

Democracia nas federações do desporto em Portugal. Uma análise da legislação e da perceção dos árbitros, atletas, dirigentes e treinadores

Autores

Luiz Gustavo Nascimento Haas¹; Abel Hermínio Lourenço Correia¹; Gonzalo Alfredo Bravo²

luizhaas@fmh.ulisboa.pt

Resumo

O Modelo Europeu do Desporto é formado por organizações que atuam em uma estrutura piramidal e garantem a legitimidade deste sistema internacionalmente por meio do associativismo. A crescente comercialização e o aumento dos casos de condutas antiéticas fizeram aumentar a pressão para a adoção de boas praticas de governança nas organizações do desporto em todos os níveis. Diversas publicações sugerem quais princípios devem ser adotados pelas organizações do desporto, sendo que a democracia está constantemente presente nestes documentos. Apesar de ser um termo conhecido por todos, compreender o que é democracia não é tão simples quanto pode parecer. Existem diversas abordagens para interpretar este fenómeno. Neste estudo, usamos o modelo proposto por Coppedge et al. (2011) para compreender como as diferentes dimensões da democracia (eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária) são condicionadas pela legislação e percebida pelos diferentes agentes envolvidos nas atividades das federações, nomeadamente os árbitros, atletas, dirigentes e treinadores. Participaram neste estudo 2 federações, sendo entrevistados os presidentes e 16 delegados das assembleias gerais. Os resultados demonstram que a legislação direciona para um bom funcionamento da dimensão eleitoral. Entretanto, existe a necessidade de maior atenção nas dimensões participativas e igualitárias da democracia. Os resultados também reforçam o importante papel das associações territoriais e representativa dos agentes para o desenvolvimento das dimensões participativa e deliberativa. Os resultados servem como ponto de partida para que os membros e dirigentes das federações repensem como podem desenvolver este princípio no desporto português.

Palavras-chave: Democracia, governança, federações, desporto

¹ Faculdade de Motricidade Humana

² West Virginia University

Introdução

O desporto desenvolveu-se institucionalmente numa estrutura conhecida como Modelo Europeu do Desporto que é caracterizado pela sua estrutura piramidal tendo no topo as federações internacionais e na sua base os clubes de desporto. Trata-se, portanto, de um sistema autónomo com características democráticas que tem como objetivo garantir que o desporto permaneça aberto para toda gente (Arnout, 2006).

A expansão económica que aconteceu no desporto nos anos 80 trouxe novos desafios para este modelo. O desporto que até então era uma atividade caracterizada por uma forte componente social, tornou-se uma atividade económica com impacto global. Juntamente com este crescimento surgem também alguns impactos negativos, como casos de corrupção, doping e manipulação de resultados. Este aumento nas condutas antiéticas coloca em causa a credibilidade das organizações do desporto e a legitimidade do Modelo Europeu do Desporto (Chappelet & Mrkonjic, 2013).

Como forma de reagir à perda da confiança iniciou-se um amplo debate sobre a adoção de princípios de boa governança nas organizações do desporto (Alm, 2013). Importantes organizações governamentais (i.e., União Europeia) e do desporto (i.e., Comité Olímpico Internacional) publicaram documentos sugerindo a adoção destes princípios. Nota-se também um aumento do interesse pelo tema no contexto académico, seja na publicação de livros (Hoye & Cuskelly, 2007; King 2017; Winand & Anagnostopoulos, 2019; Shilbury & Ferkins, 2019) ou de artigos (Parent, & Hoye, 2018; Dowling, Leopkey & Smith, 2018; Geeraert, 2019).

Em 2013, já existiam mais de 35 publicações com propostas de princípios de boa governança no desporto (Chappelet & Mrkonjic, 2013). A democracia é um princípio presente na maioria destas publicações demonstrando ser um ponto importante para garantir o funcionamento de todo sistema. (Katwala, 2000; Henry & Lee, 2004; Chappelet e Kubler-Mabbott, 2008; Geeraert, 2015; 2018).

No âmbito das ciências políticas existem diversas abordagens usadas para avaliar a qualidade das democracias nos diferentes países. Alguns exemplos são o *Economist Intelligence Unit* (EIU, 2012), o *Democracy Barometer* (Buhlmann et al, 2013) e o *Varieties of Democracy Project* (Coppedge et al, 2011). Estas iniciativas utilizam

abordagens mais amplas e abrangentes para avaliar a democracia, já que a conceitualização deste termo parece ser algo complexo e ambíguo.

O estudo proposto por Coppedge *et al* (2011) desenvolve-se em 5 dimensões da democracia, sendo elas: eleitoral, liberal, participativa, deliberativa, e igualitária. A tabela 1 apresenta as definições e as componentes que constituem cada uma destas dimensões já adaptados para o contexto das organizações de desporto.

Tabela 1. Dimensões da democracia nas federações do desporto. Adaptado de Coppedge *et al* (2011)

Dimensão	Componentes
<i>Eleitoral</i>	<i>Liberdade de expressão:</i> Relaciona-se com a liberdade dos agentes se expressarem durante os períodos eleitorais.
	<i>Liberdade de associação:</i> Relaciona-se com a liberdade dos agentes associarem-se em listas para participar dos processos eleitorais.
	<i>População com sufrágio:</i> Refere-se à percentagem dos agentes que possuem direito ao voto;
	<i>Eleições limpas:</i> Refere-se à avaliação dos agentes sobre a garantia de quem os processos eleitorais são justos.
<i>Liberal</i>	<i>Dirigentes eleito:</i> Refere-se as relações entre os dirigentes que são diretamente eleitos e aqueles que são apontados diretamente para suas funções.
	<i>Liberdade perante as regras:</i> Refere-se as garantias que todos os órgãos sociais atuam de forma imparcial e consideram os direitos individuais dos diferentes agentes.
	<i>Acesso à justiça:</i> Refere-se as possibilidades que um agente tem de procurar a justiça quanto tem suas liberdades ameaçadas.
<i>Participativa</i>	<i>Restrições judiciais ao Presidente e à Direção:</i> Relaciona-se com o controlo dos órgãos interno de justiça (Conselho de Disciplina e Conselho de Justiça) sob o poder executivo do Presidente e da Direção.
	<i>Restrições da Assembleia Geral ao Presidente e à Direção:</i> Relaciona-se com o controlo do órgão interno legislativo (Assembleia Gerl) sob o poder executivo do Presidente e da Direção.
<i>Participativa</i>	<i>Participação dos agentes desportivos:</i> Refere-se as condições existentes para a participação direta dos agentes nas decisões políticas;
	<i>Voto direto:</i> Refere-se a existência de iniciativas onde as decisões são tomadas por meio do voto direto dos agentes (por exemplo, referendo).

<i>Deliberativa</i>	<i>Deliberação pública:</i> Relaciona-se com os processos políticos de tomada de decisão serem frutos de deliberações públicas abertas a todos os níveis federativos.
	<i>Defesa do bem comum:</i> Refere-se ao sentimento de que os dirigentes tomam decisões de forma a garantir o bem comum de todos envolvidos naquela modalidade.;
	<i>Proteção igual:</i> Reflete o quanto existe proteção igualitária para os diferentes agentes;
<i>Igualitária</i>	<i>Acesso igualitário:</i> Reflete o quanto o poder esta distribuído igualmente entre os agentes. Neste sentido, um membro de qualquer grupo deve ter condições igualitárias de chegar ao poder;
	<i>Distribuição igualitária de recursos:</i> Esta associado à distribuição igualitárias dos recursos da federação entre todos os agentes envolvidos na modalidade.
	<i>Acesso sem discriminação:</i> Reflete o tratamento igualitário entre os agentes independente do género, deficiência, etnia, opção sexual e religiosa.

Desta forma, este trabalho tem por objetivo avaliar a democracia nas federações do desporto em Portugal na perspetiva da legislação e dos agentes que participam diretamente das atividades, sendo eles os árbitros, atletas, dirigentes e treinadores. Para realizar esta avaliação utilizou-se a estrutura proposta por Coppedge *et al* (2011) com algumas adaptações para o contexto das organizações do desporto.

Método

Este estudo desenvolve-se sobre um método qualitativo que utiliza análise documental e entrevistas semiestruturadas para a recolha de dados sendo posteriormente submetidos a um processo de análise temática. Todos os dados foram coletados entre maio de 2019 e maio de 2020.

Inicialmente foram escolhidas, por conveniência, duas federações desportivas em Portugal para colaborar neste estudo, sendo uma responsável por um desporto individual e outra por um desporto coletivo. Ambas as federações escolhidas se encontram entre as 10 maiores em Portugal com base no número de praticantes federados (PORDATA, 2018).

A análise documental foi desenvolvida a partir da legislação que fundamenta o sistema desportivo em Portugal, nomeadamente a Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto (LBAF) - Lei nº 5/2007 de 16 de janeiro e o Regime Jurídico das Federações Desportivas (RJFD) - Decreto-Lei nº 248-B/2008 de 31 de dezembro. Também foram usados documentos internos das federações estudadas e que se encontram publicados nos respetivos websites. São eles:

- Estatutos.
- Regulamentos eleitorais.
- Atas das assembleias gerais.

A escolha dos participantes das entrevistas foi por meio de uma abordagem não probabilística e por conveniência. Foram realizadas 18 entrevistas, sendo 9 entrevistas em cada uma das federações com os seguintes participantes:

- O presidente;
- Dois delegados representantes de clubes e associações territoriais de clubes;
- Dois delegados representantes dos atletas;
- Dois delegados representantes dos treinadores;
- Dois delegados representantes dos árbitros.

As entrevistas duraram entre 30 e 80 minutos. Todos os participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido onde foram explicados os objetivos do estudo, a gravação da entrevista e a possibilidade de o entrevistado desistir a qualquer momento.

Após a transcrição das entrevistas realizou-se uma análise exploratória do material. Optou-se pela utilização da análise temática levando em consideração os significados relacionados à uma ou mais unidades de codificação, no caso deste estudo as dimensões da democracia e suas componentes, conforme proposto por Coppedge *et al* (2011). O mesmo processo foi realizado na análise documental, onde os textos das legislações e dos documentos analisados também foram codificados neste mesmo modelo.

Resultados

A legislação portuguesa destaca a importância da democracia no contexto das federações do desporto tanto na LDAFD quanto no RJFD por meio do seguinte texto. “As federações desportivas organizam-se e prosseguem as suas atividades de acordo com os princípios da liberdade, da democraticidade, da representatividade e da transparência.”

Os resultados serão apresentados separados nas 5 dimensões para facilitar a compreensão.

Democracia Eleitoral

A democracia eleitoral é aquela que esta mais presente na legislação. Encontra-se informações que direcionam a condução dos processos eleitorais nas federações, como por exemplo, a garantia do voto secreto, a possibilidade que todos os membros maiores de 18 anos possam votar para eleger os representantes na assembleia geral e a necessidade de uma subscrição de 10% dos delegados nas candidaturas. É também obrigatório que toda federação tenha o seu regimento eleitoral publicado no *website*.

Nesta dimensão os agentes desportivos entrevistados conseguiram apresentar situações mais concretas sobre como vivenciam a democracia no dia-a-dia das federações. Existe um sentimento positivo nas componentes liberdade de expressão e eleições limpas.

“Penso que são eleições bastante claras e cada candidato consegue expor bastante bem as suas ideias.” (Treinador 2 – Federação 2)

“É um processo extremamente aberto, livre e democrático em que todos os delegados depois têm a oportunidade de escolher de acordo com aquilo que são as propostas, que são os projetos, o projeto de continuidade se for uma recandidatura, um projeto novo se for uma nova candidatura.” (Árbitro 1 – Federação 2).

Este sentimento de segurança pode estar relacionado com o fato das informações sobre os processos eleitorais serem públicos e conhecidos pelos delegados da assembleia geral.

A falta de competitividade nos processos eleitorais e a baixa participação dos agentes nas votações para delegados são dois temas que trazem algumas considerações a serem observadas. O primeiro assunto é visto como algo condicionado pelo próprio

contexto político das federações. Neste sentido, quando um presidente está a fazer um trabalho considerado positivo é quase consenso que não exista grupos concorrentes no processo eleitoral.

“Efetivamente nesta última eleição, já não houve competição porque foi lista única. O atual presidente da Direção, vai no seu segundo mandato. Em princípio, segundo os estatutos ele ainda terá a oportunidade de ter mais um mandato. Ele tem já manifestado a intenção na última assembleia ordinária. Manifestou a intenção de se recandidatar, e então foi um processo relativamente simples que foi basicamente um mero formalismo.” (Árbitro 1 – Federação 2)

A falta de eleições multipartidárias gera um ambiente com pouco debate e dificulta o desenvolvimento do desporto. No contexto político eleições com diversos candidatos são vistas como algo positivo para a democracia.

“Eu acho que as coisas já estavam um bocadinho definidas. Já sabia a partida quem é que iria ganhar. Infelizmente, acho que não existe uma competição quando deveria existir. Mais opções é sempre bom, não é?” (Árbitro 1 – Federação 1)

Democracia Liberal

A legislação aborda alguns aspetos da democracia liberal. Inicialmente na questão da igualdade perante as regras, o RJFD diz que “As federações desportivas não podem recusar a inscrição dos agentes desportivos, clubes ou sociedades desportivas com sede em território nacional.” A legislação também estabelece um sistema interno de controlo de poder nas federações. No entanto, tendo em vista o formato do sistema eleitoral por listas, é comum encontrarmos situações onde grupos de uma mesma lista estão responsáveis pelo controlo do poder.

Nota-se que existe um sentimento de liberdade de atuação, entretanto, por vezes limitados às decisões que são tomadas pela Direção.

“O conceito de liberdade de atuação fica sempre sujeita aquelas que são as orientações da Federação”. (Árbitro 1 – Federação 1)

“Portanto completa liberdade, dentro daquilo que são as regras e regulamentos previstos na federação”. (Presidente – Federação 2)

No que se refere ao controlo do poder, os entrevistados acreditam que os órgãos internos realizam os trabalhos dentro do que é esperado. No entanto, a questão de os grupos serem de uma mesma lista volta a ser mencionado.

“O presidente da mesa da assembleia geral nota-se que é bastante independente da Direção”. (Treinador 2 – Federação 2)

“Eu acho que está o mais correto possível, não tenho visto apesar de pertencer a mesma lista, mas acho que tem sido cordial”. (Dirigente 1 – Federação 2)

Democracia Participativa

Não existe qualquer menção sobre a democracia participativa na legislação desportiva. Esta ausência pode ser uma das causas da falta de iniciativas diretas da democracia.

A componente da participação dos agentes desportivos demonstrou ser um tema presente no dia-a-dia dos agentes. Esta participação está condicionada ao funcionamento das respetivas associações representativas dos agentes ou das próprias associações regionais. Os entrevistados associam a possibilidade da participação dos agentes durante congressos, fóruns, ou qualquer outra iniciativa que promova debates entre os membros.

“Fez um fórum da modalidade. Se não me engano foi em Coimbra e convidou quem quisesse para dar os seus contributos para depois lá se discutir”. (Árbitro 2 – Federação 1)

“Nós fazemos um congresso anual. É um congresso que tem sido em Portugal o congresso que reunido mais agentes desportivos em Portugal.” (Treinador 1 – Federação 2)

Já na componente voto direto não existe conhecimento por parte dos entrevistados de ações deste tipo.

“Nunca aconteceu, não me lembro nada, nunca me chegou nada aos ouvidos, nunca tomei conhecimento de nada.” (Atleta 2)

O presidente de uma das federações menciona o ordenamento jurídico para justificar a ausência deste tipo de iniciativa de democracia direta.

“O sistema do nosso regime jurídico é uma democracia representativa, ou seja, os atletas todos sentem-se representados nos delegados dos atletas, os árbitros sentem-se representados nos árbitros, os clubes e associações sentem-se representados nas associações que estão na assembleia geral, isto faz parte da assembleia geral. É impossível numa federação com cerca de 100mil filiados eu escutar na totalidade

daqueles que são os agentes desportivos que fazem parte da modalidade”.
(Presidente – Federação 2)

Democracia Deliberativa

No que se refere a democracia deliberativa, as associações regionais e representativas também são citadas como ferramentas para que o processo deliberativo ocorra de forma eficaz.

“Cabe sempre a federação, a direção, ao executivo da federação tomar esta decisão. E depois, antes de tomar esta decisão, normalmente voltando ao processo básico de ouvir os outros. Ir às associações.” (Presidente – Federação 1)

“As entidades parceiras da federação no terreno para aplicar as diretrizes da política desportiva são as associações.” (Presidente – Federação 2)

Entretanto, para que o processo deliberativo seja eficaz é importante que exista participação política dos agentes desportivos em todos os níveis.

Democracia Igualitária

Por fim, a legislação traz um único assunto que pode ser relacionado à democracia igualitária. O RJFD indica como deve ser a distribuição da representatividade na assembleia geral. Esta distribuição segue a seguinte proporção: 70% clubes, 15% praticantes, 7,5% árbitros e 7,5% treinadores. Apesar de ser importante que a legislação estabeleça alguns critérios para o número de delegados na assembleia geral, os números descritos demonstram existir um desequilíbrio nesta representatividade. No entanto, a legislação acaba por legitimar esta condição.

“Todos estão de acordo com a lei. De acordo com o regime jurídico 70% associações de clubes, 15% participação dos delegados de atletas, 7,5% treinadores, 7,5% árbitros. Isso tudo somado dá 100%. Portanto a única proteção que nós temos é aplicar irrestritamente aquilo que diz a lei”. (Presidente – Federação 2).

No que se refere ao sentimento de proteção igual, os agentes entrevistados dizem sentir-se protegidos de forma igualitária. Houve, entretanto, uma preocupação adicional com o grupo dos árbitros, especialmente na modalidade coletiva.

“Acho que no geral são todos protegidos de forma igual a questão é por exemplo no caso dos árbitros. Os árbitros são sempre os que são capazes de ser aqueles que

mesmo tendo uma proteção igual acabam por ter menos proteção”. (Atleta 2 – Federação 1)

Os entrevistados consideram que todos os agentes possuem condições igualitárias para chegar ao poder, entretanto, como as associações regionais possuem alto número de delegados acabam por ter um peso diferenciado neste assunto.

“Depois tem a ver com o peso e com o número porque isto tem a ver com os pesos das associações. Agora é assim, tem muito mais força, infelizmente, o litoral do que o interior.” (Dirigente 2 – Federação 1)

Os entrevistados colocaram dois tópicos relacionados à democracia igualitária e que possuem relevância no desporto, são eles a igualdade de género e o desporto adaptado.

“Assembleia geral é maioritariamente constituída do sexo masculino assim como a maioria dos agentes desportivos. Os treinadores são 99% homens”. (Treinador 2 – Federação 2)

Conclusões

A democracia é um princípio de boa governança que impacta diretamente no bom funcionamento do Modelo Europeu do Desporto. Este sistema tem o associativismo como base e para que as pessoas tenham interesse em participar ativamente é necessário a criação de um espaço democrático. Este estudo tem como objetivo avaliar como este princípio estabelece-se nas federações do desporto.

As duas principais legislações desportivas influenciam a adoção de práticas democráticas nas federações, especialmente no campo da democracia eleitoral. Apesar de ser um bom ponto de partida, é importante que os textos normativos sejam evoluídos para também orientar boas práticas em outras dimensões da democracia e que nem sempre são desenvolvidos no ambiente das organizações do desporto. Isto vale para matérias ligadas a democracia direta (participativa) com decisões sendo tomadas com consulta direta aos agentes desportivos. O mesmo vale para alguns temas da democracia igualitária, por exemplo as questões de igualdade de género e do desporto adaptado, que foram descritas pelos agentes entrevistados.

Cabe igualmente reforçar a importância das associações representativas dos agentes desportivos dentro do funcionamento democrático das federações. Os agentes

entrevistados descrevem que estas organizações possuem baixa participação, o que se reflete tanto nas questões da democracia deliberativa quanto na participativa. No outro lado temos as associações regionais que possuem forte influência política, causada pela distribuição de delegados imposta pela legislação. Estas organizações também possuem um papel importante na democracia deliberativa, já que são elas o ponto mais perto para debates com os níveis mais baixos do sistema desportivo.

Como qualquer trabalho de investigação este estudo tem algumas restrições que devem ser reconhecidas. A primeira delas é o fato das duas federações participantes serem de grande dimensão, tendo em conta o seu número de praticantes e outros agentes desportivos, de acordo com os dados do IPDJ (2020). Seria importante também ouvir federações de menor dimensão para avaliar como a democracia se desenvolve nestas condições. A segunda restrição está relacionada à escolha dos entrevistados. Todos os agentes entrevistados são delegados da assembleia geral e, portanto, já possuem experiência no contexto político. Seria importante também ouvir membros das federações que não fazem parte do seu corpo social para avaliar a percepção deste grupo.

Referências

- Alm, J. (2013). *Action for good governance in international sports organisations*. Play the Game/Danish Institute for Sports Studies.
- Arnaut, J. L. (2006). *Independent European sport review*. Nyon: UEFA.
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L., Giebler, H., Wessels, B., Boschler, D., ... & Bousbah, K. (2013). *Democracy barometer. Codebook for blueprint dataset version 3*.
- Chappelet, J. L., & Mrkonjic, M. (2013). *Basic Indicators for Better Governance in International Sport (BIBGIS): An assessment tool for international sport governing bodies*. IDHEAP.
- Chappelet, J.-L. & Kubler-Mabbott, B. (2008). *The international Olympic Committee and the Olympic System: The governance of world sport*. Routledge.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., ... Teorell, J. (2011). Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247–267.

- Dowling, M., Leopkey, B., & Smith, L. (2018). Governance in sport: A scoping review. *Journal of Sport Management*, 32(5), 438-451.
- EIU (2012) *Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill*. London: The Economist Intelligence Unit.
- Geeraert, A. (2015). *Sports governance observer 2015: The legitimacy crisis in international sports governance*. Copenhagen: Play the Game.
- Geeraert, A. (2018). *National Sports Governance Observer. Final report*. Play the Game/Danish Institute for Sports Studies.
- Geeraert, A. (2019). The limits and opportunities of self-regulation: Achieving international sport federations' compliance with good governance standards. *European Sport Management Quarterly*, 19(4), 520-538.
- Henry, I. & Lee, P. C. (2004). Governance and ethics in sport. In J. Beech & S. Chadwick (Eds), *The business of sport management*, (pp. 25-42). Prentice Hall.
- Hoye, R., & Cuskelly, G. (2007). *Sport governance*. Routledge.
- Katwala, S. (2000). *Democratising global sport*. London: The Foreign Policy Center.
- King, N. (2017). *Sport governance. An introduction*. Nova York: Routledge.
- Parent, M., & Hoye, R. (2018). The impact of governance principles on sport organisations' governance practices and performance: A systematic review. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1503578.
- Shilbury, D., & Ferkins, L. (Eds.). (2019). *Routledge Handbook of Sport Governance*. Routledge.
- Winand, M., & Anagnostopoulos, C. (Eds.). (2019). *Research Handbook on sport governance*. Edward Elgar Publishing