

A 1ª Lei de Bases do Sistema Desportivo e a origem das ligas profissionais de clubes- Uma análise teórica

Autor

João Carvalho

jpca.carvalho@gmail.com

Resumo

Este artigo científico está inserido num projeto de Doutoramento que tem como objetivo principal entender o papel do Estado no processo político desportivo Português. Neste trabalho em particular, será abordada a 1ª Lei de bases do Sistema Desportivo, especificamente a sua importância na legitimização de uma nova entidade desportiva para as competições profissionais, a Ligas de Clubes. Desde 1990 que o Estado Português exige a presença das Ligas de clubes na organização e gestão das competições profissionais que existam dentro de cada modalidade. Para o futebol, o Estado encontrou assim uma forma de fiscalizar os clubes, enquanto que as modalidades amadoras, como o Basquetebol, viram surgir uma oportunidade de colocar em prática competições profissionais que não tinham até então. Procurar-se-á investigar a intervenção do Estado neste processo, assim como a dos vários atores políticos desportivos envolvidos, tanto ao nível macro, na elaboração da nova legislação, como a nível meso, na transposição da lei para as modalidades. Para fazer esta investigação serão utilizadas duas teorias políticas: A Perspetiva Pluralista, que ajudará na análise de carácter macro, mais ao nível de decisão do Estado; e a Advocacy Coalition Framework, de modo a ser possível perceber o papel dos atores políticos especializados dentro do subsistema político que são o desporto e as suas modalidades.

Palavras-Chave

Profissionalização, Política Desportiva, Políticas Públicas, Estado

INTRODUÇÃO

É objetivo deste artigo analisar um momento charneira da política desportiva em Portugal: a 1ª Lei de Bases do Sistema Desportivo e o conseqüente início das Ligas de Clubes. Foi através dos decretos-lei resultantes que foi possível criar condições de organização para que modalidades amadoras como o Basquetebol e o Andebol tivessem a oportunidade de ter competições profissionais. Pretende-se ainda que este trabalho seja útil na análise da influência do Estado no campo Desportivo, investigando para isso a sua participação nas regras impostas aos campeonatos de cariz profissional.

As razões que levaram a que o Estado intervisse neste tema serão aqui abordadas, tais como as repercussões que a nova legislação teve no futebol e no basquetebol. Para além da participação do Estado, será também analisado o papel dos atores políticos desportivos, utilizando para tal dois modelos teóricos de análise: Advocacy Coalition Framework e a Perspetiva Pluralista.

Modelos de análise

É seguro afirmar que os estudos na área da política desportiva têm sentido algumas dificuldades em desenvolver um modelo teórico que permita analisar o processo e organização política deste campo (Houlihan, 2005; Skille, 2008). No entanto, uma análise integrada de uma teoria política de nível Macro com outra de nível Meso, ajuda-nos a melhor compreender dois aspetos importantes na Lei de Bases do sistema Desportivo de 1990: Por um lado consegue-se analisar a intervenção e intenção do Estado na elaboração da legislação, e, por outro, as consequências e aproveitamento político dos atores desportivos das modalidades interessadas. Esta ideia de análise segue também a linha de pensamento de De Bosscher et al (2006), que define, com base na literatura existente, que mais de 50% dos determinantes de sucesso acontecem ao nível macro e que estão fora do controlo dos atores políticos desportivos. Ainda segundo o mesmo autor é ao nível meso que existe influência política no desenvolvimento da performance desportiva que pode ter um peso determinante no sucesso ou insucesso desportivo internacional.

Teoria de Nível Meso- Advocacy Coalition Framework

A Advocacy Coalition Framework (ACF) tem sido amplamente utilizada em estudos nesta área, como são disso exemplo os trabalhos efetuados por Houlihan & White (2002), Parrish (2003) e Green & Houlihan (2004, 2005). Isto resulta das características especiais desta abordagem onde o processo político ocorre entre actores especializados numa determinada área, algo que se adequa perfeitamente à política desportiva. Houlihan (2005) afirma que utilizar a ACF como ponto de partida é a estratégia mais eficiente para a construção de um quadro teórico, dada a sua ampla capacidade de analisar o campo político numa grande extensão e devido ao seu interesse nas mudanças políticas que se dão a médio termo. Esta teoria reconhece que “valores, crenças e normas apresentam a capacidade de afetar decisões políticas, embora a sua importância dependa do nível em que atuam dentro do sistema político assim como dos interesses a que estão ligados” (Houlihan, 2005).

Segundo Sabatier & Jenkins-Smith (1999) as coligações entre atores, ou Advocacy Coalitions, são compostas por intervenientes originados de diferentes posições e com

diferentes graus de responsabilidade, mas que têm em comum as mesmas convicções e perceções sobre um dado problema, demonstrando ainda um nível de coordenação elevado. São participantes especializados que procuram outros atores com quem podem promover novas coligações com o objetivo de atingir uma mesma meta (Sabatier, 1998).

A ACF é então uma teoria que aborda o processo político, afirmando que este ocorre entre actores especializados dentro de um subsistema político (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) que por sua vez é o principal pólo de análise (Weible, Sabatier & McQueen, 2009), e onde as coligações surgem da necessidade destes participantes procurarem outros atores com os quais podem mais facilmente atingir um dado objetivo.

Teoria de Nível Macro- Perspetiva Pluralista

Com o objetivo de entender também o papel do Estado no processo político desportivo, é crucial adoptar uma teoria de nível macro que ajudará a estruturar melhor as conclusões resultantes da análise da Advocacy Coalition Framework. A Perspetiva Pluralista permite-nos analisar os diferentes graus de influência dos atores envolvidos, independentemente do seu peso político. A perspectiva Pluralista defende que não existe um único grupo ou indivíduo que esteja absolutamente destituído de poder, sendo que todos têm uma voz nos processos de tomada de decisão. Isso não significa que o poder é distribuído uniformemente pela sociedade, antes pelo contrário, com os diferentes grupos a apresentarem também diferentes níveis de influência. O poder num sistema político pluralista é então fragmentado e difundido, sendo que se pode caracterizar pela imagem de um “mercado político onde o que um grupo consegue alcançar depende dos seus próprios recursos e do seu nível de decibéis” (Hill, 2009).

Dentro desta perspetiva, que papel desempenha o governo? Se para alguns pluralistas como Latham, este é visto como “neutro e actua essencialmente como um árbitro na discussão entre grupos” (citado por Hill, 2009, pág. 29), para Dahl, no entanto, agências governativas funcionam como mais um no número de grupos de pressão. Seguindo esta última perspectiva, o governo segue também as suas próprias preferências e responde às exigências vindas de interesses exteriores (Hill, 2009, pág 29).

Crucial para a Teoria Pluralista está a definição de poder de Dahl que define o seguinte: “A exerce poder sobre B ao ponto de conseguir que B faça algo que nunca faria de outro modo” (Hill, 2009). Esta ideia é criticada com o argumento que o poder não é simplesmente algo visível e transparente e apenas dependente do controlo de comportamentos. Hill (2009, pág. 31) cita Bachrach & Baratz que defendem que o “poder é também exercido quando A dedica as suas energias a criar ou reforçar valores políticos e sociais, e práticas institucionais que limitam o alcance do processo político para a opinião pública a apenas questões que são comparativamente inócuos para A”. Consequentemente, existem duas dimensões distintas de poder: uma que é o resultado de conflitos abertos e transparentes, tal como defende Dahl, e outra que funciona em virtude do “non-decision-making” com a supressão de conflitos, prevenindo que estes entrem na arena política.

O “non-decision-making” pode ser definido como a prática que previne a entrada de um qualquer tema no processo político. Também funciona através da utilização do poder para impedir a emergência de um tema ou na introdução de regras e procedimentos que despolitizem as escolhas.

O Pluralismo defende que é através das diversas interações entre os grupos que se formulam e se decidem as políticas públicas numa democracia liberal. Por outro lado a amplitude do poder de cada um desses grupos é diferente, refletindo-se na forma como essa interação é feita e, conseqüentemente, na configuração das políticas. Embora, como já foi dito, os grupos apresentem níveis de poder diferente, este encontra-se fragmentado e disperso ao longo dos vários campos políticos, tornando os processos de policy-making relativamente abertos.

1ª Lei de Bases do Sistema Desportivo- O início das ligas profissionais de clubes

O desporto em Portugal só começou a definir o seu espaço no quadrante político no final dos anos 80, com a sua aplicação prática a surgir no princípio da década seguinte (1990), através da primeira Lei de Bases do Sistema Desportivo (lei nº 13/90).

Logo no primeiro capítulo, artigo 3º, era determinada a coordenação da política desportiva em Portugal, com o governo a ser responsável pela coordenação e direção dos departamentos e setores com intervenção no campo desportivo, sendo que a competência dessa mesma coordenação era do ministro responsável pela política desportiva.

O capítulo que mais se destaca, no que à discussão do problema diz respeito, é o terceiro, referente às organizações desportivas que abordava o movimento associativo desportivo. O artigo 20º definia que “os clubes desportivos que não participem em competições desportivas profissionais constituir-se-ão, nos termos gerais de direito, sob a forma associativa e sem intuítos lucrativos”. No que diz respeito aos clubes que disputassem competições desportivas de caráter profissional poderiam “adoptar a forma de sociedade desportiva com fins lucrativos, ou o regime de gestão a que ficarem sujeitos se optarem por tal estatuto” sendo que estes teriam “obrigatoriamente de possuir contabilidade organizada segundo as normas do Plano Oficial de Contabilidade, com as adaptações constantes de regulamentação adequada”. O artigo 33º determinava 6 pontos de apoio ao associativismo desportivo: “Concessão de comparticipação financeira; Incentivos à implantação de infra-estruturas e equipamentos; Acções de formação de praticantes, dirigentes, técnicos desportivos e demais participantes nas actividades desportivas; Fornecimento de elementos informativos e documentais; Fomento de estudos técnico-desportivos; Estabelecimento de relações com organismos internacionais”.

As federações desportivas (artigo 21º) eram definidas como “pessoas colectivas que, englobando praticantes, clubes ou agrupamentos de clubes, se constituam sob a forma de associação sem fim lucrativo”. Eram também por isso mesmo as únicas que poderiam “beneficiar de subsídios, comparticipações ou empréstimos públicos, bem como de apoios de qualquer natureza, seja em meios técnicos, materiais ou humanos” e que podiam beneficiar de “receitas que lhes sejam consignadas por lei”.

No artigo 24º já era reconhecida a presença da Liga Profissional de Clubes que devia ser constituída “no seio das federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza Profissional, (...) dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, técnica e financeira” em que todos os clubes que disputassem estas competições deveriam ser nela integrados de forma “obrigatória e exclusiva”. Este órgão autónomo da federação para o desporto profissional deveria organizar e regulamentar este

tipo de competições; supervisionar, controlar e tutelar os clubes seus associados; exercer o poder disciplinar; e gerir o sector específico da arbitragem.

A intervenção do Estado

Ao abordar a origem das ligas de clubes profissionais em Portugal, percebe-se que os principais atores e responsáveis pelo Basquetebol e Andebol tiveram um papel muito importante na forma como adaptaram a nova legislação na defesa dos interesses de uma nova competição profissional nas suas modalidades. No entanto, essas mesmas alterações nos decretos-lei, onde as novas organizações, as Ligas de Clubes, surgem a regular e organizar as competições profissionais, não surgem devido ao poder político destes atores junto do governo.

Ao contrário das modalidades referidas, os clubes de futebol (que poderiam exercer um maior peso político neste processo) não necessitavam de uma nova entidade para organizar uma competição profissional, visto que essa competição já existia. Para os próprios jogadores e treinadores da modalidade (pelo menos na principal divisão) a questão também não era substancialmente importante visto que estes já tinham contratos de trabalho profissionais. Ainda assim, foi por influência indireta desta modalidade que surgem as principais alterações legislativas no que ao desporto profissional diz respeito.

O interesse de criar um novo organismo autónomo para as competições profissionais parte do próprio Estado, com o objetivo de poupar mais dinheiro nos investimentos que fazia de forma indireta nos clubes. Esse investimento era essencialmente responsabilidade dos municípios que investiam nos emblemas locais. Com o desenvolvimento do poder local, surgiu também um gasto excessivo nos clubes desportivos, principalmente para o futebol, algo que era prejudicial ao orçamento do Estado. Estava assim identificado um problema que necessitava de ser analisado e resolvido através de uma resposta ao nível das políticas públicas.

A solução encontrada passou pela criação do já mencionado organismo autónomo que dava pelo nome de Liga de Clubes, específica em cada modalidade. Para além das funções anteriormente abordadas de organização e implementação das competições profissionais, um dos seus grandes objetivos seria a fiscalização das contas dos clubes profissionais. Através da 1ª Lei de Bases do Sistema Desportivo, o Estado define que todos os participantes em competições de carácter profissional deveriam assumir a forma de sociedade desportiva sem fins lucrativos e, ao mesmo, possuir uma contabilidade organizada. Deste modo, era possível cortar em qualquer tipo de apoios públicos aos clubes visto que seriam exclusivos às entidades desportivas com a forma de associação sem fim lucrativo. Por outro lado, conseguiriam ainda promover uma entidade que fiscalizasse os próprios clubes.

Para as modalidades amadoras, como o basquetebol, esta foi uma oportunidade para conseguir as condições necessárias à criação de uma competição profissional. Esta modalidade criou a sua Liga de Clubes em 1989, em antecipação do que seriam as novas regras impostas pelo Estado, conseguindo colocar em prática a sua Liga profissional em 1995.

Relação dos atores no processo político

À partida para a elaboração deste artigo, um dos objetivos originais era perceber como é que as modalidades amadoras (neste caso específico o basquetebol) tinham conseguido levar para a discussão pública, com conseqüente resposta nas primeiras legislações sobre o tema, a necessidade de implementar uma competição profissional com agentes desportivos profissionais. A investigação levou a perceber que, embora tenha existido uma conseqüência direta positiva nas pretensões destes atores, foi um problema do próprio Estado, o do gasto excessivo dos municípios, que o levou a intervir.

Tal como referido na bibliografia, confirma-se que a maior tomada de decisão neste processo político surgiu na esfera de intervenção do Estado, sendo que não foram as agendas dos atores desportivos que determinaram a legislação colocada em vigor em 1990. Por outro lado, se a discussão do problema e o desenho da política pública são da responsabilidade exclusiva do Estado na defesa dos seus interesses, é também de notar que a implementação da mesma dependeria sempre dos agentes desportivos. No caso do futebol é possível verificar que ainda hoje a Liga de Clubes não tem conseguido fiscalizar os clubes de forma eficaz, como se pode ver, por exemplo, nos casos públicos de ordenados em atraso e de clubes com passivos que aumentam todos os anos. Sendo que é óbvio que o poder político do Estado é superior ao dos clubes, estes, ainda assim, conseguiram exercer o seu nível de pressão para nunca terem permitido que a legislação conseguisse afetar os principais emblemas desta modalidade. Não sendo possível exercer o seu nível de influência no desenho da política, conseguiram influenciar o processo de implementação, onde o seu papel era mais determinante.

Já os atores desportivos ligados ao basquetebol aproveitaram a nova Lei de Bases para a implementar dentro do seu subsistema político. Tendo como base a nova legislação, uma coligação de atores políticos especializados que englobava as associações de treinadores e de jogadores, e a recém-criada Liga de Clubes, colocou em prática a implementação de uma competição profissional. Este foi um exemplo claro do que é apresentado na bibliografia da ACF como a necessidade de vários atores se coligarem (Advocacy Coalition) para que mais facilmente consigam atingir um determinado objetivo. Ao nível macro, a influência desta coligação era mínima, mas dentro do seu sistema político foi determinante para colocar em marcha um processo de implementação que resultou no primeiro campeonato profissional de basquetebol em 1995.

CONCLUSÃO

Com este artigo pretendeu-se fazer uma análise teórica sucinta ao processo político do qual resultaram as bases das Ligas Profissionais de Clubes. Investigar o papel do Estado, e a sua relação com os atores desportivos neste processo, revela-se útil nas conclusões que nos podem levar a compreender melhor a política desportiva em Portugal. Esta é uma pequena etapa de todo o processo que se seguiu à elaboração da 1ª Lei-Quadro, e que necessita de um maior estudo para entender o papel e pressão política de todos os atores envolvidos. Novas Leis de bases foram lançadas em 2004 e 2007, com alterações importantes na legislação portuguesa, no que ao desporto profissional diz respeito. A análise

a estes novos debates resultantes das avaliações da implementação da legislação anterior, é importante para dar seguimento ao trabalho aqui apresentado.

Através da continuação da análise do movimento do profissionalismo, pretende-se desenvolver esta temática e responder a novas questões resultantes das conclusões aqui debatidas: qual a razão do insucesso do modelo profissional das modalidades amadoras em Portugal? Foram as intervenções do Estado em outros países diferentes no desenho da legislação e na atenção ao processo de implementação?

BIBLIOGRAFIA

- De Bosscher, V., De Knop, P., van Bottenburg, M., & Shibli, S. (2006). A conceptual framework for analysing sports policy factors leading to international sporting success. *European Sport Management Quarterly*, 6(2), 185–215.
- Green, M. and Houlihan, B. (2004). *Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom*. *International Review for the Sociology of Sport*, December 2004; vol. 39, 4: pp.387-403.
- Green, M. & Houlihan, B. (2005). *Elite Sports Development: Policy learning and political priorities*. London: Routledge.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. Edimburgo: Pearson Education.
- Houlihan, B. and White, A. (2002). *The Politics of Sport Development: Development of Sport or Development through Sport?* London: Routledge.
- Houlihan, B. (2005). *Public Sector Sport Policy: Developing a Framework for Analysis*. *International Review for the Sociology of Sport*, June 2005; vol. 40, 2: pp. 163-185.
- Parrish, R. (2003). The Politics of Sports regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 246-262.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.