POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESPORTO – A ABORDAGEM ECONÓMICA

Fernando José Santos Tenreiro *

1. Resumo

O Estado afecta os recursos, que estão à sua responsabilidade e que são escassos, em políticas públicas que respondem a necessidades sociais, a encargos gerais da nação e necessidades económicas, entre outras.

A situação desportiva de Portugal é fraca e o modelo desportivo e financeiro do Euro 2004 não se deverá aplicar de novo no sistema desportivo por se encontrar numa escala que as outras actividades não alcançam, nem o desporto português colhe o pleno benefício.

Comparada com países europeus seus equivalentes, os resultados da prática desportiva dos portugueses e nos primeiros lugares que conquistam nas competições internacionais pecam sempre por defeito. Apenas no futebol na capacidade dos seus jogadores e nas equipas o resultado é positivo.

Assistiu-se nos últimos anos ao maior crescimento das políticas sociais e na científica e tecnologia pelo Orçamento de Estado em detrimento das outras funções.

O desporto apesar dos benefícios sociais que produz viu estagnar, a partir de 1995, a sua importância em termos do Orçamento de Estado e da própria área social. Em consequência no período de 1995 a 2003 assiste-se à estagnação de resultados desportivos e particularmente no único vector que as instituições públicas portuguesas se dedicam, a saber: na alta competição [1].

Recorda-se que o Programa Integrado de Desenvolvimento Desportivo, PROIDD, elaborado em 1992, por determinação do ex-Ministro da Educação,

---

* Técnico do Instituto do Desporto de Portugal. As afirmações neste documento representam a posição do signatário perante os problemas abordados e não expressam necessariamente a posição de instituições com quem trabalhe.

[1] Tenreiro, F., (2003) «Promover a Eficiência Económica; Realizar a Excelência Desportiva», Revista *Apogesd*, Janeiro de 2004.

Roberto Carneiro, constituiu a primeira decisão quanto ao futuro do desporto português e do seu financiamento.

Esta importante medida de política desportiva perdeu as suas virtualidades iniciais e não se repetiu. Junto apresentam-se linhas para um programa de longo prazo para o desporto português, como proposta base de consensualização de um futuro que beneficiaria a população, as instituições e o desporto, para além das externalidades positivas que a imagem do país e a sua economia receberiam.

O objecto deste texto é a discussão das condições económicas para a produção de políticas públicas no domínio do desporto que contrariem a actual situação desportiva de Portugal.

2. O Desafio da Reforma do Desporto [2]

O Desporto é em 2001 um corpo doente e sem saber para suster o seu agravamento no curto e médio prazo. Até 2004 o Desporto português está comprometido.

As organizações do associativismo desportivo estão falidas tecnicamente, os resultados desportivos estão abaixo dos países europeus similares a Portugal, as instalações desportivas apresentam situações onde ao bom se segue o péssimo e os acidentes com jovens e desportistas devidos à degradação física dos equipamentos e dos processos de gestão são realidades actuais.

Os dirigentes desportivos estão desarmados face à sua crise interna, às dificuldades externas geradas pelo país e também a internacional.

Não conhecem aturadamente a doença que os afecta e ao sistema, porque não possuem instrumentos, nem estudos e análises e, por isso, não gerem as suas expectativas e a dos restantes agentes com eficiência.

Para a execução de uma política económica bem sucedida no domínio desportivo é decisivo que o consenso sobre a crise, nas suas diferentes facetas, se estenda às soluções que uma reforma do sistema conteria.

As falhas económicas do sistema são encontradas na ineficácia dos programas das instituições públicas que actuam no sistema desportivo, na ineficácia e ineficiência económica dos instrumentos e medidas de política e na ausência de equidade do acesso ao bem desportivo pela população e pela sociedade.

Do ponto de vista económico, está a incapacidade de gerir a acção dos agentes privados desportivos, as mais das vezes deixados entregues a si mesmos num mercado aberto ao exterior e cada vez mais competitivo desportiva e economicamente.

---

[2] Texto revisto e elaborado em 2001. Considera-se que o texto refere condições de base que se mantém desde essa data.

Tendencialmente na segunda metade da década de noventa alarga-se a distância entre sectores da prática com maiores rendimentos dos de menores posses e assiste-se à desaceleração relativa face ao exterior nos níveis de alta competição anteriormente verificados. No conjunto mantêm-se alguns desfasamentos do nível desportivo nacional dos seus congéneres desportivos europeus.

As reformas foram adiadas em Portugal, e não só no Desporto, porque exigem a realização de medidas corajosas que são de concretização complexa.

Procurando ir às causas da falha de coragem encontra-se a ausência de massa crítica acumulada e de capacidade técnica nos vários domínios do conhecimento desportivo pertinentes e a inexistência de um sentido de unidade no domínio desportivo. Estes são os elementos estruturantes em falta para a afirmação do Desporto português.

Faltando pilares centrais, o funcionamento económico do sector ressente-se por inadequada capacidade de relacionamento entre as diferentes partes de que é composta a decisão privada e pública.

3 A outra face dos investimentos em infra-estruturas e grandes eventos [3]

Analisam-se neste ponto a situação desportiva na última década e os valores do financiamento de 1995 em diante.

3.1. *Prática da população e resultados na alta competição*

Os resultados olímpicos são o exemplo da ausência de perspectiva que orienta o desporto português.

Cada quatro anos os Jogos Olímpicos são a actividade desportiva que a opinião pública portuguesa e a mundial acompanham com interesse.

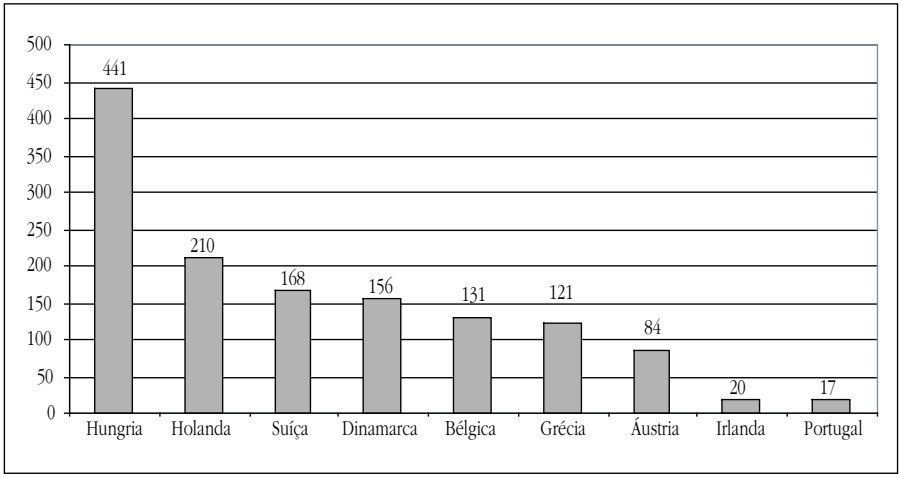
Rosa Mota e Carlos Lopes que ganharam o ouro olímpico marcaram no desporto o início da modernização da sociedade portuguesa nos anos oitenta.

Porém a década seguinte «esteve mal» na concretização das expectativas desportivas e olímpicas. Várias excepções marcam o panorama desportivo nacional de forma positiva indiscutível e são o Futebol Clube do Porto, Carlos Queirós e a geração de Figo & companhia. Eles afirmaram-se nos palcos mais competitivos do futebol mundial sustentadamente e ao longo de toda a década.

---

[3] Publicado na revista *Economia Pura*, Janeiro de 2002.

QUADRO 1
Medalhas olímpicas ganhas desde sempre



O desporto português está diferente para o melhor mas nalguns domínios não pontua. Existem sucessos no desporto português em quase todas as áreas mas importa fazer o «benchmarking» europeu para compreender o seu alcance.

A análise dos poucos dados sobre a situação desportiva portuguesa que são conhecidos permite verificar que outros pequenos países europeus produziram mais medalhas do que Portugal, quadro 1. O país tem desde sempre 17 medalhas e a Irlanda 20, enquanto a Áustria tem 84, o quádruplo.

Esses mesmos países ganharam mais medalhas na década passada nos jogos de Barcelona, 1992, Atlanta, 1996 e Sydney, 2000, quadro 2 (pág. seg.).

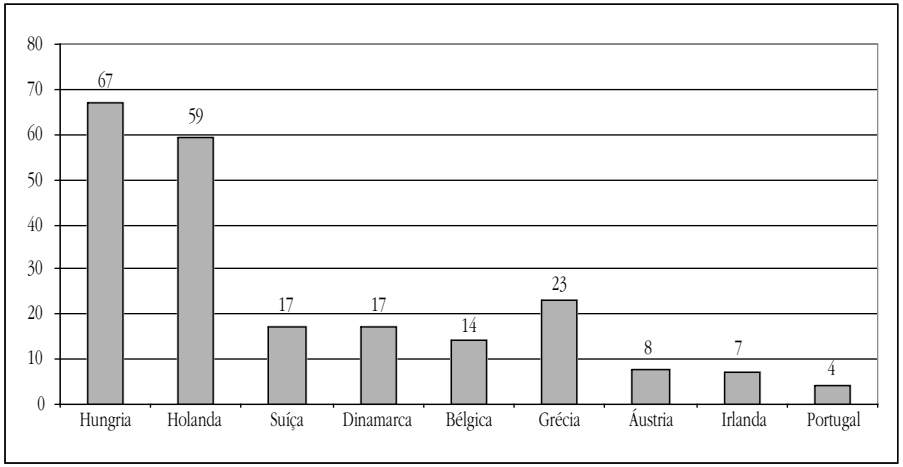
Nos três últimos jogos olímpicos ganhámos 4 medalhas, a Irlanda 7 e a Áustria 8.

Portugal é o elemento extremo, fora do núcleo de resultados dos pequenos países, na relação entre a população e o PIB e a média das medalhas olímpicas ganhas nas três ocasiões, quadro 3 (pág. seg.).

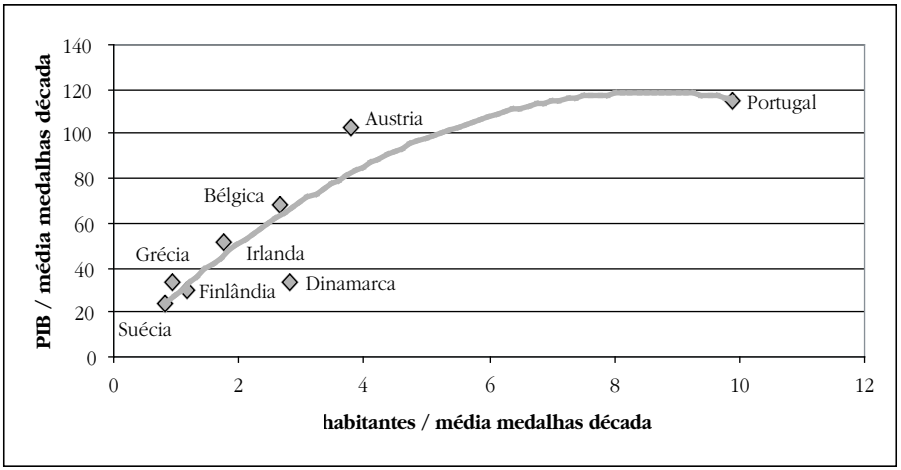
É possível a Portugal com a população e o produto que possui fazer mais do que tem feito em termos olímpicos.

Estes resultados poderão ainda ser menores e mostrar um maior afastamento de Portugal da realidade olímpica e desportiva mundial. Durante a última década o aparecimento de novas modalidades e disciplinas tornaram os jogos olímpicos uma realização gigantesca o que obrigou o Comité Olímpico Internacional a assumir com prioridade medidas visando a sua diminuição.

QUADRO 2
Medalhas ganhas em Barcelona, Atlanta e Sydney



QUADRO 3
PIB e população por medalhas olímpicas



Nota: População, milhões. PIBpm, biliões de euros, 2000.

Mesmo tendo aumentado as oportunidades de conquista de medalhas, Portugal não terá conseguido manter uma posição relativa no contexto do crescimento verificado.

A evolução da alta competição portuguesa não está avaliada profundamente e mesmo a obtenção de segundos lugares, depois dos três primeiros, onde Portugal tantas vezes alcança as suas «vitórias» morais, podem constituir um resultado inferior aos obtidos pelos países europeus do «seu» campeonato. É uma análise, entre tantas outras, que importa fazer.

Estes factos demonstram, por parte do associativismo, um erro sistemático de perspectiva de política desportiva na avaliação do potencial de realização do atleta português e da afectação da riqueza nacional aos resultados na alta competição, concretamente à produção de resultados olímpicos.

As taxas de crescimento do orçamento público são uma realidade, a definição e assumpção de objectivos desportivos nacionais são outra.

Se for desígnio de Portugal chegar-se aos seus congéneres europeus, apenas a afirmação de uma política desportiva distinta do passado o permitirá concretizar, o que o associativismo desportivo não tem produzido.

Para um país que se quer chegar às médias europeias, como ter uma economia moderna e competitiva, um aeroporto com impacto continental, uma modernização das forças armadas e mega-eventos mundiais comerciais, culturais e desportivos, os resultados desportivos da década passada pecam por ausência de ambição, de capacidade de o afirmar, ou ser uma actuação calculada para tudo manter na mesma, por estranho que possa parecer.

Procurando relativizar este aspecto crítico, existem opções tomadas para o desporto que se compreendem à luz das políticas que o país assumiu nos últimos anos.

Os dez estádios do Euro 2004 e o investimento em infra-estruturas desportivas são políticas que incluem excessos. A forte candidatura ao Euro 2004 viu nas obras públicas o trunfo capaz de desequilibrar a balança. A construção da nova sede do Comité Olímpico de Portugal é uma obra de excepção para o movimento olímpico português como o Centro Cultural de Belém é para a Cultura.

Porém, os resultados olímpicos produzidos nos últimos dez anos e toda a organização desportiva na alta competição são negativas nas palavras do presidente do Comité Olímpico de Portugal, adiantando que falta fazer «de tudo». *Revista Doze*, de 7 de Março de 2003.

É a esta luz nacional que se compreende que o país tenha investido em infra-estruturas a apostar no capital humano, tanto na educação e nas empresas, como no desporto.

Apesar do reconhecimento do fracasso actual, falta ao associativismo pensar os seus resultados desportivos, económicos e sociais e mostrar ao país aquilo em que verdadeiramente acredita e para que pede meios humanos, materiais e financeiros nacionais, distinguindo o que pretende de «manteiga e de canhões».

3.2. *O financiamento desportivo esmagado* [4]

Referido por Marques, A. [5], o orçamento público da ciência e tecnologia, de 1995 a 2001, cresceu de 88 milhões de euros para 332,5 milhões de euros, quase quadruplicando. Esta sensibilidade do país em relação à ciência e tecnologia não encontra eco no desporto.

Segundo Tenreiro, F. [6], o orçamento do desporto viu estagnar o seu valor, precisamente de 1995 em diante.

A situação contraditória gerada sugere que existindo optimismo nas universidades pelo reconhecimento público verificado, o associativismo desportivo encontra limitações à aplicação dos resultados da investigação científica, por via do constrangimento da acção tradicional do Estado.

No limite o Estado procurará que as federações sejam económicas na aplicação dos meios financeiros públicos nas suas actividades desportivas. Mais parece que este critério é desajustado no sistema desportivo e seria o último critério económico a aplicar num sector gerador de externalidades e com níveis de intensidade de capital e competitividade técnica dos mais elevados a nível mundial.

Porém, quando observada a dimensão real do esmagamento do financiamento público ao desporto a partir de 1995 compreende-se que a restrição financeira foi prévia aos fracos resultados desportivos e que o equilíbrio se deverá vir a encontrar não no presente estoicismo das instituições privadas desportivas mas num futuro suportado por estruturas e redes eficientes e tecnicamente capazes, nos múltiplos domínios do conhecimento da actividade desportiva.

3.3. *Outros sectores cresceram mais*

Na continuação dos valores indicados por Marques, A., a linha do quadro 4 mostra que o crescimento no desporto foi o menor de entre aqueles que cresceram menos, como os Encargos Gerais da Nação e a Defesa.

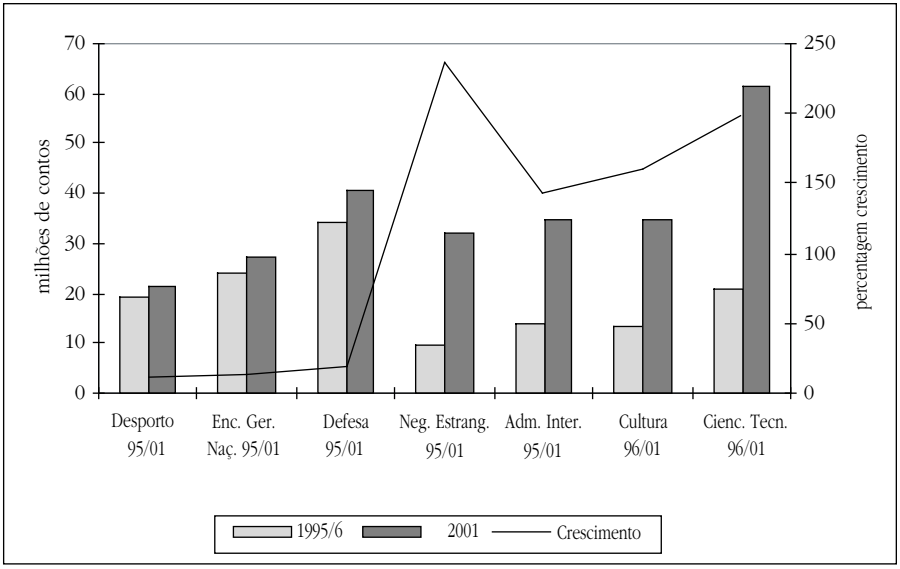
---

[4] Parte de texto publicado na revista da Associação Portuguesa de Gestão, *APOGESD*, de Janeiro de 2004.

[5] Marques, A. (2002) *A Universidade e o Desporto de Alto Rendimento, Investigação: situação e perspectiva*, cópia.

[6] Tenreiro, F. (2004) Promover a eficiência económica; realizar a excelência desportiva, Revista *APOGESD*, a publicar.

QUADRO 4
Orçamentos comparados de 1995 a 2001



Fonte: Orçamentos de Estado de 1995 a 2001

Entre os que mais cresceram estão os Negócios Estrangeiros, a Administração Interna, Cultura e Ciência e Tecnologia.

O período em causa que se estenderá até 2003 inclui quase dez anos em que o desporto efectivamente viu diminuídas as suas capacidades de financiamento públicas.

3.4. *Os milhões perdidos entre 1995 e 2001*

O OE de 1995 atribuiu ao desporto um valor de 24 milhões de contos (123 milhões de euros) o qual não tornou a ser alcançado até 2001 (pág. seg.).

Quando os valores do orçamento são corrigidos da inflação os valores depois de 1995 são ainda menores.

O somatório das diferenças anuais, com inflação, somam 32 milhões de contos e corrigindo da inflação são equivalentes a 42 milhões de contos.

Sem considerar os crescimentos que teriam sido possíveis, através de políticas económicas activas para o desporto, que levassem o sector a valores supe-

QUADRO 5
Orçamento Estado do desporto 1995-2001 – diferenças anuais (escudos e euros)

								Mil milhões escudos
DESCRIÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total diferenças
DESPORTO	25	19	18	18	19	22	21	
Diferença com inflação		6	7	7	6	3	3	32
Diferença sem inflação		7	8	8	8	6	7	43
								Euros
Orçamento Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total diferenças
DESPORTO	123.201	92.540	88.462	89.644	93.523	107.536	107.158	
Diferença com inflação		30.661	34.739	33.557	29.678	15.665	16.043	160.345
Diferença sem inflação		33.444	39.246	40.442	38.966	28.892	32.838	213.827

Fonte: Orçamento de Estado para 1995 até 2001.

riores aos 24 milhões de contos de 1995, o desporto perdeu mais de quatro dezenas de milhões de contos, na moeda antiga.

Ao tomar apenas o período 1995/2001 é necessário compreender que o diferencial negativo aumentou até 2003 e continuará em 2004.

4. Assegurar a iniciativa do desenvolvimento desportivo

Antes de 2002 o Governo perdeu a iniciativa política no domínio desportivo. Simultaneamente, os projectos e as contradições políticas em que o desporto se envolveu, de que são exemplo o Euro 2004, a ineficácia da política desportiva durante a década de noventa e as consequências das sucessivas mudanças de ministro do Desporto no espaço de um ano, em 1999 e 2000, contribuíram para que o sistema desportivo chegue ao fim da década sem ter conseguido fazer as reformas que há muito urge concretizar.

Actualmente o Governo produziu um conjunto de instrumentos como as Opções Estratégicas, a nova orgânica do Instituto do Desporto de Portugal, a Lei de Bases entre outros documentos que ficam aquém das necessidades do sistema desportivo porque possuem concepções do mercado do desporto que são parcelares à compreensão do comportamento dos agentes desportivos e que também contém inexactidões.

É decisivo que os agentes privados desportivos tomem em mãos a iniciativa política no sector, afirmando-se como parceiros de primordial dimensão junto da sociedade, da economia e do sistema político português.

A exploração dos benefícios económicos em seu próprio proveito será uma consequência que a prazo surgirá caso realize com eficácia a estratégia que maximize as suas pretensões neste domínio.

Mais poderia ter sido feito pelo Desporto nas GOP e OE de 2000 e 2001 e agora nos documentos produzidos pelo Governo.

Não é líquido que os limites da capacidade de financiamento do Governo ao associativismo tenham sido alcançados.

Principalmente no plano da concepção do futuro do sector os resultados apresentados são incompletos e insuficientes a lidar com o Desporto.

Sintomaticamente, o Euro 2004, a grande bandeira da política desportiva dos Governos nos últimos anos, passa despercebido nos documentos estruturais e prospectivos do futuro desportivo nacional.

A situação sugere falta de querer no exercício do poder político por parte dos Governos a par de uma falha ao nível da capacidade técnica na afirmação dos departamentos públicos do Desporto no domínio dos mecanismos de programação nacionais.

5. O tratamento do Orçamento do Estado para o Desporto

O financiamento às federações por parte da administração pública transformou-se estruturalmente.

Ao nível do Orçamento do Desporto existirão dois aspectos complementares e divergentes:

- Os departamentos do Desporto disponibilizam meios cada vez maiores para projectos não enquadrados pelas federações como os equipamentos desportivos, a realização de grandes eventos e a modernização da administração pública. Os resultados destes projectos repercutem-se num segundo momento e indirectamente nos agentes desportivos, como os ligados às federações, pela maior oferta de meios que encontram ao seu dispor e que foram produzidos ou subsidiados pelo Governo. Este resultado da política do Governo tem um impacto positivo na maior oferta de bens e serviços desportivos ao associativismo;
- A capacidade de procura por parte dos agentes desportivos de fontes alternativas de financiamento, as quais lhes garantem movimentos em relação à tradicional subsídio-dependência.

Estes dois aspectos, não são resultados necessariamente negativos das políticas que se analisam. Por um lado, têm resultados dinâmicos positivos que apenas podem ser observados em análises mais profundas do que aquelas que têm suportado a decisão pública e privada e, por esse motivo, acarretam alterações do comportamento dos agentes privados associativos.

A fim de minimizar os resultados negativos inesperados e melhorar os resultados que beneficiam o desporto, análises económicas mais aprofundadas deverão estar na base da reforma institucional e legislativa do sistema desportivo português.

Dois aspectos metodológicos, sugerem o nível qualitativo dos argumentos técnicos veiculados no sistema desportivo. As opiniões formuladas deveriam ter em atenção:

- A análise comparada deverá ser uma das preocupações dos analistas desportivos sob pena de cometerem erros como o da avaliação da taxa de crescimento do investimento do Governo no Desporto. Os valores desportivos e económicos, por si sós, nada adiantam se não estiverem relacionados a um elemento aferidor das suas características. Esse foi um dos erros cometidos e que tanto terão afectado a decisão pública em benefício do Desporto, nos últimos anos.

- A análise do aumento dos preços é de primordial importância pela perda que acarretará para o Desporto caso não seja considerada. Os preços da actividade desportiva aumentam devido a causas variadas, entre as quais estão as seguintes:

  * A inflação nacional;

  * O aumento de custos dos níveis de performance mais elevados. A partir do momento em que uma equipa ou praticante se aperfeiçoam na alta competição, as exigências financeiras crescem não tanto pela utilização de novos factores mas pela busca de rendimentos e ritmos que maximizem o resultado desportivo. A procura da eficiência dos factores acarretam custos que podem parecer os mesmos mas que afinal são diferentes na avaliação final das contas;

  * A inflação importada, principalmente de índole técnica humana ou material;

  * A inflação relacionada com processos de gestão ineficientes e que continuarão a existir enquanto não forem desenvolvidos processos de modernização da gestão desportiva de uma forma alargada. É admissível que a produção de um praticante com determinado nível competitivo seja mais caro em Portugal do que noutro país europeu que tenha um nível de vida superior.

O cálculo da inflação técnica no desporto apenas se poderá utilizar a partir dos estudos que se venham a realizar e que neste momento são inexistentes.

Os orçamentos do desporto devem considerar não só as exigências financeiras dos programas desportivos mas também a inflação verificada nos processos de produção desportivos e outros custos importados.

As GOP e o Orçamento são duas faces da mesma moeda. Encontram-se aspectos que poderiam ser substancialmente melhorados num e noutro instrumento apresentados pelo Governo para o Desporto.

O sector necessita que se concretize uma sua velha aspiração, a da elaboração de uma Lei de Meios.

Nos trabalhos de avaliação do Programa Integrado de Desenvolvimento Desportivo, em 1992, esta foi aflorada pela primeira vez.

O passar dos anos e a leitura aqui apresentada demonstram que o sistema desportivo tem necessidade de tal instrumento. Para além disto, as propostas surgidas no passado recente de grandes realizações para o Desporto a que aderem dirigentes e instituições nacionais de todos os quadrantes justificam uma actuação mais ponderada e estruturada da acção dos agentes desportivos.

Apesar dos sucessivos alertas a situação hoje é no domínio financeiro ainda mais difícil como o demonstraram os valores indicados nos pontos anteriores.

6. Um Programa de Muito Longo Prazo [7]

O desporto necessita de um programa de longo prazo que estruture as suas políticas públicas em direcção a um objectivo consensual transversal à sociedade e à economia portuguesas.

Existem no desporto português factores subdesenvolvidos que importa ultrapassar pela geração de benefícios maiores para todos, através da definição e aceitação de um grande objectivo para o desporto nacional e das metas e dos instrumentos a utilizar pelos agentes desportivos.

Fazer planos para daqui a dez anos é um prazo muito longo.

Existe a expectativa de conseguir realizar o que até hoje nunca foi feito.

Os resultados desportivos actuais mostram que os esforços do passado para o desenvolvimento do sistema desportivo foram mal sucedidos.

Nos Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992 Portugal não ganhou medalhas e nos Jogos seguintes Atlanta e Sydney os resultados cresceram e estabilizaram regredindo estruturalmente.

A acção do Estado e do associativismo é essencial tanto na capacidade de compreensão do desporto consigo próprio e com a sociedade como na criação de instrumentos programáticos eficientes que permitam uma transferência quantitativa e qualitativa de meios para o Desporto e a geração oportuna e adequada dos benefícios contratados.

Está nas mãos do sistema desportivo tomar o que lhe é oferecido e negociar e renegociar os pontos que mereçam uma abordagem mais detalhada e paciente. Não vale a pena andar depressa de mais em questões fundamentais do longo prazo.

---

[7] Texto revisto e elaborado para o Seminário de Equipamentos Desportivos da Associação Municípios Distrito Évora, Montemor-o-Novo, 23 e 24 de Novembro, 2000.

Podem existir condições para que o desporto na sua componente mais onerosa e estruturante, a dos espaços de lazer e desporto, ganhe uma via de modernização de longo prazo.

Contudo, o investimento «para» o Euro 2004 terá dificuldades em prevalecer, porque se baseia num modelo estranho à tradição social e social-democrata da Europa e prossegue modelos baseados na exploração de talentos únicos impedindo quer a valorização integral do próprio talento quer consolidando a estrutura desportiva clubes, processos de decisão, instrumentos de modernização, formação, incentivo à prática desportiva alargada da população, entre outros.

É uma tradição dos partidos socialistas e sociais-democratas ocidentais terem investido durante o pós-guerra no fomento da prática desportiva das suas populações.

Um projecto nacional diferente da tradição desportiva da União Europeia será possível de construir, na certeza porém, que será maior a probabilidade de ineficiência na aplicação dos recursos disponibilizados para o sistema desportivo e da incapacidade de construir o futuro para o desporto português, prometido há dez anos.

Todo o sistema desportivo nacional necessita de apoios do Estado em diferentes níveis para ter um funcionamento eficiente produtor de benefícios sociais consistentes.

O programa de desenvolvimento desportivo deve configurar um novo futuro para o desporto português caso inclua vectores estruturais de eficiência económica directamente imbricados na actividade dos agentes que produzem as actividades desportivas de base e concatenados à sociedade e à economia nacionais.

O novo programa exige, a total disponibilidade e entrega nacional em vários domínios:

- Uma população desportivamente culta, praticando actividades recreativas e desportivas, como um modo de vida estabilizado pessoal, familiar e socialmente, e participando regularmente em espectáculos de um conjunto largo de actividades desportivas.

- Instituições desportivas de base, clubes e empresas, saudáveis quanto à qualidade das actividades produzidas e eficientes quanto ao equilíbrio da aplicação dos meios financeiros colocados à sua disposição.

- Uma economia aberta, interessada e atenta aos benefícios e oportunidades oferecidas pelo desporto e capaz de compreender os princípios desportivos de ética e de fomento das suas actividades, tendo em vista os seus interesses particulares de instituições lucrativas.

- Agentes públicos capazes, oportunos e conhecedores das necessidades e das responsabilidades de actuação que o desporto lhes coloca e as populações e empresas exigem.

- Uma disponibilidade, dos partidos políticos, da sociedade e da economia, de muito longo prazo, para investir no desporto e saber colher os frutos à justa medida em que surgirem, no estrito respeito dos direitos e das responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos no sistema desportivo.

Esta disponibilidade da sociedade e da economia deverá estar na base de um programa de desenvolvimento desportivo de muito longo prazo.