

O Estado, os governos e a administração pública desportiva

Alfredo Silva

O desporto faz parte da vida quotidiana dos europeus e dos portugueses. Na Europa, mais de cem milhões de cidadãos praticam uma actividade desportiva e encontram-se organizados em vários milhares de clubes desportivos, bem como em múltiplas associações e federações. Em Portugal, mais de quatrocentos mil cidadãos praticam desporto ao nível das federações desportivas e cerca de um milhão e novecentos mil fazem-no enquadrados por outras estruturas ou a título individual.

O desporto, nos nossos dias, constitui um instrumento que mais do que nenhum outro, pode contribuir para a formação da identidade nacional e, graças às suas capacidades em termos pedagógicos, de saúde e de integração, constitui um fenómeno cultural e social com uma importância cada vez mais evidente e reconhecida quer para a vida das pessoas, dos municípios, das regiões, quer ainda dos Estados.

Falar de desporto, do Estado, dos governos e da administração pública desportiva em Portugal, é falar principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas após o regime democrático de Abril de 1974.

Pretende-se com esta reflexão expor a situação do desporto nacional enquanto área social sujeita às influências dos ciclos governativos e das actividades da administração pública desportiva central.

Os resultados do sistema desportivo – desporto português

Antes de mais, importa observar a visão que o Estado tem sobre a finalidade do desporto português. Interessa apreciar o que se pretende fazer com o sistema desportivo português. Quais as metas que o desporto deve perseguir e atingir? Afinal, o que é que os portugueses aspiram para o desporto português? O que desejam para o desporto em Portugal? Para si, para as suas famílias, para os seus filhos e para o país. Ou seja, após 31 anos de Abril, qual a visão do Estado, enquanto representante dos cidadãos, para construir um futuro desportivo melhor?

Quais os resultados que, no período de 8 anos, se esperam que venham a ser gerados pelo desporto português?

Não apenas os resultados desportivos das competições, em sentido estrito, mas os resultados do sistema desportivo. Ou seja, para que níveis desejamos que a situação desportiva de Portugal melhore?

Quais as condições de prática desportiva que desejamos ver melhoradas para garantir uma maior participação de todos os cidadãos?

Como assegurar a todos os jovens a possibilidade de beneficiarem de programas que desenvolvam as suas aptidões desportivas de base?

Quais os obstáculos que queremos ver removidos e quais as acções e programas que reclamamos ver implementados que estimulem e possibilitem uma prática desportiva regular?

Os resultados, poderão ser:

- Alcançar resultados desportivos internacionais pelos praticantes desportivos portugueses e selecções nacionais, em campeonatos da Europa e do Mundo, que correspondam a 20 classificações até ao 3.º lugar;
- Obter 6 medalhas para Portugal nos Jogos Olímpicos;
- Organizar em Portugal, em cada 2 anos, 10 grandes eventos desportivos.
- Construir 10 piscinas cobertas de 50 metros de comprimento;
- Melhorar as qualificações profissionais dos treinadores portugueses, em que 60% dos treinadores em actividade seja titular do grau III;
- Aumentar o número de pessoas que pratica desporto de forma regular, para 30%;
- Aumentar para 10.000, o número médio de espectadores por jogo de futebol da 1.ª Liga.

Estes sete objectivos são todos legítimos. São válidos. Racionais. Serão defensáveis. Assim como outros quaisquer, que possam ser estabelecidos o serão.

Os governos, com a legitimidade que lhes assiste, definem as linhas de intervenção, as opções prioritárias, bem como os objectivos a atingir, através da aplicação das políticas que constam dos seus programas.

É para atingir esses objectivos que os eleitos deverão trabalhar. São para essas metas que devem mobilizar todos os elementos do sistema a dar o seu contributo. São nesses domínios que os governantes eleitos deverão, no tempo próprio, demonstrar os resultados alcançados.

Só os resultados alcançados servirão para realizar a “prova-dos-nove” da política desportiva. Sem a “prova-dos-nove” realizada não é possível tirar conclusões sobre a adequação das políticas e a boa governação.

Não nos interessam resultados quaisquer. Por acção ou omissão, o sistema desportivo, naturalmente, gerará resultados. O que interessa é: comparar os objectivos fixados com os resultados obtidos. Como se sabe, se os governos não fixarem objectivos mensuráveis e susceptíveis de serem avaliados, todo e qualquer resultado que for obtido irá servir e satisfazer.

Não é admissível que os portugueses se satisfaçam com quaisquer resultados. Devemos ficar satisfeitos quando os resultados intencionalmente planeados foram efectivamente alcançados.

Os resultados esperados pelos governos

Após 33 anos de Abril e 21 anos de adesão à então Comunidade Europeia, o país mudou e mudou profundamente. Para melhor, sem dúvida. Hoje o país dispõe de mais e modernas instalações desportivas, sejam elas piscinas, pavilhões, grandes campos, estádios, pistas de atletismo e pequenos campos. Dispõe de maior número de técnicos e treinadores com melhores qualificações. Dispõe de mais e melhores regulamentos e normas desportivas. Dispõe de dirigentes e gestores com mais competências. Tem projectos de investigação aplicada ao desporto. Tem melhores resultados desportivos nas competições internacionais.

Para além destas melhorias, uma coisa é certa: subsistem ainda um conjunto de problemas por resolver, e estamos convictos de que é possível resolvê-los: no domínio da actividade desportiva infanto-juvenil, da formação desportiva nas escolas, dos índices de prática desportiva, da detecção, apoio e preparação de jovens talentos, de uma rede integrada de infra-estruturas desportivas e espaços para o desporto que esteja verdadeiramente disponível para as organizações desportivas e para os

cidadãos. Mas estas dificuldades e os receios sobre o futuro são em grande parte da nossa responsabilidade. Achámos que estávamos dispensados de definir uma estratégia para o desenvolvimento do desporto do país.

Atentos aos compromissos e propostas inscritas nos Programas dos Governos, não é possível encontrar sinal de “resultado” previsto. Ao relermos esses programas não é objectivamente verificável aquilo que se espera que o desporto português venha a realizar. Não é verificável a situação desportiva que devemos ter no termo do mandato, ou daqui a 10 anos.

Nos Programas dos Governos e nas Grandes Opções do Plano não são explicitadas as metas a alcançar, não são fixados objectivos mensuráveis. São formuladas propostas e exercícios cujos resultados finais nunca se conhecerão. E, sem resultado final não se poderá realizar a “prova-dos-nove”, circunstância que, invariavelmente, dá imenso jeito.

A estabilidade dos governos

Para além da análise do conteúdo das propostas de intervenção, importa atender às condições de exercício da governação, bem como ao tempo em que os titulares do governo exerceram os respectivos cargos. Cumprir o mandato é uma condição de base indispensável para que qualquer governo tenha a possibilidade de desenvolver as propostas e programas de acção.

O governo deve exercer o seu papel: os políticos escorarem a sua acção à fixação dos resultados a alcançar e ao controlo da sua concretização, deixando de interferir na esfera de gestão da administração. Os responsáveis pela administração pública devem ter prioridades e objectivos bens claros previamente definidos pelos políticos. Estes pressupostos, aparentemente, não levantam dúvidas, mas aqueles que estiveram envolvidos na prática, dificilmente reconhecem que são aplicáveis à realidade.

No plano da estabilidade dos governativa, a história recente caracteriza-se por sucessivas mudanças resultantes de prematuras interrupções de governo, a que acresce as alterações frequentes dos seus membros.

As repetidas substituições dos titulares da pasta do desporto e as modificações das estruturas internas dos governos foram causas implacáveis que levaram à

descontinuidade das acções e à paralisia das medidas, e consequentemente à intermitência na implementação das políticas. Este foi um dos quadros que condicionou o desenvolvimento do desporto em Portugal.

Ao nível dos governos do pós 25 de Abril podemos separar a situação, em dois grandes períodos. O período antes da Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 e o período pós constitucional. Ou seja, o primeiro período que durou cerca de 2 anos, 1974-1976, e o período constitucional que até aos nossos dias já conta com 31 anos e dezassete governos, dos quais apenas três concluíram os mandatos para os quais foram eleitos.

No período até à aprovação da Constituição da República Portuguesa, a forte instabilidade governativa foi a característica distintiva. Em dois anos vigoraram seis governos provisórios e sete ministros responsáveis pela área do desporto. Cerca de um ministro por cada três meses. Foram titulares da pasta do desporto três secretários de estado. Neste período foram responsáveis pela administração pública desportiva dois directores gerais. Saídos do regime anterior e entrados no regime democrático, o quadro político foi marcado por ciclos de alta rotatividade de governos e de numerosas interrupções no plano das lideranças governamentais da área do desporto.

Após a Constituição da República aprovada, desde 25 de Abril de 1976 até à data (Dezembro de 2007) decorreram 31 anos e 8 meses, período que corresponde à vigência dos governos constitucionais. Para melhor se analisar os ciclos governativos dividimos este tempo em cinco períodos distintos.

O primeiro período corresponde à vigência dos primeiros governos constitucionais. Ou seja, do 1.º governo até ao 9.º governo constitucional, que equivale a 9 anos e meio (Abril de 1976 a Novembro de 1985). Neste período observamos nove governos, com uma duração média de um ano cada. Conhecemos onze ministros responsáveis pela área do desporto, o que em termos médios corresponde a um ministro em cada dez meses, seis secretários de estado e cinco directores gerais responsáveis pela administração pública desportiva. Foi o período constitucional com a mais elevada rotatividade de governos e titulares da pasta do desporto.

O segundo período desde o 10.º até ao 12.º governo constitucional corresponde a cerca de 10 anos (Novembro de 1985 a Outubro de 1995), registamos a vigência de três governos, dois dos quais cumpriram o mandato por inteiro. Apesar desta estabilidade aparente, registamos a substituição por cinco vezes dos ministros que tutelaram a área do desporto, facto que revela o quadro de fragilidade em que a pasta do desporto foi exercida. Regista-se também dois secretários de estado e dois responsáveis pela administração pública desportiva. Este período, embora com maior estabilidade ao nível dos governos, no plano ministerial não foi diferente dos anteriores, manteve a elevada rotatividade dos responsáveis políticos pela área do desporto.

O terceiro período compreende o 13.º e o 14.º governo constitucionais e corresponde a cerca de 6 anos e meio (Outubro de 1995 a Abril de 2002). Neste período observamos dois governos e cinco ministros responsáveis pela área do desporto, o que em termos médios, corresponde a um ministro em cada quinze meses, três secretários de estado e dois responsáveis pela administração pública desportiva. Repete-se a história: dois governos e cinco ministros. Reproduzem-se os efeitos: desvios e descontinuidades na aplicação das políticas.

O quarto período abrange o 15.º e o 16.º governo constitucionais e corresponde a cerca de três anos (Abril de 2002 a Março de 2005). Neste período observamos dois governos, dois ministros responsáveis pela área do desporto, um secretário de estado e dois responsáveis pela administração pública desportiva. Mantêm-se as condições: três anos, dois governos e dois ministros.

O quinto período teve início com a entrada em funções do actual governo (Março de 2005). Conta com 2 anos e 9 meses de vigência, integra um ministro responsável pela área do desporto e um secretário de estado. O período já conheceu dois responsáveis pela administração pública desportiva.

Em matéria de duração da acção governativa, até ao início de funções do 17.º governo constitucional, podemos observar durante os 29 anos do período, a existência de dezasseis governos constitucionais. Em média cada governo vigorou por um período de 22 meses. Este tempo foi um tempo demasiado curto para aplicar e acompanhar as

medidas e acções que o desporto português reclamava. Destes dezasseis governos, apenas três (20%) completaram o mandato para o qual foram eleitos. Enquanto dez governos (63%) tiveram uma duração inferior a 2 anos de mandato, indicador que manifesta uma instabilidade governativa elevada. Como efeito, e ainda com maior relevância assistimos à conseqüente instabilidade nos respectivos titulares das pastas. O país apenas dispôs de estabilidade ao nível dos governos em três momentos, durante o 11.º, 12.º e 13.º governos (de 1987 a 1999), contudo esta estabilidade de 12 anos não beneficiou o desporto, porque efectivamente não se traduziu em estabilidade para a pasta do desporto. A estabilidade dos governos não ajudou os ministros responsáveis pelo desporto. Neste período de 12 anos foram titulares da pasta seis ministros, o que corresponde a um ministro em cada 2 anos.

Quadro 1: Duração dos Governos Constitucionais, do I ao XVI, 1976-2005

Tempo de duração do Governo	Governo Constitucional	N.º de Governos	(%)
4 Anos (completou o mandato)	XI, XII, XIII	3	19%
3-4 Anos	-	0	0%
2-3 Anos	IX, XIV, XV	3	19%
1-2 Anos	I, VIII, X	3	19%
Menos de 1 Ano	II, III, IV, V, VI, VII, XVI	7	44%
Total de Governos		16	100%

Como grande conclusão importa referir que, não dispondo do tempo necessário, quer os governos, quer os titulares governamentais, não é possível implementar os programas, acompanhar as acções, assegurar a continuidade e avaliar as políticas para o desenvolvimento do desporto de Portugal.

Sem o tempo exigido para produzir efeitos, na área das políticas sociais, não se podem esperar resultados. As políticas requerem e obrigam a um período de lançamento, a um período de desenvolvimento e a um período de obtenção ou visibilidade de resultados. Mas para que isso aconteça é necessário e indispensável um ingrediente: tempo. Tal como as plantas, as políticas e programas necessitam de tempo de aplicação para se desenvolverem e darem frutos. Também na política é necessário tempo. É obrigatório assegurar a continuidade das acções, de modo a que possam produzir os resultados necessários.

Outros dirão: apesar disso, foi possível obter certos resultados! Com certeza que sim. Mas em nossa opinião, foram principalmente à custa da aprendizagem e do crescimento natural e fisiológico do sistema desportivo do que à custa dos efeitos das políticas públicas dos governos.

Em síntese, sem tempo de aplicação, as políticas e os programas públicos não poderão gerar os resultados esperados. Com a rotatividade de governos e a intermitência, em especial dos titulares pela área do desporto, o país não teve as condições governativas necessárias para melhorar substancialmente a sua situação desportiva.

A estratégia e a estrutura da administração pública desportiva central

Sempre pensámos que numa organização a estrutura devia seguir e apoiar a estratégia, e é verdade. No entanto, quanto mais reflectimos e vivemos sobre isso, mais nos convencemos de que o desafio de desenvolver uma estratégia é imensamente afectado pelas realidades organizativas. Para além dos desafios e problemas externos que devemos dar resposta, também o âmbito interno levanta desafios formidáveis na altura de preparar e implementar uma estratégia para executar um programa e concretizar certos objectivos. Há muitos factores internos que limitam ou impedem que os directores e responsáveis formulem as estratégias idealizadas e adoptem escolhas adequadas.

Embora seja um exercício entre a teoria e a prática, a verdade é que os governos, de entre outras iniciativas, através da legislação publicada definem metas, fixam o resultado final a obter, mas também, na maior parte dos casos, estabelecem os caminhos e determinam os procedimentos a realizar.

Cabe depois à administração pública desportiva executar as acções e operacionalizar a concretização desses objectivos. Em muitos casos, o que temos assistido é à incapacidade das estruturas e órgãos da administração realizarem aquilo que lhes é legalmente determinado. Os órgãos ou departamentos não estão preparados para executar as funções que lhe foram impostas. Tomemos o exemplo das fiscalizações aos espaços de jogo e recreio, vulgarmente designados parques infantis. A lei

determinou em 1997 a realização dessas fiscalizações e na administração pública desportiva não teve lugar qualquer preparação para o efeito.

Outro exemplo decorreu no âmbito da responsabilidade técnica pelas instalações desportivas abertas ao público e actividades aí desenvolvidas. Através da legislação foi endereçada à administração pública desportiva em 1999 a realização de fiscalizações, sem que ela tivesse as aptidões para responder ao objectivo e alcançar os resultados previstos nesse diploma.

Perante a necessidade de ser estabelecida uma estratégia para alcançar os objectivos da lei, a realidade demonstrou nestes dois domínios, que a estrutura da organização condicionou forte e decisivamente a obtenção de resultados.

Apesar de actualmente estar definida a declaração de missão da administração pública desportiva central, que consiste em: apoiar a definição, execução e avaliação da política pública do desporto, promovendo a generalização da actividade física, bem como o apoio à prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, o que importa relevar, nos exemplos acima, é que a estrutura da administração não estava preparada para responder satisfatoriamente ao que lhe foi legalmente imposto. Encontrava-se desprovida de técnicos que detivessem as competências, os conhecimentos e o saber fazer específico indispensável para realizar aquelas actividades. Não possuía a tecnologia requerida para a realização do que lhe foi determinado.

O ímpeto hiperprodutivo de legislação que caracteriza a generalidade dos governos levou a um alargamento pouco reflectido e racional das actividades e funções que o Estado veio a acolher, e que, conseqüentemente a administração pública teve de executar. Em alguns casos, e o desporto foi um deles, este alargamento das funções do Estado, correspondeu posteriormente à procura de estruturas organizacionais dotadas de mais autonomia, que pudessem responder com mais eficácia àquilo que eram as novas actividades. Em concreto, assistimos à criação de Institutos Públicos, assumindo esta opção uma orientação de modernização da estrutura da administração pública. No caso do desporto em 1997 transitou-se de um para três Institutos, foi extinto o Instituto do Desporto (INDESP) e criados o Instituto Nacional do Desporto (IND), o Centro de Estudos e Formação Desportiva (CEFD) e o Complexo de Apoio às

Actividades Desportivas (CAAD). Globalmente, a título de exemplo, o número de Institutos Públicos cresceu cerca de 343% em 15 anos. Em 1985, período em que teve início a reforma de orientação gestonária, existiam 22 Institutos Públicos e no ano 2000 este número ascendia a 328 Institutos Públicos (Araújo, J. F., 2005).

Após uma expansão, vem uma retracção. Em 2003 e 2007 foram dados três passos atrás para corrigir o exagero. De três Institutos passou-se para um; e o Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP, IP) viu desaparecer da sua estrutura dois subdirectores gerais, um director de serviços e treze chefes de divisão, sob o chapéu do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, designado por PRACE, com o objectivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos e obter ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização.

Depois de observarmos as características dos ciclos governamentais atendemos agora à administração pública desportiva central e às características das estruturas de execução das políticas e dos programas para o desenvolvimento. Deparemo-nos um pouco sobre o formato e a estrutura das diferentes administrações públicas desportivas, nomeadamente ao nível central, enquanto sistema de órgãos e serviços do Estado que se propõem assegurar a satisfação das necessidades colectivas em matéria de prática desportiva.

Desde 1974, até aos dias de hoje, cerca de 33 anos após Abril, podemos identificar cinco períodos em que se observaram alterações orgânicas no modo como a administração pública desportiva foi concebida e implementada para exercer as suas funções.

Desde finais de 1974 até Abril de 1993 decorreu o período mais longo em que durante 18 anos, a Direcção Geral dos Desportos (DGD) foi a face da administração pública desportiva central. Durante este ciclo a administração foi dirigida por cinco responsáveis. Desde o Prof. Reis Pinto que dirigiu a administração por um período sensivelmente de 1 ano, até ao período mais longo de 9 anos e 4 meses em que foi director geral o Prof. Mirandela da Costa. Outros dirigentes exerceram o cargo por períodos mais curtos de 2 a 3 anos. Ao nível dos departamentos observou-se na DGD a existência de um director geral, um subdirector geral, três directores de serviços e

sete chefes de divisão, o que totaliza doze cargos de chefia. Ao nível distrital/regional as actividades da DGD eram apoiadas por dezoito delegações distritais, cada uma chefiada por um delegado distrital. Esta administração conviveu e executou as políticas desportivas de onze governos constitucionais (1976-1993), e de nove ministros responsáveis pela área do desporto.

Em 1993 a administração pública desportiva central sofreu a primeira grande alteração após o 25 de Abril. Iniciou-se um segundo período que decorreu de Abril de 1993 a Março de 1997, onde o Instituto do Desporto (INDESP) foi a entidade de cúpula durante 4 anos, tendo sido dirigida por três presidentes. Desde o Prof. Mirandela da Costa durante 2 anos e 3 meses até ao Dr. Pedroso de Almeida e ao Dr. Vasco Lynce durante 10 meses cada um. Ao nível dos departamentos registou-se a existência de um director geral, dois subdirectores gerais (mais 1 que a estrutura anterior), oito directores de serviços (mais 5) e sete chefes de divisão (igual), o que totaliza dezoito cargos de chefia (mais 6). Ao nível distrital/regional assistiu-se ao desaparecimento dos serviços das delegações distritais, passando apenas a servir o INDESP cinco delegados regionais (menos 13). Mais tarde, em 1995, emendou-se a mão. Alterou-se a lei orgânica do INDESP e os treze delegados distritais que em 1993 tinham desaparecido da estrutura do INDESP renascem e foram de novo refundados. Ou seja, em 2 anos, passaram de prescindíveis a indispensáveis. Em termos governamentais este período coincide a transição de dois governos de orientações opostas: durante a segunda metade do 12.º governo e a primeira metade do 13.º governo constitucional. Os três presidentes desta administração trabalharam, durante 4 anos, com dois ministros e dois secretários de estado.

Um terceiro período teve a duração de 6 anos e decorreu desde Abril de 1997 até Junho de 2003. Iniciou-se com a fragmentação da administração pública desportiva central. Um Instituto, o INDESP, deu origem a três Institutos: o IND, o CEFD e o CAAD. O IND foi dirigido por três responsáveis distintos, tendo o período mais longo sido realizado pelo Dr. Manuel Brito com 2 anos e 10 meses. Ao nível dos departamentos da administração pública observou-se a existência de três directores gerais (mais 2 que a estrutura anterior), um subdirector geral (menos 1), sete directores de serviços (menos 1) e oito chefes de divisão (mais 1), o que totaliza dezanove cargos de chefia (mais 1). Ao nível distrital/regional manteve-se a estrutura de vinte delegados e

subdelegados distritais. Este período coincidiu com a transição de três governos de orientação diferenciada. Decorreu durante a segunda metade do 13.º governo, toda a vigência do 14.º governo, que não completou o mandato, tendo governado apenas 2 anos e meio e o primeiro ano do 15.º governo, que também não completou o mandato tendo durado 2 anos e 3 meses. Os três responsáveis pela administração do IND conviveram, durante os 6 anos do período, com cinco ministros e quatro secretários de estado. Registe-se a instabilidade vivida neste período em que os governos eram incapazes de cumprirem os mandatos, factor que se reflecte ao nível dos dirigentes da administração através da adopção de posições defensivas e prudência nas intervenções.

Em Junho de 2003 iniciou-se outro período, com a duração de 4 anos. Foi criado o Instituto do Desporto de Portugal (IDP) que permaneceu até Maio de 2007. O IDP foi dirigido por dois presidentes, o Dr. José Manuel Constantino e o Dr. Luís Sardinha, por períodos de 2 anos e 1 mês e 1 ano e 9 meses respectivamente. Ao nível dos departamentos regista-se a existência de um director geral (menos 2 que a estrutura anterior), três subdirectores gerais (mais 2), seis directores de serviços (menos 1) e doze chefes de divisão (mais 4), o que totaliza vinte e dois cargos de chefia (mais 3). Ao nível distrital/regional serviram o IDP dezoito responsáveis, tendo-se retomado a nomenclatura de delegados distritais que vigorou até 1993. No plano governamental, esta administração pública coincidiu novamente com a transição de três governos de orientações opostas, ou seja, vigorou durante a segunda metade do 15.º governo, toda a vigência do 16.º governo, que durou oito meses e a primeira metade do 17.º governo constitucional que se encontra actualmente em funções. Os 2 responsáveis pela administração, nos 4 anos do período, conviveram com três ministros e dois secretários de estado.

Desde Junho de 2007 até aos nossos dias a administração pública desportiva central é constituída pelo Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP, I.P.) Ao nível dos departamentos observa-se um director geral, dois subdirectores gerais (menos 1 que a estrutura anterior), cinco directores de serviços (menos 1) e 12 chefes de divisão (igual), o que totaliza vinte cargos de chefia (menos 2). Ao nível distrital/regional servem o IDP, I.P. cinco delegados regionais. Embora com um governo de orientação distinta, 14 anos depois, retomou-se a decisão similar à tomada em 1993: dispensar a

figura dos delegados distritais. Foram considerados elementos sem utilidade para a execução da política desportiva, a nível distrital. Estas alterações decorrentes do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) fizeram emagrecer em quinze cargos de chefia a estrutura da administração pública desportiva central e regional.

Em jeito de apreciação final, no período de 17 anos (1976-1993) até à criação do INDESP, a administração pública desportiva, teve uma única estrutura de base, a DGD, embora com algumas alterações internas, tal como ao nível da medicina desportiva. Foi dirigida por cinco directores gerais, durante onze governos e nove ministros responsáveis pelo desporto.

No período pós INDESP (1993-2007) decorreram 14 anos nos quais a estrutura da administração pública foi por três vezes profundamente alterada. Com avanços e retrocessos, desde um Instituto, em 1993, o INDESP; até três Institutos, em 1997, o IND, o CEFD e o CAAD; para voltar de novo, em 2003, a um Instituto e; em 2007, um Instituto sem treze delegações distritais. Este período foi o que teve maiores mudanças: os seis responsáveis pela administração pública trabalharam com seis governos e dez ministros.

As profundas transformações reflectiram-se em vários planos: a mudança do vértice estratégico, a alteração e contra-alteração dos serviços regionais desconcentrados, a modificação do local de trabalho de muitos funcionários, as frequentes mudanças de denominação, as alterações ao nível da cultura da organização, para afinal de contas, se proceder à concentração dos três institutos num só, e sem delegações distritais, tal como o INDESP em 1993.

A configuração do quadro da estrutura da administração pública não deixa outra conclusão que não seja a resultante da permanente alternância e intermitência dos titulares governamentais, investidos do impulso neurótico de mostrar trabalho. De imediato, os responsáveis do governo atiraram-se para modificar o que encontraram: em primeiro lugar alterar a estrutura da administração pública, que é aquela que está mais por perto e cuja tarefa lhes parece mais fácil. A alta rotatividade dos titulares governamentais não é o melhor ingrediente para obter resultados. O melhor requisito é a aplicação continuada das medidas certas. Para isso é preciso tempo e estabilidade

dos programas de acção, que foi exactamente aquilo que faltou a todas as administrações.

As políticas públicas

Nos termos constitucionais, ao Estado compete executar um conjunto de incumbências destinadas à promoção da prática e difusão do desporto. Incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e clubes desportivos, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto.

Para além desta incumbência constitucional a Carta Europeia do Desporto, aprovada na Grécia, em Rhodes, em 1992 pelos ministros europeus responsáveis pelo Desporto, incita os governos, com vista à promoção do desporto, a tomarem as medidas necessárias para dar a cada indivíduo a possibilidade de praticar desporto, nomeadamente:

- a) Assegurar a todos os jovens a possibilidade de beneficiar de programas de educação física para desenvolver as suas aptidões desportivas de base;
- b) Assegurar a cada um a possibilidade de praticar desporto e de participar em actividades físicas e recreativas num ambiente seguro e saudável; e em cooperação com os organismos desportivos apropriados;
- c) Assegurar a quem manifestar tal desejo e possuir as competências necessárias, a possibilidade de melhorar o seu nível de rendimento e de realizar o seu potencial de desenvolvimento pessoal e/ou de alcançar níveis de excelência publicamente reconhecidos.

Nos termos dos textos anteriores é ao Estado que cabe, em primeiro lugar, assegurar a realização daqueles fins mediante a execução de políticas.

As políticas públicas compreendem o conjunto de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as actividades governamentais associadas à garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar resposta a uma determinada necessidade ou procura. Constituem todas as acções de governo, divididas em actividades directas de produção de serviços pelo próprio Estado e em actividades de regulação dos operadores do sistema ou dos agentes económicos.

Sendo os governos responsáveis pela implementação de políticas públicas para o desporto com vista a dar satisfação às necessidades e aspirações dos cidadãos e organizações, em matéria de prática desportiva, uma pergunta deve ser formulada.

Devem os cidadãos e organizações ter conhecimento dos resultados dessas políticas públicas?

Dependentes e amedrontadas pelo poder político, as organizações desportivas não estão em condições para reclamarem a visibilidade dos resultados das políticas públicas. Os cidadãos, individualmente, não têm possibilidade de se fazer ouvir.

Apesar destas circunstâncias, há uma importância social e económica fundamental de se conhecerem os resultados das políticas públicas adoptadas. Há um interesse político elementar, que é de ordem democrática. Ao implementar políticas públicas, o governo gasta dinheiro que não é seu, mas do contribuinte. Assim, a avaliação de políticas públicas é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos que são públicos. Do ponto de vista do cidadão, a avaliação permite o controle social sobre o uso de recursos que são, em última instância, da sociedade. Deste modo se justifica e fundamenta a básica necessidade de ser promovido o público conhecimento dos resultados das políticas públicas para o desporto que os governos decidiram implementar.

A propósito, a recente Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto, Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro, no seu capítulo II, enumera as seis políticas públicas para o desporto:

1. Promoção da actividade física;
2. Desenvolvimento do desporto;
3. Política de infra-estruturas e equipamentos desportivos;
4. Carta Desportiva Nacional;
5. Investigação;
6. Cooperação internacional.

É elementar e pertinente que, desde já, se torne público quais são os resultados que se pretendem alcançar com cada uma destas políticas públicas.

Para além da necessidade de serem realmente implementadas, estas políticas públicas para o desporto, carecem muitas vezes de avaliação. Deverá ser medido o grau de

cumprimento dos resultados obtidos. E como os cidadãos esperam eficiência, deverão também ser divulgados os recursos empregues.

Não basta declarar intenções, na área social, na qual o desporto de inclui, a implementação é decisiva. A maioria dos fracassos coleccionados pelos governos na adopção de políticas desportivas deve-se à fase de implementação. A formulação tem sido notável, mas é no domínio da implementação e, com maior gravidade, no da avaliação que se verificam as fragilidades.

Ao nível das políticas públicas é de relevar que os indicadores referentes à taxa de participação desportiva não têm registado nos últimos anos quaisquer melhorias. Será necessário avaliar as políticas? Será adequado implementar políticas mais acertadas para concretizar esse objectivo? A avaliação fornece informações para a promoção de correcções, a fim de eliminar, manter ou incrementar determinadas acções da política.

A taxa de participação desportiva, em 1998, era de 23%. Quer isto dizer que 23 em cada 100 portugueses, entre os 15 e 74 anos, afirmava praticar desporto ou uma actividade física. Da comparação deste indicador com o registado no outro estudo, realizado 10 anos antes (1988), pode concluir-se que se verifica uma estagnação da participação desportiva dos portugueses. Ou seja, no período de 10 anos, a percentagem de cidadãos que afirmou praticar desporto não aumentou (Marivoet, M. 2001).

Mais recentemente, em 2004, no âmbito Eurobarómetro, a pedido da Comissão Europeia foi realizada uma sondagem dirigida pela Direcção Geral da Educação e Cultura sobre “Os Cidadãos da União Europeia e o Desporto”, na qual se registou, para a sociedade portuguesa um resultado de 22% que correspondeu aos portugueses, com mais de 15 anos, que afirmaram praticar desporto pelo menos uma vez por semana; e 73% dos portugueses disseram não ter qualquer prática desportiva, sendo estes valores os piores da União Europeia.

Decorridos 19 anos (1988-2007) sobre o primeiro estudo dos hábitos desportivos da população portuguesa, torna-se necessário compreender, com propriedade e fundamento, as razões destes resultados.

Avaliar as políticas é medir os seus resultados. Cada vez mais, a eficácia é importante em política (até por exigências económicas do actual contexto europeu, e global). Ora,

nas políticas sociais, e no desporto também, a eficácia deve ser medida em função da produção de resultados.

Na implementação das políticas públicas o maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos - federações desportivas/Comité Olímpico de Portugal - foram algumas iniciativas que, nos últimos anos, ganharam maior desenvolvimento e consolidação. Tomemos o exemplo do alcance da medida de ter sido transferida da administração pública desportiva para o Comité Olímpico de Portugal a gestão (planeamento, execução e avaliação) do Projecto Olímpico Pequim 2008. À administração pública desportiva central cabe a tarefa de acompanhar, financiar e avaliar o grau de concretização dos objectivos contratualmente fixados.

Em Portugal não gostamos de avaliações! A inexistência de avaliações rigorosas das políticas públicas, programas de desenvolvimento ou meras iniciativas públicas dá imenso jeito a quem as decide. Favorece um clima de impunidade intelectual que permite aos decisores anunciarem bondosos e generalíssimos objectivos, consumirem os recursos que estão disponíveis e implementarem aquilo que for possível. Sem avaliações rigorosas, engrossarão as operações de propaganda por parte daqueles que estão no governo.

A avaliação de programas governamentais, de forma rigorosa e cientificamente fundamentada, não só é possível, como existe há mais de 30 anos, designadamente na área das políticas sociais de combate à pobreza e no domínio da educação.

Estamos convictos de que o modo de fazer política desportiva tenderá, também, a alterar-se: será necessário começar a fixar objectivos claros e mensuráveis para os diferentes programas, de modo a que, durante e após a sua implementação, os resultados obtidos possam ser monitorizados e avaliados.

Como os recursos são escassos e os programas e políticas não se julgam pela generosidade das suas intenções, seria prudente criar previamente um observatório para a avaliação dos programas desportivos públicos. Seria adequado criar e fazer funcionar esse observatório de modo que sejam publicitados relatórios, com a periodicidade adequada, nos quais, com transparência técnico-científica e democrática,

os resultados obtidos e os recursos dispendidos fossem efectivamente do conhecimento da população portuguesa e dos operadores do sistema desportivo.

Só quando os governos forem chamados à responsabilidade pelos cidadãos e pelos operadores do sistema desportivo é que irão melhorar a qualidade das políticas públicas para o desenvolvimento do desporto. Como a generalidade dos cidadãos não se interessa e não têm voz, e as principais organizações do sistema desportivo estão deslumbradas pelo financiamento do próprio governo, o país tem as políticas que merece.

Integração das políticas e os níveis da administração pública desportiva

Um dos obstáculos que temos observado na implementação das políticas públicas para o desporto é a reduzida integração e perfusão dessas políticas nos vários níveis da administração pública.

Entre as declarações de intenções dos governos ou entre o anúncio de uma qualquer medida e a intervenção local do município ou da freguesia reside um desalinhamento formidável.

Para ilustrar a nossa ideia tomemos os seguintes exemplos:

O Programa do XVII Governo Constitucional regista, entre outros compromissos: criar um Programa Nacional de Desporto para Todos e desenvolver um Programa Nacional Integrado de Infra-estruturas Desportivas.

As Grandes Opções do Plano para 2005-2009, a este respeito, referem como actuações do governo: iniciar o Programa Nacional de Desporto para Todos e iniciar o Programa Nacional Integrado de Infra-estruturas Desportivas.

As Grandes Opções do Plano para 2007, referem com actuações: implementar o Programa Nacional de Desporto para Todos e implementar o Programa Nacional de Infra-estruturas Desportivas.

As Grandes Opções do Plano para 2008, referem: prosseguir a implementação do Programa Nacional de Desporto para Todos e do Programa Nacional de Infra - Estruturas Desportivas.

Ou seja, entre as declarações dos governos e os programas preparados para serem executados vai um oceano de distância. Temos a convicção de que os operadores, sobretudo os públicos, aos quais se pede a execução em concreto desses programas, deles não têm conhecimento, ou tendo-o, não manifestam ter incorporado a prioridade de colaborar na sua execução.

Recorrentemente temos o problema da implementação das políticas. É obrigatória uma continuidade na aplicação dos programas das políticas públicas. Continuidade no tempo, mas também uma continuidade em profundidade e transversalidade: envolvimento desde o topo do governo e de outras áreas da governação até ao último órgão do filamento terminal do Estado: a freguesia; para só falar no sector público.

Devido à natureza das ligações da actividade desportiva com outros sectores da sociedade e respectivas políticas – educativa, turismo, trabalho, ambiente, ordenamento do território, administração interna etc., boa parte das medidas e acções da política dos outros sectores influencia consideravelmente a política desportiva e os resultados que se pretendem para o desporto em Portugal. Esta realidade obriga a um maior esforço de articulação e coordenação horizontal.

Temos a noção de que as entidades públicas, em primeira linha, deveriam cooperar intensamente na execução das acções das políticas públicas do desporto. O que vemos na maior parte dos casos é que essas entidades públicas estão indiferentes, não estão envolvidas, não se encontram verdadeiramente cooperantes e orientadas para a concretização, em conjunto, das grandes opções nacionais que os governos formulam. Ou seja, não partilham, pelo menos uma parte considerável, dos diferentes objectivos.

Decorridos 3 anos após a implementação de políticas públicas, das 4.259 freguesias existentes em Portugal, quantas mobilizam recursos e vontades para contribuir para a concretização das finalidades do Programa Nacional de Desporto para Todos?

Quantos municípios, dos 308 existentes em Portugal, cooperam activamente e estão associados à dinamização local do Programa Nacional de Desporto para Todos?

Quantos projectos, de carácter supra municipal, resultantes da manifestação da vontade dos municípios, em matéria das políticas públicas de promoção da actividade física, podemos realmente contabilizar?

Quantas comunidades intermunicipais - pessoas colectivas de direito público com atribuições na área do desporto - convergem e estão implicadas na concretização dessas mesmas finalidades?

Quantos municípios e freguesias estão informados da existência da política pública: Programa Nacional de Infra -Estruturas Desportivas? Quantos conhecem os seus objectivos? E a sua estratégia? Quantos sabem como devem proceder para ajudar à concretização dos objectivos do programa?

Na resposta a estas questões, e a outras do mesmo tipo, podemos encontrar os motivos que levam a que efectivamente não haja qualquer conveniência dos governos em fixar objectivos mensuráveis para políticas públicas de desenvolvimento do desporto em Portugal. Sem responsabilidades e sem responsáveis é normalmente como tudo acaba.

A lógica dos responsáveis pelos governos é dar nas vistas e agradar ao maior número de pessoas que votam. É tornar as pessoas dependentes, gratas e reverentes. É utilizar o poder e o mando para manietar a sociedade e as organizações, em vez de lhe favorecer a autonomia. Falta independência e emancipação à sociedade civil, as pessoas e organizações estão sempre a pensar no desagrado que as suas intervenções podem causar aos governantes responsáveis pelas políticas.

Retornando ao tema da cooperação, cada município faz o que pode, de acordo com os recursos e ambições. Nos limites das suas capacidades e das suas intervenções, os municípios tecnicamente melhor apetrechados, colaborarão melhor na ajuda à concretização das declarações / objectivos nacionais. Outros, com a ausência de informação com pouco ou nada poderão contribuir.

Em síntese, no que respeita à agenda da integração das políticas e aos níveis da administração pública desportiva, a palavra-chave é: cooperação plena. Precisamente

em matéria de cooperação, a experiência tem demonstrado aquilo que temos vindo a afirmar: os projectos locais de intervenção, à escala micro (local), são mais eficazes em quadros em que são apoiados por políticas públicas de natureza macro (nacional), que criam condições de base mais propícias à sustentabilidade das intervenções localizadas.

Orientação estratégica para o papel do Estado - Plano Nacional para o Desenvolvimento do Desporto

Apesar dos progressos registados, a reduzida taxa de participação desportiva, o analfabetismo motor dos nossos jovens, a modernização do tecido associativo, a falta de uma estratégia que reforce a competitividade desportiva internacional, evidenciam a urgência de um verdadeiro pacto para o desenvolvimento do desporto nacional. Exige-se naturalmente um número reduzido de objectivos claros, de políticas eficazes, de metas rigorosas, de indicadores quantitativos e de uma avaliação e controlo efectivo e determinado.

No sector do emprego tivemos a ocasião de visitar o Plano Nacional de Emprego que apresenta naturalmente objectivos claros, metas rigorosas e mensuráveis e indicadores quantitativos e qualificativos. É um sector, tal como o desporto, onde o Estado só por si, pouco pode fazer, uma vez que não é o empregador da maioria dos portugueses. O sector do emprego é muito importante para o país, por isso tem um instrumento para fazer a sua gestão e ajudar a resolver os seus problemas, tem uma ferramenta que define uma orientação, aponta o caminho para atingir os objectivos.

A área do desporto não dispõe de um instrumento que determine a direcção que devemos dar às nossas acções, não fornece um referencial mobilizador, para que em conjunto, seja possível, construir um futuro desportivo melhor.

O Estado, onde incluímos todos os seus órgãos, serviços e agentes, deve saber, na área do desporto, qual é o seu papel. O que deverão fazer esses órgãos e serviços para contribuir para os objectivos desportivos do país. Onde quer que desenvolvam a sua actividade, ao nível central, regional, supra municipal, municipal ou ao nível de uma freguesia, esses órgãos e serviços deverão estar conscientes para onde devem

orientar as suas acções, para onde devem dirigir as suas energias e para onde devem orientar os seus recursos, actividades e programas.

Independentemente do governo em exercício, quais são as prioridades, quais são as opções do Estado Português para o desenvolvimento do desporto nacional? Como podem e devem contribuir todos os operadores do sistema e como podem contribuir os outros sectores para a prática e desenvolvimento do desporto, designadamente o sector educativo?

A respeito do instrumento que estabelece uma orientação mobilizadora para o desenvolvimento do desporto, recuámos 17 anos, ao artigo 3.º da primeira Lei de Bases do Sistema Desportivo (LBSD), Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, referente à coordenação da política desportiva e nele podemos verificar essa intenção, era referido: no quadro da definição e da coordenação da política desportiva, o Governo aprova um Programa Integrado de Desenvolvimento Desportivo, de vigência quadrienal, coincidente com o ciclo olímpico.

Estampado nessa lei-quadro, encontramos o Programa Integrado de Desenvolvimento Desportivo, (PROIID). Concluído pela Direcção Geral dos Desportos, em 26 de Novembro de 1990, 11 meses após a aprovação da LBSD foi apresentado à tutela. Registava no capítulo V objectivos e programas de desenvolvimento do desporto nacional. Precisamente há 17 anos, a taxa de participação desportiva em Portugal era de 27% (dos 15-60 anos), donde na página 128, o PROIID fixava como objectivo para o ano de 1992 – 29%, para o ano 1996 – 33% e para o ano 2000 – 40%.

Mais tarde, em 2003 o Presidente do IDP apresentou à tutela o documento Opções Estratégicas para o Desenvolvimento Desportivo Nacional (2003-2013), sobre o qual, a pedido do Secretário de Estado da Juventude e Desportos de então, o Conselho Superior do Desporto, na 48.ª reunião realizada a 23-06-2003, emitiu o competente parecer. Neste documento, com o objectivo de fazer o desporto português progredir, internamente e internacionalmente encontrava-se fixada uma estratégia global clara e opções políticas sectoriais para o Estado e para o movimento associativo. Estabelecia o que era prioritário em matéria de política desportiva e quais os factores críticos para o sucesso dessa política.

Hoje, do PROIID e das Opções Estratégicas para o Desenvolvimento Desportivo Nacional (2003-2013) resta-nos a memória. Os documentos foram entregues aos governos e sobre eles nem notícia. Uma coisa é certa: foram duas relevantes e notáveis tentativas que ficarão na história do desporto de Portugal.

Portugal para área do desporto, para além do Programa do Governo e das Grandes Opções do Plano, cuja operacionalidade e credibilidade estamos entendidos, não dispõe de um documento que conduza a vida do país, que oriente o Estado, os seus responsáveis, os seus serviços, os seus órgãos e agentes, aos distintos níveis da administração. Não dispõe de um instrumento que constitua uma ferramenta facilitadora para os operadores, quer sejam eles privados não lucrativos ou lucrativos. O Estado não dispõe de um referencial que nos ajude na caminhada para a construção do futuro.

Noutras áreas de actividade, tão complexas socialmente como o desporto, existem planos nacionais que fixam o caminho a seguir. A título de exemplo, podemos registar a existência de muitos e diversos planos nacionais: Plano Nacional de Leitura, Plano Nacional de Saúde 2004/2010, Plano Nacional de Emprego 2005/2008, Plano Nacional da Água, Plano Nacional de Prevenção Rodoviária, Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos 2007/2010, Plano Nacional Contra a Violência Doméstica 2007/2010, Plano Nacional para a Igualdade 2007/2010, Plano Estratégico Nacional do Turismo 2006/2015, Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006/2008, Plano Estratégico Aeroportuário, Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural, Plano Estratégico Nacional para a Pesca, Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, Plano Nacional de Inovação e, entre outros, o Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade.

Sendo o desporto, uma área onde existem problemas de desenvolvimento, os líderes ainda não foram capazes de criar condições para que sejam assumidos verdadeiros compromissos políticos, materializados em instrumentos cuja execução irá assegurar um futuro melhor. Construir um desporto melhor para Portugal e para os portugueses.

É indispensável um instrumento mobilizador que apresente uma visão de futuro para o desenvolvimento do desporto em Portugal. É necessário um Plano para o Desenvolvimento do Desporto de Portugal.

Referências Bibliográficas:

- Araújo, J. F. (2005) A Reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma, Universidade do Minho, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, documento acedido em Novembro 2007, em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>
- Les citoyens de l'Union européenne et le sport. Commission Européenne. Eurobarometer Special 213. 2004
- Livro Branco sobre o Desporto. Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas. 2007
- Marivoet, M. (2001). Hábitos Desportivos da População Portuguesa, Lisboa. INEFD

Sites na Internet:

- Portal do Governo. Site na Internet. www.governo.gov.pt, acedido em 15-10-2007
- Instituto do Desporto de Portugal. Site na Internet. www.idesporto.pt, acedido em 15-10-2007

Santarém, 2008