

INTERSETORIALIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Dirceu Santos Silva¹

Carlos Nazareno Ferreira Borges²

¹Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS

²Universidade Federal do Pará – UFPA

RESUMO

O objetivo é analisar a gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, e analisar as possibilidades de intersectorialidade e descentralização. A pesquisa se caracterizou como descritivo-analítico, com abordagem qualitativa, que foi realizada em duas etapas: análise documental; e entrevistas semiestruturadas. Para tabulação dos dados a técnica utilizada foi à análise de conteúdo. Constatou-se que os setores de esporte e o lazer no Estado do Espírito Santo têm se aproximado de uma gestão pública gerencial, com foco na eficiência e na eficácia das ações.

Palavras-chave: Administração pública. Política Pública. Esportes. Lazer.

INTERSECTIONALITY AND DECENTRALIZATION IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF SPORT AND LEISURE IN THE STATE OF ESPÍRITO SANTO

ABSTRACT

The aim is to analyse the public management of sport and leisure in the State of Espírito Santo, and to examine the possibilities of intersectionality and decentralization. The research was characterized as descriptive-analytic with a qualitative approach, which was carried out in two steps: document analysis; and semi-structured interviews. Data analysis technique used was content analysis. The sectors of sport and leisure in the state of Espírito Santo have been approached a public administration management, focusing on efficiency and effectiveness of actions.

Keywords: Public administration. Public policy. Sports. Leisure.

INTRODUÇÃO

O esporte e o lazer ganharam ênfase nas discussões políticas públicas no Brasil após a contemplação do esporte como direito individual e do lazer como direito social na Constituição Federal Brasileira de 1988. No Espírito Santo, o esporte e o lazer só ganharam destaque com reforma administrativa no ano de 2003, e criação da Subsecretária de Esportes vinculada com a Secretaria Estadual de Educação (SEDU). Essa vinculação permaneceu até a criação da Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (SESPORT), em 19 de maio de 2005, a partir da lei complementar nº 322, publicada no Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo (DIOES) (ESPÍRITO SANTO, 2011).

A SESPORT corresponde à instituição responsável pelo desenvolvimento do esporte e do lazer, considerando o prescrito no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (PDES 2025). Esse plano foi planejado pelo governo do Estado em parceria com a Organização Não Governamental (ONG) Espírito Santo em Ação, com o objetivo de agregar esforços na elaboração e execução de ações voltadas para o desenvolvimento em todos os campos das políticas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Como base teórica para discutir a SESPORT como objetivo de pesquisa, optou-se por dois modelos de gestão pública: o gerencial e o societal. O modelo gerencial tem como projeto político o alinhamento às recomendações dos organismos multilaterais internacionais como estratégia para o aprofundamento do neoliberalismo, com ênfase na dimensão econômico-financeira e a institucional-administrativa. O segundo modelo de gestão pública corresponde ao societal e enfatiza a dimensão sociopolítica, com foco na participação da sociedade civil. Os dois modelos correspondem às novas formas de gestão, cujo objetivo é romper com o paradigma centralizado das ações políticas (PAULA, 2005).

Além disso, a intersetorialidade e a descentralização foram as categorias selecionadas para debater as novas formas de gestão da SESPORT. A intersetorialidade são ações articuladas nos três âmbitos de governo, e envolve a integração de experiências e conhecimentos das instituições, agentes sociais e políticos no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997). No que se refere à descentralização política, foi considerada a distribuição de poder e de responsabilidades, das unidades centrais para as unidades mais periféricas (NOGUEIRA, 1997).

Dada à apresentação prévia, duas questões norteadoras guiaram o artigo: qual o modelo de planejamento tem sido desenvolvido na gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo? E quais são as perspectivas de intersetorialidade e descentralização na gestão pública da SESPORT?

O objetivo do artigo é discutir a gestão pública de esporte e lazer no Espírito Santo, bem como analisar as possibilidades de intersetorialidade e descentralização, que porventura existissem na SESPORT.

MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa com método descritivo-analítico, com abordagem qualitativa dos conteúdos temáticos (BARDIN, 2009), com recorte temporal entre 2005 e 2011. Os procedimentos para coleta de dados ocorreram em duas etapas. Na primeira foi realizada uma análise documental de fontes coletadas na SESPORT (projetos, programas, eventos), PDES 2025, além das publicações do DIOES. Os principais documentos analisados foram: Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025; Projeto Novo Estádio Kleber Andrade; Lei nº 9.366 de 21 de dezembro de 2009; Lei nº 9.365 de 21 de dezembro de 2009; Planejamento Estratégico da SESPORT (2009-2010); Projeto Campeões de Futuro; Projeto Campo Bom de Bola; SESPORT: projetos e ações; e Projeto Esporte pela Paz.

Na segunda foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com os gestores que atuaram na SESPORT. Os critérios de escolha foram os seguintes: gestores de 1º escalão de cada gestão (Secretários); e na sua ausência, gestores de 2º escalão (subsecretários, diretores e assessores).

O projeto de pesquisa que originou o artigo foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da UFES, dessa forma, os sujeitos entrevistados foram representados pela Sigla “G” como forma de manter o anonimato. O G1 esteve como gerente de Esporte Educacional Comunitário e Lazer; o G2 foi o subsecretário e secretário da SESPORT; o G3 foi subsecretário da SESPORT para Assuntos Administrativos e Assessor Especial para ações estratégicas da SESPORT; e o G4 foi membro do Conselho Estadual de Esporte.

Para tabulação dos dados, a técnica utilizada foi à análise de conteúdo, sendo realizada em três polos cronológicos: a pré-análise, que teve como objetivo sistematizar as ideias iniciais, e escolher a documentação; a exploração do material; e a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009). Como forma de organizar os resultados, em um primeiro momento, apresentamos a SESPORT e suas principais ações políticas. Em um segundo momento, discutimos as duas categorias: intersetorialidade e descentralização.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O objetivo da SESPORT é formular a política para o desenvolvimento e modernização da infraestrutura do esporte e do lazer no Espírito Santo. A SESPORT trabalha com quatro dimensões esportivas: social (inclusão social); educacional (complemento da atividade escolar por meio da Educação Física); esporte como forma de lazer (qualidade de vida e acesso ao direito); e esporte de rendimento (realizado junto às federações esportivas) (ESPÍRITO SANTO, 2008; 2011).

A SESPORT, entre os anos de 2005 e 2011, passou por seis trocas de gestores, o que provocou uma descontinuidade nas ações políticas, uma vez que os gestores têm experiências distintas, e tendem a desconsiderar as políticas anteriores. As principais ações da SESPORT analisadas foram: Programa Campeões de Futuro (PCF); Projeto Campo Bom de Bola (PCBB); Projeto Esporte pela Paz (PEPP); Projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade (EENKA); Projeto Olimpíadas Escolares do Espírito Santo (OES); Bolsa-A atleta Capixaba; Jogos Abertos do Espírito Santo (JOABES); Jogos dos Idosos (JElS); Jogos dos Servidores (JOSERV); Projeto Academia; e Programa Compete ES (Tabela 1) (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Tabela 1 - Políticas da SESPORT.

Políticas da SESPORT	Objetivo/público-alvo	Características
Programa Campeões de Futuro (PCF)	Oportunizar aos alunos a prática esportiva aliada à educação, com o intuito de diminuir a criminalidade, consumo de drogas e álcool, afastando os jovens do risco social.	O programa foi criado em 2008, com a intenção de disseminar os valores e ideais olímpicos: o jogo limpo, organização, dedicação e respeito. As modalidades são: atletismo, basquetebol, futsal, voleibol, handebol, futebol de campo, futebol de areia, <i>bodyboarding</i> , capoeira, ginástica rítmica, lutas olímpicas, natação e xadrez (ESPÍRITO SANTO, 2010a).
Projeto Esporte pela Paz (PEPP)	Oferecer práticas esportivas para crianças e adolescentes, com faixa etária entre 6 e 17 anos, as quais se encontram em áreas de vulnerabilidade social, com intuito de reduzir a criminalidade, por meio do esporte e do lazer.	Projeto iniciado em 2011, e depende de um “tripé sustentador”, o colaborador que cede o espaço físico, o colaborador que oferece o suporte técnico esportivo e a SESPORT, responsável pelo fornecimento dos uniformes, materiais esportivos e profissionais. O PEPP atende as modalidades esportivas: atletismo, badminton, ciclismo, danças, basquetebol, capoeira, futebol de areia, futebol americano, futebol de campo, futsal, ginástica rítmica, ginástica artística, voleibol, vôlei de areia, boxe, <i>jiu jitsu</i> , judô, <i>taekowndo</i> , handebol, <i>kickboxing</i> , natação, <i>surf</i> , <i>bodyboard</i> e xadrez (ESPÍRITO SANTO, 2011).
Projeto Campo Bom de Bola (PCBB)	Integrar comunidades por meio da prática esportiva, aproveitando o espaço físico para promover projetos de inclusão social. O público-alvo abrange todas as idades.	O projeto corresponde à construção de campos de futebol <i>society</i> , com gramados sintéticos, equipados com alambrado e iluminação. O documento original prevê o investimento em média de R\$ 239.093,83 e ao todo, objetivava erguer 80 campos no Estado (ESPÍRITO SANTO, 2010b).
Projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade (PEENKA)	Construir um estádio de futebol profissional, com capacidade para mais de 23 mil pessoas, com a possibilidade de ampliação para 40 mil pessoas.	O projeto de construção do campo e outros equipamentos alternativos como: primeira pista oficial de atletismo do Estado, um edifício educacional e de lazer, espaço para museus e exposições, e uma concha acústica para eventos multiculturais, em parceria com a prefeitura de Cariacica. Foram investidos cerca de R\$ 100 milhões, além de R\$ 6,8 milhões destinados à compra do atual terreno do estádio (ESPÍRITO SANTO, 2008), que foi reaberto em 2015.

Projeto Olimpíadas Escolares do Espírito Santo (OES)	Aumentar a participação das escolas públicas (municipais, estaduais e federais) e privadas do Estado do Espírito Santo em atividades esportivas.	A competição é dividida em duas etapas: municipais, coordenadas por cada secretaria local; e estaduais, sendo coordenadas pela SESPORT. A equipe vitoriosa na etapa estadual representará o Estado na edição nacional das Olimpíadas Escolares Brasileiras (ESPÍRITO SANTO, 2011).
Projeto Jogos Abertos do Espírito Santo	Promover a competição e intercâmbio sócio esportivo e cultural nos municípios do Estado.	A SESPORT financia transporte, alimentação e hospedagem para os atletas classificados para os Jogos Abertos em âmbito nacional, nas seguintes modalidades: futsal, basquetebol, voleibol, handebol, natação, judô e atletismo (ESPÍRITO SANTO, 2011).
Projeto Jogos Estaduais dos Idosos (JEIs)	Promover uma vida saudável aos idosos de todo o estado (maiores de 60 anos).	Competição criada em 2009, sendo realizada em duas etapas, a municipal, que depende das prefeituras, e a estadual, organizada pela SESPORT. O campeonato envolve as seguintes modalidades: atletismo, bocha, malha, buraco, coreografia, dama, dança de salão, dominó, natação, tênis de mesa, truco, voleibol e xadrez (ESPÍRITO SANTO, 2011).
Projeto Jogos dos Servidores estaduais (JOSERV)	Integrar os servidores públicos do Estado do Espírito Santo, com atividades esportivas.	Competição criada para comemorar a Semana do Servidor público no dia 28 de outubro. O JOSERV abrange todos os Órgãos do Executivo Estadual, nas mais diversas modalidades (ESPÍRITO SANTO, 2011).
Projeto Academia	Atender os esportistas de rendimento, na preparação para as competições.	O projeto busca a qualidade de vida dos capixabas e treinamento de atletas que representam o Estado em nível nacional (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Fonte: Espírito Santo (2008; 2010a; 2010b; 2011).

O PCF se caracteriza como a principal política social da SESPORT, ao buscar o atendimento do lazer. O programa se caracteriza por ser focalizado em áreas de vulnerabilidade social, o que aproxima de uma política social em um ambiente neoliberal (MASCARENHAS, 2004), o que fere o princípio de universalização do lazer como direito de todos.

A segunda ação política em destaque foi o PEPP, e envolve entidades públicas e privadas dispostas a se tornarem parceiras. Assim como o PCF, essa ação política se configura por ter caráter salvacionista, ao compreender o esporte como o “messias”, remediador de todos os problemas sociais. Segundo Mascarenhas (2004), o Estado, ao desenvolver políticas sociais focalizadas, tem buscado controlar o tempo livre dos jovens, “tempo” este, compreendido como um perigo para sociedade.

O PEPP correspondeu à única ação da SESPORT que tem prescrito todo o ciclo de políticas públicas (planejamento; implementação e avaliação). O programa propõe: o planejamento, com o intuito de realizar a ação de forma coerente e organizada; a implementação do projeto em etapas pré-determinadas; e a avaliação, ao definir a realização de reuniões quinzenais, questionário de avaliação, e apresentação do relatório final (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

O PCBB e o PEENKA corresponderam às políticas públicas de construção de equipamentos específicos de esporte e lazer. A primeira ação se caracterizou como uma política de construção de um campo. E a segunda, trata-se de um macro equipamento, modernizado, inovador e sustentável, que envolverá recursos do governo estadual e do setor privado (ESPÍRITO SANTO, 2008).

O Projeto OES se refere à única ação, que contempla o esporte educacional e o esporte de rendimento. A SESPORT, ao desenvolver os projetos JEIs, Joabes e OES articulou com as políticas ministeriais, caracterizadas por Junqueira; Inojosa e Komatsu (1997), como relações intergovernamentais.

Destacam-se ainda duas ações políticas de 2009, que segundo a própria SESPORT tem guiado uma nova história da política de esporte e lazer do Estado: a Lei Bolsa Atleta Capixaba; e a Lei de Incentivo ao Esporte, o Pró-Esporte (ESPÍRITO SANTO, 2008).

A Lei nº 9.366, de 21 de dezembro de 2009 (Lei Bolsa Atleta Capixaba) tem por finalidade apoiar os atletas de rendimento com resultados expressivos nas modalidades olímpicas e paralímpicas. Outra ação em destaque é a Lei de Incentivo e Fundo de Apoio ao Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo (Lei nº 9.365, de 21 de dezembro de 2009), que tem como objetivo a construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas. Os recursos financeiros dessa lei são gerados por meio de verbas consignadas no orçamento anual do Estado, ou por empréstimos e doações (ESPÍRITO SANTO, 2009).

A partir da lei de Incentivo ao Esporte surgiu um programa de incentivo aos atletas, denominado de Compete Espírito Santo. Os atletas são contemplados com a concessão de passagens aéreas nacionais e internacionais, para representarem o Estado, a fim de melhorar a imagem do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2011), aproximando dos objetivos previstos no PDES 2025.

INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA DA SESPORT

Na primeira categoria de análise foi discutida a intersectorialidade das ações, bem como o modelo de gestão pública que a SESPORT tem se aproximado. O primeiro documento analisado foi o PDES 2025, quando foi identificado, na sua descrição, que a construção do planejamento articulou diferentes segmentos da sociedade, como órgãos do governo, sociedade civil, setor empresarial. O planejamento “[...] foi conduzido pelo governo do Estado, através da Secretaria de Economia e Planejamento em parceria com o Espírito Santo em Ação e a Petrobras, com o apoio técnico e metodológico da Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão” (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.2, p. 11).

O princípio básico do planejamento foi a “governança compartilhada (Estado, Setor Privado, Terceiro Setor) da implementação e comunicação do Plano de Desenvolvimento, sob a liderança do governador” (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1 p. 173-174). A governança envolveu as articulações horizontais entre os agentes sociais públicos, setor privado e terceiro setor. No PDES 2025, foi identificada uma governança direcionada para maior flexibilidade, descentralização e transparência, conforme discutida por Knopp e Alcoforado (2010).

A governança, de acordo com Knopp e Alcoforado (2010) tem uma concepção similar à intersectorialidade, em busca do desenvolvimento e modernização na gestão do Estado, gerando impactos diretos no campo da pobreza, desigualdade e violência. O Estado tem buscado uma revolução, conforme trecho do plano:

As novas formas de gestão pública no Estado do Espírito Santo buscam superar: as práticas de nepotismo e morosidade do Poder Judiciário capixaba; as autarquias do legislativo; os interesses corporativistas das assembleias estaduais e câmaras municipais; e o baixo crescimento de organizações da sociedade civil, como ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS) (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5).

O planejamento do Estado buscou estimular a comunicação entre os múltiplos agentes, e mesmo não aparecendo o termo intersectorialidade nos documentos, ficou evidente os seus indícios em uma perspectiva gerencial, ao tratar temas como eficiência, transparência, controle social e administração pública. De acordo com o PDES 2025 “A consolidação da democracia pressupõe o empoderamento do cidadão (na perspectiva dos “clientes-cidadãos-usuários”) e da sociedade civil, que assumem papel cada vez mais relevante na cobrança de resultados das instituições públicas (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 139). No trecho, fica evidente que o Estado é o prestador de serviços à sociedade, compreendendo o cidadão como um cliente.

Na prescrição do Planejamento Estratégico da SESPORT (2009-2010), a instituição detalha que o planejamento foi construído de forma articulada com os diferentes agentes sociais da política, por meio de uma audiência pública, que contou com: “Mais de 350 atletas, pais de atletas, idosos, portadoras de deficiência, estudantes, líderes comunitários, dirigentes, professores, secretários municipais de esporte, ex-atletas, apaixonados pelo esporte e jornalistas” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 4).

Corroborando com o plano do Estado, o planejamento estratégico da SESPORT reafirmou a necessidade de criar canais de participação, além de “implantar reuniões periódicas com os Secretários/ Diretores Municipais de Esportes” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p.23). No entanto, os indicativos de intersectorialidade na SESPORT também foram presentes nas ações políticas. No PCF, ocorreram por meio das parcerias com as prefeituras municipais, oferecendo os materiais esportivos e estagiários. Em contrapartida, as prefeituras oferecem o espaço e o profissional (na maioria das vezes com formação em Educação Física) para qualificar a execução do trabalho (ESPÍRITO SANTO, 2010a, p. 5).

No PCBB os indícios de intersetorialidade não podem se confirmadas, apesar da descrição de articulação entre a(as) “organização(ões) envolvida(s) e/ou parceiras: - governo do Estado do Espírito Santo - Prefeituras, Federações, Associação de Moradores, Escolas do Sistema de Ensino Estadual, Associação dos gestores públicos” (ESPÍRITO SANTO, 2010b, p. 7).

De forma semelhante, no PEPP, os indícios de intersetorialidade aparecem na forma de parcerias entre o Estado e outras instituições, denominadas de colaboradores. O projeto faz parte de um programa maior do governo estadual denominado de Estado Presente, que tem atuado em áreas de vulnerabilidade social, articulado com diversas secretarias de Estado, além de entidades privadas, com o objetivo de atingir as metas do Plano de Defesa Social (ESPÍRITO SANTO, 2011).

As instituições em destaque no PEPP foram: setor público (prefeituras municipais, escolas federais, estaduais e municipais); setor privado (escolas privadas); e sociedade civil (associação de moradores, organizações sociais, conselho municipal de assistência, conselho municipal da criança e do adolescente, conselho municipal do negro, conselho de educação (ESPÍRITO SANTO, 2011).

No PEPP, a intersetorialidade também se aproximou da perspectiva gerencial, tendo o Estado como o tutor e o financiador, enquanto os colaboradores garantem o espaço físico e suporte técnico. No PEENKA foram perceptíveis os indícios de intersetorialidade, quando foi prescrita a participação da sociedade civil na construção do plano. Nos documentos analisados PCF, PCBB, PEPP e PEENKA, apesar dos indícios de intersetorialidade, restringiram-se às parcerias em uma perspectiva gerencial, conforme o modelo apresentado por Junqueira; Inojosa e Komatsu (1997), como elemento para redução do tamanho do Estado, transferindo os direitos de esporte e lazer para o mercado. Em nenhum momento a intersetorialidade aparece como elemento essencial para garantir o direito aos cidadãos, e como elemento democrático para aumentar a participação da sociedade civil, em busca da reversão histórica das desigualdades.

Corroborando com os dados dos documentos, os gestores reafirmaram a necessidade de articulação com outras áreas das políticas públicas. Um dos gestores assegurou que:

[...] não dá para trabalhar o esporte sem a educação, sem a ação social, sem a saúde, sem a cultura, sem o turismo, sem o desenvolvimento econômico, sem uma visão de uma forma mais ampla [...] se você pegar o plano estratégico do governo, você vai identificar que os programas, eles não são exclusivos, são programas da área social, da área de infraestrutura, programa de desenvolvimento econômico, programa da parte orçamentária (G1).

Da mesma forma, outro gestor (G2) destacou a existência de parcerias entre a SESPORT, a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado de Cultura e as secretarias municipais. Esse tipo de articulação é apontado por Farah (2000), como articulação intergovernamental vertical (articulações entre os diferentes níveis de governo) e articulação horizontal (articulações entre instituições públicas de uma mesma instância). No entanto, os gestores da SESPORT reafirmaram a ausência de articulação com o Ministério do Esporte, o que inibiu a integração entre as esferas de governo.

A articulação horizontal discutida por Farah (2000) foi mencionada na fala de dois gestores: o primeiro (G3) destacou a articulação entre a Secretaria Estadual de Justiça e a Secretaria Estadual de Educação; e o segundo (G4) mencionou que a articulação entre as secretarias estaduais ocorreu de forma incipiente.

Ao tomar as considerações dos gestores sobre a participação da sociedade civil no processo de intersetorialidade, o primeiro gestor garantiu que o “Conselho Estadual de Esporte e Lazer é o responsável pelo diálogo e o controle social da sociedade civil sobre o Estado” (G1). O segundo gestor mencionou as reuniões com as federações e o incentivo da SESPORT, como marco da participação da sociedade civil na gestão pública (G2). O terceiro gestor afirmou que durante a sua gestão na SESPORT “não houve articulação intersetorial com a sociedade civil” (G3). E o quarto gestor afirmou que “a sociedade civil tem um poder de alavancar o esporte no Estado por meio dos debates e controle social” (G4). Dois gestores entrevistados (G1 e G4) destacaram que a desativação do Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo, no ano de 2011, correspondeu a um retrocesso para as ações da SESPORT. Ao desativar a instituição, a sociedade civil é afastada do controle social.

Nas categorizações dos dados tomados a partir das publicações do DIOES as parcerias entre o Estado e os municípios estão em destaque, principalmente no repasse de verbas para as ações políticas. Dessa forma, das 1.341 ações publicadas, 854 (63%) concentraram na sociedade política (Estado restrito), 455 (34%) na sociedade civil, 7 (1%) no setor privado, e 27 (2%), não cabe na análise

Apesar das parcerias com a sociedade civil serem frequentes no gráfico é válido destacar que das 455 ações, 333 se referem à transferência de recursos, financiamento de eventos ou compra de materiais esportivos da SESPORT para as federações esportivas, com foco na dimensão do esporte de rendimento.

As ações da sociedade civil buscaram atender a interesses de entidades específicas, como: Associações Esportivas, Associações de Moradores, Associação de Capoeira Quilombo Queimado, Associação de Gestores Públicos do Espírito Santo, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sindicato dos Comerciantes e Sindicato de Trabalhadores Rurais.

De forma secundária e menos frequente apareceram as parcerias com as instituições do Terceiro Setor, com destaque para as seguintes instituições: Instituto Neymara Carvalho, Barracuda Pontal, Clube de Pesca, Jeep Clube do Espírito Santo e Maníacos Moto Grupo. A participação da sociedade civil na SESPORT aconteceu de forma simplória, na maioria das vezes, apenas com a transferência de recursos para as instituições realizarem ações eventuais, não ocorrendo de fato um acompanhamento do Estado.

Em síntese, a gestão pública da SESPORT buscou adotar a intersetorialidade como um instrumento para reforçar o modelo gerencial. Identificou-se o estado como financiador das ações, com ênfase na busca de resultados e melhoria da imagem do capixaba (um dos objetivos do PDES 2025).

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NAS AÇÕES DA SESPORT

O processo de descentralização foi descrito como elemento de desenvolvimento no volume 2 “Pesquisa Qualitativa”, como forma de incentivo e melhoria da infraestrutura do Estado em direção aos municípios, aproximando-se da transferência de poder do centro para as unidades mais subalternas, conforme trecho do PDES 2025:

[...] o aumento da eficiência da gestão governamental foi considerado um grande objetivo nesse período. As prioridades citadas neste tema foram buscar sinergia entre governo e iniciativa privada, descentralizar os processos de planejamento, garantindo a sua execução, e discutir as funções estratégicas do Governo (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.2, p. 69).

O princípio de descentralização foi evidenciado no planejamento do Estado, com o objetivo de criar uma estabilidade política. No entanto, no volume 3 “Condicionantes do Futuro” foi destacada que a descentralização mesmo sendo instituída na Constituição Federal Brasileira de 1988, não foi suficiente para garantir experiências concretas que apontassem para a democratização das ações, o que corrobora com a pesquisa realizada por Junqueira; Inojosa e Komatsu (1997) no município de Fortaleza.

A descentralização foi compreendida como elemento para melhoria da qualidade da gestão pública gerencial como perceptível no volume 5 “Cenários Exploratórios” para o Espírito Santo no horizonte 2006-2025:

As poucas melhorias observadas na gestão pública se deram de maneira incremental e descentralizada, de tal forma que o País tem, hoje, áreas ágeis e integradas aos atores da sociedade civil e ao mercado, coexistindo com outras áreas, a maioria, frágeis e emperradas pela burocracia e pela corrupção (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5, p. 115).

A perspectiva de descentralização apesar de ser evidente no PDES 2025, não foi mencionada em nenhum momento no Planejamento Estratégico da SESPORT, o que mostra um distanciamento entre o planejamento do Estado e o da SESPORT. Nas ações políticas da SESPORT analisadas, a descentralização foi mencionada no PCF associada à função do Estado, do município e das federações, na construção do esporte. As responsabilidades foram divididas da seguinte forma:

Estado: Coordenador e financiador do projeto (material esportivo, técnico e pedagógico) para desenvolvimento das atividades [...] Município: Responsável por disponibilizar adequado e com segurança a prática do projeto [...] Mobilizar a integração entre os secretários da área geral (saúde, educação, meio ambiente, cultura, ação social, cidadania entre outras) para acompanhamento e garantia dos serviços às crianças e adolescentes do projeto; Quando possível, viabilizar lanche para as crianças; Manutenção do espaço físico (ESPÍRITO SANTO, 2010a, p. 6-7).

No PCBB, os municípios só receberam o recurso para equipamento esportivo quando não estavam inadimplentes em relação às exigências legais, não se encontravam em débito junto ao órgão da Administração Pública Estadual, e não se encontravam inadimplentes na execução de convênio. Se estavam cientes da legislação vigente referente às licitações e se encontravam cientes das obrigações de prestações de contas (ESPÍRITO SANTO, 2010b).

Assim, o PCBB corresponde a uma ação que trabalha a descentralização na perspectiva gerencial, ao realizar apenas a transferência de recurso do Estado para o município, não existindo, de fato, um planejamento de forma integrada (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

No PEENKA, a descentralização é viabilizada a partir da definição das atribuições de cada âmbito de governo (federal, municipal e estadual). A descentralização política, quando questionada aos gestores entrevistados, foi indicada como um princípio importante para o desenvolvimento das políticas públicas do Estado do Espírito Santo, em consonância com os municípios. Um dos gestores apontou que:

[...] o local de ações do Estado é principalmente o município. Então, ele depende desse processo de articulação e da boa relação com os municípios [...] há a descentralização pública, clara? Há! No processo de convênios, nós tivemos convênios com o governo federal e tínhamos também dentro dos municípios. Nesse caso, há uma descentralização [...] a partir do momento em que você tem ações de começar a identificar qual é o papel do município, qual é o papel do Estado, qual é o papel do Governo Federal (G1).

Outro gestor (G1) fez a diferenciação entre a democratização e a descentralização política, corroborando com a discussão realizada por Nogueira (1997), ao destacar que descentralizar necessariamente não leva a um Estado democrático, conforme trecho a seguir:

[...] democratização é a participação de todos dentro desse processo, e a descentralização é a definição de papéis. O que não está claro é uma coordenação nacional, a legislação nacional deixa muito à vontade, os Estados e municípios na definição de papéis. Tanto que acaba ficando claro que cada um investe aonde aparece mais, e aonde aparece mais é no Esporte de rendimento [...] O Esporte de rendimento quem financia na prática é o governo, quando é financiador, pelo Banco do Brasil o voleibol, quando é financiador pela Eletrobrás o basquete, quando financia a Petrobras o handebol, quando financia a Caixa Econômica a ginástica e o atletismo, os Correios a Natação (G1).

A parceria entre o setor público e privado apontada pelo gestor se aproximou da discussão realizada por Veronez (2005) a respeito da Lei Mendes Thames, nº 7.752/89, quando garantiu o incentivo fiscal às atividades relacionadas com o esporte. Os recursos públicos aplicados nas entidades privadas visam ao desenvolvimento do esporte de rendimento e ao *marketing* comercial.

A descentralização política é uma característica central novas formas de gestão pública, necessária ao desenvolvimento, distribuição de poder e alcance dos objetivos do Estado, conforme trecho da entrevista:

[...] a questão da descentralização é uma forma que o Estado tem, no caso, amplo, falar do Estado, unidade da federação, o poder público, tem de ficar mais próximo das políticas importantes para sociedade. Hoje o esporte, ele é tido como uma oportunidade de ascensão social, de realmente, cidadania, então, é necessária essa descentralização administrativa, para que a gente possa alcançar esses objetivos [...] (G2).

Um dos gestores (G3), de forma semelhante, afirmou que o setor do esporte, a partir da criação da SESPORT, passou a desenvolver políticas descentralizadas, desvinculando-o de outras áreas. De forma geral, os gestores compreenderam que a descentralização no campo do esporte permitiu a criação de uma pasta específica para tratar do setor, com recursos garantidos em leis do Estado, em busca do desenvolvimento e acesso aos direitos, como evidenciado no trecho da entrevista a seguir:

[...] o Esporte tem que ser de participação, educacional e tem que ser de rendimento. Lá no artigo 217, ele diz... é dever do Estado fomentar as práticas formais e não formais como direito de cada um, mas no inciso, ele fala da autonomia das entidades. Então, esse processo de descentralização, fala da responsabilidade dos municípios, mas a lei que rege o esporte trás conflito nessa visão (G1).

Ainda de forma descentralizada, o Estado utiliza o PCBB, de forma padronizada para todos os municípios. O objetivo é disponibilizar 80 campos, com alambrados, grama sintética e iluminação e segundo um dos gestores (G3) já foram inaugurados 35 campos. A perspectiva de descentralização nas políticas públicas da SESPORT teve como elemento chave o desenvolvimento e a modernização das ações, tendendo a um modelo gerencial, conforme apresentado por Paula (2005).

Em uma perspectiva distinta do modelo gerencial encontrado no Estado do Espírito Santo e na SESPORT, defendemos no presente artigo o modelo societal. Um Estado que valorize a intersetorialidade e a descentralização política em uma perspectiva progressista, que de acordo com Junqueira; Inojosa e Komatsu (1997) corresponde a um modelo de participação da sociedade civil, com transferência de poder, competências e recursos, colocando o cidadão no centro das ações políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo permitiu discutir os limites e avanços nos princípios de intersetorialidade e descentralização na gestão pública de esporte e de lazer no Estado do Espírito Santo. O Estado do Espírito Santo, por meio da SESPORT, buscou desenvolver uma gestão pública gerencial, sendo evidente a prioridade ao desenvolvimento de políticas sociais, com características neoliberais e ênfase na vulnerabilidade social.

Percebeu-se que as parcerias tiveram como objetivos a melhoria na eficiência do aparato estatal, a desresponsabilização do Estado na garantia do esporte e do lazer como direito social, o desenvolvimento do setor econômico em detrimento dos setores sociais, culturais, humanísticos etc.

No que diz respeito à identificação das perspectivas e limites da intersetorialidade na SESPORT, os dados apontaram para evidências de ações intersetoriais na perspectiva neoliberal, em busca dos resultados e eficiência da política. A intersetorialidade foi presente no planejamento, sendo evidente a distância entre os gestores que planejam e os que implementam as ações da SESPORT, devido a constante troca de gestores.

No que se refere à descentralização política da SESPORT, verificou-se nos dados, que a articulação, planejamento e distribuição de responsabilidades entre os três âmbitos de governo aconteceram de forma incipiente e simplória. As parcerias existiam apenas para o repasse de verbas, e não como articulação intergovernamental.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4.ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025**. 2006.

_____. **Projeto Novo Estádio Kleber Andrade**. 2008.

_____. **Planejamento Estratégico da SESPORT (2009-2010)**. SESPORT, 2009.

_____. **Projeto Campeões de Futuro**. SESPORT. 2010a.

_____. **Projeto Campo Bom de Bola**. SESPORT. 2010b.

_____. **SESPORT: projetos e ações**. 2011.

FARAH, M.F.S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.18, p.325-343, 2000.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**, Caracas: Unesco. 1997. p. 63-124.

KNOPP, G.; ALCOFORADO, F. Governança Social, Intersectorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas. **REPERE** (Salvador), v.22, p.1-16, 2010.

MASCARENHAS, F. **Lazer como Prática da Liberdade**. 2.ed. Goiânia: UFG, 2004.

NOGUEIRA, M.A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.3, p.8-19, jun./set. 1997.

PAULA, A.P.P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J.A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.40, p.273-288, mar./abr. 2006.

VERONEZ, L.F.C. **Quando o Estado joga a favor do Privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** Tese (Doutorado) – Educação física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: Unicamp, 2005. 386fl.

O presente trabalho foi realizado com apoio da:

- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MEC – Brasil.
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
- Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

Av. Costa e Silva, s/n
Pioneiros
Campo Grande/MS
79070-900