



Desporto

Um Estado fora-de-jogo

*O investimento no desporto de competição está longe de ser rentável.
Os apoios públicos têm de se dividir entre a alta competição e a actividade física da população.*

JOSÉ MANUEL PEIXOTO VISEU*

Quando falamos sobre desporto, esquecemo-nos frequentemente da riqueza que o termo possui e há a tendência para o reduzir apenas ao desporto de alta competição/profissional. Podemos falar de uma utilização mais abrangente: todo e qualquer tipo de movimento humano praticado com ou sem regularidade, objectivando o alto rendimento ou a pura recreação física e lazer, no âmbito de todo e qualquer tipo de instituições (clubes, escolas, empresas, etc.), ou ainda fora de qualquer contexto

institucional (*do-it-your-self-sport*).

Importa saber que é o desporto não profissional que movimenta o grosso absoluto dos dinheiros do sector desportivo nas economias nacionais. Em Portugal, não há estudos concludentes sobre o peso deste “desporto para todos” relativamente ao desporto de alta competição e o desporto profissional. O que se pensa saber ao nível da comunidade científica internacional é que o desporto, em que o sucesso desportivo está em primeiro plano, pode funcionar como um motor de todos os outros “desportos”.

Nos EUA e na Alemanha, por exemplo, o desporto, em que o rendi-

mento desportivo máximo não está em primeiro plano, movimenta cerca de 65% e 85%, respectivamente, do montante total movimentado nesses países. O desporto de recreação e lazer tem, além disso, um maior número de interligações com outros sectores da economia, podendo-se facilmente levantar a tese de que o seu valor económico “multiplicativo” nas sociedades democráticas modernas, caracterizadas por uma economia de mercado livre e em que o papel do Estado se concentra numa forte regulamentação das transacções económicas, é substancialmente superior ao do desporto de alta competição e do desporto profissional. Logo,

*Doutorando na Deutsche Sporthochschule Köln, Alemanha, e investigador do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

quando ouvimos falar da importância económica do desporto profissional e do impacto económico que esse desporto tem na economia nacional, constatamos que se está a incorrer num erro grave. Não é o desporto profissional que movimenta o maior volume de fluxos financeiros no desporto dum país. É o desporto da dona de casa, que vai à manutenção, ao ginásio, à natação. É o desporto das crianças e dos jovens. É o desporto escolar. É o desporto do grupo de pessoas que se encontra aos fins-de-semana, fora de qualquer sistema desportivo, para dar umas corridinhas "faz-de-conta" ou uns "chutos-à-Luís Figo" na bola. É o desporto dos atletas de fim-de-semana, dos atletas esporádicos ou de prática mais ou menos regular. Estes são os verdadeiros heróis motores da economia do desporto de um país. São eles que transmitem hábitos desportivos a terceiros, acabando por envolver-se em tarefas de voluntariado, não remuneradas, mas extremamente importantes para a produção do bem público desportivo.

Enfim, são os pais e as mães e as colegas dos colegas e os colegas das colegas que fazem com que se cultive um espírito desportivo desde tenras idades. Todas essas pessoas precisam de calçado e vestuário desportivo, acabando por comprar artigos desportivos e pagar serviços desportivos com uma certa regularidade. Eles tratam-se de lesões, adquirem seguros, fazem apostas, alimentam-se de uma forma saudável, contribuem para associações e clubes sem fins lucrativos etc, etc, falamos de milhares de pessoas!

Os números mais recentes indicam que, por exemplo, a administração pública desportiva alemã gasta anualmente mais de 14 mil milhões de marcos, cerca de 1400 milhões de contos, no fomento de todas as actividades físicas e de lazer activo da sua população, incluindo o desporto de alta competição. Esse investimento estatal contribui para um fluxo financeiro anual em torno do desporto de mais de 50 mil milhões de marcos, cerca de 5000 milhões de contos. Grande parte da soma de 14 mil milhões de marcos de despesa pú-

blica desportiva anual é compensada pelo retorno que o Estado e os municípios têm ao nível dos impostos.

O investimento no desporto de competição está longe de ser rentável, pelo que, do ponto de vista económico, se impõe a necessidade de equilibrar muito bem os investimentos da nossa política económica estatal e municipal entre o apoio à alta competição e às actividades físicas do grosso da população. Quantos gestores desportivos não são confrontados com pavilhões, piscinas e estádios sobredimensionados, pouco rentáveis do ponto de vista de uma gestão eficiente e auto-sustentada? Uma coisa podemos dizer com certeza: consoante a estrutura do investimento estatal no desenvolvimento desportivo de um país, maior ou menor será o retorno desse investimento para as respectivas economias nacionais. O mesmo se aplica ao nível regional e municipal. Isto é um assunto extremamente interessante, que está a ser estudado na Universidade de Osnabrück, na Alemanha, por uma dupla de investigadores, Meyer e Ahlert, que desenvolveu um modelo macroeconómico a partir das tabelas alemãs de *input* e *output*. Eles adaptaram-nas, desagregando sectores que continham implícita ou explicitamente dados estatísticos sobre o desporto. Isto permitiu-lhes simular o impacto económico e social (ao nível do emprego) do co-financiamento público ao Mundial de Futebol de 2006.

Portanto, consoante o investimento e fomento desportivo público seja mais virado para os desportos de alta competição ou mais virado para o desporto de toda a população, isso trará reacções diferentes dos mercados e economias locais, regionais e nacionais, havendo, subsequentemente, retornos diferentes para as respectivas economias. Importa reflectir muito bem sobre o modo como os financiamentos desportivos públicos estão a ser repartidos pelos vários sectores desportivos. Investir parte dos dinheiros públicos na

disponibilização de espaços desportivos acessíveis a todos pode pôr em andamento um submercado auto-sustentado benéfico para todos, que gera receitas, movimenta fluxos financeiros, cria emprego e contribui com um conjunto de externalidades positivas integradas (saúde, segurança, identidade cultural, "capital social") para uma sociedade mais coesa, afirmativa e justa.

É claro que não podemos, nem devemos, esquecer que o desporto tem uma estrutura mais ou menos bem organizada, que convém ter como parceiro social e político. Interessa dialogar

Os maiores fluxos financeiros são movimentados pelo desporto da dona de casa.

com todos os quadrantes para gerar consensos. Muitas vezes, o papel do desporto e do Estado confunde. Por vezes, nem um, nem outro, sabem muito bem quem é responsável por quê e quem. Torna-se necessária uma análise crítica e profunda com todas as forças da sociedade portuguesa para muito breve, a fim de definir muito claramente os objectivos que o desporto deve perseguir em função de que tipo de apoios públicos.

Relação Estado-desporto

Um dos problemas que já subsistem há décadas na administração pública desportiva portuguesa é a falta de um regulamento geral que ponha em ordem a relação Estado-desporto. Qual deve ser a filosofia que deve acompanhar o financiamento estatal e municipal aos vários sectores desportivos?

Fala-se num plano estratégico para o desporto nacional. Talvez esteja aqui uma boa oportunidade para realizar o tão necessário planeamento de longo prazo. Fica no ar o apelo para que seja um documento aberto e que os seus promotores saibam convidar desde o primeiro momento o maior número

de especialistas de todos os quadrantes da sociedade portuguesa. Porque a "Educação Física" e o Desporto Escolar têm uma função que vai além da compensação de aulas teóricas ou do "cais de abastecimento" de jovens atletas. Exige-se uma maior intervenção da sociedade civil em todo este processo, porque em última análise quem financia e quem é directamente implicada é ela mesma, a sociedade civil portuguesa, e é para ela que resulta uma maior

porto da sociedade portuguesa!

Para começar, bastaria que o aparelho estatal se preocupasse mais com a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento de bens e serviços desportivos. A diminuição das tarefas do Estado, directa ou indirectamente ligadas à produção de bens e serviços de consumo desportivos, necessita de ser restringida à produção de bens colectivos, de acesso livre e a custo reduzido. Urge introduzir novas formas de cooperação

entre a economia privada e pública, com uma orientação visível para as populações especiais (deficientes, emigrantes, crianças, idosos, delinquentes juvenis, etc.). O Estado-Desporto passaria assim a entidade reguladora, não só do serviço público desportivo, mas

também do bem desportivo de todos.

As "reformas duras" deixam de fazer sentido quando acontecem com uma frequência demasiado elevada. Têm sido proclamadas remodelações de estruturas organizativas, tem havido cortes orçamentais e têm sido prosseguidas até à exaustão novas reorientações financeiras. Os governos não detêm o saber absoluto, há coisas que um governo faz melhor do que o outro, seja pela opinião pública, seja por sorte ou ainda por mérito dos seus membros. Se de quatro em quatro anos os sucessivos Governos pretendem revolucionar um país, então nunca vamos ter um de-

envolvimento desportivo nacional.

As reformas a introduzir na administração pública desportiva passam:

- No plano externo, por mais e melhores concursos públicos, por financiamentos e subsídios em função do número de beneficiados e da sustentação dos projectos pela determinação da procura desportiva das populações locais.

- No plano interno, continua urgente a simplificação dos procedimentos burocráticos e do cultivar de uma mentalidade de serviço à população nos órgãos decisores. O subsequente desenvolvimento organizativo, a poupança dos recursos existentes e a proximidade para com o cidadão passam a exigências legítimas de um tipo de reforma menos visível, mas mais eficaz ao nível dos conteúdos e programas.

A mesma ideia se pode aplicar ao poder autárquico. Estudos recentes do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho, ainda que numa fase experimental, revelam uma propensão para um elevado "despesismo" orçamental nos 12 a 24 meses que antecedem as eleições autárquicas e um subsequente período de 12 a 24 meses de restrições orçamentais gerais dos municípios.

Os problemas das estruturas administrativas tradicionais prendem-se com as suas já ultrapassadas orientações para uma política de *inputs*, excessivas estratégias individuais, inexistência de informação suficiente sobre custos comparados (ou mesmo a ausência de um caderno de encargos) e a separação

Uma tarefa adiada é a avaliação isenta da procura e oferta dos municípios.

ou menor qualidade de vida!

Uma outra tarefa adiada, vezes sem conta, é a avaliação séria e independente da verdadeira procura e oferta de desporto nos municípios de Portugal. Uma vez resolvida esta questão, poder-se-ia partir para um planeamento com conhecimento de causa. Já é tempo de fazer política desportiva para o cidadão e questionar o cidadão sobre o que realmente quer. A interpretação que o sistema político faz a partir das declarações dos representantes federativos pode não ter nada a ver com a realidade.

Urge uma nova forma de ver o papel da administração pública no des-

Os Quadros Comunitários de Apoio

Entre os anos 2000 e 2006, decorre uma medida associada ao QCA III: a "Medida 3.1 Desporto". Esta medida vai possibilitar que se movimentem entre 48 e mais de 60 milhões de contos para investimento em espaços desportivos artificiais. Os números divulgados são díspares.

A consulta dos documentos dessa medida dá-nos uma ideia das respectivas estratégias e linhas de orientação e acção definidas para Portugal, no decorrer dos próximos seis anos, em meia dúzia de parágrafos. Se no relatório da Comissão Desporto Século XXI havia uma estratégia mais ou menos elaborada e fundamentada ao longo de dezenas de páginas, supondo-se um financiamento de 130 milhões de contos, com uma situação financeira completamente nova de "apenas" 48 a 60 milhões de contos, a im-

portância de uma reavaliação das necessidades parece ter-se tornado num aspecto menos necessário. Um aspecto que me parece igualmente importante é o facto de o regulamento exigir que a obra esteja em fase de adjudicação para receber financiamentos públicos. Ora bem, até se pode argumentar com o facto de a experiência ter demonstrado que há verbas que ficam eternamente bloqueadas se assim não for. Mas, alienado à enormidade de papéis burocráticos necessários para o concurso, continua por esta via, uma "dificuldade acrescida" para municípios e colectividades de dimensões mais modestas, poderem ver realizados os edifícios desportivos de que tanto precisam. Muitas delas responsáveis por um serviço desinteressado, exemplar e muito próximo das verdadeiras necessidades do cidadão português.

dos departamentos de decisão de investimentos dos departamentos onde estão os potenciais especialistas e as competências técnicas adequadas a uma decisão racional e eficiente.

A administração pública desportiva deve seguir uma orientação para os *outputs*. Deve reflectir-se uma crescente preocupação com a identificação clara de aspectos quantitativos e qualitativos, em função de um caderno de encargos exaustivo, que prossiga objectivos concretos. A análise custo-benefício precisa de incluir todas as despesas resultantes no curto e longo prazo de um investimento. Urge passar gradualmente de pensar em termos de produto e processo para pensar na mais-valia pública resultante de um determinado serviço público e do respectivo grau de aproveitamento pela comunidade a que se dirige. O cálculo abrangente e exacto dos custos tem de ultrapassar as fronteiras dos diferentes departamentos ministeriais ou municipais, para que haja uma responsabilização pessoal e para evitar que continue a haver concepções políticas isoladas, no espaço e no tempo. A avaliação sistemática e instantânea tem, afinal, de ser institucionalizada.

Ao nível dos recursos humanos, é gritante a falta de conhecimento económico básico, a falta de domínio dos instrumentos mais fundamentais da gestão moderna e do reduzidíssimo espírito empresarial. Descentralizar a administração pública, para aumentar o grau de responsabilização dos directores públicos, aumentar o grau de utilização de *software* standardizado e incentivar as parcerias público-privado e o *outsourcing* podem ser soluções para alterar o pesado e socialmente distante Estado.

Mudanças graduais

A transformação da Administração Pública Desportiva só pode avançar perante uma grande crise financeira do Estado. Os sucessivos QCA (ver caixa) têm encoberto uma crise política continuada e têm evitado reformas de longo prazo.

Ao nível da investigação científica em volta da política económica e da administração pública desportiva com

carácter eminentemente social, podemos encontrar as teorias da *public choice* (falha da administração estatal), do *new public management* e das teorias explicativas e interpretativas da evolução das organizações públicas (e privadas), que, no seu conjunto, podem revelar indícios importantes para que a tal mudança positiva tão necessária se processe com alguma sustentação. Mas muito há ainda para fazer.

Na Alemanha, um estudo da Universidade de Colónia, baseado em entrevistas com especialistas, conclui uma crítica clara ao aumento das áreas de intervenção estatal no desporto. A escassez de recursos financeiros disponíveis (também na Alemanha!) clama por reformas internas mais profundas e continuadas, para além dos períodos que medeiam as eleições municipais. As mudanças que têm sido introduzidas na Alemanha assemelham-se no livre desenrolar de uma economia institucional, dependente dos recursos existentes e das restrições orçamentais sucessivas. Um dos resultados sintetiza-se em *«reformas mais abrangentes e profundas são tanto mais raras quanto mais abrangentes e profundas são!»* Curiosamente, as variáveis que mais influenciam as mudanças na administração pública desportiva alemã são as dimensões territorial e populacional do município, as restrições orçamentais e o medo da perda de influência política dos políticos municipais. Variáveis, como o grau de proximidade com o cidadão, a possibilidade de as novas empresas, responsáveis pelo fornecimento do serviço público, falharem, ou a própria localização geográfica dos municípios, não têm uma correlação positiva com as efectivas decisões de mudança das políticas desportivas locais.

Uma análise da nossa situação desportiva permite facilmente concluir que alguns destes resultados se aplicam a Portugal. A política desportiva municipal tem uma orientação no curto prazo, orientada por ciclos eleitorais, não por ideias, planos ou projectos! O desporto continua a ser uma actividade de demonstração da "boa vontade" do poder municipal, sem orientações rele-

vantes e sem legislação vinculativa para os políticos do desporto locais. Cabe aos técnicos municipais do desporto conduzir com muita paciência, sensibilidade, astúcia e sapiência os destinos do desporto municipal para além da ridícula e real fronteira das eleições autárquicas. Eles podem, se quiserem, ser os verdadeiros heróis de um serviço público desportivo.

É que o desporto tem um crescente carácter social, de bem de substituição para a Família e a Igreja. Torna-se cada vez mais difícil explicar a um cidadão atento por que é que faz sentido inves-

Os políticos sobreestimam o poder do desporto na captação de eleitores.

tir dinheiros públicos no desporto, um desporto que hoje todos reconhecem ser um poderosíssimo factor económico. A consciência colectiva sobre os elevados custos de oportunidade dos investimentos públicos existe.

Os políticos sobreestimam o poder dos investimentos públicos no desporto popular na captação de eleitores. E, contrariamente ao que pensam, os cidadãos mais atentos distinguem a política social e económica de um partido e um contributo (do mesmo partido) para o clube desportivo local. Uma solução para aproximar as posições políticas das reais necessidades da população passa pela inventariação da procura desportiva local e regional.

É inevitável um maior envolvimento, de carácter eminentemente social, da iniciativa privada no fomento do desporto para todos e para a concepção de novos modelos de cooperação, entre a administração pública e as comunidades locais.

Há muito a fazer, desde a criação de condições para o desenvolvimento psicomotor e da criatividade da motricidade infantil nas escolas primárias, ao acompanhamento estatal e municipal na reabilitação física e motora da população idosa carente. Os orçamentos têm de reflectir inequivocamente esta reorientação política. □