

A atuação das autarquias locais no desenvolvimento desportivo – Perceções das Lideranças

Autores

Jorge Emanuel Oliveira Machado; Carlos Alberto Figueiredo da Silva¹; José Pedro Sarmento de Rebocho Lopes²

jmachado_adv@hotmail.com

Resumo

Objetivo do estudo: descrever as principais perceções dos dirigentes públicos e privados, no que concerne à atuação das autarquias locais quanto ao desenvolvimento do desporto em Portugal e à pertinência da existência de planos estratégicos de desenvolvimento desportivo. Metodologia/abordagem: utilizou-se uma abordagem qualitativa, com base na herança da etnometodologia. Os instrumentos de recolha utilizados foram: a observação participante, o *focus group* e as entrevistas semiestruturadas.

Originalidade/Relevância: constatou-se que o papel das autarquias no desenvolvimento do desporto em Portugal é substancial. Entretanto, quando se procura a relação destas com o setor produtivo e com as universidades, verifica-se uma grande lacuna.

Principais resultados: os resultados vão no sentido de reconhecer a necessidade de planejar estrategicamente o desporto, assim como o papel importante que as autarquias locais tiveram e continuam a ter no desenvolvimento desportivo local e nacional.

Conclusões: Apesar da importância crescente do planeamento estratégico para a tomada de decisões nas organizações, o uso deste instrumento é diminuto, no que às autarquias locais diz respeito. Admitindo-se que o papel das autarquias no desenvolvimento do desporto é sobejamente reconhecido, urge que esta intervenção seja planeada, sustentável e preocupada com o impacto nas gerações futuras, satisfazendo também as necessidades das gerações presentes.

Palavras-chave: Poder local, planeamento estratégico, desenvolvimento organizacional, sustentabilidade e liderança

¹ Universidade Salgado de Oliveira, Brasil

² Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Portugal

INTRODUÇÃO

As autarquias locais são extremamente relevantes no contexto desportivo português. Paipe (2016) apoiando-se em Pereira (2009) dá corpo a esta afirmação:

Os municípios sendo as entidades da administração estatal que mais próximas se encontram do cidadão, tem atribuições e competências fundamentais (...). Isto é, servir os cidadãos e as organizações, dar boas respostas às aspirações, necessidades e motivações, e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas através da definição de políticas e oferta de serviços desportivos. (p. 29)

É, portanto, neste contexto que o presente estudo se insere. A racionalização dos recursos públicos e uma melhor gestão do erário público resultam em novos modelos de governança e numa nova sensibilização para o desenvolvimento sustentável.

As exigências por uma gestão mais eficiente e eficaz são hoje mais evidentes e incontornáveis.

Por conseguinte, tendemos a concordar com Giacobbo (1997) no reconhecimento de que a atuação de uma organização com responsabilidades no desenvolvimento desportivo não se pode basear em pressupostos subjetivos, pouco fundamentados e de caráter pontual. Antes pelo contrário, a sua intervenção deve ser planeada, devidamente projetada e estruturada, pelo que se torna evidente a necessidade de desenvolver planos estratégicos.

Todavia, apesar da importância crescente do planeamento estratégico para a tomada de decisões nas organizações, facto é que o uso deste instrumento é diminuto.

REVISÃO DE LITERATURA

Planeamento

Planear compreende a projeção de um conjunto de ações para atingir um determinado resultado. É a capacidade de atuar de forma integrada, com uma estratégia inclusa, envolvendo a escolha de um curso de ações e a determinação de quando e como devem ser realizadas (Terence, 2002).

O planeamento é, assim, entendido como uma função primordial de qualquer organização, sendo a fase do processo de gestão onde são tomadas decisões sobre os propósitos, as políticas, as estratégias, os programas e os planos que direcionam as atividades das organizações. (Giacobbo, 2007).

Planeamento e desenvolvimento sustentável

Considerando que um desenvolvimento sustentável pressupõe a preocupação não só com o presente, mas com a qualidade de vida das gerações futuras, há a clara necessidade de proteger os recursos vitais e incrementar fatores de coesão social, garantindo um crescimento económico amigo do ambiente e das pessoas.

Na ótica da dimensão ambiental, uma organização sustentável procura reduzir os impactos negativos causados pelo desenvolvimento da sua atividade (Soares, 2006). Consequentemente, o Desporto não pode alhear-se desta responsabilidade e deve assumir uma posição de relevo.

Desenvolvimento organizacional

O desenvolvimento organizacional é uma resposta da organização às mudanças que lhe são impostas pelo meio, compreendendo um esforço da estrutura em alterar as atitudes, valores e comportamentos, de modo a que esta consiga adaptar-se rapidamente e com eficiência às novas conjunturas.

Sendo o planeamento estratégico um processo de desenvolvimento complexo, composto pelos propósitos da organização, pelas suas estratégias e que tem de ser refletido em ações práticas (Terence, 2002), ao longo do seu decurso haverá, seguramente, a necessidade de se procederem a ajustes e alterações na organização.

Estratégia

Uma estratégia bem formulada permite uma correta afetação de recursos, uma correta definição das ações e uma correta determinação dos procedimentos, inerentes ao processo de planeamento (Amador, 2014).

Portanto, a estratégia é, basicamente, o decurso da ação adotada pela organização, representando uma escolha e a seleção do caminho a seguir.

A governança e o papel das autarquias locais no desenvolvimento desportivo

Pelo tema do nosso estudo, é facilmente entendível que abordar o conceito de governança é vital, nomeadamente pelo reconhecimento do poder decisório das autarquias locais nos domínios da atividade física e do desporto, legitimado pelo ordenamento jurídico português.

Outra questão consensual é a necessidade de as autarquias locais desenvolverem estratégias, processos e mecanismos que reforcem a sua atuação no âmbito do Desporto, nomeadamente através da realização de planos estratégicos de desenvolvimento desportivo, identificando, balizando e planeando, de uma forma clara e concisa, toda a sua atuação neste âmbito.

METODOLOGIA

Das várias metodologias existentes recorreremos à etnometodologia, um dos métodos mais importantes da investigação qualitativa.

Os instrumentos utilizados na coleta dos dados foram a observação participante, o *focus group* e a entrevista semiestruturada.

A observação participante ocorreu na autarquia de Santo Tirso, em resultado de um dos pesquisadores ser funcionário da mesma. O *focus group* (Kreuger, 1988) foi realizado com empresários desportivos (ED) e dirigentes associativos (DA). Por sua vez, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas, individualmente, com os decisores políticos locais (DPL).

Na organização e análise dos resultados, após a leitura das entrevistas e da identificação dos termos indiciais nos discursos, foram estabelecidas três categorias. No que aos indícios diz respeito, estes foram organizados em torno das categorias.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Categoria a) Autarquias, Empresas e Estado

1º indício: importância das autarquias locais

Esta posição foi atestada pelos decisores políticos locais (DPL):

“a verdade é que têm sido os Municípios que têm tido um trabalho muito importante na diversificação, promoção e estímulo do desporto em geral”.

“As autarquias (...) têm-se substituído, nas últimas três ou quatro décadas, ao Estado (...). Se não fossem as autarquias, provavelmente o estado da arte do Desporto e da atividade física em Portugal seria trágica” (DPL).

Asseveram, ainda, que

“no que concerne ao Desporto (...), se não fossem os Municípios, o Desporto não teria a promoção que tem. Sem dúvida, os municípios têm um papel preponderante, substituindo-se completamente ao Estado” (DPL).

É, portanto, indiscutível a forte aposta que os municípios fazem na área do Desporto, seja numa lógica de promoção da atividade física, saúde e bem-estar, seja numa lógica de afirmação territorial e de promoção do que de melhor têm para oferecer.

Estas posições corroboram Pires (2000), citado por Soares (2009, p. 24 e 25), quando este declara que

“a autarquia terá uma responsabilidade crescente na configuração do Desporto do futuro, sendo colocada uma grande carga de responsabilidade e confiança no desenvolvimento da estratégia para o desenvolvimento desportivo”.

Os dirigentes associativos (DA) também são unânimes no reconhecimento do importante papel dos municípios no desenvolvimento desportivo local e nacional (Ferrão, 1999; Joaquim, 2009), entendendo que devem ser as autarquias, por razões de proximidade, a ter este papel:

“De facto, o Município deve apoiar o mais possível as coletividades, (...) quanto mais não seja, (...) pela proximidade do poder político local”. (DA).

Defendem, ainda, que o associativismo desportivo exerce uma função de complementaridade à função do Estado e dos municípios, auxiliando-os na execução das suas competências e atribuições, como é visível na seguinte declaração:

“as coletividades exercem uma função (...) não de substituição, mas auxiliar da própria função social do Estado (...) Não deve haver uma dependência das associações, instituições ou coletividades face à autarquia.” (DA).

Destarte, afirmam que os municípios e o Estado devem

“auxiliar o mais possível (...) as coletividades e instituições que, (...) numa lógica de atribuição de subsídios, (...) de uma forma abnegada e voluntariosa, se dedicam a essa função que competiria ao Estado e depois, de uma forma hierárquica, às autarquias.” (DA).

2º indício: ausência de estratégias comuns (nacional vs. municipal) e coordenação entre entidades públicas e privadas

Os entrevistados assumem que se torna difícil operacionalizar e compatibilizar uma estratégia política municipal, com uma estratégia política intermunicipal, regional ou nacional, colocando o âmago da questão na dificuldade de definir o ponto de encontro, em virtude da ausência de estratégias comuns:

“até que ponto é que as estratégias das políticas públicas municipais do Desporto se encontram com a ausência de estratégia a nível nacional? (...) A ausência de uma estratégia desportiva municipal, (...), resulta depois neste estado de coisas, onde cada um vai fazendo coisas, (...), mas falta algo que as ligue” (DPL).

Esta falta de ligação e planeamento provoca o aparecimento de assimetrias regionais e proporciona que *“o país não seja uniforme e, portanto, não tenha uma política desportiva uniforme a nível nacional, geral e universal.” (DPL).*

Os dirigentes associativos (DA) referem-se à necessidade de uma melhor coordenação entre entidades públicas e privadas, defendendo que devem ser os municípios a assumir esse papel de destaque na coordenação das infraestruturas desportivas, bem como de tudo o que gravita à volta do fenómeno desportivo, dentro do seu território:

“os municípios (...) ao nível de infraestruturas (...) assumem já um papel importante, mas têm de assumir um papel ainda mais efetivo, principalmente na coordenação de recursos (...), porque muitas vezes fazem-se coisas duplicadas. É importante o assumir deste papel por parte dos municípios, dada a proximidade que têm com os clubes.” (DA).

Categoria b) Planeamento, Desporto e Desenvolvimento Sustentável

3º indício: falta de planeamento estratégico para o desenvolvimento sustentável

Embora nenhum dos municípios estudados tivesse um Plano Estratégico de Desenvolvimento Desportivo, todos reconheceram a sua relevância para um verdadeiro desenvolvimento desportivo. Aliás, reconheceram a necessidade de existirem planos de âmbito regional e nacional que, até a data, não existem:

“até que ponto é que a estratégia das políticas públicas municipais do Desporto se encontra com a ausência de estratégia a nível nacional? (...)”. (DPL).

No que à sustentabilidade diz respeito, esta é uma preocupação que está no pensamento dos DPL, no sentido de as infraestruturas desportivas acompanharem esta tendência e inovação:

“as infraestruturas devem acompanhar o desenvolvimento sustentável, seja através da gestão racional de água, de painéis solares, etc. Portanto, as infraestruturas também devem ser sustentáveis (...). Quando eu falo numa política sustentável, quando falo até de economia circular, ou quando falo da mobilidade suave, das alterações climáticas, de todas as temáticas e políticas de uma sociedade desenvolvida sustentavelmente, o Desporto faz todo o sentido, porque é uma parte integrante deste modelo”. (DPL).

Dito isto, defendem que o processo de requalificação e de adaptações das instalações desportivas mais antigas, aos novos modelos de adaptação climática e ao desenvolvimento sustentável, pode não ser possível ou viável, advogando que *“o que se construir a partir de agora deve ter essas preocupações ambientais muito bem definidas”* (DPL), reconhecendo que os equipamentos podem ser mais dispendiosos na sua execução, mas que trazem consigo ganhos financeiros e ambientais impactantes e mensuráveis:

“este é o futuro, portanto, a sustentabilidade ambiental é um discurso que já está na prática política de hoje (...), o que quer dizer que é uma pena se as instalações desportivas e o desporto não acompanharem a evolução.” (DPL).

4º indício: prevalência do político sobre o estratégico

O planeamento é a função primordial de uma qualquer organização. Ainda assim, não é menos verdade que a definição do planeamento e da estratégia, no seio das organizações, continua a ser algo complexo, como atestam os entrevistados:

“Não raras vezes, por força da atividade que desenvolvemos, que é política, (...) a estratégia não prevalece (...), ou seja, a decisão política prevalece sobre aquilo que deveria ser uma estratégia.” (DPL).

De qualquer forma, os DPL não têm dúvidas que

“a definição de uma estratégia, se depois for cumprida pela Câmara Municipal, se sobreviver à vontade e à decisão política, é um elemento fundamental de sucesso para o futuro.” (DPL), posição com a qual concordamos inteiramente.

Categoria c) Governança

5º indício: perspetiva de mudança em passos lentos

O conceito de governança é vital neste estudo, nomeadamente pelo reconhecimento do poder decisório das autarquias locais neste domínio, legitimado pelo ordenamento jurídico português.

Porém, existe um elevado grau de dificuldade para os municípios alterarem paradigmas e implementarem novas visões:

“A alteração de paradigmas e a implementação de novas visões não é fácil, (...) é muito difícil e quase impossível (...), acreditando que “não é possível ir muito mais além daquilo que já fazemos atualmente.” (DPL).

Pela sua experiência afirmam,

“que aquele que tenta imprimir um ritmo de mudança permanente é sempre olhado de soslaio, (...) como alguém como que, pondo em causa os processos, põe em causa as pessoas (...). O incremento da mudança numa organização é sempre visto como um ataque à pessoa e não um ataque aos métodos de trabalho da pessoa.” (DPL).

Porém, no Desporto *“como em tudo na vida, ou se tem uma grande capacidade de adaptação à mudança, que é quase estratosférica, ou então não conseguimos*

evoluir.” (DPL), reconhecendo que o segredo está em perceber a crise como um momento de reflexão e de oportunidade:

“se retirarmos o “S” da palavra “crise”, (...) ficamos com a palavra “crie”, portanto, porque é que nos havemos de agarrar à crise, como uma coisa terrível, quando a crise é uma oportunidade de questionar, repensar tudo outra vez (...). Portanto, da crise nascem oportunidades para (...) repensar as coisas, criar e evoluir.” (DPL).

6º indício: o papel da liderança

Também nas organizações públicas cresce, dia após dia, o conceito de liderança das organizações e a sua enorme importância na definição da estratégia das mesmas:

“a liderança nas organizações é fundamental, seja em que circunstância for, desde que sejam inspiradoras.”; “o papel do líder é muito exigente, mesmo muito, (...) mas é muito importante.”, “nenhuma estrutura organizacional no mundo que sobreviva quando um líder não é inspirador, quando o líder não é o exemplo, quando o líder não tem a capacidade de estar permanentemente à frente do seu tempo.”(DPL).

CONCLUSÃO

Admitindo que o papel das autarquias no desenvolvimento desportivo é sobejamente reconhecido, urge que esta intervenção seja planeada, sustentável e preocupada com o impacto nas gerações futuras, satisfazendo também as necessidades das gerações presentes.

Cientes desta necessidade, as lideranças reconhecem a pertinência da realização de planos estratégicos de desenvolvimento desportivo nas autarquias locais.

Para o efeito, há que reconhecer a necessidade de uma melhor governança e de uma liderança capaz de estar à altura das exigências dos tempos de hoje.

A questão que se colocará no futuro é se o planeamento e a definição de uma estratégia sobrevivem à vontade política. Se há coragem na administração pública para definir uma estratégia e não ceder à discricionariedade da sua atividade.

Para terminar, as lideranças reconhecem ser inevitável que todas as organizações públicas passem a ser geridas com recurso a planos estratégicos, caso contrário, estarão entregues à sua própria sorte, obrigadas a aceitar o futuro, seja ele qual for, sem capacidade de resposta aos estímulos e surpresas do ambiente externo.

Só através desta consciencialização será possível ao setor público estar preparado para as exigências do século XXI, agindo de forma planeada e não simplesmente reagindo.

BIBLIOGRAFIA

Amador, V. V. B. (2014). *Planeamento estratégico para abertura e implementação de um ginásio desportivo*. Porto. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

Almeida, J. F., & Pinto, J. M. (1986). Da Teoria à Investigação Empírica. Problemas Metodológicos Gerais. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Araújo, P. M. (2012). *Etnometodologia: consciência, linguagem e o fenómeno da vida cotidiana*. Sinais – Revista Eletrónica, Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.º 11, v. 1.

Barambão, J. M. P (2012). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo Desportivo no Concelho de Sines, como forma de combater a sazonalidade*. (dissertação de mestrado), ISCTE Business School do Instituto Universitário de Lisboa.

Bardin, L. (2011). *Content Analysis*. Sao Paulo: Edições 70.

Bell, J. (1997). *Como realizar um projeto de Investigação. Um Guia para Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*. Lisboa: Gradiva.

Bento, J. O. e Constantino, J. M (2012). *Desporto e municípios: políticas, práticas e programas*. Lisboa: Visão e Contextos.

Carvalho, M. J. (2007). *Os elementos estruturantes do regime jurídico do desporto profissional em Portugal*. (Dissertação de Doutoramento), Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Carvalho, Melo (1994). *Desporto e Autarquias Locais, uma nova via para o desenvolvimento desportivo nacional*. Porto: Campo das Letras.

Cicourel, A. Teoria e método em pesquisa de campo. In: Guimarães, A. Z. (org.). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995. p. 87-121.

Chiavenato, I., & Sapiro, A. (2009). *Planeamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Delgadinho, R. P. L. (2011). *Políticas e gestão do desporto municipal- Estudo de caso da empresa municipal Feira Viva, Cultura de Desporto EEM*. (Dissertação de mestrado). Universidade do Porto.

Denison, R. & Spreitzer G. M. (1991). Organizational culture and organizational development: a competing values approach. *Research in Organizational Change and Development*, 5, 1-21.

Ferrão, A. J. F. (1999). *O papel das autarquias no desenvolvimento da actividade física e desportiva dentro e fora da escola do 1º ciclo do ensino básico da área educativa de Viseu*. (Dissertação de mestrado), Universidade do Porto.

Garfinkel, H. (2012). *Estudos de etnometodologia*. Petrópolis: Vozes.

Giacobbo, M. (1997). *O desafio da implementação do planeamento estratégico nas organizações públicas*. *Revista do TCU*, 73-107.

Gonçalves, A. (2005). *O conceito de governança*. XIV Congresso Nacional do COMPEDEI. Anais, Fortaleza.
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>.

Haguete, T. M. F. (1997). *Metodologias qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes.

Januário, C., Sarmiento, P., & Carvalho, M. J. (2009). Políticas públicas desportivas: avaliação do nível de execução e eficácia nos Municípios da Área Metropolitana do Porto. *Revista Portuguesa de Ciências do Desporto*, 9(2), 26-32.

Joaquim, B. A. S. (2009). *Desporto e Autarquias locais. Intervenção política na promoção de desporto no concelho de Tondela*. Porto. (Estudo monográfico); Universidade do Porto.

Kreuger, R. A. (1988). *Focus groups: A practical guide for applied research*. London: Sage.

Kriemadis, T., & Theakou, E. (2007). Strategic Planning models in public and non profit sport organizations. *Sport Management International Journal*, 3(2).

Lobos, J. (1975). Desenvolvimento organizacional: teoria e aplicações. *Revista de Administração de Empresas*, 15(3), 21-32.

Lundvall, B. *National Systems of Innovation*. Pinter, London, 1992.

Machado, J. (2020). Planos estratégicos de desenvolvimento desportivo municipal. Lisboa: Livro na Mão.

Nelson, R. R. *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*. Oxford Univ. Press, New York, 1993.

Oliveira, L. R. (2012). Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. *Produção*, 22(1), 70-82.

Paibe, G. (2016). *Políticas públicas desportivas: estudo centrado em municípios de Moçambique*. (Dissertação de Doutoramento), Universidade do Porto.

Paz, F. J., & Kipper, L. M. (2016). Sustentabilidade nas organizações: vantagens e desafios. *GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, 11(2), 85-102.

Pires, G. (2005). *Gestão de desporto: desenvolvimento organizacional*, Porto: Apogesd.

Pizarro, J. A (2017). Governança desportiva: uma inflexão da governança global. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 195-219.

Sábato, J., & Mackenzie, M. *La Producción de Tecnología. Autónoma o Transnacional*. Nueva Imagen, México, 1982.

Sancho, J. A. M (2004). *Planificación Desportiva – Teoria y Práctica*. Barcelona; INDE. 3ª Edição.

Sarmiento, J. P, Pinto, A., Costa, C. P., & Silva, C. A. F (2011). O evento desportivo como fator de desenvolvimento. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 1(1), 1-14.

Silva, C. A. F. et al. (2015). A contribuição da etnometodologia para os estudos sociológicos na educação física brasileira. *Revista Movimento*, 21(1), 217-232.

Silva, C. A. F., & Votre, S. J. (2012). *Etnometodologias*. Rio de Janeiro: Comunicação Editora.

Silva, E. A. (2013). As metodologias qualitativas de investigação nas Ciências Sociais. *Revista Angolana de Sociologia*, 12, 77-99.

Silva, C. A. F., Lopes, J. P. S. R., & Araújo Netto, J. (2010). Educação física, desenvolvimento e inovação: o argumento da hélice tríplice. *Motriz*, 16(4), 995-1005. <https://doi.org/10.5016/1980-6574.2010v16n4p995>

Soares, B. A. (2009). *Intervenção política na promoção de desporto e actividade física no concelho de Tondela*. Porto. (Estudo monográfico), Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Soares, A. V. (2006). *A gestão por competências e o triple bottom line como padrões para o alcance da sustentabilidade empresarial*. III CNEG, Niterói, RJ, Brasil.

Teixeira, S. (2011). *Gestão Estratégica*. Lisboa: Escolar Editora.

Terence, A. C. F. (2002). *Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa*”. (Dissertação de Mestrado); Escola de Engenharia de São Paulo da Universidade de São Paulo.

Venturini, L., & Lopes., L. (2015). *O modelo Triple Bottom Line e a sustentabilidade na administração pública: pequenas práticas que fazem a diferença*.
<https://www.escavador.com/sobre/4187661/lauren-dal-bem-venturini#profissional>.