%	12,9%	31,1%	8,0%	100,0%
		% dentro de class. pop. estimada	45,1%	45,2%	35,7%	47,9%	59,6%	67,8%	77,8%	53,0%
	Muito	N	0	0	0	0	2	10	6	18
		% dentro de IDHM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	55,6%	33,3%	100,0%
		% dentro de class. pop. estimada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	8,3%	22,2%	3,6%
Total	N	51	62	84	96	57	121	27	498	
		% dentro de IDHM	10,2%	12,4%	16,9%	19,3%	11,4%	24,3%	5,4%	100,0%
		% dentro de class. pop. estimada	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% do Total	10,2%	12,4%	16,9%	19,3%	11,4%	24,3%	5,4%	100,0%

Tabela 3. Regiões e nível de IDHM de municípios com convênios

		Nível e número de municípios brasileiros na faixa de IDHM				Total	
		Baixo Municípios (n=1366)	Médio Municípios (n = 2232)	Alto Municípios (n = 1889)	Muito Alto Municípios (n = 43)		
Região	Norte	N	3	6	8	0	17
		% dentro de região	17,6%	35,3%	47,1%	0,0%	100,0%
		% dentro de ranking	5,4%	3,8%	3,0%	0,0%	3,4%
	Sul	N	0	25	69	2	96
		% dentro de região	0,0%	26,0%	71,9%	2,1%	100,0%
		% dentro de ranking	0,0%	15,6%	26,1%	11,1%	19,3%
	Sudeste	N	1	42	154	16	213
		% dentro de região	0,5%	19,7%	72,3%	7,5%	100,0%
		% dentro de ranking	1,8%	26,2%	58,3%	88,9%	42,8%
	Centro-oeste	N	1	7	17	0	25
		% dentro de região	4,0%	28,0%	68,0%	0,0%	100,0%
		% dentro de ranking	1,8%	4,4%	6,4%	0,0%	5,0%
Nordeste	N	51	80	16	0	147	
	% dentro de região	34,7%	54,4%	10,9%	0,0%	100,0%	
	% dentro de ranking	91,1%	50,0%	6,1%	0,0%	29,5%	
Total	N	56	160	264	18	498	
		% dentro de região	11,2%	32,1%	53,0%	3,6%	100,0%
		% dentro de ranking	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Os autores

Tabela 4. Nível do IDHM e o tempo de convênios

		Convênios agrupados em meses							Total		
		Até 10 meses	de 11 a 20 meses	de 21 a 30 meses	de 31 a 40 meses	de 41 a 50 meses	de 51 a 100 meses	mais de 100 meses			
IDHM	Baixo	N	0	16	15	17	4	4	0	56	
		% dentro de IDHM	0,0%	28,6%	26,8%	30,4%	7,1%	7,1%	0,0%	100,0%	
		% dentro de tempo de convênios	0,0%	11,2%	13,3%	14,7%	7,4%	6,2%	0,0%	11,2%	
		Médio	N	3	50	38	39	12	18	0	160
		% dentro de IDHM	1,9%	31,2%	23,8%	24,4%	7,5%	11,2%	0,0%	100,0%	
		% dentro de tempo de convênios	60,0%	35,0%	33,6%	33,6%	22,2%	27,7%	0,0%	32,1%	
		Alto	N	2	74	56	57	33	41	1	264
		% dentro de IDHM	0,8%	28,0%	21,2%	21,6%	12,5%	15,5%	0,4%	100,0%	
		% dentro de tempo de convênios	40,0%	51,7%	49,6%	49,1%	61,1%	63,1%	50,0%	53,0%	
		Muito	N	0	3	4	3	5	2	1	18
		% dentro de IDHM	0,0%	16,7%	22,2%	16,7%	27,8%	11,1%	5,6%	100,0%	
		% dentro de tempo de convênios	0,0%	2,1%	3,5%	2,6%	9,3%	3,1%	50,0%	3,6%	
Total		N	5	143	113	116	54	65	2	498	
		% dentro de IDHM	1,0%	28,7%	22,7%	23,3%	10,8%	13,1%	0,4%	100,0%	
		% dentro de tempo de convênios	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
		% do Total	1,0%	28,7%	22,7%	23,3%	10,8%	13,1%	0,4%	100,0%	

Fonte: Os autores

Discussão

Dentre os diversos aspectos que cercam a gestão de um programa social, é fundamental garantir um processo de avaliação capaz de alcançar seus múltiplos níveis ecológicos²⁴ e que seja confiável, teórico e metodologicamente^{27,36}. De forma que o processo de avaliação possa sustentar as evidências do alcance dos seus objetivos e as decisões que serão desencadeadas a partir dos seus resultados. Quando o processo de avaliação é frágil ou negligente em alguma das suas dimensões, o alcance dos objetivos do programa poderá ser comprometido, o que desencadeia efeitos negativos sobre outros níveis do sistema. Nesse sentido, este estudo analisou o alcance do PST em relação à democratização do acesso à prática e à cultura de esporte, prioritariamente para atender populações em situações de vulnerabilidade social, a partir do perfil dos municípios, tempo de convênio e IDHM.

Em relação à democratização do acesso à prática e à cultura de esporte, a maior concentração de convênios entre municípios e PST, ocorre nas regiões que possuem a melhor estrutura organizacional do esporte, os melhores indicadores de desenvolvimento humano³⁴ e população estimada acima de 20 mil hab.³⁵. Do ponto de vista da distribuição dos bens públicos, o acesso ao programa não tem acontecido de forma equitativa, pois os municípios que possuem os melhores indicadores foram os que tiveram mais acesso ao PST. A maior concentração de municípios no Brasil está na faixa de desenvolvimento humano considerado médio e baixo³⁴, o que poderá estar acentuando ainda mais as distâncias das regiões de maior vulnerabilidade social.

Esse aspecto é reforçado pelo tamanho da população dos municípios brasileiros³⁵ e dos municípios que tiveram acesso ao PST. A maioria dos municípios brasileiros (n = 3.852) tem população menor que 20 mil habitantes (69,0%). No entanto, os municípios que mais tiveram acesso ao programa estão na faixa acima de 20 mil habitantes. Santos, Starepravo e Souza Neto³³ confirmam essa situação ao analisar o número e perfil dos municípios da região nordeste que não tiveram acesso ao PST. Esses fatores poderão estar associados à falta de estrutura burocrática para adesão e acompanhamento do programa, além da indisponibilidade de recursos humanos e técnicos para implementar políticas públicas de esporte.

Além do número de convênios, os municípios com melhor IDHM também foram aqueles que conseguiram manter o programa por mais tempo. Observando o número de municípios que conseguiram ter mais de um convênio (28,2%), é possível afirmar que ocorre uma incapacidade institucional para garantir a continuidade do programa. O tempo é uma dimensão fundamental para indicar qualidade, uma vez que ele está associado à sustentabilidade e ao potencial para transferência de capital social. Portanto, a questão que se coloca não é apenas de acesso ao programa²⁰, mas da necessidade de avançar sobre fatores socioestruturais^{27,28,37}, que estão gerando descontinuidade do programa, tais como a ausência de um sistema nacional de esporte, a dependência de políticas de financiamento e a assistência baseada na transferência de capital econômico. Não significa que uma política de financiamento e assistência não seja importante, o problema é quando o capital econômico não consegue se transformar em capital social, garantindo uma organização social capaz de sustentar os benefícios da participação no esporte. Para Whitley, Hayden e Gould⁹ o desenvolvimento de um programa social, pressupõe reconhecer que estão inseridos em um sistema social complexo, alcançando diferentes níveis do contexto, e por isso precisam estar ligados a outras agências comunitárias, capazes de estabelecer critérios e observar demandas locais.

Em relação ao macrosistema, este estudo, assim como nos estudos de Grahm, Shneider e Dickerson¹⁷, Beenackers et al.¹⁸, Souza, Castro e Vialich¹⁹, Holt et al.⁷, Whitley, Hayden e Gould⁹, reforçou a disposição de recursos ambientais como preditor para a participação no esporte, podendo potencializar ou inibir o acesso ao esporte. Nessa direção, no nível do macrosistema, não é possível dizer que o PST não tenha gerado algum efeito, mas a direção e a força do potencial da participação no esporte, em gerar efeitos positivos no desenvolvimento dos sujeitos participantes do programa, foram limitadas. Outros estudos precisam ser realizados para observar a força e a dinâmica desses efeitos nos diferentes níveis do contexto de participação no esporte, especialmente de programas que buscam atender crianças, adolescentes e jovens.

Outro aspecto que precisa ser melhor reportado é a relação entre a estrutura institucional, baseada em um sistema de gestão político-partidária, e o acesso dos municípios ao PST, uma vez que ainda não existe um sistema nacional de esporte e lazer apontando as obrigações e responsabilidades de municípios, estados e federação enquanto política pública. Esse aspecto não foi analisado nesse estudo, mas foi reportado nos estudos de Sanders, Phillips e Vanreusel³⁸ e Santos, Starepravo e Souza Neto³³. Como o PST não faz parte de uma política pública, a continuidade do programa fica exposta às mudanças político-partidárias, e ao possível interesse na política de financiamento e assistência.

Demonstra-se aqui, que o acesso e a capacidade institucional que garante a continuidade do PST são fatores limitadores para que o objetivo do programa seja alcançado. É fundamental que o(a)s gestor(a)s e agentes promotores do programa compreendam os fatores que estão levando à descontinuidade do programa. Em seguida, é fundamental que sejam estabelecidos critérios e ações capazes de ampliar a possibilidade de continuidade. Um dos passos fundamentais é garantir o engajamento da comunidade no programa, tanto para a construção do sentimento de pertencimento como para a capacidade de autogestão^{9,39} e de formação de recursos humanos. Assim, é criada uma rede de apoio ao programa e é minimizada a relação de dependência da política social.

Na perspectiva do desenvolvimento humano, o tempo é uma variável basilar para que os efeitos gerados da participação no esporte possam alcançar outros domínios, tanto do sujeito como da comunidade em que ele está inserido⁴⁰. De outra forma, se houver apenas o uso político-ideológico alienante do esporte como remédio para todos os problemas sociais, haverá distanciamento de uma real transformação social e acentuação do vazio assistencial. Então, a avaliação de resultado e impacto dos programas deverá ser uma ação sistemática e capaz de alcançar diferentes dimensões do contexto em que os jovens estão inseridos.

Conclusão

O objetivo desse estudo foi analisar o alcance do PST em relação à democratização do acesso à prática e à cultura de esporte, a partir de indicadores para o macrosistema. Na perspectiva do macrosistema, concluímos que o PST não está atingindo o objetivo de democratização do acesso à essa prática e à essa cultura de esporte, uma vez que está alcançando os municípios e as regiões que possuem os melhores indicadores de desenvolvimento humano e estrutura para o acesso à prática e cultura esportiva. Nessa lógica, o vazio assistencial é acentuado, uma vez que aqueles que já têm acesso às políticas públicas de esporte e lazer estão tendo ainda mais e por mais tempo. Essa conclusão também é reforçada pela pouca capacidade dos municípios em manter o PST, que leva ao predomínio de um processo de descontinuidade.

Compreendendo o contexto como um sistema aninhado, indo do micro ao macrossistema, que influencia e é influenciado mutuamente, é preciso olhar para a dinâmica dos fatores socioestruturais e compreender como minimizar aspectos que possam comprometer o acesso e a continuidade do PST⁴⁰. Dentre esses aspectos, é preciso um sistema de avaliação que seja capaz de observar indicadores ecológicos e que não negligencie os fatores socioestruturais e reconheça que os programas e ações estão inseridos em um sistema social complexo, com diferentes demandas institucionais e de acesso aos bens públicos. Nesse sentido, outros estudos precisam ser realizados para buscar compreender a forma e a dinâmica do alcance desses indicadores do macrossistema, nos demais níveis do sistema.

Referências

1. PNUD. [Internet]. Esporte para o Desenvolvimento e a paz: em direção à realização das metas de desenvolvimento do milênio. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nações Unidas - 2003. [acesso em: 16 de maio de 2016] Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/esporteParaDesenvolvimentoPaz.pdf>.
2. Kay T. Developing through sport: evidencing sport impacts on young people. *Sport in Society*. 2009;12(9):1177-1191. DOI: 10.1080/17430430903137837.
3. Lyras A, Welty Peachey J. Integrating sport-for-development theory and praxis. *Sport Manag Rev* 2011;14(4):311-26. DOI: 10.1016/j.smr.2011.05.006.
4. 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.
5. Lindsey I, Grattan A. An ‘international movement’? Decentring sport-for-development within Zambian communities. *Int J Sport Policy Politics* 2011;4(1):91-110. DOI: 10.1080/19406940.2011.627360.
6. Burnett C. The ‘uptake’ of a sport-for-development programme in South Africa. *Sport, Educ Soc* 2013;20(7):1-19. DOI: 10.1080/13573322.2013.833505.
7. Holt NL, McHugh T-LF, Tink LN, Kingsley BC, Coppola AM, Neely KC, et al. Developing sport-based after-school programmes using a participatory action research approach. *Qual Res Sport Exerc Health* 2013;5(3):332-55. DOI: 10.1080/2159676X.2013.809377.
8. Anderson-Butcher D, Iachini A, Riley A, Wade-Mdivanian R, Davis J, Amorose AJ. Exploring the impact of a summer sport-based youth development program. *Eval Program Plan* 2013;37(0):64-9. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2013.01.002.
9. Whitley MA, Hayden LA, Gould D. Growing up in the Kayamandi Township: II. Sport as a setting for the development and transfer of desirable competencies. *Int J Sport Exerc Psychol* 2015:1-18. DOI: 10.1080/1612197X.2015.1036095.
10. Côté J, Baker J, Abernethy B. Practice and Play in the Development of Sport Expertise. *Handbook of Sport Psychology*: John Wiley & Sons, Inc.; 2007. p. 184-202. DOI: 10.1002/9781118270011.ch8.
11. Gonçalves CEB. Desportivismo e desenvolvimento de competências socialmente positivas. Porto: Edições Afrontamento e IPDJ/PNED; 2013.
12. Holt NL, Kingsley BC, Tink LN, Scherer J. Benefits and challenges associated with sport participation by children and parents from low-income families. *Psychol Sport Exerc* 2011;12(5):490-499. DOI: 10.1016/j.psychsport.2011.05.007.

13. Riley A, Anderson-Butcher D. Participation in a summer sport-based youth development program for disadvantaged youth: Getting the parent perspective. *Child Youth Serv Rev* 2012;34(7):1367-77. DOI: 10.1016/j.chilyouth.2012.03.008.
14. Vierimaa M, Erickson K, Côté J, Gilbert W. Positive Youth Development: A Measurement Framework for Sport. *Int J Sports Sci Coach* 2012;7(3):601-14. DOI: 10.1260/1747-9541.7.3.601.
15. Turnnidge J, Côté J, Hancock DJ. Positive Youth Development From Sport to Life: Explicit or Implicit Transfer? *Quest* 2014;66(2):203-17. DOI: 10.1080/00336297.2013.867275.
16. Bronfenbrenner U. *Bioecologia do desenvolvimento humano: tornando os seres humanos mais humanos*. Porto Alegre: Artmed; 2011.
17. Graham DJ, Schneider M, Dickerson SS. Environmental resources moderate the relationship between social support and school sports participation among adolescents: a cross-sectional analysis. *Int J Behav Nutr Phys Act*. 2011;8:34. DOI: 10.1186/1479-5868-8-34.
18. Beenackers MA, Kamphuis CB, Burdorf A, Mackenbach JP, van Lenthe FJ. Sports participation, perceived neighborhood safety, and individual cognitions: how do they interact? *Int J Behav Nutr Phys Act* 2011;8:76. DOI: 10.1186/1479-5868-8-76.
19. Souza DL, Castro SBE, Vialich AL. Barreiras e facilitadores para a participação de crianças e adolescentes em um projeto socioesportivo. *Rev Bras Ciênc Esporte* 2012;34:761-74. DOI: 10.1590/S0101-32892012000300016.
20. Santos ES. As coalizações e os partidos políticos na difusão do Programa Segundo Tempo. *Licere* 2012;17(3):1-26.
21. 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.
22. Araki K, Kodani I, Gupta N, Gill DL. Experiences in sport, physical activity, and physical education among Christian, Buddhist, and Hindu Asian adolescent girls. *J Prev Med Public Health* 2013;46(1):S43-S49. DOI: 10.3961/jpmph.2013.46.S.S43.
23. Pfeifer C, Cornelißen T. The impact of participation in sports on educational attainment—New evidence from Germany. *Economics of Education Review*. IZA 2010;29(1):94-103. DOI: 10.1016/j.econedurev.2009.04.002.
24. Bowers EP, Eye A, Lerner JV, Arbeit MR, Weiner MB, Chase P, et al. The role of ecological assets in positive and problematic developmental trajectories. *J Adolescent* 2011;34(6):1151-1165. DOI: 10.1016/j.adolescence.2011.07.007.
25. Spaaij R. The social impact of sport: diversities, complexities and contexts. *Sport in Society* 2009;12(9):1109-17. DOI: 10.1080/17430430903137746.
26. Haudenhuyse R, Theeboom M, Nols Z. Sports-based interventions for socially vulnerable youth: Towards well-defined interventions with easy-to-follow outcomes? *Int Rev Sociol Sport* 2012;12:1-14. DOI: 10.1177/1012690212448002.
27. Coalter F. 'There is loads of relationships here': developing a programme theory for sport-for-change programmes. *Int Rev Sociol Sport* 2013;48:594 - 612. DOI: 10.1177/1012690212446143.
28. Camiré M. Youth Development in North American High School Sport: Review and Recommendations. *Quest* 2014;66(4):495-511. DOI: 10.1080/00336297.2014.952448.

29. Reis AC, Vieira MC, Sousa-Mast FR. “Sport for Development” in developing countries: The case of the Vilas Olímpicas do Rio de Janeiro. *Sport Manag Rev* 2015;19(2):107-19. DOI: 10.1016/j.smr.2015.01.005.
30. Sousa ES, 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.
31. Engelman S, Oliveira AAB. Gestão pública em rede: o caso do Programa Segundo Tempo - Ministério do Esporte. *Rev Educ Fís/UEM* 2012;23(4):543-52. DOI: 10.4025/reveducfis.v23.4.13379.
32. Oliveira AAB, Perim GL. Fundamentos Pedagógicos do Programa Segundo Tempo: da reflexão à prática. Maringá, PR: Eduem; 2009.
33. Santos ESd, Starepravo FA, Souza Neto MS. Programa Segundo Tempo e o vazio assistencial na região nordeste. *Movimento* 2015;21(3):759-71.
34. Atlas do Desenvolvimento no Brasil [Internet]. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação João Pinheiro (FJP). 2013. [acesso em: 16 de maio de 2016]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.
35. IBGE. Censo Demográfico 2010: Brasil e o Mundo. Rio de Janeiro: IBGE; 2013.
36. Camiré M, Trudel P, Forneris T. Examining how model youth sport coaches learn to facilitate positive youth development. *Phys Educ Sport Pedagog* 2014;19(1):1-17. DOI: 10.1080/17408989.2012.726975.
37. Haudenhuyse R, Theeboom M, Nols Z, Coussée F. Socially vulnerable young people in Flemish sports clubs: Investigating youth experiences. *Eur Phys Educ Rev* 2014;20(2):179-98. DOI: 10.1177/1356336X13508686.
38. Sanders B, Phillips J, Vanreusel B. Opportunities and challenges facing NGOs using sport as a vehicle for development in post-apartheid South Africa. *Sport Educ Soc* 2014;19(6):789-805. DOI: 10.1080/13573322.2012.711304.
39. Burnett C. The ‘uptake’ of a sport-for-development programme in South Africa. *Sport Educ Soc* 2015;20(7):819-37. DOI: 10.1080/13573322.2013.833505.
40. Reverdito RS. Pedagogia do Esporte e Modelo Bioecológico do Desenvolvimento Humano: indicadores para avaliação de impacto em programa socioesportivo. [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física; 2016.

Agradecimento: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Chamada: ME/CNPq N° 091/2013).

Recebido em 12/03/16.

Revisado em 27/05/16.

Aceito em 14/06/16.

Endereço para correspondência: Riller Silva Reverdito. Endereço: Universidade do Estado de Mato Grosso, Curso de Educação Física – Cidade Universitária, Rua Santos Dumont, Bloco II, Cáceres, MT, Brasil. CEP: 78200-000. E-mail: rsreverdito@unemat.br