

A GESTÃO DO DESPORTO MUNICIPAL

**ANÁLISE AO DESENVOLVIMENTO
ORGANIZACIONAL: ESTUDO CENTRADO
NA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO
TÂMEGA E SOUSA (CIM-TS)**

Joaquim Vicente Ferreira de Sousa

Provas destinadas à obtenção do grau de Mestre em Gestão Autárquica



Instituto Superior de Educação e Ciências

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS
Área Científico-Pedagógica de Gestão Autárquica

Provas para obtenção do grau de Mestre em Gestão Autárquica

A GESTÃO DO DESPORTO MUNICIPAL

ANÁLISE AO DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL: ESTUDO
CENTRADO NA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO TÂMEGA E
SOUSA (CIM-TS)

Autor: **Joaquim Vicente Ferreira de Sousa**

Orientador: **Professor Doutor Marco Ferreira**

Coorientador: **Mestre Paulo Louro**

Junho de 2013

Sousa, V. (2013). *A gestão do desporto municipal. Análise ao desenvolvimento organizacional: estudo centrado na comunidade intermunicipal do Tâmega e Sousa*. Dissertação apresentada com vista à obtenção do grau de Mestre em Gestão Autárquica. Instituto Superior de Educação e Ciências. Lisboa.

ÍNDICE GERAL

Índice geral	V
Índice de figuras	IX
Índice de quadros	XI
Agradecimentos	XIII
Resumo	XV
Abstract	XVII
Lista de abreviaturas	XIX
Introdução	21
Apresentação e enquadramento do estudo.....	22
Delimitação do estudo	23
Objetivos do estudo	23
Apresentação do problema.....	24
Pertinência do estudo.....	25
Estrutura do trabalho	26
Parte I	27
Enquadramento teórico	27
1. O desporto e políticas públicas	29
1.1. O desporto: desenvolvimento do conceito	29
1.2. As políticas públicas: a administração pública desportiva e políticas desportivas municipais.....	32
2. Os municípios: conceito, enquadramento legal e organizacional.....	43
2.1. História e conceitos associados	43
2.2. A CRP, normativos de suporte, atribuições e competências legais.....	45
3. A política desportiva municipal.....	59
3.1. Os modelos de desenvolvimento desportivo municipal	61
4. Áreas de intervenção municipal.....	67
4.1. Conceção e gestão de instalações e espaços de atividade física e desportiva.	68
4.2. Apoio ao associativismo desportivo local.....	74

4.3. Organização e gestão de programas de atividade física e desportiva	77
4.4. Apoio ao desenvolvimento do desporto no sistema educativo	78
4.5. Organização de eventos e espetáculos desportivos	80
4.6. Organização e gestão de indicadores, documentação e estudos de natureza desportiva.....	83
4.7. Licenciamento e fiscalização em processos de natureza desportiva no âmbito das competências legais.....	85
4.8. Formação e qualificação de agentes desportivos.....	86
5. Os modelos de gestão do desporto municipal	89
6. O setor empresarial local.....	93
7. Os instrumentos estratégicos e de suporte à decisão.....	99
8. As estruturas funcionais e organizacionais.....	105
8.1. Estrutura orgânica municipal	107
8.2. O enquadramento humano	108
9. O associativismo municipal.....	115
9.1. As comunidades intermunicipais (CIM).....	116
Parte II.....	123
Estudo empírico	123
10. Contextualização do estudo	125
11. Metodologia de investigação	127
11.1. Amostra	127
11.2. Instrumentos de recolha de dados.....	132
11.3. Procedimentos	132
11.4. Construção de categorias de análise	133
12. Apresentação e discussão dos resultados	135
12.1. Modelo de desenvolvimento desportivo	135
12.2. Modelos de gestão	137
12.3. O posicionamento do desporto nas estruturas municipais	142
12.4. O planeamento e estratégia	149
12.5. A intermunicipalidade.....	151

Conclusões	157
Referências bibliográficas	163
Legislação e regulamentação referenciada	168
Webgrafia	171

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 01. As cinco componentes de Mintzberg -----	105
Figura 02. Níveis de gestão municipal -----	112
Figura 03. Âmbito e níveis de responsabilidade dos gestores desportivos ---	113
Figura 04. As CIM e respetivas dimensões territoriais -----	118
Figura 05. As CIM e o número de municípios associados -----	118
Figura 06. As referências ao desporto nas CIM existentes -----	120
Figura 07. Enquadramento geográfico da CIM-TS -----	128
Figura 08. Caraterização política e partidária dos municípios da CIM-TS ---	129
Figura 09. As opções políticas de desenvolvimento desportivo -----	135
Figura 10. Perspetiva técnica e política de desenvolvimento desportivo ----	136
Figura 11. Empresas locais nos municípios da CIM-TS -----	138
Figura 12. Modelo na gestão de processos e atividade municipal diversa ----	139
Figura 13. Modelo de gestão das instalações desportivas -----	141
Figura 14. Perceção técnica e política sobre o modelo de gestão -----	142
Figura 15. Organização da estrutura municipal -----	143
Figura 16. Modelos de estrutura municipal e unidades de gestão -----	144
Figura 17. Caraterísticas dos gestores desportivos municipais na CIM-TS --	147
Figura 18. Perceção técnica e política da estrutura municipal do desporto ---	148
Figura 19. Instrumentos e processos de gestão do desporto na CIM-TS -----	149
Figura 20. Perceção das competências da CIM na gestão de instalações -----	152
Figura 21. Perceção sobre organização de jogos e eventos desportivos -----	153
Figura 22. Perceção sobre a elaboração da carta desportiva intermunicipal -	153
Figura 23. Perceção sobre processos de manutenção e de outras áreas -----	154

ÍNDICE DE QUADROS

	Página
Quadro 01. A administração pública em Portugal -----	40
Quadro 02. O município e conceitos relacionados -----	44
Quadro 03. Vertentes e domínios de atuação dos municípios -----	47
Quadro 04. Competências da câmara municipal em matérias de desporto ----	50
Quadro 05. A LBAFD e as normas relacionadas com os municípios -----	55
Quadro 06. As competências e a perspetiva de modelo de desenvolvimento -	64
Quadro 07. Quadro de indicadores de programação -----	74
Quadro 08. Significado dos níveis de variação -----	74
Quadro 09. Quadro jurídico de suporte ao apoio a associativismo desportivo-	76
Quadro 10. Modelos de organização municipal -----	108
Quadro 11. Carreiras gerais na administração pública -----	110
Quadro 12. Quadro da tipologia de associações de municípios -----	115
Quadro 13. Atribuições das CIM -----	117
Quadro 14. Indicadores dos municípios da CIM-TS -----	129
Quadro 15. Níveis de enquadramento populacional -----	130
Quadro 16. Quadro da urbanidade da CIM-TS -----	130
Quadro 17. Recursos humanos do desporto municipal -----	146

AGRADECIMENTOS

A colaboração, orientação, o incentivo e apoio de algumas pessoas e instituições, contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração deste trabalho, pelo que expresso aqui o meu reconhecimento:

- À minha família pela paciência e compreensão pela constante ausência que resultou da frequência no mestrado e desenvolvimento deste trabalho.
- Ao professor doutor Carlos Januário, pela disponibilidade, apoio, motivação e partilha de conhecimento sobre o tema central deste estudo.
- Ao mestre Paulo Louro coordenador do mestrado e coorientador deste trabalho pelo apoio e colaboração.
- Ao professor doutor Marco Ferreira pela disponibilidade para a orientação do desenvolvimento do trabalho.
- Aos responsáveis políticos pela tutela do desporto e técnicos da gestão desportiva dos municípios que integram a CIM-TS.
- Aos colegas do curso de mestrado, Bruno, Élio, Fernanda e Alzira pela constante presença e amizade neste percurso académico.
- A todos os colegas do curso de mestrado, pela amizade e partilha de conhecimento académico e profissional.
- A todos os professores do curso de mestrado pela generosidade e competência nos ensinamentos transmitidos.
- Ao ISEC pela oportunidade e condições que me proporcionou para a frequência no curso de mestrado.

A todos OBRIGADO.

RESUMO

O desporto no seu sentido mais lato, tem tido uma evolução contínua no âmbito das políticas públicas nomeadamente na esfera de intervenção dos municípios, congregando cada vez mais meios e recursos para o seu desenvolvimento, o que implicou a criação e organização no seu seio, de estruturas orgânicas dotadas de recursos humanos cada vez mais qualificados para corporizar e concretizar as respetivas políticas desportivas.

Desta constatação, propomos para o presente trabalho, analisar a adequação da estrutura orgânica do desporto municipal considerando as suas atribuições e competências legais associado ao contexto atual deste fenómeno.

Tendo como base as políticas desportivas municipais, o trabalho projeta-se na gestão dos respetivos processos. Procuramos analisar de uma forma crítica o “*modus operandi*” das políticas municipais quanto ao seu procedimento e desenvolvimento, a uma escala supramunicipal alargada aos doze municípios que integram a comunidade intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS), com vista a uma análise conjuntural das respetivas estruturas organizacionais, dos métodos, dos procedimentos e modos de intervenção, bem como, de verificar a perceção e expectativa dos seus intervenientes sobre a gestão supramunicipal em algumas áreas de atuação.

Recorremos à informação dos municípios da CIM-TS colocada nos respetivos sites oficiais e aos inquéritos por questionários junto dos responsáveis técnicos e políticos, tendo como suporte o enquadramento teórico e a legislação com incidência no tema deste estudo.

Dos resultados e em termos de análise conjuntural dos municípios da CIM-TS, ressaltam as seguintes conclusões: i) uma política desportiva direcionada para o desporto de elite; ii) as estruturas orgânicas em processo de crescente desenvolvimento mas posicionadas nos planos inferiores das respetivas estruturas funcionais; e iii) clara ausência de planos estratégicos de desenvolvimento desportivo.

Palavras-chave: DESPORTO, POLÍTICAS PÚBLICAS, AUTARQUIAS LOCAIS, MUNICÍPIOS, COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS, GESTÃO DO DESPORTO MUNICIPAL.

ABSTRACT

Sport, in its broadest meaning, has had a continuous evolution regarding public policies, particularly in the municipal intervention sphere, bringing together an increasingly number of means and resources into its development, which implied, within them, the establishment and organization of increasingly qualified personnel-gifted organic structures to embody and fulfill their respective sports policies.

From this statement we propose, in the present paper, to perform an analysis on the adequacy of the municipal sport organic structure, considering its attributions and legal functions associated with the current context of this phenomenon.

Based on current municipal sports policies, this paper concerns the management of their respective procedures. We aim to analyze, in a critical manner, the “modus operandi” of municipal policies regarding its procedures and development, on a supra municipality scale extended to twelve municipalities that integrate the inter municipality community of Tâmega e Sousa (CIM-TS), in order to achieve a conjunctural analysis of their respective organizational structures, methods, procedures and types of intervention, as well as to verify their participants` perception and expectation about supra municipality management in a few intervention areas.

We use information from the municipalities of CIM-TS placed in the respective official websites and surveys with questionnaires close to the responsible technicians and politicians by the theoretical framework and legislation affecting the subject of this study.

From the results and in terms of conjectural analysis of the municipalities of CIM-TS, the following conclusions are highlighted: i) a sporting policy directed to elite sport; ii) organic structures in the process of increasing development but positioned on the lower planes of the respective functional structures; and iii) the obvious absence of strategic plans for sports development.

KeyWords: *SPORTS, PUBLIC POLICIES, LOCAL AUTARCHIES, CITY COUNCIL, INTERMUNICIPAL COMMUNITIES, MUNICIPAL SPORT MANAGEMENT*

LISTA DE ABREVIATURAS

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

AM – Assembleia Municipal

AMFE – Associação de Municípios para Fins Específicos

AP – Administração Pública

APOGESD – Associação Portuguesa de Gestores do Desporto

CCE – Central de Compras Eletrónica

CDN – Carta Desportiva Nacional

CIM – Comunidade intermunicipal

CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

CIMAC – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central.

CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo

CIMPIS – Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Sul

CIMSE – Comunidade Intermunicipal da Serra da Estrela

CIM-TS – Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa

CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro

CMD – Conselho Municipal do Desporto

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

EJR – Espaço de Jogo e Recreio

EM – Empresa Municipal

IDP – Instituto do Desporto de Portugal

IPDJ – Instituto Português do Desporto e da Juventude

LBAFD – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PDM – Plano Diretor Municipal

PP – Plano de Pormenor

PU – Plano de Urbanização

QREN – Quadro Referência Estratégia Nacional

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SEL – Setor Empresarial Local

SMD – Serviços Municipais de Desporto

SRD-A – Secretaria Regional do Desporto dos Açores

SRJD-M – Secretaria Regional da Juventude e Desporto da Madeira

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

Consagrado constitucionalmente, no âmbito da organização democrática do Estado, como pessoas coletivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações¹, os municípios dispõem para o efeito, de atribuições em vários domínios, materializadas por um vasto leque de competências atribuídas legalmente aos seus órgãos. A atribuição da área dos “*tempos livres e desporto*”² aos municípios, confere aos seus órgãos um alargado âmbito de intervenção suportado, quer pela abrangência do respetivo conceito que, enquanto fenómeno social que interage com outros domínios designadamente com a economia, a saúde, o turismo e a cultura, quer com a crescente importância dada à prática de atividades físicas e desportivas como fator primordial do bem estar físico e psicológico contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Esta crescente valorização do desporto como fenómeno social, com impactos positivos na saúde dos praticantes em geral e sobretudo, como instrumento de promoção turística com elevada repercussão mediática, resultou noutra posição por parte dos decisores políticos, que colocam, em alguns casos, o desporto como tema central da promoção e afirmação dos respetivos concelhos (Pereira, 2009). Deste posicionamento, resultaram significativos investimentos em recursos humanos devidamente habilitados, em equipamentos desportivos, em programas e eventos, colocando a intervenção desportiva num patamar elevado de prioridades no universo das diversas áreas de atuação política, assumindo como refere Teixeira (2009), uma especial importância no funcionamento do sistema desportivo nacional e no inalienável cumprimento do sistema constitucional que consagra a todos os cidadãos, sem exceção, o acesso à cultura física e ao desporto.

Esta abrangência e importância cada vez maior do desporto no âmbito das políticas municipais, exigem mais e melhores respostas nos diversos contextos de atuação. Para este efeito, é de capital importância dotar as unidades orgânicas ou serviços municipais responsáveis, de recursos humanos e equipamentos adequados à sua dimensão, que possam responder com eficiência e eficácia à satisfação das necessidades e exigência dos destinatários das suas políticas desportivas.

¹ N.º 2 do Art.º 235 da CRP

² Alínea f) do nº 1 do art.º 13º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro

É no contexto da gestão do desporto municipal que o presente estudo incide, procurando dar a conhecer a importância e complexidade da intervenção municipal na área do desporto, com uma análise à gestão dos seus processos, à sua organização e funcionamento orgânico.

APRESENTAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

O presente estudo corresponde ao trabalho final do mestrado na Área Científico-Pedagógica de Gestão Autárquica pela via da dissertação, tendo como tema central a gestão do desporto municipal.

A estrutura de uma organização é um meio para que a gestão consiga atingir os seus objetivos (Teixeira, 2005). Considerando as diversas áreas de intervenção, uma organização municipal tem múltiplos objetivos e fins específicos a atingir, tendo em conta as diversas áreas de atuação, o que implica para cada área de atuação o desenvolvimento de estruturas organizacionais elaboradas e adequadas para os respetivos setores, que é traduzida e identificada através dos respetivos organigramas. Neste desenho organizacional, pode-se teorizar à volta da importância estratégica das diversas áreas de intervenção em função das categorias e posicionamento das respetivas unidades orgânicas.

Neste âmbito, e em termos gerais, a gestão do desporto apesar de não ser considerada como primeira prioridade, tem vindo continuamente a aumentar o seu peso no total do orçamento de grande parte dos municípios, que tem origem sobretudo no investimento em infraestruturas de espaços desportivos, nos apoios financeiros diretos e indiretos ao desenvolvimento desportivo local e à gestão corrente do respetivo património desportivo.

Esta realidade implica uma estrutura setorial relacionada com tarefas, estruturas, pessoas, ambiente e tecnologia (Chiavenato, 1983), que seguindo o pensamento de Chandler (1962), deve acompanhar a evolução da importância e objetivos estratégicos da organização.

É neste contexto e enquadramento que o presente estudo se insere, com a abordagem ao contexto organizacional das estruturas municipais que dão corpo e concretizam as

políticas desportivas assumidas pela gestão do topo, com incidência na estrutura, nos processos de gestão e no enquadramento técnico.

DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O carácter transversal do desporto e a conexão setorial que a sua gestão implica, projetam diversas formas de intervenção municipal, quer nos meios utilizados quer nos fins a atingir. Esta diversidade e complexidade obriga-nos a escolhas, cuja opção passa por limitar o âmbito do estudo com vista à sua exequibilidade da respetiva análise.

Sendo assim, optamos por limitar este trabalho ao posicionamento técnico e organizacional dos serviços incumbidos da operacionalização das políticas desportivas, normalmente designados de serviços municipais, revestidos nas diversas formas de unidades e subunidades orgânicas, com a análise aos processos de gestão das áreas de maior incidência e fundamentais para o desenvolvimento desportivo local. Esta abordagem é circunscrita aos doze municípios que integram a unidade administrativa da CIM-TS.

OBJETIVOS DO ESTUDO

No âmbito da descrição e análise ao funcionamento da estrutura organizacional e da gestão dos processos de intervenção municipal, definimos os seguintes objetivos:

- Diagnosticar e analisar a gestão dos processos nas grandes áreas de intervenção municipal na área do desporto nos municípios da CIM-TS considerando as atribuições e competências legais.
- Analisar os vetores estratégicos do planeamento municipal e as opções das políticas desportivas dos municípios da CIM-TS e verificar o posicionamento das respetivas unidades orgânicas responsáveis pela área do desporto no contexto da respetiva estrutura municipal;
- Analisar e caracterizar o desenvolvimento organizacional das unidades orgânicas ao nível da estrutura funcional e técnica;
- Analisar a perspetiva de uma gestão integrada ou plataforma de intervenção comum da CIM-TS, através da perceção dos responsáveis políticos e técnicos sobre a

importância e impacto no desenvolvimento desportivo do espaço comunitário supramunicipal.

Compreender como as organizações se estruturam, pressupõe conhecer e compreender como é que funcionam (Pires, 2010), com que processos e ferramentas atuam e quais os canais de comunicação, informação e decisão. Foi este o alinhamento que seguimos para a concretização dos nossos objetivos, com o recurso às plataformas de informação pública da CIM-TS e dos doze municípios que a integram, bem como, dos sites oficiais das CIM existentes. Para além do recurso à legislação aplicável de índole geral e específica sobre atribuições e competências na área das políticas públicas desportivas, como ferramenta metodológica, utilizamos questionários direcionados para os municípios da CIM-TS sobre os indicadores da respetiva realidade desportiva, em paralelo com questionários dirigidos para os intervenientes da gestão nos municípios designadamente responsáveis políticos e responsáveis técnicos, assim como, para os secretários executivos das CIM existentes em Portugal.

APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

No alinhamento de uma perspetiva comum, que é da responsabilidade municipal assumir um papel fundamental para o desenvolvimento desportivo local, numa perspetiva de alavancar e democratizar o acesso à prática da atividade física e desportiva, e conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos, o presente trabalho tem como prioridade responder à seguinte questão central:

- Será que os municípios da CIM-TS estão num patamar de maturação e desenvolvimento organizacional, para os desígnios que as suas atribuições e competências lhes conferem, com as respetivas unidades orgânicas posicionadas e adequadas para perseguir a gestão e o desenvolvimento desportivo no respetivo espaço territorial? Em que modelos e pressupostos se baseiam?

Neste contexto, procuramos configurar este estudo através de um alinhamento mais coerente e claro para o seu desenvolvimento, e por conseguinte, tentamos dar resposta à formulação destas questões centrais.

PERTINÊNCIA DO ESTUDO

A atual realidade económica, financeira e orçamental impõe a adoção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento para a administração pública em geral e para administração local em particular. Nos municípios, estes constrangimentos, implicam uma nova ordem e extremos cuidados nas opções das políticas municipais e na gestão dos respetivos processos, para levar a cabo a sua missão de serviço público que lhes está conferida quer pela constituição quer pela lei geral.

Com a racionalização dos recursos públicos, derivam novos modelos de governança com o estabelecimento de novas medidas reformadoras que possam propiciar uma administração mais eficaz e eficiente, traduzidos em documentos normativos de execução³ que irão condicionar a organização e os processos da gestão municipal. Neste âmbito, o reforço do municipalismo e do intermunicipalismo fazem parte dessa intenção reformadora com vista à organização interna dos municípios que potenciem economias de escala⁴ em diversas áreas de atuação. É neste contexto, de constrangimentos financeiros e de tentativas reformadoras, que entendemos a pertinência e justificação deste estudo no sentido de contribuir para um melhor conhecimento e compreensão da intervenção dos municípios no fenómeno desportivo. Um trabalho académico desta natureza tem que produzir conhecimento teórico e evidências empíricas consistentes (Januário, 2011), abordando uma problemática a partir de determinada situação existente, que é, “um conceito base do processo de gestão do desporto que permite conhecer, analisar e compreender o estado de um dado contexto, através da desagregação dos seus elementos” (Pires, 2003, p. 63).

Pese embora os múltiplos estudos académicos sobre o estado da arte da gestão desportiva dos municípios, poucos se dedicam ao desenvolvimento organizacional numa perspetiva e escala supramunicipal. É, seguindo este alinhamento, que pretendemos gerar informação e conhecimento, recorrendo aos dados organizacionais de variada ordem e à auscultação dos intervenientes, com vista a descortinar, os

³ Lei nº22/2012, de 30 de maio - Regime jurídico da reforça administrativa territorial autárquica, Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro – Lei dos compromissos e Lei nº 50/2012, de 31 de agosto – novo regime jurídico da atividade empresarial local.

⁴ Programa do XIX Governo Constitucional e Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2011

métodos, as tendências e a organização dos doze municípios da CIM-TS face ao atual enquadramento.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Para dar um sentido e organização a este trabalho, optamos, em função das características deste estudo e dos objetivos propostos, por uma estrutura que assenta fundamentalmente em duas partes:

PARTE I - Esta parte corresponde à sustentação e aos pressupostos teóricos da problemática em estudo. Aqui procuramos dar a conhecer os fundamentos e o enquadramento teórico sobre o desporto em geral, as políticas públicas municipais nesta área de intervenção, ao nível dos conceitos e definições, dos modelos de desenvolvimento e aos processos normativos e legais aplicáveis.

PARTE II – Corresponde a todo o processo da investigação empírica do presente estudo, da sua contextualização às conclusões obtidas a partir dos resultados e respetiva análise. Representa a relação entre o entendimento e clarificação oriunda da sustentação teórica e a análise descritiva e interpretativa da base do trabalho.

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. O DESPORTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. O DESPORTO: DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO

Tudo começou quando o homem primitivo sentiu a necessidade de lutar, fugir ou caçar para sobreviver. À luz da ciência o homem executa os seus movimentos corporais mais básicos e naturais desde que se colocou de pé: corre, salta, arremessa, trepa, empurra e puxa, processo de desenvolvimento à qual a civilização grega deu a devida comemoração e exaltação dos melhores, através da organização de provas de competição onde imperavam o domínio dos exercícios corporais ou agilidade. Esta característica perdurou, sempre associado à trilogia “*citius, altius e fortius*”⁵ resultado de uma ideia de superação e transcendência da atividade do homem.

O conceito de desporto tem tido ao longo dos anos diversos entendimentos, assumindo uma lógica contextualizada em função do tempo e espaço de cada sociedade. Inicialmente aceite como algo intimamente referenciado à atividade e esforço físico, entendimento a que Pires (2003, p.46), faz referência a Pierre de Coubertin quando em 1934 aborda o conceito de desporto “como um culto voluntário e habitual de exercício muscular intenso pelo desejo de progresso e não hesitando em ir até ao risco”. Numa perspetiva de desenvolvimento do conceito, Magname (1964), define desporto como uma atividade de lazer cuja dominante é o esforço físico, praticada por alternativa ao jogo e ao trabalho, de uma forma competitiva, comportando regras e instruções específicas com a possibilidade de se transformar em atividades profissionais.

A Revolução Industrial, segundo alguns autores, mudou o paradigma, na medida em que o aumento dos tempos livres como consequência dos direitos sociais entretanto adquiridos, determinaram a inclusão do lazer no conceito de desporto, que até então era fundamentalmente associado à atividade e esforço físico. A este propósito, Lança (2009, p.19) considera a diminuição do tempo de trabalho como uma nova perspetiva para tornar a prática desportiva de lazer numa opção válida para a ocupação dos tempos livres. Por outro lado, conforme Araújo (2009, p.28) a proliferação das chamadas “doenças da civilização”, como o sedentarismo, provocadas pela grande concentração das pessoas nas cidades e pela falta de espaços lúdicos e de ar livre, deram um grande impulso na importância da relação do desporto com a saúde na sociedade moderna.

⁵ Conceito olímpico refundado e defendido por Pierre de Coubertin em 1934.

Outros autores apontam ao desporto outras variáveis dominantes para a sua conceptualização. Volpicelli (1967), considera o desporto como algo científico, metódico e racional. Numa linha marcadamente organizacional, Laguilaumie (1972) refere-se ao desporto como uma organização mundial, dominada por instituições que em diversas escalas exercem a sua gestão, a sua direção e controlo.

Acerca desta evolução do conceito, defende Bento (2007, p.21), o desporto que era antes uma atividade exclusivamente para a competição e alto rendimento, mudou gradualmente ao longo do tempo, passando a ser uma atividade para todas as pessoas, independentemente das idades e estados de condição física, psíquica e sociocultural.

Quanto à evolução e estabilização do conceito, Pires (2007, p.114) refere que são alguns os autores, que continuam a concluir pela impossibilidade de definir o conceito de desporto, apesar das inúmeras tentativas já realizadas, afirmando que pode ser utilizado tanto de forma específica como em sentido lato, com uma abrangência sobre diversas atividades de diferentes estádios de organização e de desenvolvimento. Também Marques (1990, p.114) refere que a palavra desporto está a ser utilizada hoje em dia de uma forma muito vaga e com uma abrangência sobre inúmeras atividades.

Pires (2005, p.122) vai mais longe e refere que “destas definições decorre que o desporto envolve exercício físico, competição, desafio, esforço, luta, apetrechos, estratégia, tática, princípios, objetivos, instituições, regras, classificações, tempo livre, jogo, vertigem, aventura, investigação, dinheiro, lazer, sorte, rendimento, simulação, códigos, resultados, prestações, treino, força, destreza, medição, tempo, espaço, beleza, medida, voluntarismo, morte, etc.”

Esta diversidade, leva-nos à afirmação de duas expressões associadas: o de atividade física e o de desporto. Alguns autores referem-se a atividade física como todo o movimento corporal ao qual atribuímos um significado em função do seu enquadramento e contexto. No entanto, a definição que mais consenso reúne na literatura atual segundo Oliveira e Maia (2002), é a apresentada por Caspersen em 1985, que entende a atividade física como qualquer movimento corporal produzido pelos músculos esqueléticos que resulte em dispêndio energético. Resultam daqui, três conceitos que devemos reter e que por vezes são confundidos a aptidão física, a condição física e a atividade desportiva, os quais Lança (2009, pp 107-108) refere de forma que entendemos ser a mais clara e de maior perceção diferenciadora. Define

assim o autor, no que se refere a aptidão física, como “conjunto de atributos associados a algumas características da função biológica do treino”, a condição física como “índices motores inerentes à atividade física, provenientes da interação entre as características da herança genética e a eficácia das capacidades motoras e por fim a atividade desportiva como “atividade ou exercício físico que engloba elementos característicos do desporto”

Tendo em conta os atributos da diversidade teórica apresentada sobre o conceito de desporto, levou-nos a procurar uma definição mais institucional e por conseguinte mais abrangente. Neste seguimento entendemos seguir e conceber o desporto conforme a declaração de intenções da Carta Europeia do Desporto, definindo-o como:

“Todas as formas de atividade física que, através de uma participação organizada ou não, têm por objetivo a expressão ou o melhoramento da condição física e psíquica, o desenvolvimento das relações sociais ou a obtenção de resultados na competição a todos os níveis.” - Carta Europeia do Desporto, ponto 1, artigo 2.º (1992)⁶.

Com esta sustentação teórica, concluímos que a prática da atividade física e desportiva foi e continua a ser, uma das bases do comportamento societário, desenvolvendo-se de diferentes formas em função do respetivo enquadramento ao nível das suas necessidades sociais, dos seus objetivos e da sua sociedade.

Na sociedade atual, a abrangência e generalização do seu conceito corresponde à amplitude da sua função. A este propósito, Pires (2005, pp. 122-123) refere o desporto como fenómeno macrosocial enquanto integrado na vida e nos hábitos culturais de cada um a uma escala planetária e um fenómeno microsocia porquanto comporta instituições e valores de proximidade como a escola, a família, as normas as regras, a cultura, os média, as artes, etc. Este amplo enquadramento social que o desporto comporta, assegura uma importância e característica singular – a sua transversalidade. De facto, hoje em dia, podemos falar de diversas áreas e plataformas de intervenção como o desporto federado, o desporto escolar, o desporto militar, o desporto universitário, o desporto aventura, o desporto radical, o desporto de turismo, o desporto cultural, o desporto espetáculo, o desporto municipal, o desporto de lazer, etc, propagando o seu impacto na saúde, na economia, no turismo, na cultura, na integração social e na qualidade de vida das pessoas.

⁶ A Carta Europeia do Desporto, é uma declaração de intenção aprovada e subscrita em 1992 em Rhodes na Grécia, pelos ministros europeus responsáveis pelo desporto dos estados membros do Conselho da Europa.

1.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DESPORTIVA E POLÍTICAS DESPORTIVAS MUNICIPAIS

Consideramos focalizar neste ponto o alinhamento dos conceitos e definições de políticas públicas, bem como, de identificar e referenciar os níveis de intervenção institucional do sistema público português na área do desporto.

1.2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra política, tem origem numa série de vocábulos provenientes da história da civilização grega. De facto, conforme Carvalho *et al* (2012, p.47), palavras como “polis”, “politikos”, “politea” ou “politiké” associavam-se ao modo de governar a cidade/estado, cidadãos ou vida política, cujos conceitos e interpretações foram evoluindo ao logo das distintas civilizações e dos seus protagonistas, havendo a considerar atualmente na literatura variadas abordagens sobre aquilo que são as políticas públicas.

Uma das mais explícitas abordagens partilhada por diversos autores, refere uma política pública de forma simplista, como tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer (Januário, 2011, p.30). Na mesma linha de pensamento, Heidenheimeir *et al* (1990) acrescenta ao conceito o estudo do como, do porquê e do efeito com que os governos prosseguem determinados cursos de ação ou inação.

Numa abordagem mais abrangente e inclusiva Bonafonte (2004, p. 34) encara a política pública como um processo de intercâmbio e negociação entre os atores políticos e privados numa interação entre si, com vista a potenciar recursos e informação num contexto institucional concreto”. Este alinhamento conceptual é seguido por Carvalho (2010, p.16) que se refere a políticas públicas “quando estamos no domínio da política, quando no âmbito da sociedade se arbitra, se concilia ou se procura a melhor solução para os desafios de momento e, depois, se decide”.

Deste enquadramento teórico sobre o conceito de políticas públicas, entendemos de forma clara, que estamos na órbita de atuação do domínio público numa relação bilateral entre duas *entidades*, por um lado o governo/estado, e por outro a sociedade/população. Correia (2009, p.20) acrescenta que as políticas públicas se focalizam no “público e os seus problemas” que implica um conjunto variado de abordagens e disciplinas que cruzam formas de conhecimento da realidade e dos

fenómenos que servem de pressuposto a uma variedade de de decisões de natureza pública. Seguindo este raciocínio, considerando inúmeros os problemas da sociedade, assim como, as variadas formas e plataformas de intervenção política, implicam portanto escolhas, opções e prioridades. Neste sentido, Amaral (1986, p.45) refere que a política tem uma natureza criativa e, quando enquadrada na atividade pública do estado, deve ter como objetivo prático definir o interesse geral da coletividade.

Assim, cabe ao governo, como órgão de condução da política geral e órgão superior da administração pública, assegurar a realização dos fins constitucionais a que o Estado está obrigado através da execução de políticas públicas, as quais poderemos definir, nos mesmos termos de Silva (2009, p.77), como “as que compreendem o conjunto de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais associadas à garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar resposta a uma determinada necessidade ou procura”. Por conseguinte, conforme Correia (2009, p.22) é neste contexto de partilha de espaços entre o estado e sociedade (mercado) que se inserem as políticas públicas em geral e as que regem e definem os sistemas desportivos.

1.2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESPORTO

Neste patamar conceptual, colocamos agora a questão da relevância do desporto nas políticas públicas. Qual a razão dos poderes públicos assumirem o desporto nas suas opções e prioridades? Hoje em dia é claro e visível o interesse público no desporto, quer através da administração central do estado quer ao nível das autarquias locais, porque entendem o desporto como um fenómeno cultural e social com uma importância cada vez mais evidente e reconhecida junto da sociedade em geral, tendo em conta o impacto dos benefícios e contributos da prática de atividade física e desportiva no bem estar físico e qualidade de vida das pessoas. Num estudo recente⁷, efetuado nos 27 países da União Europeia sobre as motivações da prática de atividade física e desportiva, 61% dos cidadãos europeus inquiridos responderam a melhoria da saúde como a principal razão. Por isso, o desporto tem vindo a ganhar o seu espaço nas prioridades políticas quer a nível central quer ao nível local.

⁷ Sport and Physical Activity And Sport, Special Eurobarometer, Comissão Europeia (2010, p.29). Inquérito efetuado entre 2 e 19 de Outubro de 2009 a 26788 cidadãos europeus com mais de 15 anos de idade nos 27 países da União Europeia. Em Portugal foram inquiridos 1031 pessoas.

Na relação do desporto com a sociedade, Pires (2003, pp.15-47) acentua que o desporto tem um peso cada vez maior na sociedade, afirmando que “muito provavelmente, será um dos setores com maior importância na configuração social do corrente século, influenciado entre outros pela dinâmica social, pelos estilos de vida que organiza. O desporto é encarado por este autor, como um fenómeno macro e microsocial, como resultado da sua integração na vida e nos hábitos culturais de cada um e de cada sociedade a uma escala planetária, a partir de normas e regulamentos que envolvem diversas instituições designadamente sociais e culturais.

O desporto, nos nossos dias, constitui um instrumento que mais do que nenhum outro, pode contribuir para a formação da identidade nacional e, graças às suas capacidades em termos pedagógicos, de saúde e de integração, constitui um fenómeno cultural e social com uma importância cada vez mais evidente e reconhecida quer para a vida das pessoas, dos municípios, das regiões, quer ainda dos estados (Silva, 2009, p.67).

Neste âmbito, a questão da política aplicada ao desporto, trata do poder do estado sobre as instituições que dirigem o desporto, sua organização e forma como conduzem as atividades que respeitam a toda a comunidade (Feio, 1978, p.144).

De facto a vida em sociedade é regida por normas, regras e valores para todas as áreas de atividade. O desporto não foge à regra pois é a partir do estado que evolui e ramifica o sistema desportivo. No entanto, como refere Januário (2011, p.35), a um tecido legislativo uniforme e comum, corresponde um alinhamento diversificado e entendimentos distintos por parte dos decisores políticos quanto aos programas e projetos estratégicos. Defende o autor, que o desporto comporta o seu cunho político, que sendo um assunto do estado, existe a necessidade de uma política do desporto, ao que Pires (1989, p. 457) acrescenta que deve ser enquadrada por uma ideologia relacionada com os princípios sobre os quais se organiza e desenvolve a própria sociedade. A este propósito e no mesmo alinhamento, Branco (1994) afirma a característica ideológica do papel do estado no desenvolvimento desportivo.

1.2.3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DESPORTIVA

Sendo o desporto reconhecido socialmente como um assunto do Estado e considerado como uma necessidade do interesse geral da comunidade, como refere Branco (1994) deverá ser alvo de uma política pública cuja definição preveja uma mobilização

coordenada entre os diversos níveis da administração pública. A implícita associação das políticas públicas à governação, leva-nos a considerar que todas as políticas públicas carecem de intervenção governamental quando derivam da responsabilidade dos governos e/ou das autoridades locais em prol de um objetivo público (Januário, 2011, p.30).

Neste âmbito e no caso concreto do desporto, aparece o do conceito de política desportiva associado à intervenção pública do Estado, considerado aqui em sentido lato e abrangente a todos os organismos da administração pública. No alinhamento da representação teórica do seu conceito emergem dos pontos essenciais: os objetivos/finalidades e os meios, referidos por Constantino (2003) e Paz (1973). No entanto, consideramos que a política desportiva vai para além dos pontos referidos devendo incluir no seu conceito a dinâmica das estruturas que os sustentam, pelo que assumimos o entendimento apresentado por Pires (1989), que define política desportiva “como um dispositivo super-estrutural que tem por finalidade organizar a dinâmica dos múltiplos aspetos da sociedade desportiva, em função da teia de relações que devem ser estabelecidas para a obtenção dos objetivos, inicialmente determinados em função de um quadro de princípios”. Nesta sequência, entendemos o “*dispositivo super-estrutural*” que o autor refere, como todo o envolvimento organizacional que corporiza e materializa a política desportiva nas suas variadas plataformas de intervenção, ao qual designamos de administração pública desportiva.

Num estado de direito, a administração pública está subordinada à política, competindo-lhe adotar os procedimentos necessários para a efetivação das opções políticas e orientações estratégicas. Mas o que é a administração pública?

A Administração Pública (AP), nos termos do artigo 266.º da CRP “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Sobre a definição de AP, importa referir que do alinhamento de Amaral (1986) e Caupers (2000)⁸, assumem-se duas conceções, por um lado uma AP em sentido orgânico, como conjunto de órgãos investidos com poderes de autoridade pública.

⁸ Abordagem mais aprofundada sobre o conceito de Administração Pública em Amaral, Diogo Freitas (2002), *Curso de Direito Administrativo*, pp. 34-41. e Caupers, João (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 36-37.

...A Administração Pública em sentido orgânico é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar...⁹

Por outro lado temos a conceção material da AP, como o conjunto de toda a atividade administrativa desenvolvida pelos seus órgãos.

..A administração pública em sentido material ou funcional compõe-se do conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do estado e demais organizações públicas ocupadas em assegurar, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem estar...¹⁰

Para o presente estudo, importa-nos considerar a AP em sentido lato, abrangendo os dois conceitos, tendo em conta a ramificação do conceito para a administração municipal na qual propomos abordar a estrutura organizacional (sentido orgânico) e a gestão dos processos (sentido material).

Neste sentido e recorrendo a este conceito, entendemos a administração pública desportiva como o conjunto de todas as entidades públicas da administração central, regional e local com competências na área de intervenção do desporto.

a) O Estado, o Governo, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais

Falar do desenvolvimento do fenómeno desportivo, do Estado, dos governos e da administração pública desportiva em Portugal, é falar principalmente das mudanças que ocorreram nas últimas décadas após o regime democrático instaurado em Abril de 1974 (Januário, 2011, p. 34) e (Silva, 2009, p.67).

Considerando a atual divisão administrativa do Estado português, entendemos como pertinente para o presente estudo uma abordagem genérica e conceptual das plataformas de intervenção na área das políticas públicas desportivas. tendo em conta os princípios

⁹ Caupers, João (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, p. 36.

¹⁰ Caupers, João (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, p. 37.

de coordenação, da descentralização e da colaboração¹¹. Este princípio, designa que “o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias locais articulam e compatilizam as respetivas intervenções que se repercutem, direta ou indiretamente, no desenvolvimento da atividade física e no desporto, num quadro de descentralizado de atribuições e competências” (artigo 5.º da LBAFD).

O **Estado**, é um conceito que designa uma forma de organização política, que através de um conjunto de instituições regula o funcionamento da sociedade de um determinado território de forma soberana. O Estado é uma pessoa coletiva com personalidade jurídica, com património próprio, com funcionários que atuam ao seu serviço. O Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais são órgãos do Estado.

O **Governo** é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública. Do programa do Governo constarão as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental¹². O artigo 199.º da CRP define como competências do Governo “ (...) dirigir os serviços e atividade da administração direta do estado, civil e militar, superintender na administração direta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”

Considerando os princípios da coesão e da continuidade territorial¹³, a nível nacional e noutra patamar de intervenção espacial, é de referir, a competência das **Regiões Autónomas** em matéria de desenvolvimento desportivo com o respeito pelos estatutos e autonomia previstos na CRP. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares. A autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico e social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses. A

¹¹ Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (LBAFD)

¹² Artigos n.ºs 182 e 188 da Constituição da República Portuguesa.

¹³ 1 - O desenvolvimento da atividade física e do desporto é realizado de forma harmoniosa e integrada, com vista a combater as assimetrias regionais e a contribuir para a inserção social e a coesão nacional.
2 - O princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir os desequilíbrios originados pelo afastamento e pela insularidade, por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional - (Artigo 4.º da LBAFD).

autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado (conjugação dos n.ºs 1,2 e 3 do artigo 225.º da CRP).

Considerando o ultimo nível da organização política e administrativa do Estado, apontamos as **Autarquias Locais**¹⁴, que compreende os municípios, as freguesias e as regiões administrativas que, apesar de constitucionalmente referidas, nunca foram criadas apesar do permanente e constante debate que o seu tema origina¹⁵. Conforme o n.º 2 do artigo 235.º, as Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Da organização política e administrativa que acima referimos e, considerando os seus estatutos e competências legais, bem como dos seus fins e âmbito de atuação territorial, definimos quatro patamares de administração no âmbito das políticas públicas desportivas: i) a direta; ii) a indireta; iii) a autónoma; e iv) a regional.

Seguindo o alinhamento sugerido por Rocha (2005, pp.96-97) como **administração direta**, entendemos todos os órgãos, sejam centrais, regionais ou locais que dependam diretamente do estado e que existam entre eles relações de hierarquia, competindo ao governo dirigir os serviços dando as respetivas orientações. Colocamos integrados neste conceito as direções regionais da educação, as escolas, os tribunais, etc.

A **administração indireta** é constituída por órgãos e serviços de outras pessoas coletivas diferentes do estado, com a administração composta por entidades criadas pelo estado, sendo consideradas pessoas coletivas de direito público, para que sob a sua tutela realizem determinados fins públicos. Os institutos públicos são os exemplos mais abundantes da administração indireta.

Como **administração autónoma**, entende-se todas as pessoas coletivas públicas com “a capacidade de autodeterminação ou de orientação política e administrativa” Miranda, J. (1994, p. 209), que prossigam o interesse público, segundo critérios definidos na própria pessoa coletiva, não estando obrigados a seguir ordens nem diretivas do governo. A este propósito Moreira, V. (1997, p. 70) entende como administração autónoma como

¹⁴ N.º 1 do artigo 235.º da CRP “A organização democrática do Estado compreende a existência de Autarquias Locais.

¹⁵ A este propósito Luís Sá (1989), refere que “A regionalização do continente de Portugal é um daqueles temas que regressa ciclicamente ao debate político e científico e que, mesmo quando aparece ausente, permanece como uma das questões importantes que se colocam ao regime democrático.

“aquela particular forma de autonomia que consiste na capacidade de certas coletividades infra estaduais de se administrarem a si mesmas”. Conforme Dias & Oliveira (2001, p. 70), sobre este tipo de administração, o governo apenas exerce a tutela a fim de assegurar a legalidade e/ou mérito da sua atuação. Os municípios e as freguesias são entidades que se integram neste tipo de administração.

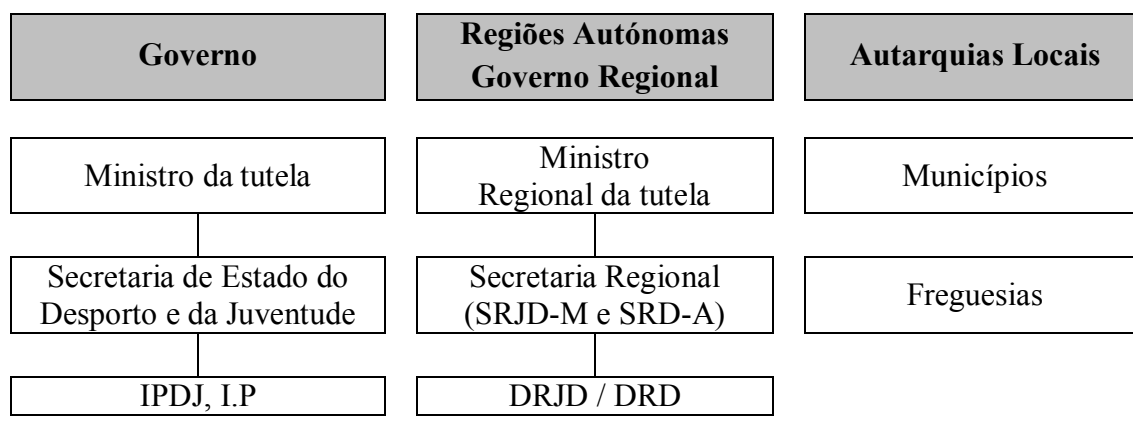
A **administração regional**, é um outro conceito que pode ser representado, sendo aquele que advém das regiões autónomas, que conforme (Rocha 2005, p. 98) pode ser considerada como administração desconcentrada do Estado, quando inclui órgãos locais na dependência do Estado ou, como administração autónoma desenvolvida por autarquias e freguesias ou entidades políticas autónomas (Regiões Autónomas).

Neste contexto, de plataformas diferenciadas de intervenção política, consideramos a administração pública desportiva como o conjunto de entidades públicas que promovem o desenvolvimento do desporto, enquanto conceito lato, atuando em regime de colaboração de forma coordenada e articulada, num quadro descentralizado de atribuições e competências¹⁶, com incidência no espaço nacional (Governo) no território regional (Regiões Autónomas) e no território municipal (Autarquias Locais) em função dos interesses das respetivas comunidades e populações.

Nesse sentido, configuramos a administração pública desportiva, conforme o quadro 1, com a identificação das entidades ou serviços responsáveis pela programação das respetivas políticas e o seu posicionamento hierárquico.

O quadro em baixo, que adaptamos considerando o disposto no artigo 5.º da LBAFD, que refere estas instituições como o garante dos princípios de coordenação, da descentralização e da colaboração da intervenção desportiva em Portugal, temos o Governo como entidade da administração central, as Regiões Autónomas como administração regional e as Autarquias Locais como administração local.

¹⁶ Conceito adaptado com base no artigo 5.º e capítulo II referente às políticas públicas (artigos 6.º, 7.º e 8.º) da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

Quadro 1: A administração pública desportiva em Portugal¹⁷

No que se refere ao **Governo**, que corresponde à administração direta do Estado a gestão administrativa do desporto é realizada através do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I. P.¹⁸ (IPDJ, I.P), resultado da fusão dos anteriores institutos do desporto e da juventude. O IPDJ, I.P. foi criado através do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, integra a **administração indireta do Estado**, é dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio¹⁹. Prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros sob a dependência do membro do Governo com responsabilidade na área do desporto e da juventude. É um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional através das delegações regionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. O IPDJ, I. P., tem por missão, a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais. Intervém na definição, execução e avaliação da política pública do desporto, promovendo a generalização do desporto, bem como o apoio à prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros. A preservação da ética no desporto é ainda um dos escopos essenciais do IPDJ, I. P.

¹⁷ Quadro adaptado de acordo com legislação aplicável.

¹⁸ Fusão dos anteriores institutos autónomos (IDP e IPJ), sendo a sua missão e atribuições definida pelo DL n.º 98/2011, de 21 de Dezembro e a sua organização interna através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de Janeiro.

¹⁹ N.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de Setembro.

No que se refere às **Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**, no âmbito da administração regional autónoma, a configuração apresenta-se de modo idêntico ao Governo, com o desporto sobre responsabilidade política dos ministros da tutela e das respetivas secretarias regionais, sendo materializadas pela Direção Regional da Juventude e Desporto (DRJD-M) na Madeira e pela Direção Regional do Desporto nos Açores.

Por último e no âmbito da administração autónoma e descentralizada do estado, aparecem as **Autarquias Locais**, sendo aqui considerados os municípios e as freguesias. Em termos de definição, são autarquias locais “as pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a pressecução dos interesses próprios das populações respetivas”²⁰. Este conceito, comporta quatro elementos essenciais: o território, o agregado populacional, os interesses próprios do agregado e os órgãos representativos. Historicamente, segundo Amaral (1986, pp. 415-416), as autarquias locais não são instrumentos da ação do Estado, mas formas de organizações locais residentes nas respetivas áreas, constituindo-se pois, de baixo para cima, emanando das respetivas populações, e não de cima para baixo, emanando do estado como por exemplo os órgãos criados pelo Estado no âmbito da administração indireta.

Em termos de evolução do conceito e das espécies de autarquias locais, o ano de 1976, alterou o quadro até aí existente com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa (CRP) no simbólico dia 25 de Abril. Amaral (1986, p. 423), considera que na divisão política e administrativa de Portugal, tem havido tradicionalmente três espécies de autarquias locais, havendo antes de 1976, uma autarquia municipal, uma autarquia supramunicipal e outra inframunicipal, correspondendo respetivamente ao concelho, ao distrito e à freguesia, num processo de organização administrativa desconcentrada. Após a entrada em vigor da CRP em 1976²¹, mantêm-se a evolução para as três entidades, pois a retirada do distrito que passou a mera circunscrição administrativa desconcentrada do Estado, foi compensada com a previsão da criação das regiões, num processo de organização política e jurídica descentralizada.

²⁰ Artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa.

²¹ A CRP de 1976 corresponde à atual Constituição Portuguesa, tendo sido aprovada pela Assembleia Constituinte e entrado em vigor a 25 de Abril de 1976. Está há 34 anos em vigor e já foram introduzidas sete revisões constitucionais sendo a primeira em 1982 e a última em 2005.

Hoje, a realidade é bem diferente, pois a figura do distrito desapareceu e as regiões administrativas, apesar do seu registo constitucional não passam além dos debates pontuais e circunstanciais acerca da sua criação. Assim, no âmbito da administração local descentralizada²² e conforme a atual Lei Constitucional²³, o poder local circunscreve-se apenas à autarquia municipal (município) e à autarquia inframunicipal (freguesia). Apesar de reconhecermos o papel da freguesia como a autarquia local mais próxima do cidadão, estas estruturas locais inseridas no território municipal, conforme refere Januário (2011 p.126) não têm capacidade financeira para responder de forma eficaz e em tempo oportuno às diversas carências e solicitações das populações.

Neste quadro, o município constitui-se como a mais importante e relevante categoria de autarquia local com papel interventor e repressor em toda a área da sua circunscrição territorial.

²² Amaral (1986, pp.420-422) aprofunda os conceitos de desconcentração e descentralização na abordagem às autarquias locais.

²³ Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, alterada pelas leis constitucionais n.ºs 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de 24 de Julho, e 1/2005, de 12 de Agosto.

2. OS MUNICÍPIOS: CONCEITO, ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

Neste ponto, entendemos por um lado, incidir o estudo no enquadramento conceptual do município e de outros conceitos associados, dos seus órgãos e estrutura organizacional e, por outro lado, uma abordagem geral das atribuições e competências municipais e seu enquadramento legal e a sua ramificação para o quadro normativo de suporte às políticas desportivas.

2.1. HISTÓRIA E CONCEITOS ASSOCIADOS

As raízes da vivência municipal são reportadas muitos séculos antes da outorga dos primeiros forais. E se num passado longínquo da vida de muitas comunidades, ainda antes de qualquer influência romana ou visigótica, se deve entocar a sua identidade coletiva, a outras comunidades medievais explica-se a sua existência no ambiente da reconquista cristã (Coelho, Maria Helena & Magalhães, Joaquim Romero, 1986, p. 1). A esta referência bibliográfica, acrescentam-se outras que evidenciam a origem histórica do município e as condicionantes para a sua gradual evolução e formação nomeadamente Merêa (1940), Amaral ((1986) e Mattoso²⁴ (1991).

Nesta evolução de afirmação municipal, Merêa (1940, p. 68), refere “A formação de um concelho traduz-se num processo gradual e opera-se num sentido de uma coesão cada vez maior da coletividade, duma consciência cada vez mais nítida dos seus interesses comuns (...) não se podendo marcar como origem da coletividade municipal esta ou aquela carta de foral (...)”.

Com base nestes pressupostos podemos considerar os municípios como entidades que foram formados num processo de evolução a partir da afirmação individual e territorial dos próprios lugares, sobre o qual qual Amaral (1986, p. 36) dá o respetivo cunho referindo-se a eles como:

“entidades anteriores ao próprio Estado, apareceram e dedicaram-se por vocação e natureza à generalidade das tarefas, antes mesmo que o próprio Estado se interessasse por elas ou por elas se incumbisse.

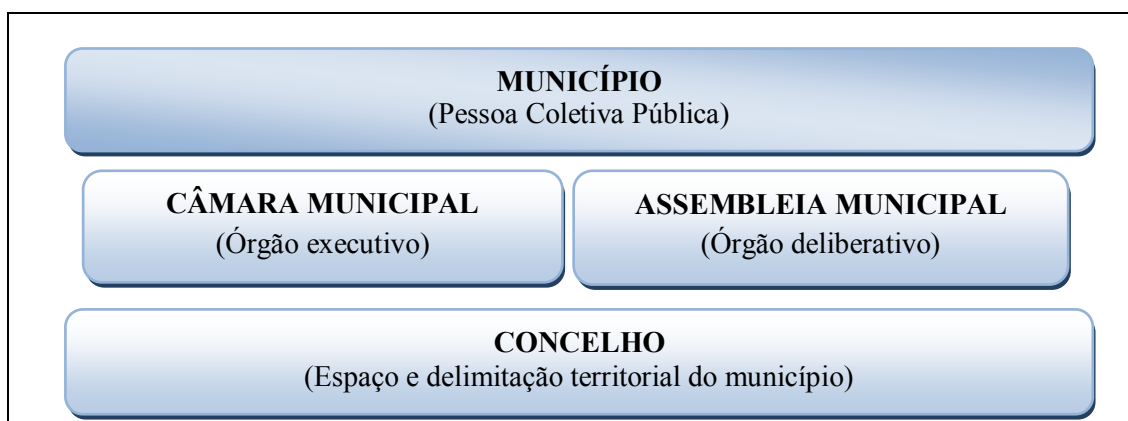
²⁴ Este autor analisa a evolução municipal nas raízes mais antigas da formação dos concelhos, com as suas condicionantes e características próprias que os levaram à suas afirmação. MATTOSO, José (1991) *Identificação de um País. Ensaio para a Origem de Portugal. Volume I. 4ª edição.* Lisboa: Editorial Estampa.

Atualmente, o estado regula por lei o estatuto jurídico dos municípios, mas não faz mais do que reconhecer uma instituição social pré existente, que ele não criou nem provavelmente conseguirá destruir”.

Esta característica histórica baseada na sua independente afirmação e evolução, é atualmente consignada no atual conceito de município. A CRP em vigor não contém nenhuma definição relativa a município, pelo que sendo o mesmo, se reconhece pelo conceito assumido constitucionalmente²⁵, enquanto autarquia local.

O conceito implícito de município integra em nosso entender quatro elementos essenciais: a pessoa coletiva, o território, os interesses comuns e os órgão representativos.

Quadro 2: o município e conceitos relacionados



Pela sua afinidade e relação, o conceito de município aparece constantemente associado a outras terminologias como o concelho e câmara municipal, sendo por vezes confundido e tratado erradamente. A título de exemplo, nas conversas, na imprensa e mesmo em textos académicos, surgem referências a *instalações camarárias* ou a *funcionários camarários*, quando o correto seria substituir camarários(as) por municipais.

Ora, entendemos por isso, apresentar no quadro acima e de forma clara os conceitos normalmente associados ao de município. O Município, entendido como a entidade jurídica e administrativa constituído como pessoa coletiva pública. A Câmara Municipal é o órgão executivo responsável pela condução das políticas municipais no âmbito das

²⁵ Assume-se o conceito de município como o de “autarquia local”, ou seja “ *são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a pressecução dos interesses próprios das populações respetivas*” – artigo 235.º da CRP.

suas atribuições e competências legais. A Assembleia Municipal corresponde ao órgão deliberativo que, a juzante, entre outras competências legais, aprova e fiscaliza a atuação da câmara municipal. Ao Concelho associa-se apenas o território municipal, ou por outras palavras, é a circunscrição territorial onde o município como entidade ou pessoa coletiva pública incide a sua intervenção.

2.2. A CRP, NORMATIVOS DE SUPORTE, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS LEGAIS

O estatuto de “poder local descentralizado”, confere aos municípios a autonomia regulamentar, mas sempre, com o devido enquadramento legal. Como toda a atividade administrativa pública, a intervenção municipal na área do desporto tem como base os pressupostos legais aplicáveis. A intervenção pública na área do desporto, assenta a sua base na consagração constitucional, na leis que consagram as suas atribuições e competências e na lei de bases da atividade física e desportiva (LBAFD), ramificando para uma malha legislativa e regulamentar alargada e complexa, que tal como referem Meirim & Carvalho (2012)²⁶, de estar ao ponto de começar a surgir, por facilidade de expressão, *um Direito do Desporto Autárquico*. Neste âmbito, consideramos abordar o referido quadro legislativo e normativo de suporte e de posicionamento dos municípios na área do desporto.

a) A Constituição da República Portuguesa (CRP)

Encontramos em alguns artigos do texto constitucional, referências à atividade física e ao desporto como direitos fundamentais, à quais o Estado em colaboração com outras entidades é responsabilizado pela sua incumbência.

Iniciamos pelo mais reconhecido e mais propagado, que constitui a base de sustentação para a intervenção de todas as entidades da administração pública com competências nesta área de atuação. Assim, o **artigo 79.º** refere no âmbito dos direitos e deveres culturais²⁷ o seguinte:

1. Todos têm direito à cultura física e ao desporto.

²⁶ José Manuel Meirim e Maria José Carvalho abordam a questão sobre “a Lei de Bases da Atividade Física e Desportiva. De uma leitura na generalidade à localização dos municípios”. In Bento, J. e Constantino, J (coords) (2012, p. 73) *Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas*. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

²⁷ Direitos e Deveres Culturais: Capítulo III da CRP

2. *Incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto.*

Aqui o conceito de Estado, conforme defendem Meirim & Carvalho (2012, p. 74) é considerado em sentido lato envolvendo todas as entidades e organismos da administração pública, no qual estão as autarquias locais.

No âmbito dos direitos e deveres sociais²⁸ e no que respeita à saúde respeita o **artigo 64.º** reconhece:

1. *Todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover.*
2. *O direito à proteção da saúde é realizado: a) (...); b) (...), bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável.*

No que se refere à juventude e ainda no âmbito dos direitos e deveres sociais, a CRP reconhece no seu **artigo 70.º**:

1. *Os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: (...); d) Na educação física e no desporto;*
3. *O Estado, em colaboração com as famílias, as escolas, as empresas, as organizações de moradores, as associações e fundações de fins culturais e as coletividades de cultura e recreio, fomenta e apoia as organizações juvenis na prossecução daqueles objetivos, bem como o intercâmbio internacional da juventude.*

Nestas referências constitucionais com incidência no desporto e na atividade física, e tendo em conta que o objeto de estudo é direcionado para o município, importa associar e referir, o estatuto de autonomia e o poder regulamentar que as autarquias locais dispõem, atributos fundamentais para a prossecução das políticas públicas em matéria de desporto que lhes estão incumbidas, e que necessariamente, visam a melhoria e qualidade de vida das respetivas populações.

No que respeita à autonomia local, o **n.º 1 do artigo 6.º** refere “*O Estado é unitário e respeita a sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.*”

²⁸ Direitos e Deveres Sociais: CRP Capítulo II

Em termos de poder regulamentar, o **artigo 241.º** refere que “*As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar*”

Para concluir a abordagem ao texto constitucional, seguimos o entendimento de Mestre (2004, p.29), que a propósito da constitucionalização do desporto e tendo conta a efetivação desse direito, dota o cidadão um maior poder de exigência à qual está associada uma determinada política desportiva, a qual, por seu turno, deve ser mais democrática possível nos seus destinatários – a generalização do acesso à prática desportiva. Neste alinhamento, o mesmo autor refere, que este direito fundamental, confere ao desporto um interesse, uma utilidade ou um serviço público, daí resultando a necessidade de também através do desporto, proporcionar aos cidadãos meios que lhes possibilitem melhorar a sua qualidade de vida quotidiana.

b) A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro

Conforme consta no seu **artigo 1.º**, “*A presente lei estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local*”.

No âmbito dos princípios gerais e de acordo com a **alínea a) do n.º 5 do artigo 2.º**, a prossecução das atribuições e competências é feito nos termos da lei, implicando por isso, a concessão aos órgãos das autarquias locais, de poderes que lhes permitam atuar em diversas áreas e vertentes que podem ser de *natureza consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento*.

Quadro 3: vertentes e domínios de atuação dos municípios²⁹

Ordenamento do território e Urbanismo	Energia	Transportes e comunicações	Educação
Património, cultura e ciência	Tempos livres e desporto	Saúde	Ação social
Habituação	Proteção civil	Ambiente e saneamento básico	Defesa do consumidor
Promoção do desenvolvimento	Ordenamento do território e urbanismo	Polícia municipal	Cooperação externa

²⁹ De acordo com o n.º 1 do artigo 13.º da lei n.º159/99, de 14 de setembro

O **artigo 13.º** deste diploma, no âmbito da delimitação das atribuições e competências em geral, confere aos municípios uma diversificada área de intervenção, na qual há a destacar para o contexto do presente trabalho, a atribuição na área dos tempos livres e desporto. Neste âmbito alargado de intervenção, entendemos realçar também, conforme quadro em baixo, o ordenamento do território, saúde e educação, domínios normalmente associados ao desporto por força da ampliação do seu conceito.

Percorrendo este diploma, o **artigo 21.º** vem decompor a atribuição dos tempos livres e desporto, conferindo determinadas competências aos seus órgãos. Assim este artigo define o seguinte:

1 - É da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos nos seguintes domínios:

- a) Parques de campismo de interesse municipal;*
- b) Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal.*

2 - É igualmente da competência dos órgãos municipais:

- a) Licenciar e fiscalizar recintos de espetáculos;*
- b) Apoiar atividades desportivas e recreativas de interesse municipal;*
- c) Apoiar a construção e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local.*

Deste normativo legal, podemos concluir que em matéria de intervenção desportiva, os municípios através dos seus órgãos podem incidir a sua atuação ao nível da conceção, da construção, do planeamento, da fiscalização e do licenciamento.

c) A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro³⁰

Esta lei estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, discriminando as competências pelos seus órgãos.

Neste quadro normativo, iremos destacar aquelas que se expressam em procedimentos em matéria de desporto. Neste quadro de competências dos órgãos municipais, importa

³⁰ Alterado pelos seguintes diplomas: decreto-lei n.º 268/2003, de 28.10, declaração de ratificação/retificação n.º 4/2002, de 06.02, lei n.º 5-A/2002, de 11.01, lei n.º 67/2007, de 31.02 e declaração de ratificação/retificação n.º 9/2002, de 05.03. Fonte: DGAA.

também referir aquelas que são conferidas à assembleia municipal (AM), bem como ao presidente da câmara de cuja atuação tem implicações na área do desporto.

O **órgão deliberativo**, enquadra em si uma função de acompanhamento e fiscalização da atividade do órgão executivo, no entanto importa referir matéria da sua responsabilidade que se projeta nas estruturas da gestão do desporto.

Em matéria regulamentar, de organização e funcionamento (n.º 2 do artigo 53.º), entendemos referir as seguintes, sob a competência da AM, após proposta da câmara municipal:

- Aprovar posturas e regulamentos (alínea a);
- Estabelece, nos termos da lei, taxas, e fixa os respetivos quantitativos (alínea e);
- Aprovar nos termos da lei, a criação ou reorganização dos serviços municipais (alínea n);
- Aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município, nos termos da lei (alínea o);
- Autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respetivas condições gerais (alínea q).

Como se entende, estas matérias terão que ser tratadas pela câmara municipal e alvo de proposta à AM, pelo que antes de todo o processo, é suposto a intervenção dos serviços municipais competentes relativos às respetivas matérias propostas.

Ao **presidente da câmara** tem competências próprias (artigo 68.º) e ainda as que lhe são delegadas pela câmara municipal (artigo 65.º), as quais podem ser subdelegadas em quais quaisquer vereadores (n.º 2 do artigo 65.º). No que se refere às competências próprias importa destacar:

- A coordenação de toda a atividade municipal (alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º);
- Decidir todos os assuntos relacionados com a direção e gestão de recursos humanos afetos aos serviços municipais (alínea b do n.º 2 do artigo 68.º).

Importa ainda referir, que algumas competências do presidente da câmara e dos vereadores podem ainda ser delegadas ou subdelegadas no **pessoal com cargos de dirigente** (artigo 70.º).

Quadro 4: Competências da câmara municipal em matéria do desporto³¹

	Natureza e constituição (artigo 56.º n.º 1)	A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.
Competências da câmara municipal	Organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente (artigo 64.º, n.º 1, alínea j)	Fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados
	Organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente (artigo 64.º, n.º 1, alínea q)	Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação relativamente a obras e a aquisição de bens e serviços
	Planeamento e desenvolvimento (artigo 64.º, n.º 2, alíneas c) e d)	-c): Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e as propostas de orçamento e respetivas revisões, -d): Executar as opções do plano e orçamento aprovados.
	Planeamento e desenvolvimento (artigo 64.º, n.º 2, alínea f)	Criar, construir e gerir instalações, serviços, (...) integrados no património municipal, ou colocados por lei, sob a administração municipal.
	Planeamento e desenvolvimento (artigo 64.º, n.º 2, alínea i)	Designar os representantes do município nos conselhos locais, nos termos da lei.
	Apoio a atividade de interesse municipal (artigo 64.º, nº 4, alínea b)	Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra.
	Outras competências (artigo 64.º, n.º 7, alínea a)	Aprovar e elaborar posturas e regulamentos em matérias da sua competência exclusiva
	Outras competências (artigo 64.º, nº 7, alínea d)	Exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das suas atribuições
	Protocolos de colaboração com entidades terceiras (artigo 67.º)	As competências previstas nas alíneas l) do n.º 1, nas alíneas j) e l) do n.º 2 e alíneas b) e c) do n.º 4 do artigo 64.º, podem ser objeto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua atividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local dos equipamentos.

d) A lei de bases da atividade física e do desporto

A revolução de abril, em 1974, que proclamou os valores da democracia e da liberdade anteriormente restringidos, não produziu no desporto qualquer efeito de produção legislativa. De facto, o desporto até àquela simbólica data era regulamentado por um diploma legal de 1940³², do qual resultava uma subordinação das instituições desportivas ao estado e uma instrumentalização dos clubes e seus representantes. Após

³¹ Quadro adaptado de acordo com a lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

³² Decreto-lei nº 32946, de 3 de agosto

o 25 de Abril de 1974, perdurou ainda aquele diploma durante mais 16 anos, durante o qual vigorou um sistema ambíguo de intervenção do estado. Por um lado, um forte ímpeto intervencionista do estado, e por outro, a tentativa de reforçar a autonomia do movimento associativo.

Em 1990 foi criada a lei de bases do sistema desportivo³³ que segundo Januário (2011, p. 141) instituiu o quadro geral do sistema desportivo constituindo um marco importante na definição regulamentadora do Estado. Apesar disso, não foi reconhecida como perfeita e adequada por alguns autores, como Carvalho (1994) e Rosário (1996) referindo-se a ela respetivamente como oportunidade perdida e baseada em pressupostos envelhecidos. Esta lei, veio vincular as autarquias ao fomento da prática desportiva para todos, quer na vertente de recreação quer na vertente de rendimento, e assumir um papel de colaboração com o Estado na adoção de medidas para a organização de atividades extra curriculares e no desenvolvimento de uma política integrada de instalações e equipamentos desportivos.

Passados catorze anos, em 2004, surgiu uma nova lei quadro³⁴, sobre a qual Januário (2001, p. 143) destaca pela sua importância o reforço do papel do Estado nos domínios da regulação e da fiscalização e um regime de parceria do Estado com as autarquias locais em diversas áreas de atuação como na construção e recuperação de infra estruturas, na organização das atividades dos clubes ou na implementação de programas de ocupação desportiva. Este quadro normativo teve apenas trinta meses de vigência, vindo a ser revogado pelo atual quadro normativo.

A **lei de bases da atividade física e do desporto (LBAFD)**³⁵ define-se, conforme alinhamento de Meirim, J. & Carvalho, M. José (2012, p.75-76), como a lei-quadro onde assentam as principais e primárias opções políticas e legislativas e onde estão delineados os principais traços enformadores de uma ideia de desporto e, necessariamente, o papel a desempenhar pelos diferentes operadores do sistema desportivo em português.

³³ Lei de Bases do Sistema Desportivo, Lei nº 1/90, de 13 de janeiro

³⁴ Lei de Bases do Desporto, Lei 30/2004, 21 de julho

³⁵ Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro

A LBAFD foi uma criação do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a qual foi precedida de um amplo debate, designado de “Congresso do Desporto” com contributos e diversas comunicações sobre temas³⁶ de interesse para a política desportiva. Nesta lei, destacam-se em nosso entender dois pontos:

- Um enfoque na promoção da atividade física diferenciada em relação ao desporto: esta referência expressa à atividade física, está no entender de Januário (2011, p.145), subjacente à vontade do governo de criar condições para se promover e desenvolver entre a população em geral, a atividade física como forma essencial para a melhoria da condição física, bem como de enraizar hábitos na vida quotidiana das pessoas. Esta opção vem em nosso entender, acrescentar um certo equilíbrio nas opções políticas, no que se refere aos seus destinatários, pois amplia as suas medidas para além da visão tradicional das políticas públicas desportivas – a prática desportiva regular e o desporto de alto rendimento.
- Uma forte presença de intervenção municipal: esta lei quadro veio colmatar o esquecimento da anterior lei sob a “*crecente importância das autarquias locais no desenvolvimento desportivo nacional*”³⁷. De facto, no articulado deste diploma, registam-se diversas normas relacionadas direta ou indiretamente com os municípios, destacando-se a colaboração e articulação como princípios orientadores na sua relação com os diversos intervenientes institucionais.

Para além das normas que referenciam e vinculam diretamente o município como entidade interventora, inclui outras que adequam e registam o modo de atuação municipal na respetiva abordagem. No entanto, propomos destacar aquelas de maior significado e impacto no âmbito das políticas desportivas e da gestão do desporto municipal.

- **Princípios da coordenação, da descentralização e da colaboração (artigo 5.º)**

1- O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais articulam e compatibilizam as respetivas intervenções que se repercutem, direta ou indiretamente, no

³⁶ No Congresso do Desporto estiveram em debate cinco temas escolhidos pelo governo: i) políticas educativas e sociais no desporto; ii) desporto, saúde e segurança; iii) equipamentos desportivos e o território; iv) políticas de financiamento do sistema desportivo; e v) reforma do sistema desportivo.

³⁷ Programa do XVII Governo Constitucional. A este propósito ver análise de Meirim, J. & Carvalho, M. José (2012, pp.76-79), *In* Bento, J. e Constantino, J. (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

desenvolvimento da atividade física e no desporto, num quadro descentralizado de atribuições e competências.

*2- O Estado, as regiões autónomas e as **autarquias locais** promovem o desenvolvimento da atividade física e do desporto em colaboração com as instituições de ensino, as associações desportivas e as demais entidades, públicas ou privadas, que atuam nestas áreas.*

▪ **Políticas públicas: promoção da atividade física (artigo 6.º)**

*1- Incumbe ao estado, às regiões autónomas e às **autarquias locais**, a promoção e a generalização da atividade física, enquanto instrumento essencial da condição física, da qualidade de vida e da saúde dos cidadãos.*

2- Para efeitos do disposto do número anterior, são adotados programas que visam:

- a) Criar espaços públicos aptos para a atividade física;*
- b) Incentivar a integração da atividade física nos hábitos de vida quotidianos, bem como a adoção de estilos de vida ativa;*
- c) Promover a conciliação da atividade física com a vida pessoal, familiar e profissional.*

▪ **Políticas públicas: desenvolvimento do desporto (artigo 7.º)**

1. Incumbe à administração pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, incentivar as atividades de formação dos agentes desportivos e exercer funções de fiscalização, nos termos da lei.

(...).

Apesar da referência expressa à administração pública, entendemos que esta norma é direcionada para os municípios, não só tendo em conta o conceito lato do termo que seguimos, mas também pela importância das autarquias locais e concretamente dos municípios no apoio à prática desportiva regular e mesmo de alto rendimento junto do associativismo local.

▪ **Política de infraestruturas e equipamentos desportivos (artigo 8.º)**

*1. O estado, em estreita colaboração com as regiões autónomas e com as **autarquias locais** e entidades privadas, desenvolve uma política integrada de infraestruturas e equipamentos desportivos com base em critérios de distribuição territorial equilibrada,*

de valorização ambiental e urbanística e de sustentabilidade desportiva e económica, visando a criação de um parque desportivo diversificado e de qualidade e em coerência com a estratégia de promoção da atividade física e desportiva, nos seus vários níveis e para todos os escalões e grupos de populações.

2. Os instrumentos de gestão territorial devem prever a existência de infraestruturas de utilização coletiva para a prática desportiva.

(...).

▪ **Carta desportiva nacional (artigo 9.º)**

1. A lei determina a elaboração da Carta Desportiva Nacional, a qual contém o cadastro e o registo de dados e de indicadores que permitam o conhecimento dos diversos fatores de desenvolvimento desportivo, tendo em vista o conhecimento da situação desportiva nacional, nomeadamente quanto a:

a) Instalações desportivas;

b) Espaços naturais de recreio e desporto;

c) Associativismo desportivo;

d) Hábitos desportivos;

e) Condição física das pessoas;

f) Enquadramento humano, incluindo a identificação da participação em função do género.

2. (...).

Esta norma não vincula expressamente os municípios, no entanto entendemos destacá-la por dois motivos: i) a importância que os municípios terão no seu desenvolvimento, pois será certamente da sua responsabilidade o tratamento, atualização e envio dos indicadores acima referidos para a Carta Desportiva Nacional (CDN); e ii) pela influência que este documento poderá exercer junto dos municípios no sentido de adequar e compatibilizar os respetivos indicadores concelhios aos da CDN, resultando daqui melhores perspetivas na condução de trabalhos e estudos comparativos entre municípios ou regiões.

▪ **Atividade física e prática desportiva: estabelecimentos de educação e ensino (artigo 28.º)**

1. A educação física e o desporto escolar devem ser promovidos no âmbito curricular e de complemento curricular, em todos os níveis e graus de educação e ensino, como

componentes essenciais da formação integral dos alunos, visando especificamente a promoção da saúde e condição física, a aquisição de hábitos e condutas motoras e o entendimento do desporto como fator de cultura.

2. *As atividades desportivas escolares devem valorizar a participação e o envolvimento dos jovens, dos pais e encarregados de educação e das autarquias locais na sua organização, desenvolvimento e avaliação.*

3. (...).

Esta orientação normativa implica diretamente a intervenção dos municípios como agentes principais no que respeita ao ensino no 1º ciclo, tendo como exemplo prático as atividades de enriquecimento curricular (AEC) na área da atividade física e desportiva. Por outro lado, implica o dever de participação e de colaboração com o desporto escolar nos outros níveis de ensino no âmbito do processo de desenvolvimento desportivo concelhio.

Quadro 5: a LBAFD e as normas relacionadas com os municípios³⁸

A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto Lei nº 5/2007, de 16 de Janeiro	
Capítulo I Objetivos e princípios gerais	Artigo 1.º - Objeto Artigo 2.º - Princípios da universalidade e da igualdade Artigo 3.º - Princípios da ética desportiva Artigo 4.º - Princípios da coesão e da continuidade territorial Artigo 5.º - Princípios da coordenação, da descentralização e da colaboração
Capítulo II Políticas públicas	Artigo 6.º - Promoção da atividade física Artigo 7.º - Desenvolvimento do desporto Artigo 8.º - Política de infraestruturas e equipamentos desportivos Artigo 9.º - Carta desportiva nacional
Capítulo IV Atividade física e prática desportiva	Artigo 28.º - Estabelecimentos de educação e ensino Artigo 29.º - Pessoas com deficiência Artigo 30.º - Jogos tradicionais Artigo 31.º - Desportos na natureza Artigo 32.º - Provas ou manifestações desportivas em espaços públicos Artigo 35.º - Formação de técnicos Artigo 40.º - Medicina desportiva Artigo 42.º - Seguros Artigo 43.º - Obrigações das entidades prestadoras de serviços desportivos
Capítulo V Apoios financeiros e fiscalidade	Artigo 46.º - Apoios financeiros Artigo 47.º - Contratos-programa

³⁸ Adaptado de Meirim, J. & Carvalho, M. José (2012, p.82), *In* Bento, J. e Constantino, J. (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

▪ **Atividade física e prática desportiva: pessoas com deficiência (artigo 29.º)**

*A atividade física e a prática desportiva por parte das pessoas com deficiência é promovida e fomentada pelo Estado, regiões autónomas e **autarquias locais** com as ajudas técnicas adequadas, adaptada às respetivas especificidades, tendo em vista a plena integração e participação sociais, em igualdade de oportunidades com os demais cidadãos.*

▪ **Atividade física e prática desportiva: desporto na natureza (artigo 31.º)**

A atividade física e a prática desportiva em espaços naturais devem reger-se pelos princípios do respeito pela natureza e da preservação dos seus recursos, bem como pela observância das normas dos instrumentos de gestão territorial vigentes, nomeadamente das que respeitam às áreas classificadas, de forma a assegurar a conservação, da diversidade biológica, a proteção dos ecossistemas e gestão dos recursos, dos resíduos e da preservação do património natural e cultural (n.º 1).

Este normativo pressupõe em nosso entender dois objetivos de cariz municipal, sendo o primeiro a sensibilização da preservação do meio ambiente por parte do município no âmbito da organização e promoção das suas próprias atividades, assumindo-se como exemplo de boas práticas e, em segundo lugar, no sentido de obrigar e aplicar este princípio às entidades promotoras e organizadoras no âmbito da fiscalização e licenciamento de atividades em contacto com a natureza.

▪ **Contratos-programa (artigo 47.º)**

1 - A concessão de apoios ou participações financeiras na área do desporto, mediante a celebração de contratos-programa, depende, nomeadamente, da observância dos seguintes requisitos:

a) Apresentação de programas de desenvolvimento desportivo e sua caracterização pormenorizada, com especificação das formas, dos meios e dos prazos para o seu cumprimento;

b) Apresentação dos custos e aferição dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana, previstos nos programas referidos na alínea anterior;

c) Identificação de outras fontes de financiamento, previstas ou concedidas.

2 - Os apoios previstos no artigo anterior encontram-se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos, sendo insuscetíveis de apreensão judicial ou oneração.

Para concluir este ponto, entendemos a LBAFD numa posição intermediária entre a CRP e a restante legislação avulsa, devendo ser olhada como uma lei especial, à qual todos os outros diplomas sobre a matéria a devem respeitar, constituindo o parâmetro de validade de um conjunto de diplomas que a virão regular sob pena de ilegalidade³⁹.

Nestes termos, para concluir este ponto consideramos a LBAFD juntamente com a lei n.º 159/99, de 14 de setembro e a lei n.º 169/99, de 18 de setembro, como o referencial normativo onde os municípios encontram a essência do seu enquadramento desportivo, realçando a relevância legal do seu papel no sistema desportivo municipal.

³⁹ A análise da LBAFD é aprofundada por Maria José Carvalho e José Manuel Meirim no texto “*A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto. De uma leitura na generalidade à localização dos municípios*” In Bento, J. e Constantino, J. (coords) (2012, p. 73-91) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

3. A POLÍTICA DESPORTIVA MUNICIPAL

De uma maneira geral, entendemos a política desportiva municipal como as opções ou orientações programáticas referidas nos instrumentos de planeamento ou documentos previsionais formalmente aprovados pelas câmaras municipais designadamente em planos diretores, planos estratégicos, nas grandes opções do plano ou plano de atividades, sendo neste documento previsional de curto prazo, onde normalmente estão registadas as linhas de orientação política em matéria de desporto. O desenvolvimento das opções políticas são desencadeados por programas, projetos, ações e iniciativas que lhes dão corpo e sentido para atingir o objetivo ou fins estabelecidos. Neste contexto, alinhamos o conceito de política desportiva municipal, com a definição de Januário (2011, p.42), considerando-a como, o conjunto de ações e processos desenvolvidos pelas câmaras municipais, com o objetivo de cumprir as competências que lhes são atribuídas pela legislação em vigor no domínio do desenvolvimento desportivo.

Em matéria de política desportiva os municípios tem de assumir um papel proponderante na promoção e dinamização da atividade física e desportiva junto das populações concelhias. A questão mais colocada em estudos efetuados sobre esta matéria é, qual a política desportiva que deve ser assumida? Na persistência pelas opções tradicionais no âmbito do desporto de formação desportiva/rendimento ou de elite alavancado pelos clubes desportivos, que por si só, tal como refere Constantino (1999, p. 23), não podem garantir o exercício do direito constitucional do acesso ao desporto de todos os cidadãos ou, conforme refere Milheiro, L. (2007, p.81) optando por políticas que vão ao encontro da pluralidade que impregnou o desporto, que foi apropriado por atores tão diversos, que com as mais variadas necessidades e expectativas moldaram, recriaram e diversificaram as formas de desporto ou de atividades físicas.

O desporto hoje, conforme acentua Pires (1996, p.121), não pode ser visto apenas por uma das suas partes, o desporto formal, com a expressão máxima na alta competição e no espetáculo desportivo. O autor refere-se a outras realidades às quais não se tem dada a devida atenção, distinguindo o desporto como uma realidade social transversal a diversas áreas da atividade humana sejam de cariz profissional, educacional, recreacional ou relativas à saúde. No mesmo alinhamento, Marivoet (2002, p. 55) refere o desporto como uma área que contempla um campo complexo de práticas emergentes

de diferentes valores culturais que vai do desporto formal ou de rendimento às práticas desportivas desenvolvidas no âmbito do lazer.

É neste contexto pluralista e diverso, que o investimento em políticas desportivas municipais deve incidir, no sentido de gerar equilíbrios, tal como Constantino defende (1999, p.26), entre as diferentes tendências ou expressões desportivas, entre o desporto de rendimento absoluto e desporto de rendimento relativo e entre um desporto para todos e um desporto para alguns, ainda que esses alguns sejam os mais capazes e talentosos. Desta abrangência, seguindo o estudo desenvolvido por Pires (2007, pp.143-145) optamos de uma forma simplista enquadrar o desporto em três vertentes:

- Desporto formal: vertente clássica reconhecida e enquadrada no sistema desportivo organizado e formal que tem a sua expressão máxima no desporto federado e conduzem, na maioria das vezes, ao espetáculo desportivo. Corresponde a um regime de gestão organizacional e institucional.
- Desporto não formal: vertente que vai ao encontro das exigências e necessidades dos cidadão e que não é reconhecida no âmbito do desporto formal. As atividades são caracterizadas por um regime organizacional em cogestão. Isto é, proporcionam uma coresponsabilidade na organização e condução das práticas desportivas simultaneamente aos praticantes e àqueles que os enquadram.
- Desporto inorgânico: práticas desportivas informais, cuja organização específica é a autogestão, na medida em que o praticante desportivo ou não necessita de quaisquer apoios, ou necessita, apenas, que lhe sejam concedidas algumas facilidades, por qualquer entidade, que pode ser o município, para poder realizar a sua prática de uma forma autónoma.

Portanto, as políticas municipais incidem em duas abordagens. Por um lado, assente no modelo tradicional de apoio ao desporto formal ou de rendimento e por outro de direcionar as suas políticas para o desporto não formal e inorgânico. Se no primeiro caso as políticas já estão enraizadas, apesar da constante procura de soluções mais desejáveis, no segundo caso é reconhecido em muitos estudos como Pires (1999), Januário (2011) ou Milheiro (2007), como aquém do que seria exetável. Neste sentido, entendemos que as opções municipais devem corresponder às exetativas de todos os cidadãos, tendo os municípios a obrigatoriedade como entidade mais próxima do cidadão, de promover políticas com vista à generalização e democratização da prática

desportiva em todas as suas vertentes, cumprindo o desígnio constitucional de um “*desporto para todos*”. Para este efeito, Constantino (1999, p. 27) aponta alguns caminhos que os municípios a partir de si próprios devem seguir:

- Educação física no 1º ciclo do ensino básico;
- Cooperação com a administração central do Estado (ministério da educação) no âmbito da prática desportiva escolar;
- Criar, desenvolver ou apoiar programas e projetos que promovam junto dos cidadãos o hábito da prática regular da atividade física e desportiva numa perspetiva da saúde e bem estar;
- Incidência na criação, desenvolvimento ou apoios a programas para seniores, idosos e portadores de deficiência numa perspetiva de manutenção da condição física;
- Criar ou apoiar projetos de ocupação dos tempos livres dos jovens, designadamente nas férias escolares;
- Numa perspetiva de desporto para todos, apoiar projetos que ofereçam à população o acesso de forma regular à prática de atividades desportivas;
- Criação de infraestruturas com impacto direto sobre o crescimento desportivo.

É neste enquadramento conceptual que devem assentar os pressupostos de suporte ao reconhecimento e compreensão do modelo de desenvolvimento das políticas desportivas municipais.

3.1. OS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO MUNICIPAL

Consideramos que os modelos de desenvolvimento desportivo correspondem à formulação do entendimento sobre as estratégias políticas assumidas pelos municípios enquanto entidade promotora fundamental para o processo de desenvolvimento desportivo local. Da mesma forma que, a Comissão das Comunidades Europeias⁴⁰ considera irrealista tentar definir um modelo único de organização do desporto para a Europa, por força da diversidade e complexidade das estruturas desportivas europeias, com a salvaguarda das devidas proporções, não existem, conforme refere Januário (2011) soluções únicas de desenvolvimento desportivo para os municípios. Baseamos este pressuposto na diferenciação das características de cada município do ponto de vista

⁴⁰ Livro Branco sobre o Desporto, (p.13) da Comissão das Comunidades Europeias apresentado pela Comissão em 11.07.2007.

geográfico, social, demográfico, económico, orográfico, etc. Damos como o exemplo, um município algarvio e outro do interior transmontano, que apesar das mesmas atribuições e competências legais, as opções e respostas políticas tendem a ser diferenciadas. Sobre esta abordagem importa termos em conta algumas referências teóricas.

Carvalho (1994, p. 37) reconhece dois modelos: um primeiro dominado pela vertente economicista onde predomina o sistema seletivo de competição e um outro centrado numa lógica de serviço público, num processo de colaboração e harmonização entre a administração central e local. Januário (2011, p. 95) com os contributos de alguns autores, refere que tem prevalecido dois modelos: um baseado na competição e no espetáculo (elite) em que o desporto é considerado como objeto de consumo e o munícipe como mero consumidor (espetador) e outro, baseado numa prática para todos (ou de base), supostamente capaz de responder às necessidades de qualquer munícipe. Doutra forma, Constantino (1990, p. 14) apresenta três modelos que incidem: i) na participação desportiva das pessoas nas atividades e em rutura com processos organizativos marcadamente seletivos; ii) no apoio ao espetáculo desportivo; e iii) na promoção da vila ou da cidade.

Deste pressupostos teóricos resultam dois modelos referenciais, que seguindo o quadro estabelecido por Januário (2011, p.96) correspondem ao:

- *Desporto de elite*: que inclui o desporto de competição, desporto de alto rendimento e desporto espetáculo (modelo seletivo e exclusivo);
- *Desporto para todos*: onde incide o desporto educador, o desporto integrador e o desporto recreativo. (modelo inclusivo).

No que se refere ao *Desporto de elite*, este conceito está intrinsecamente associado ao desporto federado ou de rendimento. Pese embora o seu carácter seletivo e exclusivo, alguns autores como Pires (1989) e Constantino (1994) admitem em termos gerais, que as políticas desportivas devem ser programadas para alimentar o desporto federado⁴¹. Calha (1985, p.19) foi mais longe, este antigo governante⁴² refere que é no desporto

⁴¹ A abordagem sobre estes dois modelos é aprofundada por Carlos Januário (2011, pp.95-116) In “*Políticas Públicas Desportivas: Estudo Centrado nos Municípios da área Metropolitana do Porto*”. Coimbra: Fundação CEFA.

⁴² Júlio Francisco **Miranda Calha** foi Secretário de Estado do Desporto no XIII Governo Constitucional (1995-1999).

federado que deverá assentar fundamentalmente o desenvolvimento desportivo. Para evidenciar algumas medidas, socorremo-nos de Caballero (2001, p. 102), que enquadra neste conceito de desenvolvimento desportivo as seguintes possibilidades.

- Desporto de competição, em que se enaltece o valor da competição, à volta da qual o praticante vai congrega todos os seus esforços numa relação contínua e regular com uma modalidade desportiva;
- Desporto de alto rendimento, em que o praticante procura o aperfeiçoamento desportivo numa modalidade e de cuja atividade vai emergindo como a sua profissão principal podendo advir espetáculo com algum rendimento desportivo;
- Desporto espetáculo, igual ao de alto rendimento, ao qual acresce as diferenças quantitativas no que se refere às compensações económicas e ao elevado espetáculo desportivo valorizado pela afetação de espetadores ao vivo ou através de meios de comunicação de massas.

Quanto ao *Desporto para todos*, o conceito em si tendo tido reconhecido e incentivado a partir dos textos internacionais⁴³, é consagrado oficialmente nas sociedades desenvolvidas como um direito fundamental dos cidadãos que deve ser prosseguido pelos Estados com vista à criação de condições que favoreçam a prática do desporto pelo maior número possível de indivíduos. Conforme refere Januário (2011, pp. 110-111) é primordial a sua valorização política, compreendendo-se sem grande dificuldade, que um dos princípios fundamentais do sistema desportivo, seja o fomento da sua prática. No caso português este conceito está implícito na lei constitucional (CRP)⁴⁴ com referências na cultura física e desporto, na saúde e na juventude, incumbindo ao Estado em sentido lato a sua promoção. Importa aqui referir o contributo de alguns autores no sentido de identificar medidas ou atividades que submergem deste conceito. Constantino (1994, p. 68) refere-se a este conceito como tendo um valor social e cultural autónomo, definindo-o como um direito que deve estar ao alcance de todos seja qual for a idade, o género ou o rendimento desportivo. Pelo carácter abrangente e universal propomos adoptar a perspetiva de Caballero (2001, p. 95) que subdivide o conceito em:

- Desporto educador, de carácter formativo (educação física, jogos pré-desportivos);

⁴³ Carta Europeia do Desporto para Todos (1975), Carta Europeia do Desporto (1992), Livro Branco Sobre o Desporto (2007) e Carta Internacional da Educação Física e do Desporto (1978).

⁴⁴ Cultura física e desporto (artigo 79.º), Saúde (64.º) e Juventude (70.º)

- Desporto integrador: de carácter inclusivo (desporto adaptado, 3.^a idade/senior, prisional, imigrantes);
- Desporto recreativo: de carácter aprazível (abrangente).

Tendo em conta estas duas perspetivas várias questões podem ser formuladas. Qual o modelo que deve prosseguido os municípios no âmbito das suas opções para o processo de desenvolvimento desportivo? Fará sentido o apoio congregar investimentos e programas para o desporto de elite, que é um desporto seletivo e exclusivo? Faz parte dos fins municipais apoiar o espetáculo desportivo?

Tendo em conta as práticas na realidade europeia, sobretudo com incidência nos países nórdicos, aponta para uma tendência para a adoção de um modelo direcionado para o desporto para todos, embora alguns autores descrevam a tendência para um progressivo equilíbrio entre estes dois modelos, que conforme refere Milheiro (2007, p.77), não se revelam estanques mas sim numa constante interpenetração.

No processo de desenvolvimento desportivo local, a intervenção municipal está subordinada às suas competências legais. Neste contexto, propomos no quadro abaixo, reconhecer e identificar as políticas que poderão ser prosseguidas pelas câmara municipais tendo em conta as suas competências nas duas plataformas legais que suportam a sua intervenção em matéria de desporto.

Quadro 6: relação das competências municipais com a perspetiva de modelo de desenvolvimento⁴⁵

Atribuições e competências legais	Processos/Instrumentos	Modelo/Política
Lei nº 169/99, de 18 de Setembro - (artigo 64.º, nº 4, alínea b)	Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza desportiva ou outra.	Desporto de elite Desporto para todos
LBAFD artigo 6.º Promoção da atividade física	Incumbe (...) e às autarquias locais a promoção e a generalização da atividade física, enquanto instrumento essencial para a melhoria da condição física e da saúde dos cidadãos	Desporto para todos
LBAFD artigo 7.º Desenvolvimento do desporto	Incumbe à Administração Pública, na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento (...)	Desporto de elite

Analisando o quadro acima, a lei nº 169/99, de 18 de setembro confere aos municípios, através da norma no quadro referida, uma abrangência de intervenção cujas políticas e

⁴⁵ Em função da legislação aplicável

opções podem enquadradas nos dois modelos de desenvolvimento. De facto, a relatividade do conceito de “*interesse municipal*” permite direccionar os respetivos apoios para diversos fins de natureza desportiva quer de forma direta que em regime de colaboração ou cooperação com outras entidades, configurando assim uma atuação política para as duas perspetivas. De facto, é nesta norma que se enquadram a maioria dos apoios financeiros ao desporto regular através da figura do “subsídio” ao movimento associativo desportivo local e também, de suporte à promoção e realização de espetáculos desportivos através dos protocolos de cooperação com entidades terceiras⁴⁶ (desporto de elite). Por outro lado, todas as outras atividades consideradas de interesse municipal, que podem abranger programas e medidas numa perspetiva de desporto para todos.

O artigo 6º da LBAFD é claramente um incentivo às políticas para o desporto para todos, identificando os seus programas:

- Criar espaços públicos aptos para a atividade física;
- Incentivar a integração da atividade física nos hábitos de vida quotidianos, bem como a adoção de estilos de vida ativa;
- Promover a conciliação da atividade física com a vida pessoal, familiar e profissional.

O artigo 7º da LBAFD apesar de não referenciar expressamente as autarquias locais neste propósito, entendemos o conceito lato de Administração Pública desportiva como extensível a todos as instituições e órgãos com competências na área do desporto, pelo que é da também da incumbência dos municípios apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização meios técnicos, humanos e financeiros entre outros, configurando neste normativo opções políticas que beneficiam o desporto de elite.

⁴⁶ O artigo 67.º prevê que as competências previstas na alínea b) do nº 4, do artigo 169/99, de 18 de Setembro, possam ser objecto de protocolos com entidades terceiras, designadamente instituições públicas, cooperativas e privadas.

4. ÁREAS DE INTERVENÇÃO MUNICIPAL

Da conjugação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro que consagra “os tempos livres e o desporto” como atribuição dos municípios e da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, bem como do funcionamento dos órgãos dos municípios, resultam um conjunto muito variado de intervenção dos municípios na área do desporto e da atividade física. No âmbito das políticas públicas, acresce ainda referências na LBAFD⁴⁷ e em diversa legislação ordinária sobre a intervenção municipal na área do desporto, do tempo livre e do lazer.

Deste conjunto de imperativos legais, pode-se afirmar que constitui missão dos municípios na área do desporto, criar, melhorar, generalizar, democratizar e aumentar as condições do acesso da população à prática do desporto e da atividade física.

Vários autores como Januário (2011), Pereira (2009) e Sancho (1997), pese embora as diferenças terminológicas, convergem para uma intervenção municipal em três áreas fulcrais para o desenvolvimento desportivo: i) a criação e gestão de instalações desportivas; ii) o apoio ao associativismo desportivo; e, iii) gestão de programas e atividades. Resultante das atribuições e competências legais e do contributo teórico dos autores referidos, propomos o seguinte quadro de referência das principais áreas de intervenção municipal:

- Conceção, construção, e gestão de instalações e espaços de atividade física e desportiva;
- Apoio ao associativismo desportivo local;
- Organização e gestão de programas de atividades físicas e desportivas;
- Apoio ao desenvolvimento do desporto escolar;
- Apoio à organização de eventos e espetáculos desportivos;
- Organização e gestão de indicadores, documentação e estudos de natureza desportiva;
- Licenciamento e fiscalização em processos de natureza desportiva no âmbito das competências legais.

⁴⁷ Artigo 7.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto. “Incumbe à Administração Pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, incentivar as atividades de formação dos agentes desportivos e exercer funções de fiscalização, nos termos da lei”.

- Formação e qualificação de agentes desportivos

4.1. CONCEÇÃO E GESTÃO DE INSTALAÇÕES E ESPAÇOS DE ATIVIDADE FÍSICA E DESPORTIVA.

Entende -se por instalação desportiva “o espaço edificado ou conjunto de espaços resultantes de construção fixa e permanente, organizados para a prática de atividades desportivas, que incluem as áreas de prática e as áreas anexas para os serviços de apoio e instalações complementares”⁴⁸. É uma área de intervenção municipal expressamente referenciada e enquadrada na lei, quer no âmbito da suas competências próprias⁴⁹, quer em regime de colaboração com o Estado e outras entidades⁵⁰. As instalações e espaços desportivos assumem-se, como postulam Januário (2011) e Pires (2007), como fatores importantes para desenvolvimento desportivo, ao qual Odete (1998, p. 14), acentua o seu contributo como decisivo para o processo de democratização da prática desportiva, dando resposta às necessidades da população expressa em diversas atividades e níveis do setor desportivo. Cunha (2007, pp. 26-27), confere-lhes outra dimensão, referindo que “as instalações desportivas identificam, no espaço urbano, os locais específicos de práticas desportivas realizadas em espaços delimitados. Elas localizam um tipo de atividades desportivas que se desenvolvem num determinado território. Pela função que desempenham e pela utilidade que as comunidades lhe conferem, assumem-se cada vez mais como um espaço próprio dentro das cidades e dos seus espaços de influência”.

Hoje é visível e notório o investimento municipal efetuado nas infraestruturas desportivas. De facto, em qualquer território municipal vislumbram-se facilmente os complexos desportivos, as piscinas ou os pavilhões desportivos, alterando conforme refere Almeida (2012), o panorama do território desportivo nos últimos vinte anos. Pese embora o papel fundamental e contributo dos municípios na edificação desportiva, a maioria das referências sobre esta matéria apontam graves falhas e lacunas na sua programação e construção. Dando alguns exemplos, Graça (1998, p. 15) aponta a ausência de planeamento, obediência a critérios políticos, pobreza e falta de qualidade

⁴⁸ Noção que consta no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 141/2009, de 16 de Junho, que estabelece o regime jurídico das instalações desportivas de uso público.

⁴⁹ Alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro e alínea f) do n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁵⁰ N.º 1 do artigo 8.º da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

dos espaços, projetos desajustados ou a falta deles e uma standardização vazia de sentido. Já Constantino (2002) refere-se a construções baseadas no conhecimento empírico, subsidiados pela sensibilidade dos políticos e pela pressão dos agentes desportivos. Mais recentemente, Pereira (2009) revela como falha essencial a falta de estudos de suporte aos projetos de construção e Almeida (2012) aponta projetos standardizados com critérios obsoletos, que se limitavam a replicar ou imitar soluções aplicadas noutros contextos, apontando também, o não acompanhamento de técnicos e profissionais do desporto nos projetos de conceção e construção.

As falhas e lacunas na programação e construção de espaços e instalações desportivas, acrescida da crescente degradação e falta de atração e envolvimento dos munícipes, tornaram-nas onerosas e ineficientes, refletindo-se nos problemas e nas questões que hoje se deparam aos municípios sobre o seu desempenho e funcionalidade, sobretudo nas instalações de maior complexidade de gestão como piscinas cobertas ou complexos desportivos (estádios). Acresce ainda o facto, de na maioria dos municípios os espaços e instalações desportivas estarem enquadrados sobretudo para o desporto federado e de rendimento. Entendemos que emergem daqui três questões essenciais que os municípios devem considerar:

- Como manter o equilíbrio entre seu papel social e desportivo e os custos da sua manutenção e funcionamento?
- Respondem às necessidades da população em geral tendo considerando os novos segmentos de procura e novas expressões de prática de atividades físicas e desportivas?
- Qual o modelo de gestão adequado face às exigências do atual contexto económico e financeiro: gestão direta, gestão através de empresa municipal, gestão concessionada, gestão associativa, ou outro modelo?

Os espaços para a prática do desporto são para Constantino (1999, p. 819), uma questão nuclear na intervenção das autarquias locais em matéria de desenvolvimento desportivo, acrescentando que a sua programação deverá atender à crescente segmentação de prática desportiva, traduzida em diferentes expressões e práticas do desporto.

As instalações e espaços desportivos absorvem na maioria dos municípios, conforme regista Pereira (2009, p.118), a maior fatia do orçamento para o desporto, decorrente dos custos da sua construção, gestão, manutenção e apetrechamento. Considerando que os municípios são proprietários e gestores das instalações desportivas de maior

complexidade de gestão, como piscinas cobertas ou complexos desportivos, constituem a área de maior exigência e esforço quer ao nível financeiro quer no enquadramento humano.

Para a programação e projeção de um espaço ou instalação desportiva deve obedecer a um suporte de indicadores de natureza desportiva e não desportiva, que permita conhecer, analisar e compreender o seu contexto e conferir a sua viabilidade enquanto projeto. Da correta interpretação do contexto referido a partir da análise dos seus elementos, Ricardo e Vinas (2012, p. 141) identificam propostas de atuação em três perspetivas:

- *Construção de novos espaços e instalações desportivas*: o plano deve prever a necessidade de novos espaços desportivos, o qual incluirá os projetos, a fase de construção e o seu financiamento para além de outros indicadores;
- *Reconstrução ou beneficiação das instalações existentes*: A análise quantitativa e qualitativa dos equipamentos permitirá identificar possíveis planos de melhoria para os mesmos. Por exemplo, obras de adaptação das acessibilidades para pessoas com incapacidades físicas, obras de beneficiação das instalações com o objetivo de melhorar o conformo térmico e acústico e melhor rendimento energético, obras de modificação e/ou adaptação de espaços para novos usos e práticas e substituição de elementos/equipamentos que estão no fim da sua vida útil.
- *Adaptação do modelo de gestão*: de acordo com nova oferta de espaços e instalações e/ou reforma das existentes, deve-se estudar uma estrutura organizativa que garanta a existência de recursos suficientes para a sua gestão e que permita otimizar a rentabilidade social e económica dos novos equipamentos.

Em conformidade com Sancho e Romo (cit. por Almeida, 1999, p. 166), para a projeção de um espaço desportivo deve-se ter em conta previamente a resposta a três questões essenciais “porque se quer”, “o que é que se quer” e “para que se quer”. Das respostas a estas simples questões, irá ramificar todo o enquadramento do projeto ao nível da sua conceção e planificação, da sua execução e da sua gestão, através de uma equipa multidisciplinar que deve abranger um técnico ou profissional de desporto, cujo acompanhamento e controlo, salvaguardam do início ao fim, a evolução das condições técnicas e normativas nas respetivas áreas de atuação.

Dando sequência a este enquadramento, Almeida (2012, p. 168) conclui que a viabilidade para a projeção de um espaço ou instalação desportiva inclui três dimensões:

- *Dimensão da gestão*: onde se inclui um plano de utilização, manutenção e funcionamento das futuras instalações, com os recursos necessários para o efeito;
- *Dimensão desportiva*: que especifique qual o tipo de utilização a programar. Se para a práticas de competição, de treino, ensino, lazer ou espetáculo desportivo; num enquadramento formal, informal ou não formal; com características de elite, popular, escolar ou especializada; de regime de acesso livre ou condicionado; mono ou pluridisciplinar; polivalente ou de uso exclusivamente desportivo;
- *Dimensão financeira*: que enquadre o regime de financiamento do investimento no projeto técnico e na construção, mas também na gestão e manutenção.

De outra forma, Ricardo e Vinas (2012, p. 142), referem que um estudo de viabilidade é um instrumento indispensável que deve acompanhar qualquer projeto de construção de uma infraestrutura desportiva apontando três tipos de viabilidade: i) *Viabilidade social*: que aponta à multifuncionalidade e diversidade dos espaços desportivos que permitam compatibilizar em simultâneo diversas práticas para destinatários diferentes; ii) *Viabilidade desportiva*: sendo esta a que justifica o investimento para a sua construção que deve basear-se na necessidade de satisfazer uma necessidade de prática desportiva de competição; e iii) *Viabilidade económica e financeira*: para os equipamentos desportivos dirigidos à população em geral e suscetíveis de gerar receita a partir da oferta de serviços, deve ser levada a cabo um estudo económico e financeiro para garantir a otimização dos recursos e um modelo de exploração que busque o equilíbrio nos seus resultados económicos. Exemplo de um complexo desportivo aquático.

O atual regime jurídico das instalações desportivas abertas ao público, define as seguintes tipologias⁵¹:

- ***Instalações desportivas de base***, que se podem subdividir em recreativas e formativas:
 - ***Recreativas***: As que se destinam a atividades desportivas com carácter informal ou sem sujeição a regras imperativas e permanentes, no âmbito das práticas recreativas, de manutenção e de lazer ativo. Como exemplo os recintos, pátios, minicampos e espaços

⁵¹ Tipologias e definições de instalações desportivas são referidas a partir do artigo 5º ao 9º do Decreto-Lei n.º 141/ 2009, de 16 de junho, que estabelece o quadro normativo em vigor para as instalações desportivas de uso público.

elementares destinados a iniciação aos jogos desportivos, aos jogos tradicionais e aos exercícios físicos; espaços e percursos permanentes, organizados e concebidos para evolução livre, corridas ou exercícios de manutenção, incluindo o uso de patins ou bicicletas de recreio; salas e recintos cobertos, com área de prática de dimensões livres, para atividades de manutenção, lazer, jogos recreativos, jogos de mesa e jogos desportivos não codificados; as piscinas cobertas ou ao ar livre, de configuração e dimensões livres, para usos recreativos, de lazer e de manutenção.

○ ***Formativas:*** As concebidas e destinadas para a educação desportiva de base e atividades propedêuticas de acesso a disciplinas desportivas especializadas, para aperfeiçoamento e treino desportivo, cujas características funcionais, construtivas e de polivalência são ajustadas aos requisitos decorrentes das regras desportivas que enquadram as modalidades desportivas a que se destinam. Subdividem-se em: a) *grandes campos* de jogos, destinados ao futebol, rãguebi e hóquei em campo; b) *pistas de atletismo*, em anel fechado, ao ar livre e com traçado regulamentar; c) *pavilhões desportivos* e salas de desporto polivalentes; d) *pequenos campos* de jogos, campos polidesportivos, campos de ténis e ringues de patinagem, ao ar livre ou com simples cobertura; e) *piscinas, ao ar livre ou cobertas*, de aprendizagem, desportivas e polivalentes.

• **Instalações desportivas especializadas ou monodisciplinares:** As concebidas e organizadas para a prática de atividades desportivas monodisciplinares, em resultado da sua específica adaptação para a correspondente modalidade ou pela existência de condições naturais do local, e vocacionadas para a formação e o treino da respetiva disciplina. Constituem-se como instalações desportivas especializadas, designadamente, as seguintes: a) pavilhões e salas de desporto destinados e apetrechados para uma modalidade específica; b) salas apetrechadas exclusivamente para desportos de combate; c) piscinas olímpicas, piscinas para saltos e tanques especiais para atividades subaquáticas; d) pistas de ciclismo em anel fechado e traçado regulamentar; e) Instalações de tiro com armas de fogo; f) instalações de tiro com arco; g) pistas e infraestruturas para os desportos motorizados em terra; h) instalações para a prática de desportos equestres; i) pista de remo e de canoagem e infraestruturas de terra para apoio a desportos náuticos; j) campos de golfe.

• **Instalações especiais para o espetáculo desportivo:** As instalações permanentes, concebidas e vocacionadas para acolher a realização de competições desportivas, e onde

se conjugam os seguintes fatores: *a)* expressiva capacidade para receber público e a existência de condições para albergar os meios de comunicação social; *b)* utilização prevalente em competições e eventos com altos níveis de prestação; *c)* a incorporação de significativos e específicos recursos materiais e tecnológicos destinados a apoiar a realização e difusão pública de eventos desportivos. Consideram -se instalações desportivas especiais para o espetáculo desportivo, designadamente, as seguintes: *a)* estádios; *b)* pavilhões multiusos desportivos; *c)* estádios aquáticos e complexos de piscinas olímpicas; *d)* hipódromos; *e)* velódromos; *f)* autódromos, motódromos, kartódromos e crossódromos; *g)* estádios náuticos.

Com base na Lei n.º 16/2004, de 11 de maio⁵², podemos ainda referir neste contexto de tipologias as seguintes definições:

- **Complexo Desportivo:** como sendo espaços constituídos por várias infraestruturas desportivas destinadas à prática desportiva de uma ou mais modalidades, incluindo eventuais construções para serviços complementares e vias de comunicação internas, em geral gerido e explorado por uma única entidade.
- **Recinto desportivo:** local destinado à prática do desporto ou onde este tenha lugar, confinado ou delimitado por muros, paredes ou vedações, em regra com acesso controlado e condicionado.

Para as instalações desportivas de base, são utilizados em diversos estudos efetuados na maioria dos países da União Europeia, indicadores de previsão e programação de acordo com o critério adotado pelas recomendações do Conselho da Europa e do Conselho Internacional da Educação Física e Desporto (UNESCO), que estabelece uma relação direta entre o espaço desportivo e a população de referência, determinando em teoria a área desportiva útil por habitante (m²/hab.). A partir destas recomendações, resultam alguns indicadores a considerar na programação de instalações desportivas de base.

O critério que se tem adotado apresenta pequenas variações relativamente a outros que anteriormente se utilizaram para o mesmo fim, baseia-se na atribuição de uma quota global de 4m² de superfície desportiva útil por habitante, que se reparte pelas diferentes tipologias.

⁵² Conceitos retirados do artigo 3.º da lei nº16/2004, de 11 de maio, que aprova as medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestação de violência associada ao desporto. Este diploma revogou a lei n.º 38/98 de 4 de agosto, anterior regime jurídico desta matéria.

Quadro 7: quadro de indicadores de programação⁵³

Tipologia	Superfície útil recomendada (m ² /hab.)
Grandes Campos	2,00
Pequenos Campos	1,00
Salas de desporto/pavilhões	0,15
Piscinas cobertas	0,03
Piscinas de ar livre	0,02
Pistas de atletismo	0,80
Total	4,00

Este critério permite, para cada tipologia, determinar a área desportiva útil por habitante para determinado espaço territorial. Deste critério resultam outros referenciais de modo a distribuir os espaços do seguinte modo:

- 95% das áreas a reservar para atividades ao ar livre em terrenos de jogos e de atletismo, 2 a 2,5% para pavilhões/salas de desporto e 1,5% para superfícies de plano de água em piscinas cobertas e de ar livre.
- No que respeita à relação entre o total da área desportiva útil desportiva entre os espaços cobertos e descobertos, tende a aplicar-se o referencial de 10% de área a reservar para espaços e instalações cobertas e 90% de área a reservar para espaços e instalações de ar livre.

Em função do valor total encontrado (m²/hab.) é definido o nível do seu significado de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 8: significado do valor do indicador total (m²/hab.)⁵⁴

Nível	1	2	3	4	5
Limite de variação	0,00-0,00 m ² /hab	0,01 a 1,99 m ² / hab.	2,00 a 3,99 m ² / hab.	4,00 a 7,99 m ² / hab.	Mais de 8,00 m ² /hab.
Significado	Inexistente	Fraco	Razoável	Bom	Excessivo

Para a adoção deste critério, assente apenas numa relação direta entre a área desportiva útil e a população de referência, devem ser cruzados os seus resultados com outros indicadores relacionados com a caracterização sociodemográfica e desportiva da população e estudos de oferta e procura desportiva, com vista a uma previsão e projeção mais ajustada às reais necessidades da respetiva população.

4.2. APOIO AO ASSOCIATIVISMO DESPORTIVO LOCAL

É universalmente aceite os benefícios que resultam da prática da atividade física e do desporto para o desenvolvimento físico, psíquico e social de todos os cidadãos. Sendo o desporto e a cultura física um direito constitucional de todo o cidadão, compete ao

⁵³ Quadro adaptado a partir das Normas para Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos (2002). Lisboa: DGOTDU.

⁵⁴ Idem.

Estado um conjunto de incumbências destinadas à sua difusão e promoção em colaboração com as escolas, associações e coletividades desportivas (artigo 79º da CRP). Para além deste preceito constitucional, a Carta Europeia do Desporto aprovada em 1992 em Rhodes na Grécia, incita os Estados, a tomarem as medidas conducentes para a promoção do desporto, nomeadamente:

- *Assegurar a todos jovens a possibilidade de beneficiar de programas de educação física para desenvolver as suas aptidões desportivas de base;*
- *Assegurar a cada um a possibilidade de praticar desporto e de participar em atividades físicas e recreativas num ambiente seguro e saudável, e em cooperação com os organismos desportivos apropriados;*
- *Assegurar a quem manifestar tal desejo e possuir competências necessárias a possibilidade de melhorar o seu nível de rendimento e de realizar o seu potencial de desenvolvimento pessoal e/ou alcançar níveis de excelência publicamente reconhecidos.*

O Estado tem no poder local e em particular nos municípios, órgãos com atribuições e competências fundamentais para a prossecução destas obrigações, para dar resposta às necessidades dos cidadãos e das organizações contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Para o efeito, considerando que os clubes e as associações desportivas como entidades mais vocacionadas para garantir o exercício desses direitos, não possuem as condições materiais e financeiras para assumirem esta função na sua plenitude, cabe ao Estado e mais concretamente às autarquias, apoiar e colaborar no desempenho destas instituições que, pela natureza das suas funções, assumem um importante papel social e de interesse para a comunidade local e em particular para a população juvenil.

Araújo (2002) e Pereira (2009) convergem na ideia que o apoio ao associativismo desporto constitui uma das principais áreas de intervenção independentemente do nível de desenvolvimento da estrutura funcional ou técnica dos municípios. Constantino (1999, pp. 24-26) apesar de reconhecer o papel social do trabalho do associativismo desportivo, equaciona-se sobre a verdadeira função do clube desportivo, que se mantém incapaz de responder à generalização da prática desportiva e continua cingido a um modelo de rendimento e competição, estruturando-se à volta de parâmetros seletivos que limitam o acesso dos menos aptos. Ao invés, devem os clubes desportivos,

conseguir conciliar a matriz da sua identidade originária com uma prática prestadora de serviços à comunidade. Considera este autor, um erro básico de qualquer política de generalização e democratização desportiva a nível local, apontar a sua estratégia para os clubes desportivos como seu suporte exclusivo.

Quadro 9: quadro jurídico de suporte ao apoio ao associativismo desportivo⁵⁵

Enquadramento legal	Objeto
Lei nº 169/99, de 18 de setembro-Lei que estabelece as competências dos municípios e dos seus órgãos.	Competências da Câmara Municipal no âmbito do planeamento e desenvolvimento: (alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º) <ul style="list-style-type: none"> • Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra. (alínea b) do n.º 4)
Lei nº 5/2007, de 16 de janeiro (artigo 46.º) - Lei de bases da atividade física e do desporto	<ul style="list-style-type: none"> • (...) podem beneficiar de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, regiões autónomas e autarquias locais as associações desportivas, bem como, os eventos desportivos de interesse público (...). (n.º 1) • Os apoios ou participações financeiras concedidas (...) pelas autarquias locais, na área do desporto são tituladas por contratos-programa de desenvolvimento desportivo. (n.º 3)
Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro - Regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo	<ul style="list-style-type: none"> • Entende-se por contrato-programa de desenvolvimento desportivo o contrato celebrado com vista à atribuição por parte do Estado, regiões autónomas ou autarquias locais (...) de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como, de patrocínios desportivos. (artigo 2.º) • Podem beneficiar da concessão de apoios (...) as associações ou confederações de praticantes, de treinadores e de árbitros, bem como, os clubes desportivos. (alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º)

Neste contexto, na definição de um programa de apoio financeiro ou de outra natureza ao associativismo desportivo, deve ter em conta o papel social comunitário que os clubes desenvolvem e enquadrados por princípios de transparência, rigor e imparcialidade na afetação e gestão dos recursos públicos, em conformidade com o enquadramento legal em vigor.

Tendo em conta o contexto jurídico do quadro acima referido, entendemos que os programas de apoio ao associativismo desportivo, designadamente os apoios ou participações financeiras concedidos pelos municípios, devem ser enquadradas num regulamento municipal específico, onde sejam definidos entre outros, os critérios para a sua atribuição, obrigações dos beneficiários e formas de acompanhamento da sua execução aos fins previstos, e onde estejam previstas as seguintes formas de apoio:

⁵⁵ Quadro estabelecido em função da legislação aplicável.

- Apoio à atividade desportiva regular, de incremento ou de desenvolvimento de modalidades de interesse municipal;
- Apoio à organização de atividades e eventos de carácter pontual;
- Apoio nas obras de construção, conservação e beneficiação de instalações desportivas;
- Apoio para aquisição de equipamentos e apetrechamento de material desportivo.

4.3. ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE PROGRAMAS DE ATIVIDADE FÍSICA E DESPORTIVA

Para a efetiva concretização do preceito constitucional de “*todos têm direito à cultura física e ao desporto*” e considerando que incumbe às autarquias locais a promoção e a generalização da atividade física, enquanto instrumento essencial para a melhoria da condição e da saúde da população⁵⁶, entendemos esta intervenção como de interesse municipal⁵⁷, porquanto contribui para o enraizamento de hábitos de prática de atividade física e desportiva no quotidiano dos respetivos cidadãos.

É comum os municípios atuarem nesta área através de formas diferentes, ora promovendo e gerindo diretamente as atividades, ora num contexto de cooperação e de colaboração com outras entidades, nomeadamente junto do associativismo desportivo local. Vários autores como Constantino (1999), Pereira (2009) e Januário (2011) apontam a questão do “enviesamento municipal” desta intervenção para as áreas do modelo tradicional do desporto, descurando o investimento no “desporto para todos” destinado aos diversos segmentos de práticas não formais.

Neste sentido, os municípios devem prestar a atenção a outras realidades sociais e desportivas e, como refere Pires (1993) não se deve perspetivar o desporto tendo como única via o desporto formal, pois as atividades disponibilizadas aos munícipes centradas na visão tradicionalista do desporto, tendem conforme Milheiro (2007) a excluir a maioria dos cidadãos que não se identificam com a padronização, a competição e o rendimento que resultam do desporto federado. Pereira (2009, p. 123) vai mais longe, realçando as diferenças entre o papel do município e do associativismo desportivo local, apontando à autarquia a função de complementar a oferta desportiva local existente, não

⁵⁶ Incumbência prevista no artigo 6.º da Lei de Bases da Atividade Física e Desportiva.

⁵⁷ De acordo com a alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, constitui competência do município apoiar ou compartilhar pelos meios adequados as atividades de interesse municipal.

devendo cair no erro de concorrer com os clubes e associações desportivas locais. Acrescenta ainda, que os municípios devem centrar as suas iniciativas no cidadão e no munícipe numa perspetiva de contribuir para a melhoria da sua saúde, o seu bem estar físico e qualidade de vida.

Neste domínio, “aproximar o desporto do cidadão”, deve constituir, como refere Constantino (1999, pp. 27-28) a preocupação central das autarquias, a partir da qual se deve estruturar a política desportiva municipal, com uma atenção à segmentação crescente das formas e modelos da prática desportiva, acompanhando e interpretando a evolução das mentalidades culturais e desportivas e os sinais do aparecimento de novas populações desportivas. Neste contexto, são várias as iniciativas municipais que podem ser incrementadas de forma regular, forma sazonal ou pontual, no sentido de abranger uma maior amplitude dos vários estratos populacionais, designadamente e entre outros para os jovens, população sénior ativa, terceira idade, grávidas e portadores de deficiência, em ambientes próprios e adequados aos respetivos destinatários⁵⁸. Neste conjunto de iniciativas ser integrados e fomentados os jogos tradicionais e os desportos da natureza no sentido da divulgação e preservação do património cultural e ambiental⁵⁹.

4.4. APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO DESPORTO NO SISTEMA EDUCATIVO

Os municípios têm tido um papel interventor no âmbito do apoio à atividade física e ao desporto no sistema educativo, desenvolvendo programas de apoio, pese embora, de acordo com Constantino (1999, p.39), na circunstância de se tratar de uma intervenção à margem das suas atribuições e competências. Esta relação tem sido aprofundada em virtude das novas atribuições legais que incumbem aos municípios no ensino pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico⁶⁰. No 1º ciclo escolar, apesar da ausência da

⁵⁸ Conforme o artigo 29.º da LBAFD as autarquias locais devem promover e fomentar a atividade física e a prática desportiva por parte de pessoas portadoras de deficiência.

⁵⁹ Os jogos tradicionais e o desporto na natureza estão previstos respetivamente nos artigos 30.º e 31.º da LBAFD.

⁶⁰ Despacho (Ministério da Educação) n.º 12591/2006, de 16 de junho, Despacho (Ministério da Educação) n.º 14460/2008, de 26 de maio, estabelece o regulamento de acesso ao financiamento do programa de atividades de enriquecimento curricular no ensino básico e, Decreto-Lei nº 212/2009, de 3 de Setembro (artigo 1.º) o presente decreto -lei estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

supervisão pedagógica por parte dos municípios e da atividade física e desportiva ser uma componente não curricular, de carácter voluntário constata-se a total disponibilidade de intervenção dos municípios para a concretização dos respetivos programas, através da contratação de professores habilitados bem como do apetrechamento das escolas com os meios e equipamentos necessários.

Januário (2011, p. 59) refere-se a um quadro mais abrangente no relacionamento entre os municípios e o sistema educativo, incidindo em todos os níveis e graus de ensino propondo a participação e envolvimento dos clubes desportivos, imputando às autarquias o dever de promover, facilitar e apoiar um quadro tripartido de alianças de colaboração e cooperação enquadrado numa política integrada e coerente que acompanhe o ciclo educativo do cidadão, sendo favorável à concessão de incentivos aos clubes desportivos que celebrem acordos de colaboração com as escolas e universidades. Neste alinhamento, Pereira (2009, p. 124), refere que um bom relacionamento e cooperação entre as câmaras municipais e o sistema educativo são fundamentais em qualquer política de desenvolvimento desportivo, numa perspetiva segundo o autor, de contribuir para o aumento da participação desportiva e a rentabilizar melhor a utilização dos equipamentos desportivos.

Do quadro normativo e do alinhamento teórico de Constantino (1999), Januário (2011 e Pereira (2009), resultam duas formas de atuação no relacionamento entre os municípios e o sistema escolar:

- Intervenção direta na atividade física e desportiva o pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico:
 - No processo de recrutamento e contratação de professores de educação física e desporto;
 - Na aquisição de materiais e equipamentos de apoio às atividades;
 - Celebração de protocolos com associações/federações desportivas com vista à promoção e iniciação desportiva em modalidades específicas dos alunos do 3.º e 4.º ano;
 - Apoio logístico à organização das atividades sazonais, pontuais ou de efeméride.
- Colaboração e cooperação com o desporto no 2º, 3º ciclo, secundário e superior:
 - Disponibilização de meios e apoio logístico;
 - Cedência de espaços e instalações desportivos;
 - Cedência de transportes;

- Promover e organizar torneios e encontros escolares concelhios;
- Promover a envolvência dos clubes e associações desportivas locais no desporto escolar com vista ao desenvolvimento e integração de atletas no sistema do desporto federado.

4.5. ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS E ESPETÁCULOS DESPORTIVOS

O investimento municipal na realização de eventos e espetáculos desportivos tem mantido uma forte regularidade nas opções das políticas desportivas locais. Apesar de não o omitir, no enquadramento das políticas desportivas, Constantino (1999, p. 130) aponta a direção de uma política focalizada nas necessidades dos cidadãos e menos para a indústria do espetáculo desportivo. Já Pires (1996, p. 201) refere, que o “espetáculo desportivo pode ser um excelente meio de promover o desporto, desde que, em simultâneo, sejam desencadeadas políticas integradas que o potenciem”. A rentabilização dos equipamentos, a promoção turística e a fruição do espetáculo pela população, são no entender de Pereira (2009, p. 129), motivos aceitáveis para as câmaras municipais de forma pontual, patrocinarem estas iniciativas.

Sobre esta matéria, seguimos o alinhamento de Januário (2011, p. 63) quando refere que nenhuma autarquia aprova em receber um evento desportivo com o objetivo primário de promover ou incrementar práticas desportivas mas, não deve negligenciar o seu eventual impacto económico, social, cultural e, sobretudo, na promoção e valorização territorial, citando o exemplo do empresário desportivo João Lagos⁶¹ que se refere aos eventos como dos poucos conteúdos possíveis de animar localmente uma população e aponta o caso da volta a Portugal em bicicleta, que põe milhões de pessoas na rua.

Sejam eles de pequena, média ou grande dimensão, o sucesso de um evento ou espetáculo desportivo que se caracteriza, conforme Gaio & Gouveia (2007), pelo reconhecimento e satisfação dos seus intervenientes, sejam participantes, stakeholder's ou público em geral, para o qual contribui em larga escala o envolvimento dos *media*, como as televisões, os jornais, as rádios ou a internet. Neste envolvimento, são fundamentais as parcerias com instituições privadas no sentido do equilíbrio do investimento financeiro, na perspetiva, conforme defendem Sá & Sá (2009, p. 87) de

⁶¹ Segundo Carlos Januário (2011), esta transcrição pode ser lida na Revista “Autárquica”, Janeiro/Março, nº 3, 2006, p.44.

uma relação “*win win*”, em que todos retiram vantagens associadas. Recentes exemplos, dão corpo ao entendimento teórico apresentado sobre o impacto dos espetáculos desportivos na promoção e imagem de um município.

A propósito do Campeonato Europeu de Hóquei em Patins realizado em Paredes, o site oficial do município de Paredes⁶², referia em título “Europeu de Hóquei em Patins em Paredes gera impacto mediático superior a 14,7 milhões de euros (...) com 11 milhões de telespectadores e 17h34m de tempo de antena e 663 notícias veiculadas em 77 órgãos de comunicação social”. Na mesma página, o responsável político pela área do desporto salientou, “mesmo refletindo apenas o retorno gerado pelos meios de comunicação, este estudo evidencia claramente o enorme sucesso que este Europeu constituiu para a imagem e notoriedade do Município de Paredes e da marca Rota dos Móveis, assim como para o investimento capitalizado por todos os parceiros que se associaram a este campeonato”. Este é um exemplo claro de promoção territorial através de um evento internacional, o qual projeta um retorno económico, social e cultural dos investidores institucionais e privados. Pelo facto, não consideramos que este evento tenha tido como objetivo central o desenvolvimento desportivo no concelho, porquanto centrava e distribuía os seus impactos noutros domínios.

Como outro exemplo e com expectativas e resultados diferentes, apontamos a política desportiva do município de Resende, que apesar da valorização territorial associada, tem efeitos potenciadores na vertente da promoção e dinamização desportiva no concelho. O presidente da câmara municipal em entrevista ao jornal desportivo “O Jogo”⁶³, refere-se aos protocolos celebrados com algumas federações e clubes desportivos nacionais de referência, com vista à realização de estágios e jogos das respetivas seleções com o envolvimento e participação das escolas e associações locais, os quais geraram forte estímulo na população escolar e contribuiu para o aparecimento de novas associações desportivas e a reativação de algumas que estavam inativas. Refere ainda o edil que, numa clara aposta pela afirmação, competição e atração territorial, que “Resende abriu as portas e deixou que as coisas entrassem através do desporto”. Este é um exemplo, que outros municípios têm seguido, sobretudo os municípios do interior, que promovem a realização de eventos desportivos no sentido da

⁶² www.cm-paredes.pt, em 07 de novembro de 2012.

⁶³ Páginas 3 e 4 na edição do jornal desportivo “O Jogo” do dia 31 de outubro de 2012.

promoção e visibilidade do concelho, mas com iguais objetivos na incrementação e desenvolvimento do desporto concelhio. Em suma, duas perspetivas e discursos diferentes face aos objetivos e resultados pretendidos.

Face ao exposto, concluímos que a organização de eventos e espetáculos desportivos concorre fortemente com outras opções de intervenção desportiva, com a vantagem de propagar os seus efeitos, para além daqueles, que são normalmente associados à promoção e desenvolvimento desportivo. Sendo assim, considerando o âmbito do apoio a atividades de interesse municipal previsto legalmente⁶⁴, e em conformidade com Pires (1996) e Pereira (2009), devem-se ter em conta alguns princípios na organização e gestão de eventos e espetáculos desportivos, designadamente:

- Parcerias com instituições privadas e públicas com vista respetivamente ao patrocínio financeiro e ao envolvimento institucional;
- Envolvimento ou participação dos agentes desportivos locais;
- Celebração de protocolos com associações/federações desportivas ou clubes desportivos com vista à realização de programas, eventos e espetáculos desportivos com impacto local, regional e nacional⁶⁵;
- Integração das equipas ou atletas das entidades protocoladas junto da comunidade escolar e da população em geral, através de programas específicos;
- Participação dos técnicos na organização e gestão dos eventos e espetáculos desportivos, de forma a assegurar a melhoria dos níveis de desenvolvimento das estruturas da gestão do desporto municipal.

Entendemos que a efetivação daqueles princípios são os pressupostos de base para atingir e concretizar os objetivos de qualquer evento ou espetáculo desporto promovido direta ou indiretamente pelo município, normalmente com a incidência nos seguintes:

- No processo de desenvolvimento desportivo, através da promoção e dinamização de uma modalidade ou atividade desportiva específica;
- No desenvolvimento social e cultural da população em geral, através da fruição livre ou condicionada de um evento desportivo;

⁶⁴ Competência prevista na alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁶⁵ Está previsto no artigo 67.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro a possibilidade de celebrar protocolos com entidades associativas, públicas ou privadas para o desenvolvimento das atividades de interesse municipal previstas na alínea b) do n.º 4.º do artigo 64.º do mesmo diploma.

- Na imagem do município e na promoção turística e valorização territorial do concelho;
- Melhoria da economia local;
- Melhoria do nível e grau de desenvolvimento organizacional da estrutura municipal.

4.6. ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE INDICADORES, DOCUMENTAÇÃO E ESTUDOS DE NATUREZA DESPORTIVA

Entendemos que a organização e gestão dos indicadores desportivos de cada concelho integram-se um processo natural de gestão corrente da estrutura do desporto municipal. Neste domínio, a propósito da elaboração da CDN, a LBAFD propõe o cadastro, registo de dados de um conjunto de indicadores, com vista ao conhecimento da situação desportiva nacional⁶⁶. Pereira (2009, p. 127), no alinhamento daquele normativo, refere a importância na realização e divulgação de estudos relacionados com a situação desportiva dos respetivos concelhos, que se permitam configurar em instrumentos de suporte às decisões, que propõe a seguinte terminologia no que respeita aos indicadores: i) carta do associativismo desportivo; ii) carta dos equipamentos desportivos artificiais; iii) carta dos espaços naturais para práticas desportivas; iv) carta da procura da prática desportiva; v) carta do enquadramento humano do desporto; e, vi) carta da condição física da população.

No que se refere a instalações desportivas, constitui obrigação legal os municípios efetuarem e manterem atualizado o registo das instalações desportivas disponíveis no concelho em sistema de informação disponibilizado pelo IDP, I. P. e enviar até ao final do 1.º trimestre de cada ano a lista dos alvarás de autorização de instalações desportivas emitidos⁶⁷

Na análise de um contexto de situação desportiva, Pires (2003, p. 66) propõe incluir um conjunto de indicadores que permitam, não só a identificação e compreensão da própria

⁶⁶ N.º 1 do artigo 9.º “ A lei determina a elaboração da Carta Desportiva Nacional, a qual contém o cadastro e o registo de dados e de indicadores que permitam o conhecimento dos diversos fatores de desenvolvimento desportivo, tendo em vista o conhecimento da situação desportiva nacional, nomeadamente quanto a: a) instalações desportivas; b) espaços naturais de recreio e desporto; c) associativismo desportivo; d) hábitos desportivos; e) condição física das pessoas; e f) enquadramento humano, incluindo a identificação da participação em função do género”.

⁶⁷ Em conformidade com os n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º da Lei n.º 141/2009, de 16 de junho.

instituição ou sistema, ma também contribuir para o planeamento e programação de projetos, apontando exemplos como:

- Taxa de penetração: relação entre os praticantes ocasionais (pessoas que praticaram alguma vez desporto) e a população total;
- Taxa de participação: relação entre os praticantes em atividade e a população total;
- Taxa de fidelidade: relação entre os praticantes em atividade e as pessoas que praticaram desporto numa dada ocasião;
- Taxa de intensidade: relação entre praticantes regulares e os praticantes em atividade.

Refere ainda, que em função do objetivo pretendido, podem ser estabelecidos outros indicadores, nomeadamente: i) relação entre as diversas categorias de recursos humanos; ii) instalações; iii) relação entre praticantes e instalações; iv) financeiras; v) relação entre indicadores financeiros e praticantes; e, vi) taxas entre diferentes realidades. Hoje em dia, realizam-se inúmeros estudos académicos no seio dos municípios, com o contributo das respetivas estruturas, sobre temas relacionados com o desenvolvimento desportivo local, designadamente na abordagem às organizações desportivas, instalações, associativismo, oferta e procura, hábitos desportivos, etc. A gestão do desporto municipal tem um papel importante na sua identificação, organização e publicação. Dada a sua importância na gestão de dados, informação e conhecimento, entendemos que os municípios não devem descurar esta função, num processo que se pretende dinâmico, flexível e em constante monitorização, que permitam para e designadamente:

- Contribuir para a elaboração da CDN com a integração dos dados concelhios no sistema estatístico nacional;
- Contribuir para a elaboração dos instrumentos de gestão estratégica;
- Servir de base e suporte a projetos e programas municipais;
- O conhecimento genérico ou sectorial do *estado da arte* do desporto do concelho;
- Identificar o posicionamento do desporto entre as diversas áreas de intervenção;
- Perceber o enquadramento e evolução das políticas desportivas definidas;
- Perceber o nível de desenvolvimento organizacional da estrutura desportiva municipal;
- Servir de complementaridade à evolução de outros estudos académicos.

4.7. LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO EM PROCESSOS DE NATUREZA DESPORTIVA NO ÂMBITO DAS COMPETÊNCIAS LEGAIS

Neste âmbito de intervenção, é da responsabilidade dos municípios assegurar o licenciamento e fiscalização em três áreas: i) nos processos construção e funcionamento dos espaços e instalações desportivas; ii) na segurança nos equipamentos de apoio ao desporto; e, iii) na autorização de provas e manifestações desportivas na via pública. No que se refere a instalações desportivas abertura e funcionamento das instalações desportivas só podem ocorrer após emissão pela câmara municipal territorialmente competente do alvará de autorização de utilização do prédio ou fração onde pretendem instalar -se as instalações desportivas, no âmbito de um processo conjugado com o previsto no RJUE⁶⁸. No mesmo âmbito, compete em especial à câmara municipal fixar a capacidade máxima de utilização e de acolhimento de eventual público nas instalações desportivas de base recreativas e formativas em função da sua tipologia e em conformidade com as normas técnicas e de segurança previstas na legislação aplicável⁶⁹. Importa ainda considerar no âmbito dos espaços jogo e recreio (EJR), a competência das câmaras municipais para a fiscalização destes espaços em conjunto com a ASAE, de acordo com o regulamento das condições de segurança a observar na localização, implantação, conceção e organização dos espaços de jogo e recreio, respetivo equipamento e superfície de impacte⁷⁰. O licenciamento e autorização para a organização de provas, eventos ou manifestações desportivas na via pública, constitui outra das competências⁷¹ de natureza desportiva que incumbe ao município em dois processos distintos:

- Emissão do alvará de licenciamento para a sua realização de provas ou manifestações desportivas que decorram, tenham início ou fim na sua circunscrição territorial;

⁶⁸ Em conformidade com decreto-lei n.º 141/2009, de 19 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 110/2012 de 21 de maio em conjugação com Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, ao qual a instalação e modificação de instalações desportivas deve obedecer, estabelecido pelo decreto-lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

⁶⁹ De acordo com o 13.º e 14.º do decreto-lei n.º 141/2009 de 19 de maio, que estabelece o regime jurídico das instalações desportivas abertas ao público.

⁷⁰ Nos termos dos artigos 32.º e 33.º do decreto-lei n.º 379/2009, de 27 de dezembro, alterado pelo decreto-lei n.º 119/2009, de 19 de maio.

⁷¹ No âmbito do enquadramento jurídico previsto no decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, com as alterações produzidas pelos decretos leis n.ºs 268/2009, de 29 de setembro, 48/2011, de 1 de abril, 9/2007, de 17 de janeiro e 204/2012 de 29 de agosto. Incorpora ainda neste enquadramento o decreto regulamentar n.º 2-A/2005, de 24 de março, que regulamenta a utilização das vias públicas para a realização de atividades de carácter desportivas, festivo ou outras que possam afetar o trânsito normal.

- Emissão de pareceres para efeitos de licenciamento, para eventos ou manifestações desportivas com passagens no respetivo território municipal.

Tendo em conta a natureza e os seus efeitos, na organização e execução destes processos de licenciamento e fiscalização, são incorporados nas respetivas equipas técnicas os serviços municipais do desporto.

4.8. FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE AGENTES DESPORTIVOS

O desporto é, conforme Sá & Sá (2009), basicamente um serviço, no qual existem diversos níveis de conhecimentos especializados, exigindo por isso aos seus intervenientes as respetivas capacidades e competências, pois em termos de marketing e segundo os mesmos autores, a qualificação e competência dos técnicos é já um passo fundamental para que o serviço prestado seja percebido pelo consumidor como fator de qualidade. A Carta Europeia do Desporto para Todos, reconhece no seu artigo 8.º, que em toda a estrutura de um programa de desenvolvimento desportivo, é de fundamental importância a qualificação do pessoal em todos os níveis da gestão administrativa e técnica e no âmbito da promoção e formação desportiva. Já a Carta Europeia do Desporto acrescenta ainda, ao nível dos recursos humanos⁷² que:

- Será estimulado o desenvolvimento de cursos de formação dispensados pelas instituições apropriadas, conduzindo a diplomas ou qualificações abrangendo todos os aspetos da promoção do desporto. Estes cursos deverão responder às necessidades dos participantes, a todos os níveis do desporto e dos lazeres, e ser concebidos tanto para os agentes benévolos como para os profissionais (dirigentes, treinadores, gestores, administradores, médicos, arquitetos, engenheiros, etc.).
- Todas as pessoas envolvidas na direção ou supervisão das atividades desportivas deveriam possuir as qualificações necessárias, dando-se uma atenção especial à segurança social e à proteção da saúde das pessoas a seu cargo.

No que respeita ao desporto municipal, Constantino (1994) refere que as estruturas orgânicas que suportam os serviços de desporto devem ser asseguradas por quadros técnicos qualificados e especializados. O entendimento de Pereira (2009, p. 127), aponta para a prossecução de uma política de formação desportiva num regime de parcerias

⁷² Nº 1 e 2 do artigo 9.º, da Carta Europeia do Desporto, criada na sequência da reunião dos Ministros europeus responsáveis pelo Desporto, reunidos para a sua 7ª Conferência, nos dias 14 e 15 de Maio de 1992, em Rhodes-Grécia.

com as entidades associativas distritais ou nacionais, devendo por isso os municípios, promover, estimular e colaborar para a realização de iniciativas de formação (colóquios, seminários, cursos técnicos, ações de formação, etc.) com vista a melhorar a qualidade dos diversos agentes que operam no sistema desportivo local.

A legislação⁷³ enquadra o processo das qualificações necessárias para o exercício das diferentes funções técnicas na área da atividade física e do desporto, impondo a adequada formação académica ou profissional para o exercício de profissões no âmbito da gestão desportiva, do exercício e saúde, da educação física e do treino desportivo⁷⁴.

Consideramos que neste domínio, deve-se ter em conta a importância do papel de todos os intervenientes no processo de desenvolvimento local, sejam eles dirigentes, treinadores, árbitros, gestores, professores monitores, pessoal auxiliar, etc., e paralelamente, proporcionar de forma contínua e regular, a evolução qualitativa da formação e qualificação dos recursos humanos que operam nos serviços do desporto municipal nos vários níveis da estrutura funcional.

⁷³ “ A lei define as qualificações necessárias ao exercício das diferentes funções técnicas na área da atividade física e do desporto, bem como o processo de aquisição e de atualização de conhecimentos para o efeito, no quadro da formação profissional inserida no mercado de trabalho” - (Artigo 35.º nº 1, da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro).

“ Não é permitido, nos casos especialmente previstos na lei, o exercício de profissões nas áreas da actividade física e do desporto, designadamente no âmbito da gestão desportiva, do exercício e saúde, da educação física e do treino desportivo, a título de ocupação principal ou secundária, de forma regular, sazonal ou ocasional, sem a adequada formação académica ou profissional” - (Artigo 35.º nº 2, da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro).

⁷⁴ A Lei n.º 40/2012 de 28 de agosto, que estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de treinador de desporto e, Lei n.º 39/2012 de 28 de agosto, que aprova o regime da responsabilidade técnica pela direção e orientação das atividades desportivas desenvolvidas nas instalações desportivas que prestam serviços desportivos na área da manutenção da condição física (*fitness*), designadamente aos ginásios, academias ou clubes de saúde (*healthclubs*), e revoga o Decreto -Lei n.º 271/2009, de 1 de outubro.

5. OS MODELOS DE GESTÃO DO DESPORTO MUNICIPAL

Em estudos académicos e bibliografia especializada, os modelos de gestão são normalmente associados à gestão de espaços e instalações. No entanto, pela importância das instalações desportivas no processo de desenvolvimento desportivo, através dos diversos serviços e programas que prestam à população e ao associativismo desportivo, consideramos autonomizar este ponto dada a sua abrangência no sistema da gestão do desporto municipal.

Antes da abordagem atual sobre este tema, importa perceber a sua evolução histórica. Há cerca de três décadas atrás, o assunto em si, não era uma preocupação dos eleitos locais nem de representações teóricas sobre o tema, que se devia na linha de pensamento de Contreras⁷⁵ (2012, p. 101), se devia entre outros aos seguintes motivos: i) falta generalizada de instalações desportivas; ii) falta generalizada de técnicos qualificados; iii) Fraca ou nula oferta desportiva; iv) escasso número de clubes desportivos; e, v) focalização no futebol. Estes motivos justificavam para a época, uns serviços municipais do desporto sem enquadramento e os poucos que existiam, tinham pouca valorização política. As poucas instalações de propriedade municipal, sobretudo os estádios ou pavilhões eram colocados à disposição do clubes mais importantes da comunidade local através da concessão, a qual não implicava na maioria dos casos, qualquer obrigação ao clube de assumir os custos do seu funcionamento e manutenção que eram da responsabilidade do município. Este modelo de gestão nestas instalações ainda tende a perdurar em alguns municípios, essencialmente nos de pequena e média dimensão.

A contínua evolução e segmentação das práticas de atividade física e desportiva, foram acompanhadas pelo crescimento da intervenção municipal, desde a construção e gestão de equipamentos desportivos a uma maior programação na oferta de serviços desportivos destinados a diversas e específicas populações. Deste crescimento, resultou uma maior complexidade na gestão dos processos de intervenção, quer ao nível dos recursos humanos quer ao nível das instalações e equipamentos. A proliferação de

⁷⁵ Este autor espanhol alude ao tema apontando o modelo espanhol com referências comparativas com o modelo português. Contreras M. (2012, pp. 93-115), *Historia de la Gestion del deporte en Espana*. In Bento, J. e Constantino, J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

construções de piscinas, estádios, pavilhões e complexos desportivos municipais, impulsionaram um maior reforço de dotações financeiras para corporizar a gestão desportiva, financeira e social daqueles espaços. A tendência de crescimento da procura desportiva, gerou uma maior oferta de atividades e programas com impacto na pressão e intensidade do ambiente de gestão, que a pesada burocracia dos serviços públicos não acompanhava. Assim, em nome da qualidade, da eficiência e da eficácia dos processos de gestão, gerou-se a procura de alternativas à máquina burocrática que caracteriza a administração pública em geral, criando as condições, conforme refere Constantino (2012, p. 256) para o aparecimento da “*empresarialização*” do serviço público no pressuposto de haver vantagens em comparação com a administração direta através dos serviços municipais.

De acordo com Rodrigues (2005, p.110), as empresas municipais podem ser consideradas como administração indireta do município, no sentido em que dispõem de personalidade jurídica própria, no entanto prosseguem atribuições do município, e agem a mando e em benefício da câmara municipal. Segundo o mesmo autor, as empresas municipais apesar de estarem sob a ótica do direito privado, exercem uma atividade materialmente administrativa por prosseguirem fins expressos de interesse público, limitando assim a liberdade, autonomia e independência típica do direito privado. Acresce ainda, a sua natureza municipal e a posição dominante exercida pelo município conforme o estabelecido na lei nº 50/2012, de 31 de agosto.

Do exposto, e dos contributos sobretudo terminológicos, referidos na abordagem aos modelos de gestão, Sarmiento e Carvalho (2004), Januário (2011) e Contreras (2012), bem como do normativo jurídico da atividade empresarial local, propomos para o presente estudo, seguir em conformidade com o pensamento de Constantino (1999, pp. 92-96), alinhando os seguintes modelos:

- *A gestão concessionada*: associada à gestão e manutenção de espaços e instalações desportivas, na qual o município transfere para outra entidade pública de natureza privada como clubes e associações a responsabilidade da gestão e manutenção. Os casos mais conhecidos são a concessão, a gestão interessada, o contrato e o protocolo, os quais estabelecem as obrigações e responsabilidades de cada uma das entidades, normalmente associadas à política de preços ou tarifário a estabelecer e aos custos de funcionamento e manutenção designadamente água, luz, gás, etc.) No caso em que a

transferência ocorre para uma entidade privada, onde domina a lógica do lucro dentro das regras da livre concorrência, o processo decorre dentro dos trâmites administrativos legais, culminando com a celebração de um contrato de concessão onde estão plasmadas as cláusulas com a salvaguarda do interesse das partes.

No caso, que é mais usual, o da transferência da gestão para um clube ou associação desportiva implica a celebração de um protocolo de cedência onde estejam previstas as obrigações e responsabilidades das partes, que neste caso são normalmente associadas aos custos de funcionamento e manutenção designadamente água, luz, gás, etc. Constantino (1999, p. 93) refere, que as vantagens da gestão concessionada é aliviar a administração local de encargos e tarefas suplementares através da inclusão de operadores privados ou associativos em tarefas de serviço público.

- A gestão mista: esta forma corresponde a um modelo de gestão que agrega a gestão direta com o modelo da gestão concessionada. Está relacionada com a adoção um modelo de gestão (associativa ou privada) para determinados espaços e/ou em determinados horários de complexos ou instalações desportivas, num processo de complementaridade com a gestão direta. Constantino (1999) aponta como exemplo, a responsabilidade dos municípios quanto à gestão dos pavilhões e espaços desportivos escolares após o encerramento do horário escolar. Neste âmbito, em Contreras (2012), é percebido que deve haver um maior aproveitamento dos meios privados, não só para a gestão como no processo de conceção e construção.

- A gestão direta: é o processo de gestão do desporto municipal maioritariamente acolhido, em que o município garante exclusivamente e sob o seu controle os processos de gestão de todas as áreas de intervenção municipal. Esta forma de gestão pode ser correspondida através das seguintes formas:

- Através da unidade orgânica da estrutura municipal em que está inserido os serviços do desporto;
- Através das entidades do setor empresarial local;
- Através de uma sociedade cuja participação municipal seja integral ou maioritária.

Qual o modelo adequado para a gestão do desporto municipal? Para esta resposta, conjugamos o entendimento de Sarmiento & Carvalho (2004) com o de Constantino (1999), em que na opção de um modelo de gestão, deve-se ter em conta, entre outras, as características sociodemográficas do respetivo concelho, a dinâmica do movimento

associativo e das organizações desportivas, as tendências da procura e oferta de atividade física e desportiva e os objetivos das políticas desportivas. A melhor escolha será sempre aquela que melhor servir a população do ponto de vista social e desportivo.

6. O SETOR EMPRESARIAL LOCAL

Pela lógica do presente estudo, a abordagem a este assunto seria inserida no ponto anterior. No entanto, entendemos autonomizar o assunto, por um lado pela sua importância na mudança de um modelo de gestão exclusivamente centrado nas normas e regras da administração pública e, por outro lado, pela atual discussão pública e política em torno dos seus pressupostos e objetivos, no âmbito da reforma administrativa local que está a ser implementada.

a) Evolução histórica do enquadramento legal

A primeira empresa municipal de natureza desportiva ou com competências em determinadas áreas do desporto, foi a GesLoures-Gestão de Equipamentos Sociais, E.M, constituída em 1992, que foi criada ao abrigo da lei aplicável às empresas públicas, conforme Ferreira & Raposo (1998, p. 50), nos termos do Decreto-Lei n.º 260/76 de 20 de março como empresa pública municipal e, na possibilidade legal que o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março⁷⁶ supostamente lhe conferia. Foi por isso, criada ainda antes, do aparecimento da primeira lei de enquadramento das empresas municipais. Com efeito, em Portugal, a criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

O aparecimento da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais veio enquadrar legalmente as empresas públicas municipais e contribuir para a sua criação no seu dos municípios. Este quadro normativo permitia a criação destas entidades para a exploração de atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objeto se contenha no âmbito das respetivas atribuições⁷⁷ municipais. Apesar do âmbito genérico que o normativo continha, é vulgarizada a criação de empresas relacionadas com o desporto, com incidência na gestão de espaços e instalações desportivas, constituindo por isso, significativa mudança no paradigma da gestão do desporto municipal. De facto, ao abrigo deste quadro

⁷⁶ A antiga lei da organização e competências das autarquias locais. Era conhecida pela Lei das Autarquias Locais (LAL). Em relação a esta matéria a legislação previa naquele tempo, no seu artigo 48.º, n.º 1, alínea o), a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, atribuía à assembleia municipal a competência para autorizar o município “a formar empresas municipais”; posteriormente, o artigo 39.º, n.º 2, alínea g), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, reiterava a competência da assembleia municipal para autorizar o município “a criar empresas públicas municipais.

⁷⁷ Artigo 2.º da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto.

normativo e segundo dados da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), no ano de 2001, já tinham sido criadas 72 empresas municipais, das quais 20% destinavam-se à gestão do desporto.

Constantino (2012, p. 256), refere que o ano de 1998 e os seguintes corresponderam à fase da “*euforia*” na criação de empresas municipais, assente em pressupostos, segundo o mesmo autor, perfeitamente válidos como: i) fuga a um regime de prestação de serviços mais rígidos em matéria de contração de despesas públicas ou de admissão de pessoal por parte dos municípios; ii) agilização de procedimentos; iii) regimes remuneratórios mais atrativos; iv) lugar à gestão em vez da mera administração; e, v) possibilidades de acumulação salarial.

Em 2006, o quadro jurídico até então existente, foi revogado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro⁷⁸, que vem estabelecer o regime jurídico do sector empresarial local, implicando a adequação a este regime, dos estatutos das empresas municipais entretanto criadas.

Estes dois últimos diplomas, dotaram os municípios da possibilidade de utilizar um instrumento há muito desejado, cujo propósito, conforme Carvalho, Moura, & Moura (2009, p. 42) referem, tinha o condão de ultrapassar os constrangimentos caraterísticos e inerentes aos processos burocráticos da administração local, pouco céleres para o tratamento de um vasto conjunto de variáveis sempre presentes na prestação de serviços desportivos, designadamente na gestão de instalações e espaços desportivos com grande complexidade ao nível da gestão, as quais geram elevada diversidade de valências na área da atividade física e desportiva.

Num estudo recente sobre as entidades participadas pelos municípios portugueses⁷⁹, a DGAL (2010) refere que 144 municípios constituíram empresas municipais, nas quais prevalecem atividades relacionadas com a cultura e o desporto em 25%, seguida da habitação com 20%.

Em 2012, no âmbito da reforma da administração local, entrou em vigor novo regime para a atividade empresarial local, através da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, o qual

⁷⁸ Com as alterações produzidas pela lei n.º 67-A/2007, d 31 de dezembro e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

⁷⁹ Direção-Geral das Autarquias Locais “ Entidades Participadas pelos Municípios Portugueses (outubro 2010).

impõe regras mais restritivas quer para a criação quer para a garantia da manutenção e desenvolvimento das que estão em funcionamento, designadamente em função do resultado do equilíbrio das contas e da viabilidade económico-financeira e racionalidade económica. Este diploma vem dividir este setor em duas áreas de atividade⁸⁰:

- Serviços municipalizados: os municípios podem proceder à municipalização dos seus serviços, fazendo parte integrante estrutura organizacional do município, geridos sob a forma empresarial, visando satisfazer necessidades coletivas da população do respetivo concelho;
- Empresas locais: sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta uma influência dominantes em razão de determinados requisitos. As empresa locais podem dividir-se em:
 - Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral: que asseguram entre outros a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social local, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos que tenham por objecto exclusivamente uma ou mais das seguintes atividades: i) promoção e **gestão de equipamentos coletivos** e **prestação de serviços na área** da educação, ação social, cultura, saúde e **desporto**; (...)
 - Empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional: aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, (...) tenham por objetivo exclusivamente ou por objeto uma ou mais das seguintes atividades: a) promoção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; b) Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; c) promoção e gestão de imóveis de habitação social; d) produção de energia elétrica; e, d) promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal.

b) O contexto atual

Conforme referem Carvalho, Moura, & Moura (2009) a atividade das empresas municipais, deve ser articulada com os objetivos da respetiva câmara municipal com vista a assegurar a necessária complementaridade e a adequada interligação ao poder

⁸⁰ Capítulo II da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto no que respeita aos serviços municipalizados e Capítulo III, do mesmo diploma, no que se refere às empresas locais.

político municipal, devendo respeitar duas permissas fundamentais: i) não se constituir como concorrente do associativismo desportivo local; e ii) não reproduza uma duplicação das competências próprias dos serviços municipais. Neste sentido, como referem os mesmos autores, se pode potenciar o desenvolvimento desportivo municipal.

As empresas municipais para a área do desporto existentes foram criadas essencialmente para a gestão de espaços e instalações desportivas, no âmbito da qual promovem e desenvolvem os respetivos programas e iniciativas em função das características técnicas dos espaços. Outras há, que para além disso, atuam noutras áreas de intervenção municipal no apoio e condução das políticas desportivas municipais, designadamente no apoio ao associativismo, na promoção e desenvolvimento de atividades físicas e desportivas junto da população ou apoio ao desenvolvimento das AEC's⁸¹, que implica nesses municípios, o *esvaziamento* das respetivas estruturas orgânicas do desporto municipal quer em termos de desenvolvimento organizacional quer no âmbito do enquadramento técnico. Tendo respetivamente a gestão de espaços e equipamentos desportivos e a prestação de serviços de atividade física e desportiva como objetivo principal e de complementaridade e, considerando as características e funções de natureza social que lhes estão associados, as empresas municipais associadas ao desporto terão grande dificuldade em assegurar o cumprimento das prescrições normativas⁸² do novo quadro jurídico, tendo em conta que devem cumprir os critérios estabelecidos sob pena da sua sujeição obrigatória à deliberação para a sua dissolução.

O novo enquadramento jurídico surge na consequência da reforma da administração local, em que o setor empresarial local (SEL) constitui dos seus importantes eixos, com

⁸¹ A Gespaços, como empresa municipal tem no seu organigrama o gabinete de apoio ao associativismo (www.gespacos.pt, acedido em 14.12.2012). A Gaianima, tem como objeto entre outros “ (...) b) a promoção de eventos e implementação de projetos desportivos, culturais, educativos, recreativos, de lazer, de animação sócio-culturais e educativos, de divulgação e promoção turística; e, c) a promoção da formação desportiva e artística, designadamente através da criação de Centros de Formação e Escolas Municipais (...). (www.gaianima.pt, acedido em 14.12.2012.). A Matosinhosport, enquadra nos seus objetivos um conjunto de atividades nas áreas de desenvolvimento desportivo municipal (www.matosinhosport.pt, acedido em 14.12.2012.)

⁸² O artigo 62º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, prevê a dissolução obrigatória sempre que se verifique uma das seguintes situações: a) as vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos 3 anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios; b) quando se verificar que, nos últimos 3 anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas; c) quando se verificar que, nos últimos 3 anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo; e, d) quando se verificar que, nos últimos 3 anos, o resultado líquido é negativo.

a incidência centrada na sua racionalização e adequação às realidades locais⁸³. Com efeito, de acordo com o Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011, p. 15), a reforma da administração local no domínio do SEL aponta como objetivos:

- a) Adequar o número de entidades do SEL à realidade do respetivo Município (redução significativa do número de entidades);
- b) Delimitar o setor estratégico de atuação do SEL (quais os setores onde deve atuar o SEL em substituição e/ou complemento dos Municípios);
- c) Adequar o objeto e as atividades do SEL às atribuições e competências dos Municípios;
- d) Delimitar o peso contributivo do Município nas receitas próprias do SEL (estabelecer teto máximo aos subsídios à exploração oriundos dos Municípios)

Segundo o mesmo documento com os objetivos acima referidos, pretende-se atingir os seguintes resultados:

- a) Redução significativa do atual número de entidades que compõem o SEL, por extinção e/ou fusão;
- b) Extinção de entidades que apresentem resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das Sociedades Comerciais;
- c) Extinção de todas as entidades do SEL que apresentem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte do respetivo Município superior a 50% das suas receitas;
- d) Estabelecimento de novas regras na composição dos Conselhos de Administração e cargos das entidades do SEL.

A proliferação de empresas municipais que foram surgindo, criadas sem o devido cuidado e sobretudo sem o controlo sobre os resultados que iam apresentando, deu à lugar conforme refere Constantino (1999, p. 256), em nome da obsessão do défice público, à diabolização das empresas municipais de que resultou uma discussão pública sobre a resposta a dar a algumas questões, como o próprio refere: Para que servem as empresas municipais? São rentáveis? Correspondem a exigências públicas que não

⁸³ De acordo com o Documento Verde da Reforma da Administração Local, do gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, de setembro 2011.

possam ser desempenhadas pelos serviços camarários ou pela iniciativa privada? Se algumas forem extintas virá daí algum mal à qualidade de vida dos munícipes?

7. OS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS E DE SUPORTE À DECISÃO

Assumimos por princípio que as políticas desportivas estão sempre relacionadas com uma estratégia de desenvolvimento, com origem em pressupostos que definem as suas linhas de orientação, a afetação de recursos e os resultados a atingir, os quais propomos designar de instrumentos de planeamento. Estes princípios orientadores, derivam por norma, dos programas das candidaturas partidárias às eleições autárquicas.

Pires (2005, p.227) refere que um dos principais problemas que se colocam ao planeamento é a falta de uma estratégia de futuro que oriente a vida das pessoas e das organizações públicas ou privadas. Ao falarmos de estratégia importa reconhecer identificar as origens do seu conceito. Segundo Ferreira (2007, p. 113), é fácil reconhecer hoje, que muitos dos princípios e metodologias das estratégias militares são válidos para a gestão moderna das empresas, das organizações e das cidades.

A “Arte da Guerra”, escrita pelo general chinês Sun Tzu⁸⁴ há mais de 2300 anos, constitui o primeiro documento conhecido que sistematiza o método do pensamento estratégico. De facto, na estratégia militar era importante o conhecimento dos pontos fortes e fracos dos opositores, que traduzindo para a nossa realidade pode-se afirmar que o conhecimento permite o estabelecimento de um rumo ou caminho que qualquer organização ou entidade, deverá adotar para desenvolver, através dos seus recursos, capacidades e competências que permitam um desenvolvimento superior e sustentado para atingir objetivos definidos. O planeamento estratégico pode ser aplicado a qualquer atividade humana e consiste fundamentalmente, segundo Güell (1997,p. 177), em conceber um futuro desejado e em programar os meios concretos para alcançá-lo.

Num plano de desenvolvimento desportivo deve constar expressamente os objetivos e os princípios da política desportiva municipal e deve servir, como refere Branco (1994, p. 208) “ como instrumento de trabalho a médio prazo, que partindo de uma análise sociodemográfica do município, que integre harmoniosamente os diversos conjuntos de ações, elaborados para cumprimento dos objetivos municipais”.

Em matéria de planeamento desportivo, as decisões ou opções políticas municipais devem estar suportadas e fundamentadas no conhecimento concreto duma determinada realidade. No caso em concreto dos municípios, as decisões devem estar assentes em

⁸⁴ Tzu, Sun, A Arte da Guerra, publicações Europa-América, Lisboa 2000, 3ª Edição

pressupostos derivados do conhecimento da análise dos indicadores desportivos concelhios. A este propósito Pires (2007, p. 157) descreve estes pressupostos como a análise da situação desportiva, considerando-a como “um dos conceitos base do processo de gestão do desporto que permite conhecer, analisar e compreender o estado de um dado contexto desportivo num determinado momento, através da identificação dos seus elementos desportivos, paradesportivos e extradesportivos”. O mesmo autor refere-se a este processo de levantamento, conhecimento e análise dos dados recolhidos, como um instrumento que permite ao município em matéria de desporto responder a três questões fundamentais:

1. Aonde se encontra?
2. Para onde é que quer ir?
3. Como é que pode ou deseja lá chegar?

Para dar resposta a estas questões e para efeitos de planeamento e, seguindo o instrumento da situação desportiva, entendemos que os municípios devem incidir o fundamentalmente o seu trabalho no levantamento e análise dos seguintes elementos desportivos:

- Instalações e espaços desportivos: identificar e caracterizar as diversas tipologias, oferta desportiva, índices de utilização e outros indicadores de resultados.
- Associativismo desportivo: identificação e caracterização dos clubes e associações desportivas locais, identificar as modalidades desportivas, quantificar o número de atletas ou praticantes, etc.
- Oferta e procura desportiva: identificar a oferta pública e privada de programas e iniciativas desportivas, estudos e análise dos hábitos e necessidades da população (análise da procura satisfeita e não satisfeita) entre outros indicadores.

Da análise conjunta e sistematizada destes elementos desportivos, podem-se projetar com maior clareza, racionalidade e coerência às políticas desportivas municipais em torno dos objetivos que reflitam as necessidades gerais e específicas das respetivas populações, sendo a capacidade de os atingir, avaliados conforme refere Constantino (2006, p. 74), através de critérios de viabilidade e sustentabilidade.

Nos municípios, por força da lei ou por iniciativa própria, são reconhecidos e identificados documentos estratégicos de carácter geral ou especificamente direcionados para o desporto, onde se inscrevem os programas, os projetos e as iniciativas a

desenvolver pela autarquia. É neste contexto, que importa salientar a importância desses instrumentos estratégicos que o município tem à sua disposição, no sentido de dar a conhecer as respetivas linhas de orientação política em matéria do desporto.

No âmbito do planeamento e desenvolvimento municipal as opções políticas são normalmente enquadradas nos seguintes instrumentos estratégicos:

- *Plano Diretor Municipal (PDM)*: são instrumentos de gestão territorial, elaborados pelas câmaras municipais que estabelecem a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação de equipamentos sociais e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural⁸⁵, o qual integra de forma conexa os planos de ordem inferior (PP's e PU's⁸⁶). Propõe Constantino (1999, p. 86), que qualquer plano estratégico no domínio dos espaços e equipamentos desportivos deverá estar articulado com o PDM e outros instrumentos normativos, no qual se definem as referências de programação e as condicionantes gerais a respeitar. Da mesma forma, Graça (1998, p. 33), refere que a elaboração dum plano de equipamentos ou carta municipal de equipamentos desportivos deve ser articulada e ser parte integrante do PDM.
- *Orçamento, Grandes Opções do Plano, Plano de Atividades*: instrumentos previsionais de gestão financeira que incluem os planos anuais e plurianuais de investimento na área do desporto. A sua elaboração, apresentação, discussão e aprovação, integra-se no conjunto de competências da câmara municipal no âmbito do planeamento e desenvolvimento⁸⁷.
- *Plano Estratégico de Desenvolvimento Desportivo*: instrumento que estabelece as linhas de orientação da política desportiva num limite temporal alargado, com a definição dos vetores ou eixos estratégicos a seguir, corporizados em programas e iniciativas com vista a atingir os objetivos propostos.
- *Carta Desportiva Municipal*: instrumento de diagnóstico e planeamento desportivo. Não se deve limitar, conforme Cruz (1998, p. 40), apenas ao recenseamento de instalações ou de agentes desportivos, mas como um “instrumento de planeamento e

⁸⁵ De acordo com o n.º 2 do artigo 9.º da lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo.

⁸⁶ (PP's) planos de pormenor e (PU's) planos de urbanização, que devem estar em conformidade com os planos diretores municipais.

⁸⁷ Alínea c) do n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

gestão de âmbito desportivo, através do qual se procura, com base em análises sociológicas, demográficas e económicas compreender e tentar prever as tendências de evolução do fenómeno desportivo”. Para fundamentar a sua existência como instrumento de planeamento e gestão municipal, importa referir que no contexto nacional, a lei determina a elaboração da Carta Desportiva Nacional (CDN), a qual contém o cadastro e o registo de dados e de indicadores que permitam o conhecimento dos diversos fatores de desenvolvimento desportivo, tendo em vista o conhecimento da situação desportiva nacional, nomeadamente quanto a: i) Instalações desportivas; ii) Espaços naturais de recreio e desporto; iii) Associativismo desportivo; iv) Hábitos desportivos; v) Condição física das pessoas; e vi) Enquadramento humano, incluindo a identificação da participação em função do género”⁸⁸. Como se verifica na descrição legal, a CDN não será mais, do que a conjugação dos elementos provenientes de todos os municípios, pelo que, devem as estruturas municipais possuir e manter devidamente atualizados estes elementos preponderantes para o sistema estatístico nacional.

A conjugação destes elementos de referência permite-nos entender a Carta Desportiva Municipal em duas perspetivas. Como **documento de diagnóstico** que permita por um lado, dar a conhecer a todos os agentes e intervenientes do fenómeno desportivo a informação sobre realidade da situação desportiva com os seus principais indicadores num determinado momento, e por outro lado, contribuir para a elaboração e manutenção da CDN, nos termos do previsto na LBAFD⁸⁹ e, como **instrumento de planeamento** que permita por um lado, ser a base de suporte e sustentação de políticas e projetos desportivos, e por outro lado, que permita desencadear processos de tomada de decisão ao nível dos planos no âmbito de uma gestão estratégica de médio/longo prazo.

Para efeitos de suporte e apoio à decisão da política desportiva, em conformidade com critérios de representatividade, viabilidade e de sustentabilidade que Constantino (2006) defende, importa ainda referir os seguintes:

- *Conselho Municipal de Desporto (CMD)*: sendo o desporto uma área onde deve haver a participação e o contributo de todos na melhoria da qualidade das propostas e programas de intervenção desportiva, o CMD deve ser criado por iniciativa municipal, que possa congrega no seu seio personalidades locais, representantes das entidades que

⁸⁸ Nº 1 do artigo 9º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro – Lei de Bases da Atividade Física e Desportiva.

⁸⁹ Elementos da Carta Desportiva Nacional, previstos no artigo 9.º da Lei nº 5/2007, de 16 de Janeiro - Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

intervêm direta ou indiretamente no fenómeno desportivo. Apesar das suas decisões não serem vinculáveis, os seus pareceres serão fundamentais para validar e suportar decisões políticas de intervenção desportiva. O CMD é um órgão consultivo, cabendo-lhe acompanhar a evolução do sistema desportivo local e, sempre que solicitado pronunciar-se sobre as linhas orientadoras da política desportiva municipal⁹⁰.

- *Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Desportivo*: sendo da competência da câmara municipal no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal “apoiar ou compartilhar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”⁹¹ e, dado o carácter subjetivo e discricionário do texto legal, é recomendável a celebração de parcerias com as coletividades e instituições sob a forma de protocolos ou contratos-programa assente em regulamentos municipais com critérios objetivos e equilibrados em relação aos recursos públicos colocados à disposição para os clubes e coletividades desportivas desenvolverem o seu papel no seio da comunidade local.

- *Regulamento Municipal de Licenciamento de Provas Desportivas*: tendo em conta o cumprimento de alguns processos a eles associados (seguros, segurança, pareceres de entidades, regulamentos desportivos, cortes de trânsito, etc.) e o acompanhamento para efeitos de registo municipal dos respetivos elementos desportivos, os eventos e atividades desportivas, devem ser enquadradas em regulamento municipal específico, onde conste de forma clara, as obrigações dos clubes e entidades organizadoras, quer para a organização desportiva propriamente dita, quer para o cumprimento legal⁹² dos regulamentos desportivos e da segurança dos participantes e dos utentes das vias ou espetadores.

Importa pois referir, em consonância com o pensamento de Almeida (2012, p. 153), que a montante da estruturação das estratégias que dão forma aos instrumentos de gestão

⁹⁰ Texto retirado do artigo 2.º (natureza e objetivos) do regulamento de funcionamento do Conselho Municipal de Desporto do município de Penafiel, aprovado por unanimidade nas reuniões ordinárias públicas da Câmara Municipal de 19 de Fevereiro e 22 de Abril de 2010, através das deliberações nº 193 e 284 respetivamente.

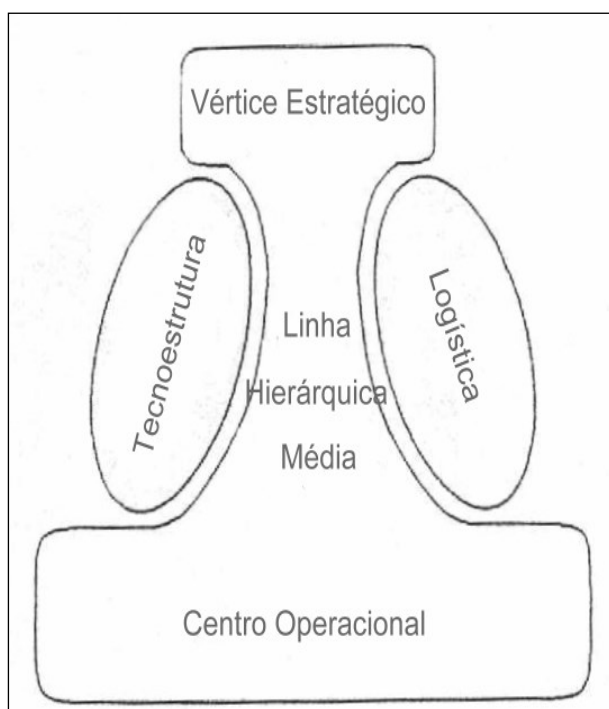
⁹¹ Alínea b) do nº 4 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro.

⁹² Esta matéria já está enquadrada na lei geral através do Decreto-Lei nº 310/2002, de 18 de Dezembro - Licenciamento e fiscalização de espetáculos e manifestações na via pública e Decreto-Regulamentar nº 2-A/2005 de 24 de Março - Regulamentação para a utilização da via pública para a realização de atividades de carácter desportivo.

que implementam a política desportiva municipal, que para além da sensibilidade e conhecimento empírico, se deva conhecer a realidade desportiva (ambiente interno e externo) ou diagnóstico de todos os indicadores desportivos, através de metodologias de gestão que permitam coordenar a realidade desportiva local com a oferta municipal em função de critérios de planificação e objetivos de crescimento sustentado a médio e longo prazo.

8. AS ESTRUTURAS FUNCIONAIS E ORGANIZACIONAIS

Estrutura é um conceito polissémico que pode ser aplicado em muitos contextos. Numa dimensão organizacional e, conjugando a linha de pensamento de Chandler (1962), este conceito pode ser definido como o desenho da organização, associado à estratégia e aos objetivos a atingir, no qual estão configuradas as linhas de autoridade e de comunicação entre as partes da organização, dentro das quais circula a respetiva informação. Carvalho & Filipe (2006, p. 110), reforça o entendimento de que a representação formal da estrutura resulta da estratégia, mas também defendem o contrário, que a estrutura condiciona a formulação estratégica, apontando para a dinâmica e interações permanentes do binómio estratégia-estrutura como ponto de partida para a abordagem da configuração estrutural das organizações.



Para Mintzberg (1995, p. 20), toda a atividade humana dá lugar a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho nas várias tarefas a serem desempenhadas e a coordenação das mesmas a fim de realizar a atividade em questão. O autor parte dessas exigências para definir estrutura “como o total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas”.

Figura 1: as cinco componentes básicas de Mintzberg

Em termos de configuração e desenvolvimento organizacional recorreremos ao contributo de Mintzberg (1995, pp., 43-53) que dispõe a estrutura organizacional em cinco componentes básicas:

- O ***centro operacional***: compreende todos os membros que executam o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens e de serviços. É crucial na produção dos resultados essenciais que conservam viva a organização. Tem como tendência a ***profissionalização*** por detém as unidades de produção.

- O **vértice estratégico**: tem como função assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente, assim como a servir as necessidades de todas as pessoas que controlam ou que de qualquer maneira exerçam poder sobre as organizações. Estabelece a estratégia adequada e de forma coordenada para que ela cumpra a sua vocação e missão. Esta componente tem como tendência dos seus membros a **centralização**, na medida em que tendem a centralizar o poder e o comando.
- A **tecnoestrutura**: é a parte da organização onde estão os serviços que dão suporte à estrutura de produção da organização, como por exemplo os analistas e gabinetes de estudos, de planeamento ou de controlo. Apresenta como tendência a **standardização**, na medida em que os seus membros têm por missão standardizar as regras, normas, procedimentos, planos, sistemas de controlo, entre outros.
- **A linha hierárquica**: é a parte ou componente da organização que estabelece a ligação entre o vértice estratégico e o centro operacional. Integram esta componente, os quadros logo abaixo do vértice estratégico até aos que exercem autoridade junto dos operacionais. Inicia um processo que pode ser vertical ou horizontal, respetivamente quando se pretende hierarquizar ou departamentalizar. Tem como tendência a **balcanização ou pulverização**, pois os seus membros tendem para a multiplicação de órgãos entre o vértice estratégico e o centro operacional.
- **A logística**: é o conjunto de serviços de apoio e suporte à organização fora do fluxo de trabalho e que não intervém na produção. Estabelecem funções de apoio como por exemplo, serviços administrativos, contencioso, biblioteca, cantinas, etc.. A tendência é de colaboração.

Em termos de desenvolvimento organizacional das estruturas desportivas, a Carta Europeia do Desporto (nº 2 do artigo 8º), aponta para que, a organização e a gestão do desporto sejam organizadas numa base profissional através de estruturas adequadas. A estrutura, de acordo com Pires (2003) define a maneira como a organização dispõe as suas unidades de trabalho para funcionarem e a maneira como lhes distribui os respetivos recursos humanos.

Considerando o entendimento de Constantino (1999, p. 73), cabe à instância política a responsabilidade pela definição das orientações estratégicas e dos objetivos a prosseguir, sendo do domínio da instância técnica a adoção dos procedimentos para a sua efetivação. Defende ainda, que a instância política e técnica não devem ser

confundidas, devendo ser cultivada pelos quadros da instância técnica uma cultura organizacional que marque de uma forma clara essa separação. Cabe por isso, à instância técnica, a gestão e desenvolvimento dos processos com vista à concretização dos objetivos políticos num ambiente organizacional definida, o qual é normalmente designado por estrutura.

No que se refere à estrutura municipal dos serviços municipais do desporto é constituída por pessoas, devidamente enquadradas, que desenvolvem atividades coordenadas e utilizam meios para atingirem determinados objetivos. Destacam-se deste conceito como elementos principais, as pessoas, a coordenação, as atividades, os recursos e os objetivos. Desta referência, entendemos salientar dois elementos de interligação nesta abordagem: a estrutura orgânica e a estrutura técnica.

8.1. ESTRUTURA ORGÂNICA MUNICIPAL

Num município podemos entender o conceito de estrutura de acordo com Valente (s. d., p. 67), como “um conjunto integrado e articulado de serviços, com competências próprias e relacionados entre si, para melhor prosseguirem as atribuições da autarquia”. A sua configuração é apresentada visualmente por um organograma, que é um diagrama que representa a estrutura de uma organização e mostra como estão dispostas as unidades funcionais, a hierarquia e as relações entre os seus membros, e que representa a estrutura formal da organização num determinado momento. É usado como instrumento de trabalho. O regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais⁹³ (artigo 4º), define estrutura interna da administração autárquica, a que consiste na disposição e organização das unidades e subunidades orgânicas dos respetivos serviços. Este normativo define a conformação da estrutura interna e a adequação aos tipos ou modelos de organização.

a) Estrutura interna dos serviços⁹⁴

- **Unidades orgânicas:** como as unidades lideradas por pessoal dirigente;
- **Subunidades orgânicas:** as que são lideradas por pessoal com funções de coordenação.

⁹³ Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro – estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, aplicando-se aos serviços da administração autárquica dos municípios e das freguesias.

⁹⁴ Conceitos retirados no normativo do artigo 4.º ao 12.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23.10

- **Equipas de projeto;** a criar no âmbito da estrutura hierarquizada, devendo obrigatoriamente conter, a sua designação, os termos e a duração do mandato e objetivos a alcançar, o coordenador do projeto e o número de elementos que as devem integrar e as respetivas funções.
- **Equipas multidisciplinares:** criadas no âmbito da estrutura matricial sempre que as áreas operativas dos serviços se possam desenvolver essencialmente por projetos, devendo agrupar-se por núcleos de competências ou de produto bem identificado.

b) Tipos ou modelos de organização⁹⁵

Quadro 10: modelos de organização municipal (DL n.º 305/2009, de 23.10)

Estrutura hierarquizada	Nuclear	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direções municipais ▪ Departamentos municipais 	Departamentalização fixa
	Flexível	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divisão. ▪ Unidades orgânicas de direção intermédia de 3º grau ou inferior. ▪ Subunidades orgânicas. 	Adaptação permanente dos serviços às necessidades de funcionamento e otimização dos recursos
	Temporária	Equipas de projeto	Projeto delimitado no tempo, com objetivos a alcançar, coordenado por recurso humano afeto à equipa.
Estrutura matricial	Equipas multidisciplinares		A desenvolver essencialmente por projetos, agrupadas por núcleos de competência ou de produto e com base na mobilidade funcional.
Estrutura mista	Modelo estrutural misto em as áreas de atividade são distribuídas pelo tipo de estrutura hierarquizada e matricial de forma distinta.		

8.2. O ENQUADRAMENTO HUMANO

As organizações dependem dos seus recursos humanos para as fazerem funcionar, dependendo delas para a sua manutenção e continuidade. Não há portanto, organizações sem pessoas. Chiavenato (2008, p. 110) refere, que são as pessoas que ingressam, permanecem e participam da organização, qualquer que seja o seu nível hierárquico ou sua tarefa e que, constituem o seu único recurso vivo e dinâmico.

⁹⁵ Em conformidade com o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro (do artigo n.º 9º ao 12.º)

No âmbito de uma estrutura orgânica municipal, é diverso o enquadramento técnico e de especialização, justificado pela complexidade e níveis de desenvolvimento das variadas áreas de intervenção.

Para a área do desporto, defende Constantino (1994), que os serviços municipais devem ser assegurados por pessoal com perfil académico e profissional adequado às respetivas tarefas ou funções. Estudos efetuados, mostram uma evolução contínua de recursos humanos nas estruturas do desporto municipal. No que respeita à instância política, Pereira (1998) constata que em 90% das Câmaras Municipais já existia um eleito com o pelouro do desporto.

Em relação à instância técnica e sobre a existência de técnicos desportivos, Pires (1989), aponta para a existência de apenas 36% de Câmaras Municipais com técnicos desportivos, Branco (1994), constata um valor de 55% e Pereira (1998) encontra um valor de 63%. Estes dados revelaram a importância do desporto nas políticas municipais registando-se uma contínua evolução até à realidade atual.

No que se refere à gestão do desporto municipal, importa registar que em 2006, num estudo realizado pela Associação Portuguesa de Gestão do Desporto (APOGESD)⁹⁶, é constatado que 40% dos 212 sócios responderam as autarquias locais e os organismos públicos como local de trabalho.

No que respeita aos níveis de intervenção nas respetivas organizações, o mesmo estudo aponta 44% no centro operacional, 34% na linha hierárquica e 21% no vértice estratégico. No que respeita aos gestores intermédios, 43% dos gestores intermédios encontram-se a trabalhar nas autarquias.

Estes estudos demonstram os municípios, como grande plataforma para o enquadramento de recursos humanos em variadas formas de atuação como gestores, monitores, treinadores, professores, animadores desportivos, nadadores salvadores, rececionistas, coordenadores, auxiliares de serviços gerais, etc.

⁹⁶ Estudo de autoria de José Pedro Sarmento, Assunção Pinto e André Esteves de Oliveira entre os dias 20 e 30 de Abril de 2006.

Apesar das inúmeras funções e tarefas que incorporam, os recursos humanos estão enquadrados apenas em três carreiras gerais de acordo com o Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁹⁷.

Quadro 11: carreiras gerais na administração pública⁹⁸

Carreira geral	Complexidade funcional	Habilitação académica
Técnico Superior	Grau 3	Licenciatura ou superior
Assistente Técnico	Grau 2	12º Ano de escolaridade ou curso equiparado
Assistente Operacional	Grau 1	Escolaridade obrigatória, ainda que acrescida de formação profissional adequada

Para além das carreiras gerais referidas no quadro acima, os técnicos superiores podem, aceder à condição de dirigentes, conforme o previsto no estatuto do pessoal dirigente adaptado à administração local⁹⁹ da seguinte forma:

- **Diretor Municipal:** que corresponde a cargo de direção superior de 1º grau. Os critérios para o seu provimento são os seguintes¹⁰⁰:

- A cada fração populacional de 100 000 corresponde a faculdade de provimento de um diretor municipal.

- Os municípios cuja participação no montante total dos fundos, seja igual ou superior a 8 ‰ podem prover um diretor municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores.

- Os municípios cujo número de dormidas turísticas, seja igual ou superior a 1 000 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podem prover um diretor municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores, com o limite de dois.

- **Diretor de Departamento Municipal:** que corresponde a cargo de direção intermédia de 1º grau. Os critérios para o seu provimento são os seguintes:

- A cada fração populacional de 40 000 corresponde a faculdade de provimento de um diretor de departamento municipal.

⁹⁷ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

⁹⁸ De acordo com os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (DL n.º12-A/2008, de 27.02.

⁹⁹ Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, 64 -A/2008, de 31 de dezembro, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

¹⁰⁰ Em conformidade com o disposto dos artigos 4º ao 96º da Lei n.º49/2012, de 29 de agosto.

○ Os municípios cuja participação no montante total dos fundos, seja igual ou superior a 2 %o podem prover um diretor de departamento municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores.

○ Os municípios cujo número de dormidas turísticas, seja igual ou superior a 400 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podem prover um diretor municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores, com o limite de quatro.

• **Chefe de Divisão Municipal:** que corresponde a cargo de direção intermédia de 2º grau. Os critérios para o seu provimento são os seguintes para todos os municípios:

○ Nos municípios com população inferior a 10 000, podem ser providos dois chefes de divisão municipal;

○ Nos municípios com população igual ou superior a 10 000 podem ser providos três chefes de divisão municipal, aos quais pode acrescer um cargo de chefe de divisão municipal por cada fração igual.

• **Direção Intermédia de 3.º grau ou inferior:** que corresponde a cargo de direção intermédia de 3.º grau. Os critérios para o seu provimento são os seguintes para todos os municípios:

○ Todos os municípios podem prover um dirigente;

○ Se prejuízo do disposto no número anterior, à fração populacional de 40 000 corresponde ao provimento de um dirigente;

○ O limite global de dirigentes de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, a prover nos termos dos números anteriores, é de seis.

Conforme referimos, o enquadramento humano na gestão do desporto municipal assume-se através de diferentes formas, quer ao nível das categorias ou carreiras de pessoal quer ao nível das funções a desempenhar. Tendo em conta esta diversidade e objetivos das funções dos técnicos da gestão do desporto, consideramos os três níveis de gestão em conformidade com Teixeira (2005, p. 6):

• **Nível institucional:** gestão caracterizada por uma forte componente estratégica no âmbito de uma política geral definida de forma genérica para toda a organização, com a determinação de objetivos normalmente de médio e longo prazo envolvendo a plenitude dos recursos disponíveis. Corresponde à gestão de topo, que inclui membros do conselho de administração, gerência, conselho de gestão e direção geral.

- **Nível intermédio:** predomina uma componente tática, caracterizando-se pela gestão dos recursos, de planos e programas relacionados com a função ou área de atuação dos respetivos gestores num espaço temporal de curto prazo. Corresponde aos diretores de divisão, diretores de área ou de funções, etc.
- **Nível operacional:** predomina a componente técnica e caracteriza-se essencialmente pela execução de rotinas e procedimentos. Integram este nível os supervisores, chefes de serviço, chefes de secção, etc.



Figura 2: níveis da gestão municipal (adaptado de Teixeira, 2005).

Tendo em conta a organização municipal e a sua integração nas respetivas estruturas, os gestores desportivos podem assumir âmbitos e níveis de responsabilidade diferenciados. Sendo os técnicos responsáveis da gestão do desporto municipal oriundos maioritariamente da carreira de técnicos superiores, em alguns casos, estas funções são exercidas por encarregados operacionais. Por outro lado, o grau de autonomia e responsabilidade são diferentes em função do seu posicionamento na estrutura municipal e do cargo que ocupam.

Neste sentido e de acordo com o entendimento de Pires (2007, p. 149) podemos classificar os gestores desportivos no âmbito da responsabilidade como gestores gerais, gestores de projeto e gestores de funções e no nível de responsabilidade como gestores de topo, gestores intermédios e gestores de primeira linha.

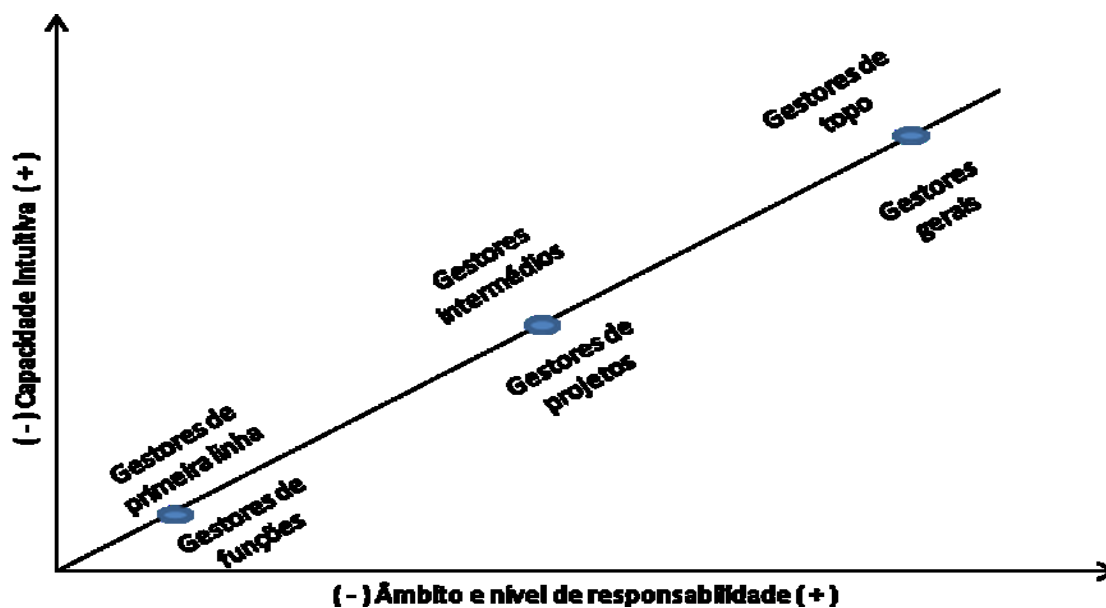


Figura 3: âmbito e níveis de responsabilidade dos gestores desportivos (Pires, 2007)

Conforme demonstra a figura acima, quanto mais elevado for o nível hierárquico na estrutura organizacional mais capacidade intuitiva ou política se espera dos gestores. Ao contrário, quanto mais se desce no nível da estrutura hierárquica mais as capacidades técnicas devem prevalecer.

9. O ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

Do associativismo municipal resultam outras formas de organização da administração local com vista ao alcance de fins específicos ou múltiplos do interesse comum dos municípios associados do respetivo espaço territorial. Está prevista no 273.º da CRP a faculdade de os municípios poderem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias.

Esta forma de organização municipal, apesar da sua referência em anteriores textos legais¹⁰¹, teve como primeiro enquadramento legal em 1981, que foi evoluindo através do aparecimento de outros normativos reguladores¹⁰². Mas foi em Maio de 2003, que numa lógica de reforço do associativismo se concretizou uma efetiva a reestruturação do regime jurídico alterando as bases mestras que até então vigoravam, através das Leis n.º 10/2003 e 11/2003 respetivamente para as áreas metropolitanas e para as comunidades intermunicipais. O quadro jurídico vigente é regulado pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que veio alterar o contexto normativo anterior, agregando num único diploma todas as formas de associativismo municipal, tendo agrupado dois tipos de associações:

- **As associações de municípios de fins múltiplos:** são pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS III¹⁰³.
- **As associações de municípios de fins específicos:** são pessoas coletivas de direito privado, criadas para a realização comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local.

Quadro 12: quadro da tipologia de associações de municípios¹⁰⁴

Associações de fins múltiplos	Áreas metropolitanas de Lisboa e Porto ¹⁰⁵
	Comunidades intermunicipais (CIM)
Associações de fins específicos	Associações de municípios de fins específicos (AMFE)

¹⁰¹ Artigo 177.º do Código Administrativo de 1940.

¹⁰² O Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro foi o primeiro diploma regulador das associações de municípios, sendo posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro e este, pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro. A Lei n.º 44/91, de 2 de agosto criou as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

¹⁰³ Corresponde à sigla de Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos que podem ser de nível I (Portugal continental e Regiões Autónomas), II (território das áreas de atuação das CCDR) e III (território das sub regiões).

¹⁰⁴ De acordo com a lei n.º 45/2008, de 27.08.

¹⁰⁵ A área metropolitana de Lisboa integra os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal e a área metropolitana do Porto integra os municípios do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga (n.º 3 do artigo 2.º).

Atualmente, o associativismo municipal integra os eixos de atuação no âmbito da reforma da administração local em curso, na perspetiva de uma atualização e reforço das competências municipais e intermunicipais¹⁰⁶. Para efeitos do presente trabalho, direcionamos a abordagem para as comunidades intermunicipais (CIM), tendo como base o enquadramento jurídico atualmente em vigor – a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

9.1. AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS (CIM)

a) Modelo de governação

As comunidades intermunicipais integram os seguintes órgãos representativos:

- *A assembleia intermunicipal*: constitui o órgão deliberativo constituído por membros de cada assembleia municipal eleitos de forma proporcional em função do número de eleitores;
- O *conselho executivo*: órgão de direção, constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem entre si, um presidente e dois vice presidentes.

a) Atribuições das CIM

Segundo o estudo piloto que a DGAL coordenou sobre as comunidades intermunicipais, o modelo de atribuições e competências vigente potencia a existência de CIM com realidades muito distintas no que respeita às atividades realizadas.

Trata-se de um modelo assente nas concretas opções dos municípios que integram cada CIM e dos órgãos destas entidades (compostos por membros oriundos dos órgãos dos municípios associados) o que permite:

- Tanto a existência de CIM que apenas se dedicam à participação na gestão do QREN e a pontuais colaborações com os serviços da Administração Central, quando solicitadas para o efeito.

¹⁰⁶ Prevista no programa do XIX governo constitucional (www.portugal.gov.pt, acedido em 31.10.2012). No âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, foram definidos quatro Eixos estruturantes para a reforma da administração local autárquica: i) Sector Empresarial Local (SEL); ii) Organização do Território; iii) Gestão Municipal, Gestão Intermunicipal e Financiamento; e, iv) Democracia Local. Foi desenvolvida em vários documentos como o Documento Verde da Reforma da Administração Local de setembro de 2011 e estudo piloto das comunidades intermunicipais sob coordenação técnica do DGAL.

- Como a existência de CIM extremamente dinâmicas, que, para além do exercício das atribuições próprias, exercem um vasto conjunto de competências delegadas pelos municípios que as integram e atuam de forma regular como interlocutores desses municípios perante a Administração Central nos mais diversos domínios.

Quadro 13: atribuições das CIM (adaptação ao previsto no artigo 5.º)

<p>Prossecação de fins públicos (n.º 1):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulação de investimentos municipais de interesse intermunicipal; ▪ Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN; ▪ Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.
<p>Articulação das atuações entre os municípios e a administração central (n.º 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Redes de saneamento público, de infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; ▪ Redes de equipamentos de saúde; ▪ Rede educativa e de formação profissional; ▪ Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; ▪ Segurança e proteção civil; ▪ Redes de equipamentos públicos; ▪ Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; ▪ Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.
<p>Cabe ainda às CIM exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram (n.º 3).</p>
<p>Cabe igualmente às CIM designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal (n.º 4).</p>

b) Modelo de gestão

As CIM podem designar um secretário executivo responsável pela gestão corrente dos assuntos e pela direção dos serviços delas dependentes. Podem também criar serviços de apoio técnico e administrativo, vocacionados para recolher e sistematizar a informação e para elaborar os estudos necessários à preparação das decisões ou deliberações.

Os trabalhadores das CIM são recrutados, preferencialmente, por recurso à mobilidade interna de entre os trabalhadores dos municípios integrantes da respetiva CIM, das assembleias distritais ou de serviços da administração do Estado, e subsidiariamente, mediante recurso a trabalhadores não titulares de relação jurídica de emprego público.

No que respeita ao modelo de gestão, o estudo da DGAL, concluiu que, o nível de tecnicidade que caracteriza as CIM, em decorrência da delegação de competências da Administração Central, no âmbito do QREN, potenciou o respetivo incremento, o qual

face à natureza iminentemente intermunicipal, deveria ter uma matriz essencialmente assente na delegação/transferência de competências por parte dos municípios.

c) Identificação e caracterização das CIM

Encontram-se atualmente no continente português 23 comunidades intermunicipais constituídas, tendo como população abrangida 5,6 milhões de pessoas¹⁰⁷.

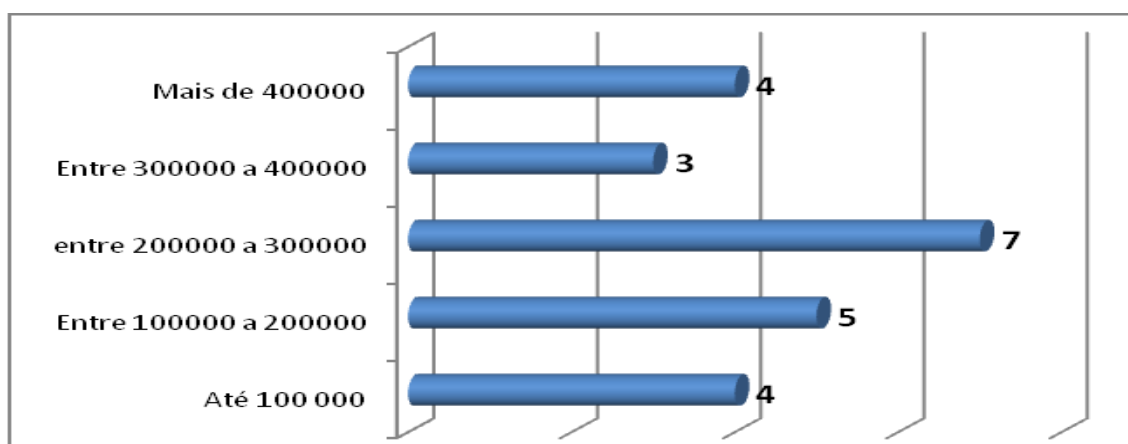


Figura 4: as CIM e a respetiva dimensão territorial (adaptação aos dados da DGAL 2011)

Segundo o estudo da DGAL (2010), o universo populacional de cada CIM é variável, evoluindo entre 25 973 pessoas no parâmetro inferior que corresponde à dimensão populacional da Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Sul (CIMPIS) e 527 946 pessoas no limite superior que corresponde à Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. Conforme o gráfico da figura 4, a maioria das CIM (7) situa-se num universo populacional entre 300000 a 400000 pessoas e no plano inferior 4 comunidades intermunicipais abrangem no seu espaço territorial menos de 40000 pessoas.

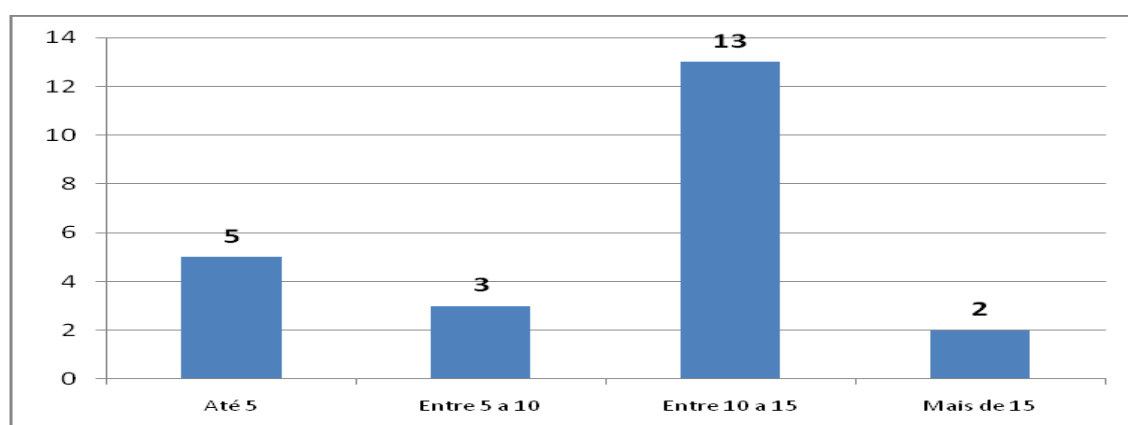


Figura 5: as CIM e o número de municípios associados (adaptação aos dados da DGAL 2011)

¹⁰⁷ De acordo com documento da DGAL (2010, set.) sobre as entidades participadas pelos municípios portugueses.

No que se refere ao número de municípios associados, a CIM Douro – Comunidade Intermunicipal do Douro, constitui a maior CIM em termos de representação com 19 municípios associados, sendo que a que menos comporta é a CIMSE – Comunidade Intermunicipal da Serra da Estrela com apenas 3 municípios associados. Conforme o gráfico da figura 5, a maioria das CIM (13) são constituídas por 10 a 15 municípios, sendo que apenas duas integram mais de 15 municípios.

d) As CIM e a gestão do desporto

No âmbito das atribuições que lhes são conferidas pelo artigo 5.º, o desporto está expressamente contido na alínea i) no âmbito da referência à rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

No entanto, é no n.º 3 do artigo 5.º que a intervenção em processos relacionados com o desporto ganha maior expressão, por força das competências que podem ser delegadas pelos municípios que as integram, comprovado no estudo piloto da DGAL (2010) que refere, que para além do exercício das atribuições próprias, as CIM exercem outras competências que lhes são delegadas pelos respetivos municípios. O mesmo estudo efetuado em duas comunidades intermunicipais (CIRA e Alto Minho), 5 municípios apontam expressamente no âmbito do desporto, a gestão de equipamentos desportivos e outras como competências selecionadas. No que se refere, a outras áreas de intervenções delegadas pelos municípios, são diversas as referências¹⁰⁸ de atividades de natureza desportiva no conjunto das 23 CIM, conforme demonstra o quadro abaixo.

Em termos da estrutura organizacional, importa referir que três CIM já integram nas suas atividades serviços próprios de desporto juntamente com outras áreas afins como cultura ou educação ou, de forma independente como no caso da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central¹⁰⁹. A este propósito a CIRA - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro contempla a cultura e desporto como área de atividade identificando os objetivos a prosseguir¹¹⁰ que entre outros referimos:

- Promoção de uma identidade cultural e desportiva da região de Aveiro;

¹⁰⁸ As páginas eletrónicas das 23 comunidades foram visualizadas para este efeito entre 10 de outubro de 2012 e 6 de março de 2013.

¹⁰⁹ Ver em <http://www.cimac.pt/pt/conteudos/Atividades/Desporto/>

¹¹⁰ Ver em http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=28168

- Criação de uma rede de programação desportiva assente no desporto de natureza relacionado com a água (rios, ria e mar);
- Beneficiar das condições económicas vantajosas dos eventos culturais e desportivos em circuito itinerante;
- Valorizar os espaços culturais e desportivos dos municípios, e proceder à implementação de um modelo de gestão em rede.

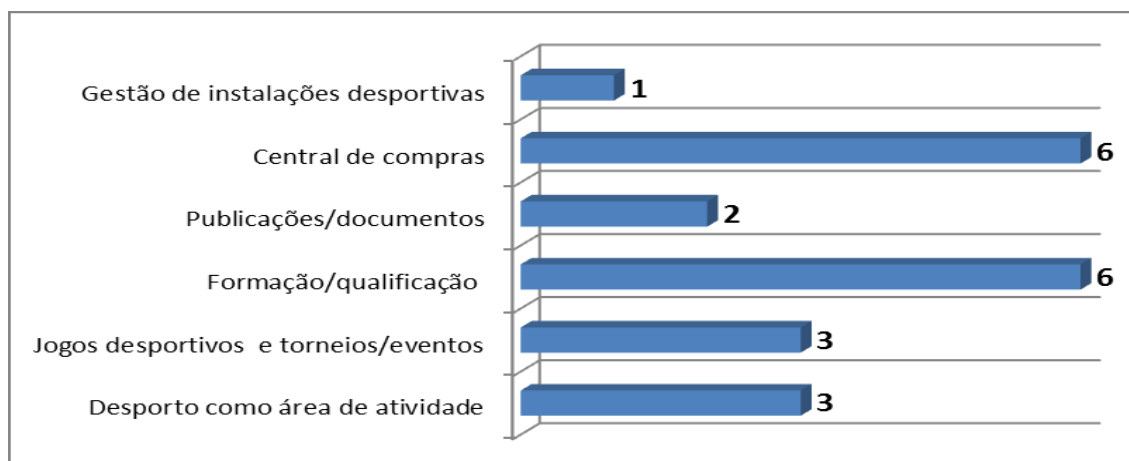


Figura 6: as referências ao desporto nas CIM existentes¹¹¹

A registar que a gestão de instalações desportivas apesar de ser a única referência como atribuição de competência expressa do regime jurídico em vigor para o associativismo municipal, é quase nulo o seu registo nas CIM. De facto, o estado da arte do desporto nas comunidades intermunicipais, assenta atualmente em atividades relacionadas com a gestão integrada do desporto municipal derivada da delegação de competências dos municípios integrantes. A referir a central de compras, a publicação de documentos ou de indicadores de natureza desportiva e a organização de jogos comunitários ou eventos pontuais são outras áreas identificadas.

Salientamos aqui, por via do contexto económico em que vivemos, da organização integrada de central de compras que é referenciada em seis CIM, com objetivos de ganhos de escala e benefício económico junto do mercado fornecedor em diversos serviços, entre os quais a manutenção de relvados sintéticos, conforme o exemplo da Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, que noticia no respetivo site oficial¹¹² “No âmbito da central de compras eletrónicas (CCE-CIMLT), a CIMLT conseguiu só

¹¹¹ De acordo com a informação nos sites oficiais das 23 CIM.

¹¹² Notícia do site oficial da Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT) em <http://cce.cimlt.eu/component/k2/item/142-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-de-manuten%C3%A7%C3%A3o-de-campos-de-futebol-com-relvado-sint%C3%A9tico>

no ano de 2012, poupanças de cerca de um milhão e quinhentos mil euros nos municípios associados (...). Esta poupança refletiu-se nas mais diversas áreas, entre elas, refeições escolares, manutenção de relvados sintéticos, combustíveis rodoviários, gás propano a granel e lubrificantes, energia elétrica e comunicações de dados e voz móveis”. A central de compras, que apesar de ser comum a todas as áreas de intervenção, na gestão desportiva assume particular relevância por força dos benefícios associados relacionados com os processos de funcionamento e manutenção de instalações desportivas.

Esta referência pode-se constituir como exemplo de oportunidade, para uma gestão mais eficiente do ponto de vista económico designadamente em matéria de manutenção, energia elétrica e combustíveis, que podem ser extrapoladas para outros serviços que são fundamentais na gestão instalações desportivas de maior complexidade como piscinas, estádios ou pavilhões desportivos.

A culminar este ponto, importa referenciar como exemplo, que a CIM do Médio Tejo assume como vetor estratégico o apoio á formação em diversas áreas, entre as quais o desporto¹¹³.

¹¹³ Ver em <http://www.mediotejodigital.pt/NR/ronlyres/6A6EFA13-69CF-4EA5-850A-0CA23FB704C1/95160/GEFORGEST%C3%83ODAFORMA%C3%87%C3%83OM%C3%89DIOTEJO.pdf>

PARTE II

ESTUDO EMPÍRICO

10. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

A intervenção na área da atividade física e do desporto constitui uma das várias atribuições dos municípios, competindo às respetivas câmaras municipais a definição das opções ou prioridades políticas em função dos objetivos que pretende prosseguir, cujo processo é designado de política desportiva municipal que corresponde aos princípios orientadores ou programáticos que são corporizados e desenvolvidos pela estrutura municipal competente.

É no âmbito deste processo - a gestão do desporto municipal, que assenta o nosso estudo, no qual propomos perceber o desenvolvimento organizacional que enquadra os processos das várias áreas de intervenção ao nível da estrutura orgânica e humana e dos pressupostos legais que os suportam, constituindo como objeto do estudo os doze municípios que integram a CIM-TS.

Com vista a uma mais adequada e sólida resposta à problemática inicial, já referida na introdução, propomos associar três subquestões fundamentais:

- Quais os processos e modelos de desenvolvimento assumidos?
- Que estrutura orgânica e humana de suporte?
- Qual a perspetiva da gestão do desporto a uma escala supramunicipal?

Como toda a pesquisa se traduz no ato de perguntar (Januário 2001, p. 24), entendemos inquirir através de questionários as entidades e principais intervenientes para a abordagem ao tema central deste estudo, que em complementaridade ao processo investigação junto dos sites oficiais dessas entidades, possamos dar corpo às respostas sobre o tema central e subquestões associadas. Neste âmbito, definimos os seguintes objetivos:

- Diagnosticar e analisar a gestão dos processos nas grandes áreas de intervenção municipal na área do desporto nos municípios da CIM-TS considerando as atribuições e competências legais.
- Analisar os vetores estratégicos do planeamento municipal e as opções das políticas desportivas dos municípios da CIM-TS e verificar o posicionamento das respetivas unidades orgânicas responsáveis pela área do desporto no contexto da respetiva estrutura municipal.
- Analisar e caracterizar o desenvolvimento organizacional das unidades orgânicas ao nível da estrutura funcional e técnica;

- Analisar a perspetiva de uma gestão integrada ou plataforma de intervenção comum da CIM-TS, através da perceção dos responsáveis políticos e técnicos sobre a importância e impacto no desenvolvimento desportivo do espaço comunitário supramunicipal.

11. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Neste ponto, são descritos os processos metodológicos que suportam a investigação empírica, como forma de alcançar a problemática formulada e os objetivos estabelecidos. Relativamente aos métodos de investigação, sendo um estudo de caso, assumimos uma abordagem qualitativa e interpretativa, que conforme Januário (2011), é típica nas investigações no domínio das ciências sociais.

Adequamos na definição dos métodos e procedimentos, o alinhamento dos pressupostos defendidos por Quivy & Campenhoudt (1998, pp.157-165), através dos instrumentos de suporte mais adequados aos objetivos do nosso estudo que possam responder a três questões essenciais:

- Observar o quê? A resposta assenta nas políticas públicas de intervenção desportiva e o desenvolvimento organizacional ao nível das estruturas funcionais e humanas, sendo corporizada no desenvolvimento do enquadramento teórico e contextual aplicado e na definição de um modelo de análise;
- Observar quem? A questão define o campo de análise e os limites da investigação. O estudo centra-se no espaço territorial dos municípios que integram a comunidade intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS), tendo como base os seus processos e os seus intervenientes políticos e técnicos;
- Observar como? Adotamos duas formas diferentes de recolha de dados: a observação direta e a observação indireta. Na observação direta recorreremos à legislação aplicável e às plataformas de informação pública da CIM-TS e dos doze municípios que a integram, bem como, de outras unidades administrativas idênticas. Na observação indireta, utilizamos inquéritos por questionários diferenciados para três tipos de destinatários: vereadores do desporto e técnicos da gestão do desporto dos doze municípios e para os secretários executivos das 23 CIM do continente português.

11.1. AMOSTRA

De acordo com Quivy & Campenhoudt (1998), para estudos de natureza empírica, para além de outros domínios, é fundamental circunscrever o campo de pesquisa no espaço geográfico. Neste sentido, limitamos e circunscrevemos o nosso estudo ao espaço territorial da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS), constituindo o nosso universo de análise os doze municípios que integram esta unidade administrativa. Considerando que o tema se centra nas políticas públicas, optamos por caracterizar a

amostra dando ênfase aos indicadores demográficos, territoriais e políticos, bem como aos objetivos e princípios orientadores da CIM enquanto unidade administrativa.

a) Indicadores demográficos, territoriais e políticos

A CIM-TS, criada ao abrigo do novo regime jurídico do associativismo municipal é constituída por 12 municípios pertencentes à região da NUT III do Tâmega, um dos oito agrupamentos de nível III que integram a Região Norte - NUTS II.

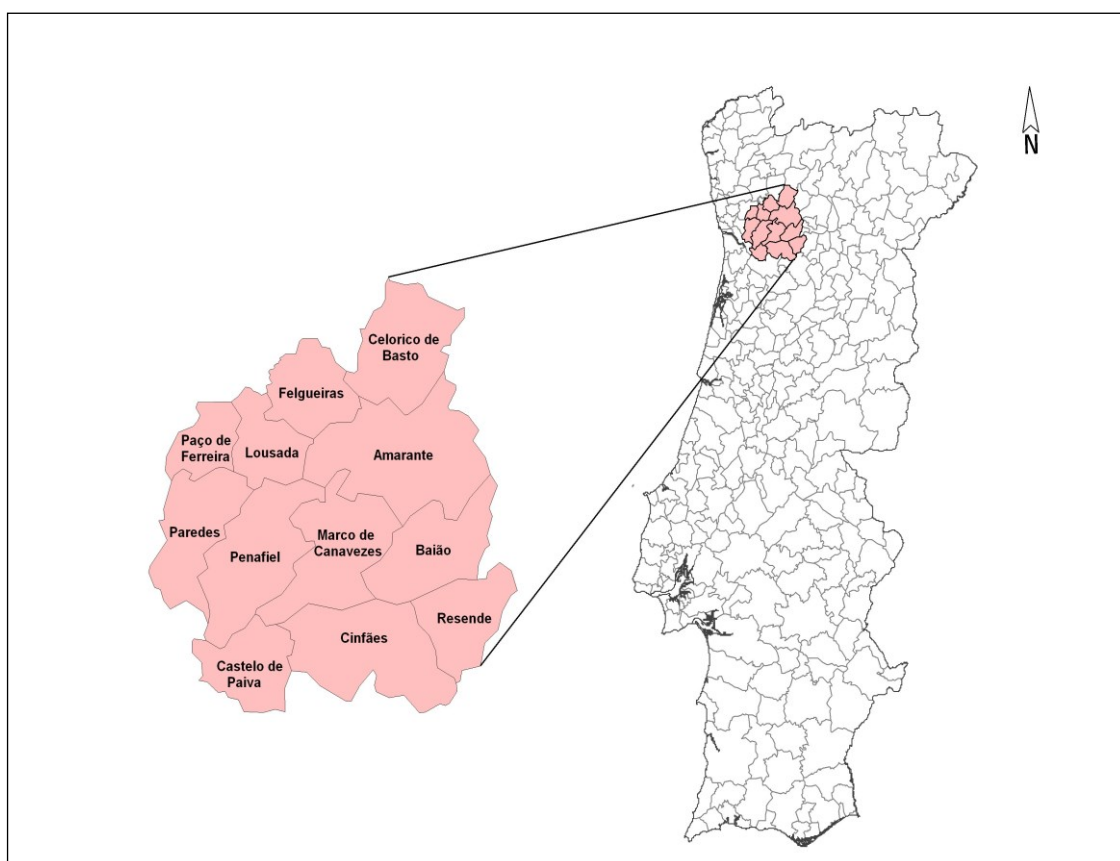


Figura 7: enquadramento geográfico da CIM-TS

Esta associação municipal resultou da fusão de duas comunidades urbanas – Vale do Sousa e do Tâmega, a que se juntaram dois concelhos que já faziam parte da NUT III Tâmega e que transitam do Douro Sul - Cinfães e Resende.

Constituem a comunidade intermunicipal os municípios de Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel e Resende. Da atual NUT III do Tâmega, apenas os municípios Ribeiro de Pena, Mondim de Basto e Cabeceiras de Basto não integram esta associação de municípios. A área territorial desta CIM abrange os distritos de Aveiro, Braga, Viseu e Porto, sendo este maioritário com oito municípios.

De acordo com os censos de 2011, tem uma população residente de 519 769 habitantes, que se distribuem por uma área de quase dois mil quilómetros quadrados que corresponde a uma densidade territorial de 261 km².

No que se refere à dimensão territorial, Amarante e Cinfães são os maiores concelhos, estando no patamar inferior Paços de Ferreira e Lousada. Paredes e Penafiel são os mais populosos enquanto Resende e Castelo de Paiva correspondem aos de menor dimensão populacional.

Quadro 14: indicadores demográficos e territoriais dos municípios da CIM-TS¹¹⁴

Município	Distrito	Área (Km ²)	População 2001	População 2011	Variação 2001-11	Densidade hab/km ²	Nível ¹¹⁵
Amarante	Porto	301,5	59 638	56 264	-3 374	186,6	2
Baião	Porto	174,3	22 355	20 522	-1 833	117,7	3
Castelo de Paiva	Aveiro	115,0	17 338	16 733	-0 605	145,5	3
Celorico de Basto	Braga	181,1	20 466	20 098	-0 368	111,0	3
Cinfães	Viseu	239,3	22 424	20 427	-1 997	085,4	3
Felgueiras	Porto	115,7	57 595	58 065	0 470	501,9	2
Lousada	Porto	096,0	44 712	47 387	2 675	493,6	2
Marco Canavezes	Porto	201,9	52 419	53 450	1 031	264,7	2
Paços de Ferreira	Porto	071,0	52 985	56 340	3 355	793,5	2
Paredes	Porto	156,8	83 376	86 854	3 478	553,9	2
Penafiel	Porto	212,2	71 800	72 265	0 465	340,6	2
Resende	Viseu	123,4	12 370	11 364	-1 006	092,1	3
Totais		1988,2	517 478	519 769	2 291	261,4	3

Conforme o quadro regista, entre os dois períodos censitários registou-se um aumento geral de 2 291 pessoas residentes na CIM-TS, tendo para isso contribuído sobretudo Paredes, Paços de Ferreira e Lousada que compensaram a diminuição registada nos outros municípios. A CIM-TS tem sede na cidade de Penafiel e é em termos de dimensão populacional a maior das 23 CIM's do território nacional.

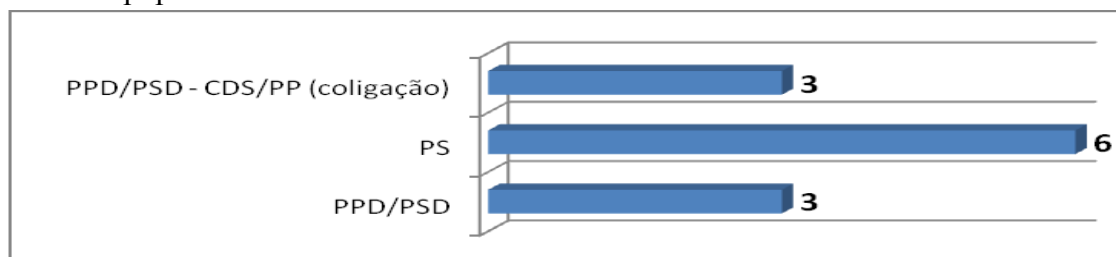


Figura 8: caracterização política e partidária das câmaras municipais da CIM-TS¹¹⁶

¹¹⁴ Quadro elaborado com base nos resultados dos censos de 2011, de acordo com os dados consultados em <http://www.pordata.pt>.

¹¹⁵ De acordo com o artigo 4.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Quanto à governação política no conjunto dos municípios da CIM-TS, o Partido Socialista detém a presidência de seis câmaras municipais, sendo as outras câmaras municipais presididas pelo PPD/PSD em 3 municípios e pela coligação CDS/PP e o PPD/PSD igualmente em três municípios.

Quadro 15: níveis de enquadramento populacional¹¹⁷

Níveis	Municípios
Nível 1	Não enquadra nenhum município da CIM-TS
Nível 2	Amarante, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel.
Nível 3	Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães e Resende

Para melhor caracterizar a amostra deste estudo, diferenciamos os municípios em níveis em conformidade com a respetiva densidade populacional e número de habitantes, de acordo com o artigo 4.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que enquadra os municípios em três níveis. Conforme o quadro regista, sete municípios enquadram-se no nível 2, que corresponde a municípios com densidade populacional superior a 1000 habitantes por km² e com população inferior a 40000 habitantes, ou municípios com densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por quilómetro quadrado e com população igual ou superior a 25000 habitantes. Os restantes municípios (6) enquadram-se no nível 1, que corresponde a municípios com densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por km² e com população inferior a 25000 habitantes, ou com densidade populacional inferior a 100 habitantes por quilómetro quadrado. De referir que a CIM-TS não enquadra nenhum município no nível 1, que corresponde a municípios com densidade populacional superior a 1000 habitantes por km² e com população igual ou superior 40000 habitantes.

Quadro 16: quadro da urbanidade da CIM-TS¹¹⁸

Municípios	N.º Lugares urbanos
Paredes	9
Paços de Ferreira e Penafiel	4
Felgueiras e Castelo de Paiva	3
Amarante, Lousada e Marco de Canaveses,	2
Baião, Resende e Celorico de Basto	1
Cinfães	0
Total de lugares urbanos	19

¹¹⁶ Gráfico elaborado de acordo com os dados das eleições autárquicas de 2009 da Comissão Nacional de Eleições, disponível em <http://www.cne.pt>.

¹¹⁷ De acordo com o anexo I da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

¹¹⁸ De acordo com o anexo II da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

No que se refere à urbanidade¹¹⁹ da CIM-TS, e de acordo com o anexo II do mesmo normativo legal, num total de dezanove, regista-se que o município de Paredes é o município com mais lugares urbanos (9) correspondente a 47% do total, seguido de Paços de Ferreira e Penafiel com 4 lugares. Os restantes municípios registam entre 1 a 3 lugares urbanos.

b) Objetivos e princípios orientadores da CIM-TS

Sendo fundamental adequar a eventual integração de atividades relacionadas com a gestão do desporto, importa pois, para o devido enquadramento, identificar os objetivos e princípios orientadores da CIM, que estão consignados no regulamento interno da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, aprovado em 2009¹²⁰.

Quanto aos objetivos, estipula o artigo 2.º:

- a) Contribuir para a modernização e qualificação dos serviços municipais e da Comunidade Intermunicipal, dotando os de uma capacidade de resposta mais ajustada às necessidades e expectativas dos cidadãos/municípios;
- b) Contribuir para o aumento da eficiência na utilização dos recursos à disposição dos municípios e da capacidade de resposta a problemas e necessidades comuns;
- c) Promover o desenvolvimento económico, social, cultural, turístico e ambiental do território do Tâmega e Sousa;
- d) Contribuir para a obtenção dos melhores padrões de qualidade nos serviços prestados aos municípios e às populações;
- e) Promover o prestígio do poder local;
- f) Contribuir para a dignificação e valorização dos funcionários municipais e da Comunidade Intermunicipal.

Quanto aos princípios de gestão dos serviços, o artigo 3.º refere:

- a) Os serviços orientam a sua atividade para a prossecução dos objetivos de natureza política, social e económica, definidos pelos órgãos da comunidade intermunicipal;
- b) A gestão atende aos princípios técnico e administrativos da gestão por objetivos, do planeamento, programação, orçamentação e controlo das suas atividades;

¹¹⁹ O n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, define lugares urbanos “o lugar com população igual ou superior 2000 habitantes”.

¹²⁰ Regulamento disponível em <http://www.cimtamegaesousa.pt/images/PDF/RICIM.pdf>, aprovado em diário da república em 2 de outubro de 2009 (2.ª série, n.º 192).

- c) A estrutura de serviços é flexível e dinâmica de modo a garantir a plena operacionalidade de uma organização de reduzidas dimensões;
- d) A participação e responsabilização dos funcionários.

11.2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Para a constituição dos elementos, que serão objeto de análise e de interpretação dos respetivos dados, recorreremos à informação publicada no site oficial dos municípios da CIM-TS e das 23 CIM do território nacional, com vista à colheita de informação sobre a forma de atuação relativamente aos elementos de estudo, e em complemento, optamos por efetuar inquéritos de perceção através de questionários, no sentido de comparar a prática institucional com o discurso ou perceção dos seus intervenientes. Paralelamente, recorreremos ao enquadramento jurídico das entidades participantes neste estudo e a outros diplomas cuja matéria tenha conexão.

O nosso *corpus* de estudo é constituído pelos seguintes elementos:

- Estrutura funcional (organigrama aplicável) dos municípios;
- Regulamentos das estruturas organizacionais;
- Instrumentos municipais de gestão e planeamento de âmbito territorial e financeiro;
- Instrumentos municipais de gestão e planeamento de natureza desportiva;
- Transcrição dos resultados dos inquéritos por questionários aos intervenientes das instituições em estudo.

11.3. PROCEDIMENTOS

A recolha de dados decorreu entre os dias 20 de outubro de 2012 e 20 de fevereiro de 2013, com a visualização e verificação dos elementos de referência para o estudo, através dos sites oficiais dos respetivos municípios.

A entrega dos questionários decorreu dentro dos mesmos períodos através da plataforma *online* do “Google Docs”¹²¹ para os doze municípios da CIM-TS, endereçados aos

121

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dGk0LWN0c0FqZ0FGTjVBWGY1cDh6a0E6MQ>, enviado aos vereadores de desporto dos 12 municípios da CIM-TS.

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dHJkS2p2WWpzcGxMYWpMZDRQNjZWMIE6MA>, enviado aos técnicos da gestão do desporto dos 12 municípios da CIM-TS.

responsáveis políticos (12) e técnicos da gestão do desporto municipal (19), e para as 23 CIM endereçado aos secretários executivos. Paralelamente, recorreremos ao envio, através de E-mail, de questionário institucional dirigido aos gabinetes ou unidades orgânicas responsáveis pelo desporto dos doze municípios.

Para a análise estatística dos dados recolhidos, recorreremos essencialmente ao programa da Microsoft Office Excel 2007. A partir dos dados recolhidos, procedemos a uma análise qualitativa e interpretativa de forma global para o conjunto dos municípios, não fazendo qualquer juízo de valor ou processo de particularização dos dados obtidos.

11.4. CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS DE ANÁLISE

Em conformidade com Quivy & Campenhoudt (1998), do desenvolvimento das relações estabelecidas entre a problemática que norteou o nosso estudo e as principais referências do enquadramento teórico formulado, resultaram os conceitos e elementos fundamentais para a definição de um sistema categorial, no qual se estruturam os respetivos indicadores.

De acordo com Januário (2011, p. 183), esta etapa é fundamental, pois constitui a ligação entre a problemática por nós fixada e o trabalho de investigação sobre um campo de análise restrito e preciso.

Neste contexto, definimos um modelo através de um sistema categorial com vista a uma análise do tipo confirmatória na abordagem ao conceito da gestão do desporto municipal, nas seguintes categorias e indicadores de referência, que em função das unidades de registo identificadas, nos permitam analisar e caraterizar as questões associadas aos objetivos do estudo:

- Categoria 1 - Modelo de desenvolvimento desportivo.

Esta categoria visa analisar o modelo de desenvolvimento desportivo em prática e integra dois pontos de abordagem: i) o desporto de elite, que inclui como indicadores de referência o desporto formal, desporto de competição, desporto de alto rendimento, desporto espetáculo e desporto federado; e ii) o desporto para todos com as referências

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dHpOMDdsSzBCUUw3NUNUYWFqdXR6TUE6MA>, enviado aos secretários executivos das 23 CIM

a desporto informal e não formal, desporto educador, formador, integrador, recreativo, inclusivo, atividade física e qualidade de vida. Os dados resultarão da análise de conteúdo à frequência dos indicadores de referência do questionário sobre da perceção junto dos responsáveis políticos e técnicos da gestão do desporto.

- Categoria 2 - Modelos de gestão.

Tem por objetivo a verificação do modelo ou modelos de gestão adotados pelos municípios da CIM-TS e a perspetiva política e técnica sobre quais os modelos adequados. Integra como elementos referenciais a gestão direta, a gestão indireta, a gestão privada e a gestão mista em conformidade com o quadro teórico apresentado.

- Categoria 3 - Posicionamento do desporto na estrutura municipal.

Esta categoria assume como objetivo verificar a importância do desporto na macroestrutura funcional dos municípios com duas abordagens: i) a instância política com referenciais no formato da organização dos pelouros; ii) a estrutura organizacional e o seu posicionamento na macroestrutura municipal; e iii) a estrutura técnica, tendo como indicador de referência o nível de desenvolvimento do enquadramento humano ao nível da sua quantidade, integração nas diversas carreiras e cargos de chefia.

- Categoria 4 - Planeamento e estratégia.

Optamos nesta categoria por identificar os níveis de desenvolvimento estratégico tendo como indicadores de referência os planos de desenvolvimento ou estratégicos, as cartas desportivas municipais, análises internas e externas, a missão, a visão e os objetivos.

- Categoria 5 - A intermunicipalidade.

Perspetivar a integração do desporto no conjunto das atribuições e competências das CIM, considerando a articulação entre a legislação aplicável, a prática e a teoria, cuja análise resultará da possibilidade legal, da verificação da prática e dos resultados dos questionários de perceção enviados aos doze eleitos locais e responsáveis pela tutela da gestão do desporto municipal, aos técnicos responsáveis pela gestão desportiva dos municípios integrantes da CIM e aos secretários executivos das 23 CIM criadas em Portugal. As questões colocadas foram idênticas em todos, em que assumimos incluir os pontos mais referenciados no enquadramento teórico.

12. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Estruturamos este ponto de acordo com o sistema categorial adotado para a análise dos dados, no sentido de dar resposta aos objetivos preconizados para este estudo.

12.1. MODELO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO

A referência constitucional de que “todos têm direito ao desporto” e o entendimento lato que o conceito de desporto contém, pressupõe uma opção política de orientar os programas e projetos municipais destinados a um universo populacional diferenciado no nível das atividades, dos objetivos e das expectativas. Como refere Constantino (2003, p.11) “o melhor modo de definir uma política desportiva é indicar a sua finalidade essencial e a sua opção estratégica”. Neste sentido, caraterizamos os resultados através da análise do conteúdo do questionário enviado aos técnicos e responsáveis políticos pela área desportiva, ao qual designamos de discurso técnico e político, discutindo os respetivos resultados à luz do enquadramento teórico e realidade prática.

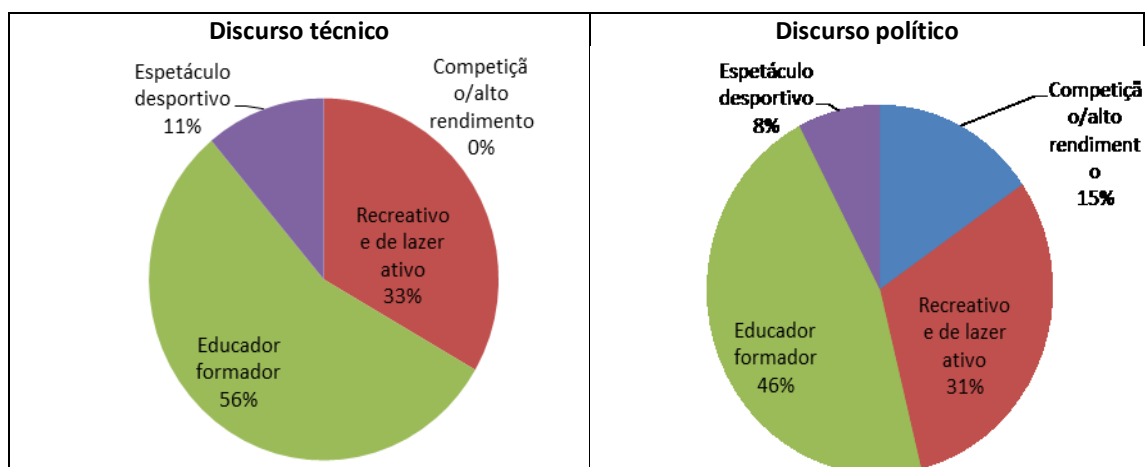


Figura 9: As opções políticas para o modelo de desenvolvimento desportivo

Os dados que os gráficos demonstram são resultado do inquérito por questionário dirigido aos técnicos responsáveis pela gestão do desporto municipal e aos vereadores que tutelam politicamente esta área de intervenção, sobre a principal prioridade estratégica a incluir nas opções políticas para o desenvolvimento desportivo local.

O conteúdo para esta questão foi idêntico, tendo respondido 15 técnicos em representação de 11 municípios distintos e 10 dos responsáveis políticos. Em ambos os casos, revelam uma posição dominante do desporto educador/formador, seguido do desporto recreativo e de lazer ativo, sendo reforçada essa posição no discurso técnico.

Do conjunto dos resultados podemos aferir uma clara tendência para um modelo centrado no desporto para todos, sendo ainda mais clara essa posição na perspetiva dos técnicos.

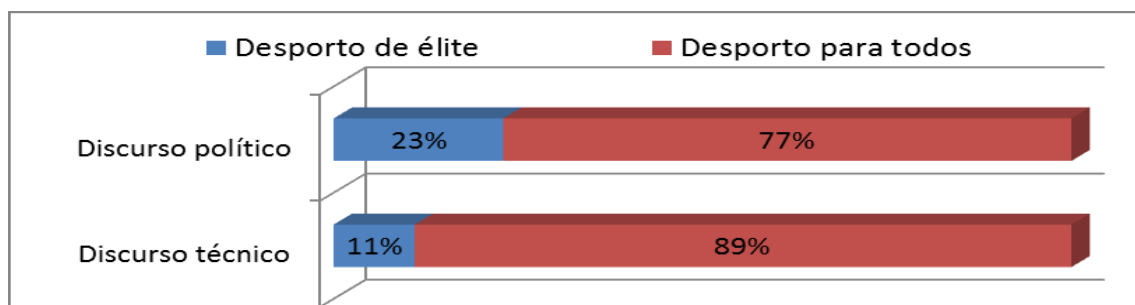


Figura 10: perspetiva técnica e política sobre o modelo de desenvolvimento desportivo

Os resultados demonstram que a perceção dos técnicos e dos responsáveis políticos alinham pelo enquadramento das prioridades políticas assente num modelo de desenvolvimento desportivo que tenha por base a promoção do desporto para todos, no sentido de corresponder e dar resposta às necessidades dos munícipes, numa perspetiva democrática e inclusiva que é característica deste modelo. Por outro lado, este resultado secundariza o desporto de elite como prioridade municipal, definindo claramente que o desporto federado, de rendimento e de competição, deve ter a sua base nos clubes e nas associações desportivas, cabendo ao município, conforme defende Pereira (2009), o papel de complementaridade face às necessidades de oferta desportiva mas, sem cair “no erro de concorrer com o associativismo desportivo”.

Importa referir, que estes resultados são fundados no discurso e não na realidade prática, onde tem prevalecido o modelo tradicional organizado e estruturado à volta do desporto federado, de rendimento e de competição (desporto de elite). De facto, as referências na intervenção dos municípios da CIM-TS, apontam a incidência em três grandes áreas de atuação: a gestão e manutenção de instalações desportivas (elite), apoio ao associativismo desportivo (elite) e programas e projetos de atividade física e desportiva (desporto para todos). Outro exemplo material desta prevalência, é o recente estudo de Januário (2011) nos municípios da Área Metropolitana do Porto, no qual é referenciado “um forte pendor do poder local no modelo de desporto para a elite” tendo em conta a incidência das principais prioridades no investimento em instalações desportivas e no financiamento do movimento associativo em detrimento dos programas e projetos municipais. Pese embora as divergências do discurso e da realidade prática, estes

modelos não são estanques e revelam entre si relações de complementaridade (Pires, 1999) e (Pereira 2009) e de constante interpenetração (Milheiro, 2007).

O aparecimento de novas expressões e segmentos de prática de atividade física e desportiva, revelam uma nova posição da ordem desportiva, resultando daqui um maior grau de exigência por parte dos cidadãos munícipes junto dos poderes políticos locais, para priorizarem as suas políticas desportivas, considerando os cidadãos como o centro das suas atenções. Neste sentido, Pires (1999) e Pereira (2009) referem que a promoção do desporto para todos, com políticas que respondam às necessidades individuais de muitos, será porventura o maior desafio que se colocará às câmaras municipais.

No âmbito das políticas públicas, a lei de bases da atividade física e do desporto, conferem sentido aos municípios para a abordagem nestas duas dimensões¹²². Já Cunha (1997) aponta, que independentemente da adoção de um ou de outro modelo, o desenvolvimento desportivo acabará por ser encontrado, fruto de uma tendência para um equilíbrio progressivo entre os dois tipos. A realidade europeia sugere uma política de desenvolvimento desportivo que assente no desporto para todos, registando-se uma maior evidência nos países nórdicos que foram os principais impulsionadores deste princípio de desenvolvimento desportivo (Milheiro,2007). Em todo o caso, como refere Januário (2011, p. 97), *“sem uma ancoragem no cidadão, qualquer modelo de política desportiva carece de sentido e de eficácia”*.

12.2. MODELOS DE GESTÃO

Que modelos de gestão são adotados nos municípios da CIM-TS para o enquadramento das suas atribuições e competências na área do desporto?

A análise desta categoria constata a realidade quer ao nível da prática e quer ao nível da teoria ou perceção dos seus intervenientes sobre o modelo adequado.

Dos doze municípios, apenas três criaram empresas locais de natureza municipal¹²³ para intervirem na área do desporto, designadamente os municípios de Lousada, Paços de Ferreira e Penafiel, que numa *“fase de euforia na criação de empresas municipais”*, conforme refere Constantino (2012, p. 256) deram origem respetivamente à Lousada

¹²² Artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro.

¹²³ Designação dada pelo novo regime jurídico da atividade empresarial local- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

Século XXI, E.M. em 1999, à Gespaços, E.M. em 2002 e à Penafiel Activa, E.M. em 2006¹²⁴.

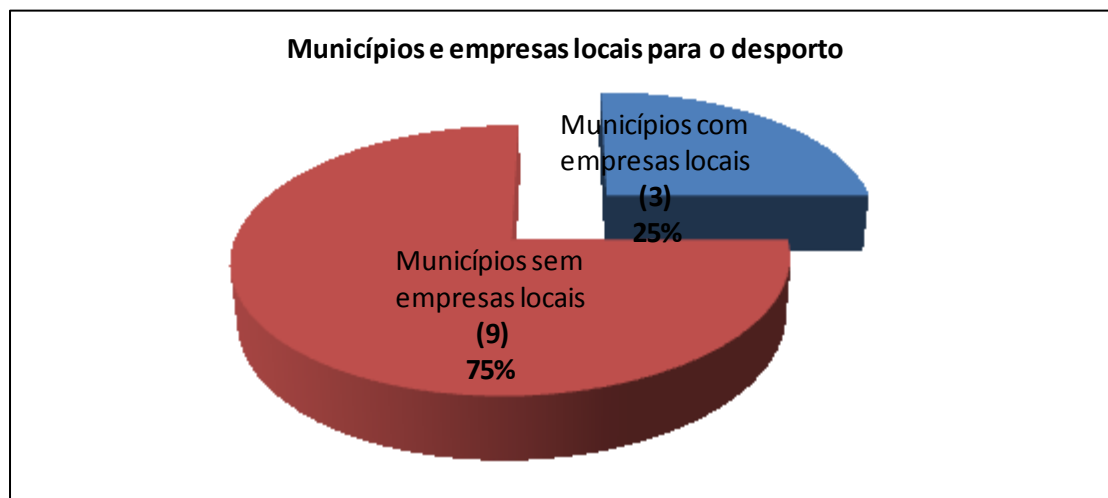


Figura 11: empresas locais existentes nos municípios da CIM-TS

Este universo corresponde a cerca de 33% do total de empresas municipais de desporto criadas identificadas em 2008 no distrito do Porto¹²⁵. Prevalece desta constatação, a ideia de uma tendência maioritária de preocupação iminentemente social e de serviço público condizente com a essência das suas atribuições (Januário, 2011) e, contrária a uma dinâmica de gestão empresarial assente numa perspetiva económica e financeira cujo resultado principal é a obtenção do lucro.

Este estudo coincidiu com a parte final de um período de “diabolização”¹²⁶ do setor empresarial local que iniciou em 2006, conforme refere Constantino (2012) e de adequação das empresas municipais existentes ao novo regime jurídico aplicável¹²⁷. Considerando a característica maioritariamente social da prestação dos serviços

¹²⁴ Entidades municipais, com a designação abreviada, cuja data da constituição foi verificada no dia 18.02.2013 em, <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=EM%2BEEM%2BEIM%2BEEI%2BM.pdf>.

¹²⁵ Segundo estudo de Carvalho, M. J., Moura, J. C., & Oliveira, N. (2009). *Empresas Municipais de Desporto: Contributo para a sua Caracterização Legal, Funcional e Relacional*. In Revista Portuguesa de Ciências do Desporto, Volume 9, n.º 2 (supl. 1), 33-44.

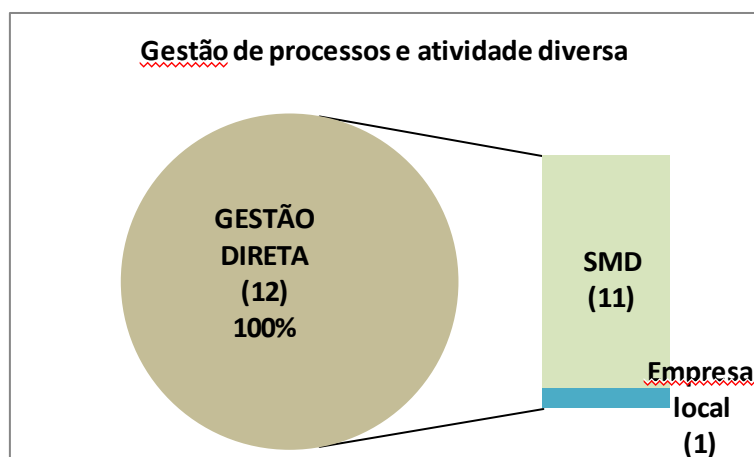
¹²⁶ A este propósito, Constantino (2012, pp. 255-285) aborda a questão sobre a existência, funcionalidade e rentabilidade das empresas municipais para a gestão do desporto municipal, In Bento, J. e Constantino, J. (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

¹²⁷ Lei n.º50/2012, de 31 de agosto que revogou as leis n.º 53-f/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro, Esta lei entrou em vigor no dia 1 de Setembro de 2012, e obriga as entidades de natureza empresarial adequar os seus estatutos em conformidade com o novo enquadramento normativo, no prazo de 6 meses (artigo 70.º n.º 1). O novo enquadramento legislativo obriga também as empresas locais à sua dissolução, quando se verifique o incumprimento do previsto no nº 1 do artigo 62.º.

desportivos, este regime jurídico, para além mais restritivo na criação de novas empresas municipais, tende a provocar a dissolução ou a fusão de muitas das empresas municipais existentes na área do desporto, tendo em conta o pressuposto do não cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 62.^{o128} da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

No que se refere ao modelo de gestão nas áreas de intervenção do desporto municipal, considerando o papel da atividade empresarial local, dividimos a análise tendo em conta as seguintes formas: i) a gestão de processos e atividade municipal diversa, na qual é considerada toda a atividade material e processual das áreas de intervenção; e ii) a gestão de instalações desportivas, na qual consideramos as instalações de maior complexidade de gestão de recursos quer de enquadramento técnico quer financeiro, como as piscinas cobertas e descobertas, os pavilhões desportivos ou multiusos maioritariamente desportivos e os estádios ou complexos municipais.

A realidade prática nos municípios da CIM-TS, confirma a regra geral de que as



empresas municipais, na maioria dos casos, não interferem na gestão dos vários processos e atividades que são de incumbência municipal, sendo esta quase na totalidade, da

responsabilidade dos serviços municipais de desporto (SMD), através das respetivas unidades ou subunidades orgânicas. Esta realidade, onde apenas um dos doze municípios delega competências para outros processos de gestão, confirma a ideia de que o pressuposto ou base para criação das empresas municipais, tinha como fim a gestão de instalações desportivas, mais concretamente as mais “*pesadas*” em termos de gestão, através da fuga para o

¹²⁸ O novo enquadramento legislativo obriga as empresas locais à sua dissolução, sempre que se verifique uma das seguintes situações: a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios; b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas; c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo; e d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

direto privado como refere Rodrigues (2005), em nome de uma maior possibilidade de eficiência e eficácia na gestão, utilizando mecanismos de natureza empresarial tipicamente reservados aos privados.

Para além da gestão de processos, constatamos que no âmbito da atividade diversa das três empresas municipais criadas se desenvolvem processos de desenvolvimento desportivo, direcionado para o desporto federado e de competição nas modalidades de natação, pólo aquático e ténis. Estas funções, que são próprias do associativismo mais concretamente dos clubes desportivos, não se adequam aos pressupostos estatutários dessas entidades municipais¹²⁹. Estas funções no âmbito do desporto federado e de competição são inadequadas segundo o entendimento de Carvalho, M. J., Moura, J. C., & Moura, N. (2009, p. 44), porque contrariam uma das premissas fundamentais “(...) de resistir à tentação de não se constituir como concorrente do associativismo desportivo local” para que uma empresa municipal possa potenciar o desenvolvimento desportivo de um município. A este propósito e considerando o conceito lato de Estado, Constantino (1999, p. 116) defende que “é desejável uma clara e inequívoca separação entre o Estado e o movimento associativo”.

Sobre a questão terminológica de gestão direta ou indireta que deve ser associada às empresas locais, seguimos o alinhamento do enquadramento teórico formulado. Sobre esta questão, apesar da personalidade jurídica própria e a natureza empresarial da gestão, entendemos como argumento principal para a designação de gestão direta, o facto de a entidade participante (município) exercer de forma direta uma influência dominante sobre a empresa local, conforme decorre do regime jurídico aplicável¹³⁰. Com efeito e por força da lei, são demasiadas as limitações das empresas locais, que contraria a liberdade de atuação que é típica das entidades de natureza empresarial que estão no âmbito do direito privado, designadamente:

¹²⁹ Ver em: http://www.gespacos.pt/images/Estatutos_Gespa%C3%A7os_31-12-2010.pdf, <http://www.lousadaseculoxxi.pt> e <http://penafielactiva.pt/wp/wp-content/uploads/2012/12/Estatutos-Penafiel-Activa-EEM.pdf>

¹³⁰ Conforme o n.º1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, “ são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; e c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.

- As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado de *natureza municipal* (n.º 4º do artigo 19.º);
- A constituição das empresas locais é da competência do órgão deliberativo municipal, sob proposta da câmara municipal (n.º 1 do artigo 22.º);
- Compete ao órgão executivo designar o representante na assembleia geral e, ao órgão deliberativo municipal sob proposta da câmara municipal designar o fiscal único (n.º 2 e 3 do artigo 26.º);
- A gestão das empresas municipais devem articular-se com os objetivos prosseguidos pelos municípios, visando a satisfação das necessidades de interesse geral (artigo 31.º);
- Dependem em parte, dos subsídios à exploração provenientes dos municípios, através de contrato programa (n.º 3 do artigo 32.º);
- As orientações estratégicas são aprovadas pelo órgão executivo municipal (n.º 2 do artigo 37.º);
- Os empréstimos contraídos pelas empresas municipais, bem como o endividamento líquido das mesmas relevam para os limites de endividamento dos municípios, nos casos de incumprimento das regras no equilíbrio das contas (n.º 1 do artigo 41.º);
- Acompanhamento e controlo municipal dos planos de atividades e planos de natureza económica e financeira (artigo 42.º);
- A política de preços depende da negociação prévia com o município (n.º 3 e 4º do artigo 47.º);
- Compete ao órgão deliberativo sob proposta da câmara municipal, a alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização da empresa local (artigo 61.º).

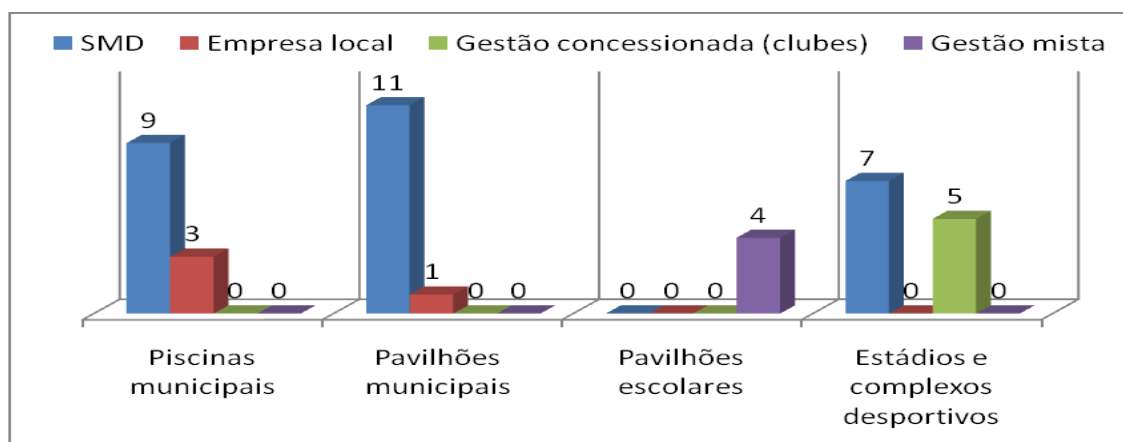


Figura 13: modelos de gestão das instalações desportivas

No que se refere às instalações desportivas, as formas de gestão praticadas são diversas tendo em conta as características técnicas dos espaços desportivos. Em qualquer dos casos, verifica-se a prevalência da gestão a cargo das unidades orgânicas municipais, no que diz respeito às piscinas e aos pavilhões municipais. É praticada a gestão concessionada em cinco municípios, os quais delegam nos clubes utilizadores a respetiva responsabilidade pela gestão. A gestão mista é associada a quatro municípios que num regime de cogestão com as entidades escolares, fazem o aproveitamento dos espaços em horários pós escolares.

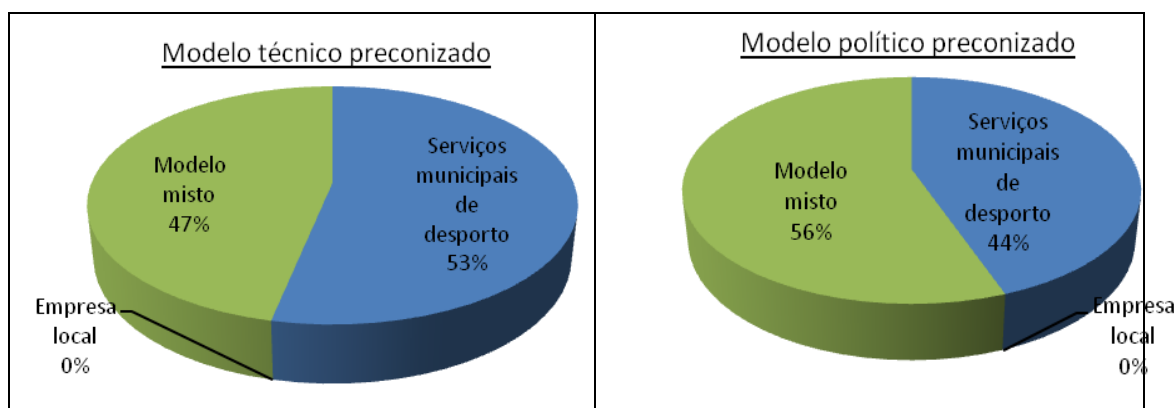


Figura 14: perceção técnica e política sobre o modelo de gestão

Sobre o modelo de gestão percecionado pelos intervenientes técnicos e políticos, os resultados do questionário não revelam uma tendência muito clara para a opção de um único modelo, mas sim um registo equilibrado entre a gestão direta pelo SMD e o modelo misto, que integre o SMD e a empresa local, com uma ligeira preferência pela estrutura do SMD quando se trate da perceção técnica e do modelo misto quando o resultado tem origem na perceção política.

Tendo em conta o resultado do questionário, de registar que a gestão exclusiva através de uma empresa local está totalmente colocada de parte quer pelos técnicos quer pelos políticos. A realidade prática evidencia que a gestão direta através do SMD, é a forma maioritariamente utilizada nos municípios para levar a cabo a execução das políticas desportivas municipais.

12.3. O POSICIONAMENTO DO DESPORTO NAS ESTRUTURAS MUNICIPAIS

Na análise a uma estrutura organizacional é importante saber os canais de comunicação (organigrama) que são estabelecidos entre os seus membros. No caso em concreto, analisar a estrutura da gestão do desporto municipal importa, para além da configuração

do desenho organizacional, identificar e caracterizar os recursos humanos com poder de intervenção no processo, seja ao nível da gestão de topo (eleitos) seja ao nível da gestão intermédia ou operacional (técnicos). Sendo assim, dividimos esta categoria em três pontos de análise: i) a estrutura política; ii) a configuração organizacional; e iii) a estrutura técnica ou enquadramento humano.

a) A instância política

Sendo as grandes linhas de orientação das políticas desportivas municipais assumidas pela instância política, através de do responsável pelo pelouro, as características do seu titular, pelouros que acumula e o seu posicionamento na estrutura política, poderão indiciar o grau de importância do desporto face a outras áreas de intervenção.

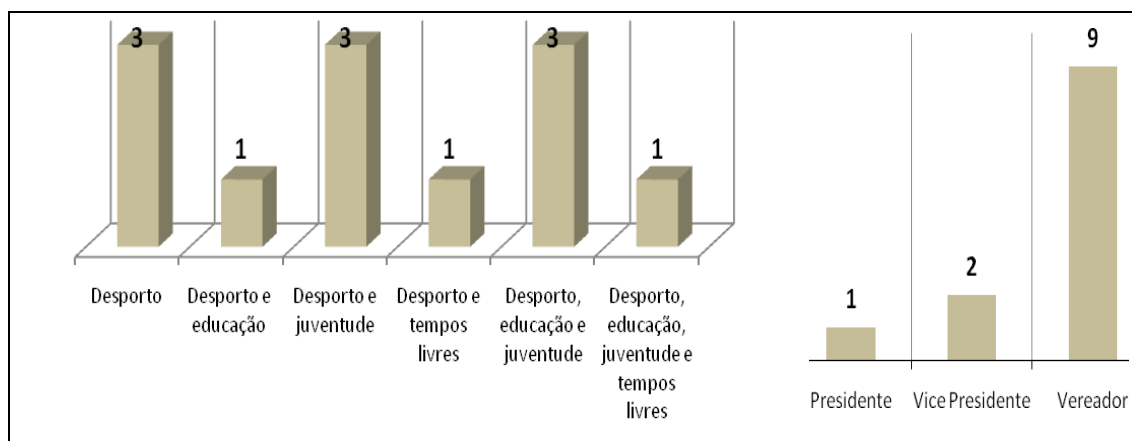


Figura 15: organização da estrutura política desportiva

Quanto ao titular do pelouro do desporto, este estudo confirma a regra nacional, na delegação maioritária da responsabilidade política num vereador. No nosso estudo, registamos que o desporto é tutelado pelo presidente da câmara apenas em um município (Marco de Canaveses) e, em dois municípios (Penafiel e Baião) no vice presidente, que pode indiciar uma maior importância dada nesses municípios à intervenção na área do desporto.

Quanto à formação académica de base constatamos que nenhum dos titulares do desporto detém formação na área do desporto ou afim, pronunciando a ideia de que é um requisito de menor importância para o cargo, aliás, já demonstrado noutros estudos, nomeadamente Januário (2011), que no estudo de 16 municípios da AM do Porto apenas registou um titular com formação académica na área.

Verificamos que não existe um modelo comum aos municípios na distribuição dos pelouros, dado que os titulares do desporto acumulam áreas diferenciadas uns dos outros. Em três municípios, o titular da pasta exerce o cargo em exclusividade, não acumulando o desporto com mais nenhuma outra área. Registamos que a educação e a juventude são as áreas mais acumuladas pelos detentores do pelouro do desporto o que se justifica dada a sua afinidade. Estes dados indiciam que, no âmbito da organização e distribuição dos pelouros, não é preocupação dos presidentes, delegarem a pasta do desporto juntamente com as áreas com maior afinidade como a educação, a juventude e os tempos livres no mesmo titular. Entendemos do ponto de vista crítico, que a dispersão das áreas afins ao desporto por outros titulares, poderá proporcionar descoordenação e desajustamentos na definição e concretização das políticas desportivas municipais.

b) A estrutura organizacional

Com base nos regulamentos funcionais¹³¹, constatamos que os doze municípios da CIM-TS não recorreram em nenhum caso ao modelo de estrutura matricial ou ao modelo estrutural misto, tendo optado unanimemente, pelo modelo de estrutura hierarquizada nos termos do artigo 10.º do regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais¹³².

A estrutura hierarquizada, segundo o regime jurídico aplicado, é constituída pela estrutura orgânica nuclear que corresponde à departamentalização fixa e por uma estrutura orgânica flexível que incorpora as unidades e subunidades orgânicas flexíveis.

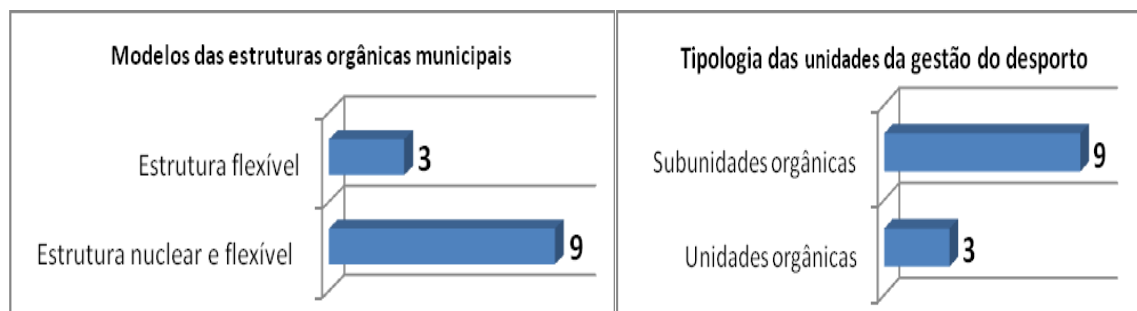


Figura 16: modelos da estrutura municipal e tipologias das unidades de gestão do desporto

¹³¹ Os dados foram constatados a partir da leitura dos documentos dos regulamentos dos órgãos e serviços municipais de cada município, numa pesquisa efetuada entre os dias 20 de dezembro de 2012 e 20 de fevereiro.

¹³² Decreto Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

Para o presente caso de estudo, identificamos que nove dos municípios incluem na respetiva estrutura hierarquizada unidades orgânicas nucleares e flexíveis. Apenas três dos municípios (Baião, Cinfães e Resende), não incluem na sua organização a estrutura nuclear, sendo organizados a partir da estrutura flexível.

No que se refere à tipologia das unidades da gestão do desporto municipal, tendo por base o seu posicionamento na estrutura dos serviços, constatamos que três dos municípios adotaram unidades orgânicas de direção intermédia de 2.º e 3.º grau e os restantes nove através de subunidades orgânicas.

A terminologia adotada nas subunidades orgânicas não é comum a todos os municípios, aparecendo as designações de setor, secção e gabinete respetivamente em cinco, três e um município, que estão na sua grande maioria na órbita de unidades orgânicas de nível superior nas quais estão inseridas áreas diferenciadas como cultura, turismo, juventude, educação, ação social, etc.

Estes dados demonstram que as unidades orgânicas de intervenção na área do desporto nos municípios da CIM-TS se posicionam nos níveis inferiores da estrutura funcional das respetivas organizações, não acompanhando o constante crescimento quer ao nível do investimento quer ao nível dos equipamentos de gestão existentes em todos os municípios.

Esta secundarização da gestão do desporto em relação a outras áreas de intervenção dos municípios, confirmando o entendimento de Constantino (1999), que reconhece a necessidade de maior afirmação do desporto, mas que, a manutenção de sistemas organizacionais onde a gestão do desporto aparece associado a áreas diferenciadas lhe anula o seu carácter distintivo e singular.

Em suma, recorrendo ao pensamento de Teixeira (2005), nos termos em que as estruturas funcionais refletem o pensamento estratégico das respetivas organizações, os dados indiciam que o desporto não é uma prioridade fundamental nas opções estratégicas nos municípios da CIM-TS, confirmando por outro lado o entendimento de Pereira (2009, p. 115), referindo que, apesar do desporto ter vindo a conquistar relevo e importância nas estratégias municipais, dificilmente será uma das prioridades principais para a maioria dos municípios portugueses, dada a existência de outras obrigações que importa dar resposta.

c) A estrutura técnica

Em qualquer estudo de um ambiente organizacional, entendemos que a análise do perfil e características técnicas dos recursos humanos intervenientes são fundamentais para se perceber, em parte, o grau e nível de desenvolvimento da estrutura organizacional. Numa primeira parte, recorreremos a uma análise global dos recursos humanos existentes por tipologia das carreiras gerais¹³³ com a identificação de eventuais cargos dirigentes.

Foram identificadas 499 pessoas a desenvolver serviços nas estruturas do desporto municipal, das quais 325, ou seja, cerca de 65% correspondem ao exercício de funções permanentes. Destes há a registar maioritariamente 70% de assistentes operacionais. Dos 56 técnicos superiores apenas 1 desempenha a função de dirigente intermédio de 3.º grau.

Quadro17: recursos humanos do desporto municipal¹³⁴

Cargos dirigentes	Técnicos superiores	Assistentes técnicos	Assistentes operacionais	Outros colaboradores	Total de recursos humanos
01	56	41	228	77	499

A registar que 174 pessoas exercem por tempo determinado distribuídos no âmbito de uma prestação de serviços ou através das AEC's. A análise conjunta destes dados, reflete uma ideia de organização com incidência no centro operacional e um forte índice (cerca de 35%) de necessidades não permanentes ligadas a funções de natureza técnica e associadas ao desenvolvimento de disciplinas, atividades ou modalidades diversas.

Amaral & Vieira (2003), num estudo sobre o mercado de trabalho do desporto nas câmaras municipais, colocaram algumas questões importantes para a sua caracterização, designadamente, que tipos de profissionais gerem o desporto? Com que competências e habilitações? Como se organizam?

Adaptando estas questões para ao nosso estudo, colocamos um conjunto de questões através de um questionário enviado aos 19 técnicos da gestão do desporto dos municípios da CIM-TS, tendo respondido para este efeito, catorze responsáveis pela

¹³³ Sobre a enumeração e caracterização das carreiras gerais, o n.º 1 do artigo 49.º da lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, define como carreiras gerais as seguintes: a) Técnico superior; b) Assistente operacional; e c) Assistente operacional.

¹³⁴ De acordo com informação oficial dos municípios da CIM-TS.

gestão desportiva de 11 municípios. Apenas um dos municípios não teve representação técnica neste inquérito.

Este estudo revelou que a gestão do desporto não é da responsabilidade de apenas um técnico, pois em cinco municípios (42%) a responsabilidade é delegada em mais do que um técnico que assumem a gestão de áreas diferenciadas como gestão de piscinas, gestão de pavilhões, gestão de programas e projetos ou apoio ao associativismo desportivo. Foram identificados 19 técnicos com responsabilidades de gestão.

Gráfico 13: caraterísticas dos gestores desportivos municipais da CIM-TS

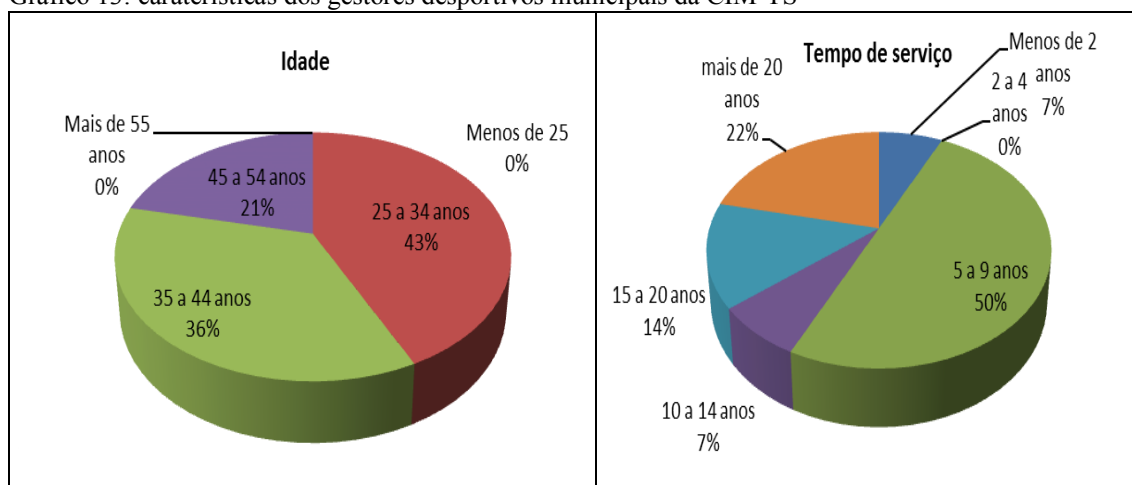


Figura 17: caraterísticas dos gestores desportivos municipais da CIM-TS

Quanto à idade dos técnicos da gestão, constatamos que 79% tem uma idade compreendida entre os 25 e 44 anos, verificando-se um registo maioritário entre os 25 e 34 anos. Os restantes situam-se entre os 45 e 54 anos. De registar a inexistência de técnicos com menos de 25 nem com mais de 55 anos. Os dados registados refletem um quadro técnico de gestores desportivos que se situa entre os 25 e 54 anos.

No que se refere ao tempo de serviço dos gestores desportivos municipais nos respetivos municípios, registamos que mais de metade dos técnicos inquiridos (50%) contam entre 5 a 9 anos de serviço que, acrescido aos 7% dos que contam com menos de 2 anos, indicia uma estrutura organizacional em desenvolvimento.

Outros dos pontos a observar e registar, são as habilitações e a formação académica dos técnicos. No que se refere à habilitação académica dos treze técnicos que responderam a este ponto, dois são detentores de mestrado, dez de licenciatura e apenas um elemento registou o ensino secundário como habilitação académica.

Quanto às áreas de formação académica superior, o curso de educação física e desporto é o mais representado com 71% de registos e outras áreas não especificadas com 29%.

Dado tratar-se de gestão desportiva, registamos como um facto curioso, a não existência de licenciados quer na área da gestão do desporto quer na área das ciências do desporto. Estes dados contrariam os resultados do estudo de Amaral & Vieira (2003), em que 58 dos municípios inquiridos 66% optariam como 1.^a prioridade, de licenciados na área da gestão do desporto em casos de recrutamento de recursos humanos.

Quanto às funções desenvolvidas pelos técnicos inquiridos, para além das funções nos processos da gestão desportiva municipal, cerca de 55% exercem ainda outras funções de natureza operacional como técnicos de natação e de outras modalidades. Estes resultados pressupõem que a gestão do desporto municipal nos municípios da CIM-TS, não traduzem na plenitude as funções da gestão como o planeamento, a organização, o controle e a direção nos termos de Teixeira (2005), pois aos responsáveis pela gestão são incorporadas outras funções de nível operacional, onde predomina a componente técnica traduzida na execução de procedimentos e rotinas associadas.

Neste quadro diverso, de formas de organização e perfis técnicos dos intervenientes da gestão, é importante perceber   luz dos pressupostos e competências legais que lhes são incumbidas, qual a percepção que os intervenientes técnicos e políticos sobre a respetiva organização.

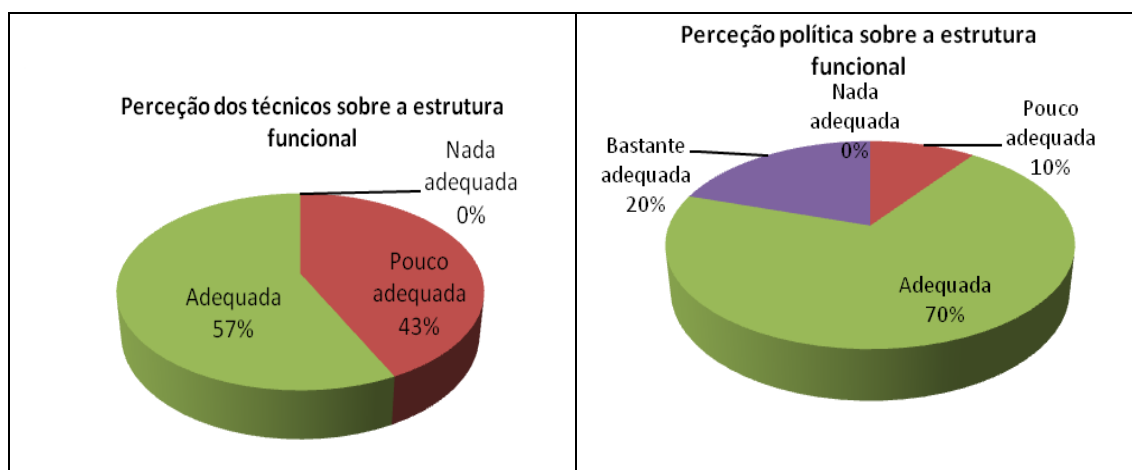


Figura 18: percepção técnica e política sobre a estrutura municipal do desporto

Conforme os resultados apontam, das 14 respostas obtidas junto dos técnicos da gestão desportiva, embora a maioria tivesse respondido que a estrutura é adequada, importa registar os 43% dos que consideram a estrutura orgânica pouco adequada. Quanto aos políticos responsáveis, 90% do total dos dez que responderam   questão, entendem a estrutura como adequada. Em suma, regista-se alguma insatisfação dos técnicos e uma conformação política com a adequação e forma de organização da estrutura funcional.

12.4. O PLANEAMENTO E ESTRATÉGIA

Os municípios serão seguramente, a entidade principal na distribuição do desporto e da atividade física junto dos respetivos cidadãos, intervindo de um modo plural e diverso.

Para o efeito, não devem prescindir dos instrumentos de gestão e planeamento, procurando dar objetividade e operacionalidade, ao desenvolvimento dos respetivos processos de decisão quer no tempo quer no espaço, tentando evitar desta forma, decisões avulsas, pontuais e desajustadas tendo em conta os objetivos do processo de intervenção normalmente associadas.

Na gestão do desporto municipal, o planeamento e a estratégia a seguir, são considerados a partir de determinados pressupostos ou critérios que possam validar as respetivas decisões, sendo normalmente associados a determinados processos de carácter regulamentar que podem ser vinculativos ou de mera orientação.

Para o presente estudo, é fundamental conhecer e identificar os métodos, as ferramentas e os procedimentos dos municípios da CIM-TS para a intervenção na área do desporto.

Em termos de planeamento e estratégia, entendemos analisar a utilização de dois documentos de planeamento, o plano de desenvolvimento desportivo e a carta desportiva municipal, aos quais acrescentamos ainda a análise a órgãos e processos de suporte como o conselho municipal de desporto, gabinete de apoio ao associativismo, gabinetes de apoio aos programas e projetos desportivos e os regulamentos municipais (apoio ao associativismo e licenciamento de provas desportivas na via pública).

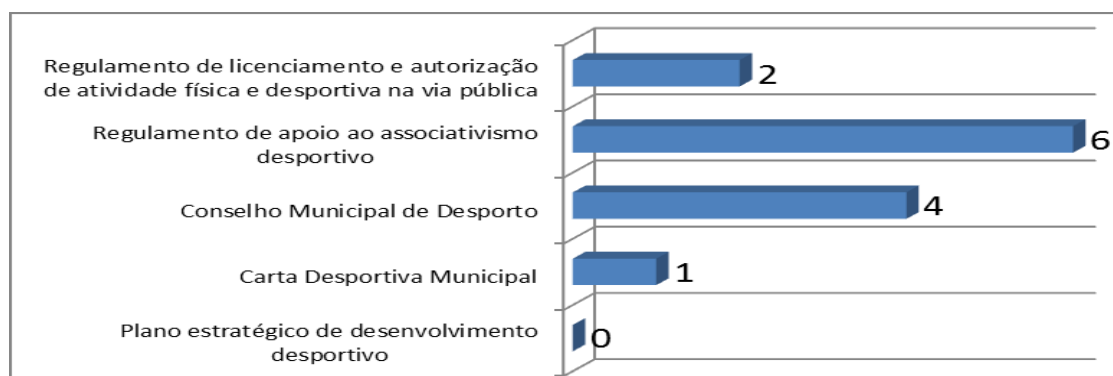


Figura 19: instrumentos e processos de gestão do desporto

Para o efeito, considerando a tramitação legal (aprovação em reunião de câmara municipal e/ou assembleia municipal) e a informação pública que devem obedecer,

procedemos à recolha da informação e conhecimento através da página oficial da internet dos respetivos municípios.

Quanto aos elementos de planeamento de natureza exclusivamente desportiva (plano estratégico e carta desportiva municipal), constatamos que nenhuns dos municípios aprovaram um plano estratégico de desenvolvimento desportivo ou plano similar. Quanto à carta desportiva municipal, apenas é conhecida em um município, sendo que a mesma é uma mera caracterização de instalações desportivas, não comportando outros elementos de suporte estratégico. Verifica-se a partir destes dados, uma completa ausência de formulação estratégica na definição das políticas desportivas, podendo indiciar, que os municípios da CIM-TS revelam uma orientação estratégica reativa, intuitiva e emergente, ajustando a sua intervenção às pressões do meio envolvente. Pressupõe-se portanto em conformidade com o estudo de Milheiro (2007, p. 170) “ (...) uma orientação estratégica defensiva ou de estabilidade dos serviços desenvolvidos”.

O conselho municipal do desporto, assim como outros conselhos municipais para outras áreas de intervenção, são órgãos que incorporam no seu seio, representantes de todo o universo da respetiva área de atuação. Apesar de constituírem órgãos de natureza consultiva, as suas recomendações e pareceres são extremamente importantes para o suporte das decisões políticas. Na CIM-TS, de acordo com o resultado do inquérito aos responsáveis políticos que tutela o desporto, o conselho municipal do desporto foi criado em quatro municípios, registando-se no entanto que a maioria não dispõe deste órgão consultivo.

Quanto aos regulamentos e normativos municipais, apesar da existência em todos os municípios de regulamentos municipais com incidência nas instalações, foi feita para o presente estudo, a análise a partir de dois documentos de exclusiva eficácia externa: regulamentação sobre apoios ao associativismo desportivo e regulamentação sobre atividades físicas e desportivas na via pública. No que se refere ao apoio ao associativismo desportivo, constatamos que apenas seis municípios estabelecem critérios e regras na atribuição de apoios quer financeiros quer de outra ordem, através de regulamentação municipal. De referir no entanto, que dos seis, apenas dois são regulamentos de natureza exclusivamente desportiva, ou seja, direcionado apenas para o associativismo desportivo, sendo os restantes quatro de natureza diversa, já que para

além de ser destinado ao desporto, incorporam normas e regras para o associativismo juvenil, cultural ou social.

Quanto à regulamentação da atividade física e desportiva na via pública, verificamos a pouca importância dada pelos municípios à criação de regras e normas exclusivas quer à realização de eventos de atividade física quer à realização desportiva na via pública. De facto, apenas dois municípios aprovaram regulamentos, tornando o desporto independente em relação a outras atividades. Constatamos portanto, a reduzida importância dada pelos municípios da CIM-TS à regulamentação do licenciamento e autorização de eventos de atividade física e desportiva na via pública de forma exclusivamente desportiva, optando sim pelos regulamentos genéricos para todas as atividades, seguindo aliás, o modelo da lei habilitante para esta matéria, o decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro. Ainda nesta matéria, constatamos que uma parte significativa dos gestores do desporto não intervém no processo. Sendo atividades desportivas e, tendo em conta a complexidade dos processos (seguros, segurança, pareceres de entidades, regulamentos desportivos, cortes de trânsito, etc.) terão de, em nossa opinião, passar necessariamente pela intervenção dos serviços municipais de desporto.

12.5. A INTERMUNICIPALIDADE

Tendo em conta que na área do desporto é ínfima ou reduzida, a cooperação mútua de municípios para fins comuns, a análise da perceção dos intervenientes no processo desportivo foi o pressuposto base, quanto ao estudo da intermunicipalidade em determinados processos do desenvolvimento desportivo municipal. Assim, foi feito um inquérito por questionário com número de questões idênticas no conteúdo aos técnicos municipais responsáveis pela gestão do desporto, aos responsáveis políticos e aos coordenadores executivos das CIM do território português. Esta abordagem tripartida, incidiu sobre a perceção dos inquiridos sobre a atribuição de competências e atribuições à CIM-TS na área do desporto, tendo em conta o contexto atual e o reforço de competências para o intermunicipalismo.

Para a escolha dos pontos colocados nas questões sobre a intermunicipalidade na área do desporto, procedemos a uma adaptação às possibilidades previstas na legislação vigente, assim como, às referências das atividades já exercidas nas CIM e identificadas no enquadramento teórico. Neste alinhamento assumimos, a colocação de questões

idênticas para três tipos de destinatários diferentes, mas importantes na definição e concretização de eventuais atividades através da CIM.

No que se refere aos técnicos, considerando as diferentes formas de organização das estruturas municipais da gestão do desporto, o questionário foi enviado para todos aqueles que exercem funções de gestão ao qual responderam 15 técnicos municipais. Paralelamente, foram enviados aos doze políticos responsáveis pela área do desporto dos respetivos municípios, dos quais 10 responderam ao questionário.

Para as mesmas questões e com o mesmo objetivo, foi enviado o questionário aos secretários executivos das 23 CIM do território continental, dos quais responderam 16 representantes.

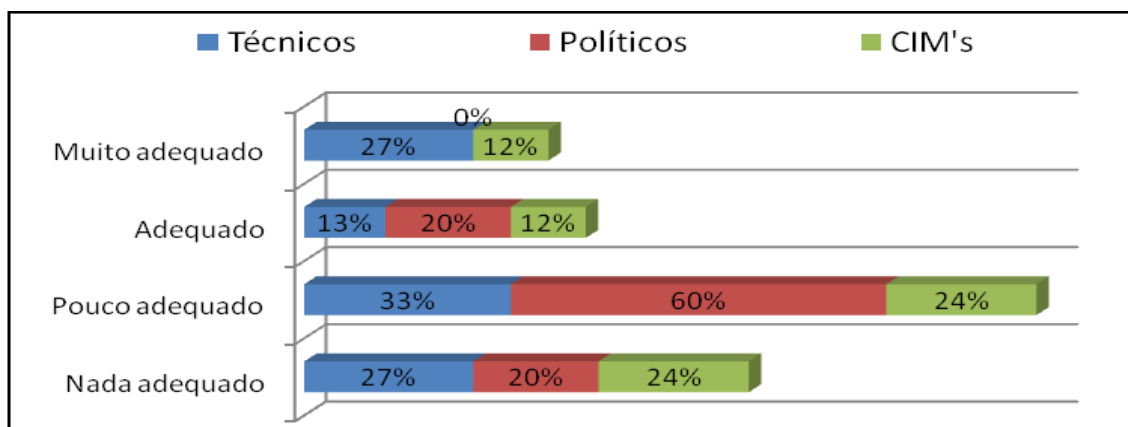


Figura 20: percepção sobre competência da CIM na gestão de instalações desportivas

Sobre a questão da gestão de instalações e equipamentos desportivos, embora seja uma competência expressa no regime jurídico do associativismo desportivo¹³⁵ e também uma área de eventual competência delegada dos municípios¹³⁶ que integram a CIM-TS, de forma agregada, constatou-se uma percepção negativa quanto à evolução deste processo para uma gestão integrada da CIM-TS, sendo esta mais acentuada nos políticos, nos quais 80% consideram pouco ou nada adequado. São os técnicos da gestão desportiva que mais consideram (40%) uma gestão integrada, cuja ideia poderá estar na base do conhecimento legal¹³⁷ da possibilidade da criação de empresas de natureza

¹³⁵ Sobre esta questão, no âmbito da articulação da atuação entre os municípios e os serviços da administração central, o regime jurídico do associativismo municipal refere na alínea i) do n.º 2 do artigo 5º que cabe às CIM assegurar a articulação da “rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer”.

¹³⁶ O mesmo diploma refere no n.º 3 do artigo 5.º que “cabe ainda às CIM exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram”.

¹³⁷ O regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais - Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, prevê a possibilidade, sobre determinados pressupostos referidos na própria lei, da criação de

intermunicipal para este efeito. No que diz respeito à intervenção da promoção e organização de jogos e eventos, de natureza pontual e específica e ao nível de uma organização anual dos jogos intermunicipais, verificamos que no seu conjunto os inquiridos consideram adequado e muito adequado de forma elevada a possibilidade da atuação integrada da CIM.

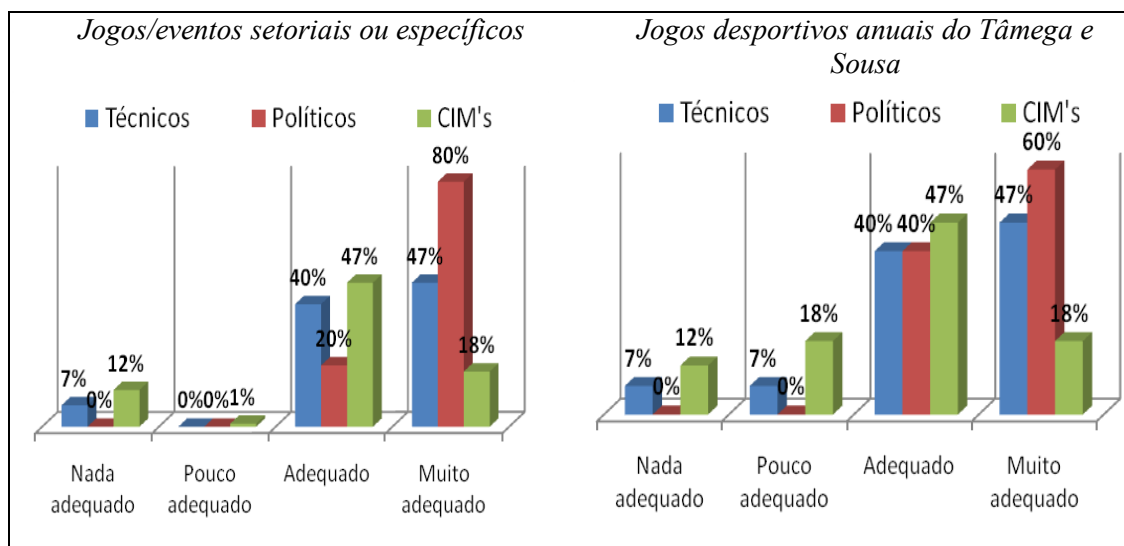


Figura 21: percepção sobre a organização de jogos/eventos setoriais e jogos desportivos anuais

De referir, que a organização de jogos desportivos quer de forma pontual e setorial ou em forma de jogos desportivos anuais já é efetuada por algumas CIM, designadamente na Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo - CIMAA¹³⁸ e na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central - CIMAC¹³⁹.

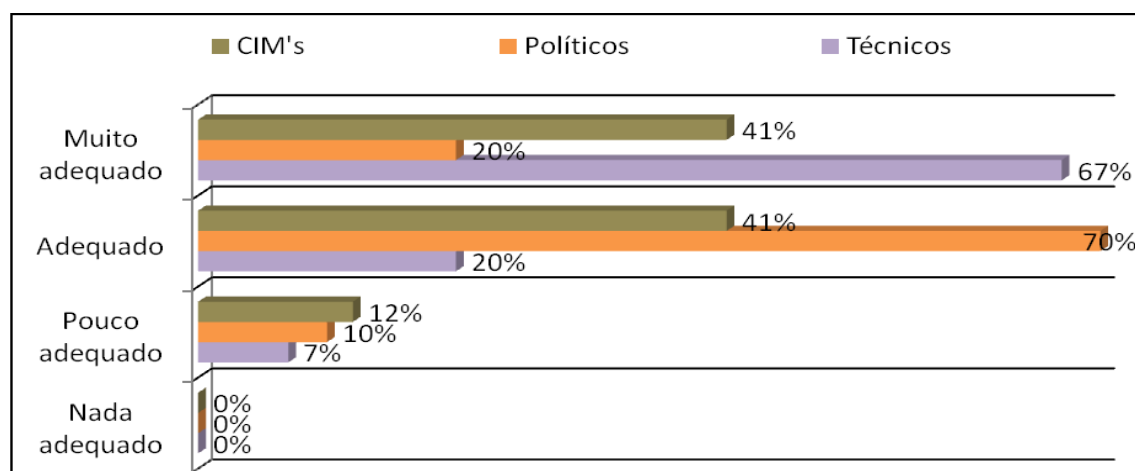


Figura 22: percepção sobre elaboração da carta desportiva intermunicipal

empresas locais de natureza intermunicipais (n.ºs 4 e 5.º do artigo 19.º) para a gestão de serviços de interesse geral (alínea a) do artigo 45.º) designadamente para a “promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto”.

¹³⁸ <http://www.cimaa.pt/>, acessido em 20 de fevereiro de 2013

¹³⁹ <http://www.cimac.pt/pt/conteudos/Atividades/Desporto/>, acessido em 20 de fevereiro de 2013

Como competência da CIM-TS, o processo de elaboração da carta desportiva intermunicipal é dos processos que gera maior consenso entre os inquiridos, tendo em conta a elevada percentagem de respostas (entre 82% e 90%) que consideram adequada e muito adequada a gestão integrada deste processo.

Este resultado pode indiciar, que para além das vantagens inerentes para o espaço intermunicipal, a sua integração como competência a um nível espacial superior, poderá numa primeira fase, favorecer a sua implementação a um nível inferior ou municipal, já que, conforme foi relatado neste estudo, à exceção de um município, este instrumento de diagnóstico, avaliação e programação não é aplicado pelos restantes municípios que integram a CIM-TS.

A manutenção de relvados e processos ligados à manutenção de piscinas municipais, são positivamente percecionados quer pelos técnicos quer pelos coordenadores executivos das CIM, já que adequam maioritariamente a sua integração para o âmbito das competências da CIM-TS.

Estes dados, refletem a realidade atual do pensamento dos políticos e técnicos da gestão desportiva, no sentido de procurar soluções para a redução dos custos de manutenção e funcionamento das instalações desportivas, sobretudo nas de maior complexidade e de maior exigência de recursos, nomeadamente relvados naturais ou sintéticos e piscinas municipais.

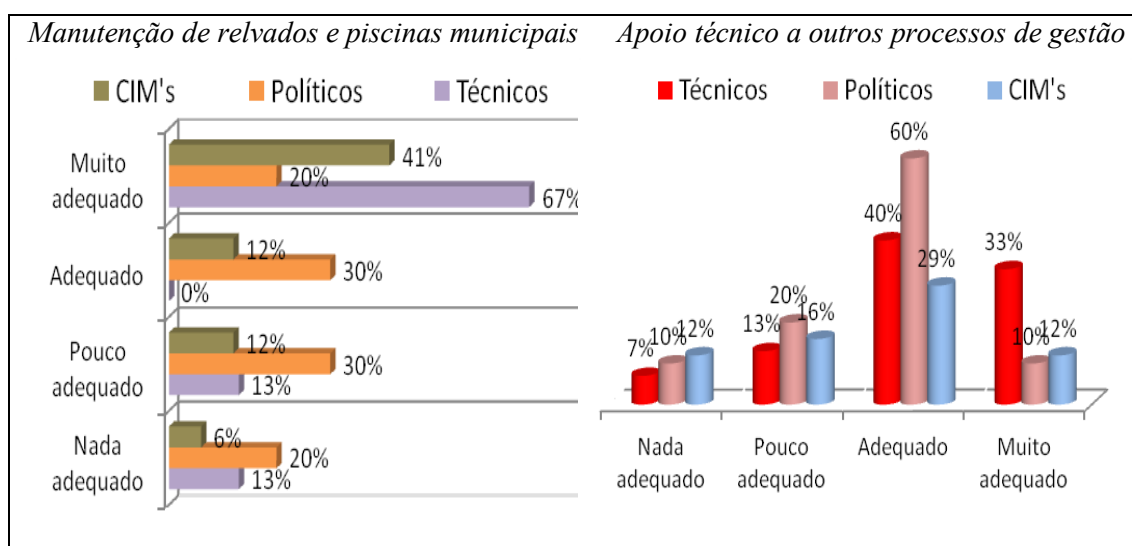


Figura 23: perceção sobre manutenção de relvados e piscinas e outros processos de gestão

A criação de uma gestão integrada de compras e aquisição de serviços, poderá tornar-se um processo de grande importância estratégica para a CIM-TS que pode resultar num

forte impacto na redução dos custos nos respetivos municípios associados aos processos de gestão destas tipologias de instalações desportivas.

No espaço territorial da CIM-TS, todos os municípios são proprietários e gerem direta ou indiretamente piscinas e grandes campos relvados/sintéticos, em que, na maioria dos casos assumem os elevados custos nos processos de manutenção, funcionamento ou tratamento. Neste espaço comunitário foram referenciadas no âmbito deste estudo, 22 piscinas cobertas e 14 descobertas com um plano de água agregado de 12463 m². Quanto aos relvados, registamos a existência de 11 grandes campos com relva natural num total de 76207 m² de área desportiva e de 10 grandes campos sintéticos aos quais acresce mais 8 pequenos campos que constituem uma área agregada de 72644 m².

Este processo previsto legalmente no código dos contratos públicos¹⁴⁰, já está em desenvolvimento em algumas CIM's¹⁴¹, através da criação de centrais de compras num contexto centralizado de contratualização de bens e serviços, com ganhos de escala junto do mercado, que potencia benefícios económicos evidentes para os municípios aderentes. Para além de outros, são referidos nestes processos, serviços associados às instalações desportivas, nomeadamente produtos químicos para manutenção e tratamento das águas das piscinas, combustíveis, seguros ou serviços de manutenção de relvados.

Quanto ao apoio técnico a outros processos de gestão, regista-se entre 70 a 73% uma perceção positiva por parte dos técnicos e políticos como uma função intermunicipal. Ao contrário, embora ainda de forma maioritária de perceção, os representantes das CIM's não elevam esta questão como fulcral. Sobre esta questão, podemos referir, com base nos elementos das comunidades intermunicipais consultadas, que poderão estar associados processos de interesse comum que podem ser geridas centralmente, como a harmonização de regulamentos municipais, a cooperação e solidariedade na cedência de

¹⁴⁰ Regime aplicado pelo decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, Este normativo prevê na alínea g) do artigo 2.º as associações de municípios como entidades adjudicantes às quais permite (n.º 1 e do artigo 260.º) “constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços” e, “ainda constituir centrais de compras exclusivamente destinadas a um determinado sector de atividade (n.º 2 do artigo 260.º).

¹⁴¹ Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo em, <http://www.ribatejodigital.pt/atividades/central-de-compras-electronicas> ; Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior em, <http://www.cimpin.pt/compras.asp> ; Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego, em <http://www.baixomondego.pt/cc/> ; Comunidade Intermunicipal do Algarve, em <http://www.amal.pt/site/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=155>

equipamentos e materiais de apoio a eventos, processos comuns associados à formação e qualificação de agentes desportivos, entre outros. Estes e outros processos, podem ser concretizados ao abrigo do exercício comum das competências delegadas pelos municípios que integram a CIM, conforme o n.º 3 do artigo 5.º do regime jurídico do associativismo municipal¹⁴².

¹⁴² A lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, refere no n.º 3 do artigo 5.º “ cabe ainda às CIM exercer as atribuições transferidas pela administração central e o **exercício comum das competências delegadas pelos municípios que as integram**”.

CONCLUSÕES

Conhecer e perceber nos municípios da CIM-TS, o nível de maturação e desenvolvimento organizacional das estruturas municipais de desporto, o seu posicionamento e a sua adequação para prosseguir a gestão e o desenvolvimento desportivo, constituiu a problemática que desencadeamos para este estudo. A esta questão central associamos a determinação do modelo de desenvolvimento adotado e dos respetivos pressupostos. O centro da análise foram a organização da estrutura e dos processos de intervenção tendo em conta as suas atribuições e competências legais.

Considerando que as atribuições e competências legais são comuns a todos os municípios, poderíamos esperar, como hipótese, uma harmonização da política desportiva ao nível da estrutura e dos processos de intervenção. Se ao nível da gestão dos processos se constatou uma maior conformidade em virtude da vinculação à lei, constatamos as diferenças na forma e no desenvolvimento organizacional dos serviços municipais.

Pese embora o discurso técnico e político, a tendência crescente para o desenvolvimento de programas e projetos e para a construção de espaços destinados à prática de atividade física para a população em geral, concluímos neste estudo, que o modelo de desenvolvimento desportivo que é posto em prática nos municípios da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa assenta no desporto de elite, por força da incidência em três fortes áreas de intervenção. De facto, as instalações desportivas, maioritariamente codificadas e normalizadas para o desporto de elite, constituem o programa ou área de intervenção mais referenciada, e, potencialmente, a que maior investimento absorve do orçamento para o desporto, em função dos custos da construção, gestão, conservação e apetrechamento. O apoio ao associativismo desportivo, em todas as suas dimensões designadamente na cedência de instalações, transportes e, sobretudo em participações financeiras, constitui outra fonte de investimento no desporto de elite, dada a sua materialização no rendimento desportivo e na competição. Outra área de atuação referenciada para o desporto de elite, é a aposta no espetáculo e eventos de natureza desportiva que assumem, para além dos objetivos meramente desportivos, a promoção e visibilidade mediática dos concelhos e a imagem dos respetivos municípios.

No que respeita aos processos de gestão para a concretização das políticas desportivas, constatamos que para a atividade diversa, é adotado genericamente o modelo de gestão direta através dos serviços municipais. Para a gestão de instalações desportivas o recurso aos serviços municipais é maioritariamente acolhido, embora alguns municípios adotem as empresas municipais para a gestão de piscinas e a gestão concessionada no que se refere aos estádios de futebol.

Quanto ao desenvolvimento da estrutura política e técnica, constatamos uma fraca ou quase nula independência do desporto em relação a outras áreas, quer no alinhamento da distribuição dos pelouros quer na designação das unidades orgânicas. De forma geral, o desporto está associado a outras áreas de intervenção, pressupondo falta de autonomia perdendo o carácter próprio que lhe está associado. Maioritariamente os responsáveis políticos assumem, simultaneamente com o desporto, diversas áreas sendo estas por vezes sem qualquer afinidade com a área desportiva.

No âmbito da organização municipal, os municípios da CIM-TS adotaram em pleno o modelo de estrutura hierarquizada, onde incluem maioritariamente, as duas estruturas – nuclear e flexível. Verificamos que o desporto não é acolhido de forma isolada e independente em nenhuma estrutura nuclear, distribuindo-se em todos os municípios pelas unidades flexíveis. Desta investigação, constatamos maioritariamente, o posicionamento do desporto nos níveis inferiores do organigrama municipal corporizado em subunidades orgânicas (9) e, de pressuposta reduzida importância nas unidades orgânicas existentes no plano intermédio, dada a sua associação a outras áreas de intervenção distintas. Na consulta aos técnicos foi percecionada fortemente a pouca adequação da estrutura aos desígnios do desporto, contrariamente à perceção dos políticos que as consideram adequadas ou bastante adequadas.

A estrutura humana nas unidades ou subunidades orgânicas do desporto é composta maioritariamente por assistentes operacionais que exercem funções nas instalações desportivas de maior complexidade como piscinas, pavilhões ou estádios. Os técnicos superiores existentes assumem a monitorização de atividades e em alguns casos a gestão de várias áreas de intervenção municipal. Nos doze municípios, verificamos apenas um dirigente intermédio de 3.º grau e dos 466 colaboradores registados cerca 174 exercem funções por tempo determinado. Os responsáveis pela gestão do desporto municipal, registam em grande percentagem, uma idade entre os 25 e 34 anos. Quanto ao tempo de

serviço, registamos maioritariamente, que os técnicos responsáveis pela gestão exercem as funções há menos de 9 anos e que se distribuem simultaneamente pela área da gestão e de técnicos de atividades diversas. Quanto à formação académica dos técnicos da gestão, é registada maioritariamente a licenciatura em educação física e desporto, e curiosamente, a não existência da licenciatura em gestão do desporto.

Com base nos indicadores da estrutura humana, concluímos que em relação ao âmbito e nível de responsabilidade, os técnicos da gestão do desporto assumem funções de gestores de primeira linha ou gestores de funções, dado o seu posicionamento na estrutura organizacional, extraindo-se daqui maiores mais capacidades técnicas e menos estratégicas ou intuitivas.

No que se refere aos instrumentos de planeamento, concluímos que os municípios abdicam dos planos de desenvolvimento específicos para o desporto e de cartas desportivas municipais como recurso estratégico às políticas desportivas. Na questão da regulamentação e normalização de critérios para a sua atuação, registamos curiosamente, que metade dos municípios não dispõe de regulamento de apoio ao associativismo não acompanhando a importância desta área na intervenção desportiva municipal. A regulamentação específica para atividades desportivas na via pública também é completamente descurada nos municípios. Apenas se registam em pleno, os regulamentos associados à utilização de instalações desportivas. É quase nula a constituição de estruturas de suporte e apoio às decisões e processos de intervenção desportiva como o conselho municipal de desporto ou gabinetes de apoio para tratamento de áreas específicas.

Concluímos portanto, que em termos da gestão, do planeamento e da estrutura organizacional os municípios da CIM-TS encontram-se posicionados no nível operacional.

A intermunicipalidade está ausente ao nível de práticas de cooperação simultânea entre os municípios da CIM-TS. Registamos, no entanto, a cooperação de seis municípios na organização de jogos desportivos, mas exclusivamente destinados à zona do Vale do Sousa. Apesar da ausência prática de qualquer política de cooperação intermunicipal, percebemos junto dos técnicos, políticos e responsáveis pela gestão das CIM existentes, áreas de atuação comuns legalmente conformadas e que poderão ser materializadas no seio da CIM-TS. Assim, e em função da maior adequação

percecionada constatamos as seguintes áreas de atuação: i) a organização de jogos desportivos anuais e organização de jogos eventos específicos ou setoriais; ii) elaboração da carta desportiva intermunicipal; iii) gestão de processos para a manutenção de relvados e piscinas; e iv) apoio técnico á gestão de outros processos de gestão desportiva.

Para finalizar e dar corpo à problemática inicial, concluímos que nos municípios da CIM-TS, a gestão do desporto municipal se encontra num processo de desenvolvimento crescente, que apesar de não se constituir como uma das principais prioridades municipais, tem vindo a conquistar o seu espaço nas opções e prioridades políticas das respetivas câmaras municipais. Na conjugação dos resultados deste estudo, da crescente e cada vez maior valorização social do desporto, o contexto económico e financeiro atual e, tendo em conta as atribuições e competências legais que lhes são conferidas, podem ser promovidas determinadas atividades de reforço ou de complemento à tradicional intervenção municipal, quer ao nível municipal quer ao nível intermunicipal.

Assim, entendemos que, sem descurar o apoio ao desenvolvimento desportivo, as políticas desportivas municipais devem assentar num modelo de desenvolvimento que tenha por base a promoção e a generalização da atividade física, enquanto instrumento essencial para a melhoria da condição física, da qualidade de vida e da saúde dos cidadãos, conforme prevê o artigo 6.º da LBAFD. Para o efeito devem adotar programas que visem: i) Criar espaços públicos aptos para a atividade física como parques, ciclovias, percursos pedonais urbanos, entre outros; ii) Incentivar a integração da atividade física nos hábitos de vida quotidianos, bem como a adoção de estilos de vida ativa através de programas regulares e pontuais destinados a diversos tipos de população; iii) Promover a conciliação da atividade física com a vida pessoal, familiar e profissional com a oferta de programas e iniciativas de prática plural e simultânea a todas as faixas etárias da população; e iv) Promover na estrutura do desporto municipal, uma cultura organizacional que marque acentuadamente a distinção da função técnica da função política, quer através da valorização e autonomia da unidade ou subunidade orgânica, quer através da valorização e qualificação dos recursos humanos para a gestão dos respetivos processos.

Num plano inferior elaborar e adotar a carta desportiva municipal como instrumento de diagnóstico e de suporte ao planeamento. Num plano superior elaborar e aprovar um

plano estratégico de desenvolvimento desportivo, de médio/longo prazo que configure uma perspetiva e prospetiva estratégica das políticas desportivas definidas.

Elaborar e aprovar regulamentação municipal para o estabelecimento de critérios na atuação de processos em determinadas áreas de atuação nomeadamente nos apoios ao associativismo desportivo.

Criar o conselho municipal de desporto como órgão consultivo de suporte às decisões municipais, onde sejam incluídos os representantes e agentes do sistema desportivo municipal.

Em relação à intermunicipalidade, entendemos que no âmbito do exercício de competências delegadas pelos municípios integrantes, nos termos do artigo 3.º do regime jurídico do associativismo municipal, a CIM-TS deve promover processos de cooperação entre os municípios, que através do somatório das capacidades dos municípios integrantes, contribua para a melhoria da gestão do desporto municipal, no âmbito de um processo com sentido estratégico, de eficiência e solidariedade a partir do seu território de influência.

Neste processo a CIM-TS deve promover e valorizar a sua intervenção, evitando a duplicação de funções, contribuindo com a eficiência e poupança de recursos e ganhos de escala, numa lógica de dimensão e identidade supramunicipal. Assim com base no *estado da arte* identificado e nos resultados das questões colocadas para este estudo, das quais extrapolamos para outros segmentos relacionados, consideramos para a CIM-TS no âmbito da intermunicipalidade na área da gestão do desporto, as seguintes considerações:

- Criação da comissão técnica do desporto, que inclua entre 3 a 4 gestores do desporto municipal de diferentes municípios, para o exercício da gestão e coordenação dos processos intermunicipais, que constitua o suporte de todas as atividades ou processos gerados e desenvolvidos no interior da CIM.
- Constituir o conselho intermunicipal do desporto, composto pelos vereadores responsáveis pelo desporto nos respetivos municípios onde tenham assento os elementos da comissão técnica do desporto.

- Criação de uma central de compras, que pode ser alargada a outros processos, onde são centralizados os processos para a aquisição de serviços para a manutenção de relvados e de piscinas.
- Elaboração e gestão da carta desportiva intermunicipal.
- Organização dos jogos desportivos anuais da CIM-TS e eventos de carácter pontual específico e setorial, bem como de promover e organizar seminários e ações de formação e qualificação de recursos humanos na área desportiva e dos demais agentes de intervenção desportiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA J. (2012), *Planeamento e Programação de Instalações Desportivas Municipais*. In Bento, J. e Constantino, J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

AMARAL, F. (1986), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina

AMARAL, F. (2002), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, 6ª reimpressão, Coimbra: Almedina.

AMARAL, J. & VIEIRA, J. (2003) *O Desporto nas Câmaras Municipais, Caracterização de um Mercado de Trabalho*, In Caraméz, Rui (coord) Estudos em Gestão do Desporto: Porto

ARAÚJO, S. (2009), *Acesso ao Desporto: o caso de Pessoas com deficiência no concelho de Penafiel*. Dissertação de mestrado. Universidade do Porto.

BENTO, J. CONSTANTINO, J (2007), *Em Defesa do Desporto – Mutações e Valores em Conflito*. Edições Almedina, SA, Coimbra

BENTO, J. e CONSTANTINO, J. (Coords.) (2009), *O Desporto e o Estado. Ideologias e Práticas*, Porto: Edições Afrontamento.

BONAFONTE, L. (2004), *Redes de políticas públicas*. Madrid: centro de Investigaciones Sociológicas

BRANCO, P. (1994), *o Município e o Desporto: Contributo para a definição de um modelo de desenvolvimento desportivo, centrado na autarquia e dirigido a crianças e jovens em idade escolar*. Porto: P. Branco, Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Ciências do Desporto e de Educação Física da Universidade do Porto.

BRANCO, P. (1994), *o Município e o Desporto: Contributo Para a Definição de um Modelo Integrado de Desenvolvimento Desportivo Centrado na Autarquia e Dirigido a Crianças e Jovens em Idade Escolar*. Tese de Mestrado. Porto: FCDEF-UP.

CABALLERO, N. (2001), *Los Servicios Públicos Desportivos*. Universidad Europea. CEES Ediciones: Instituto Andaluz del Deporte.

CALHA, J. (1985), *Dois Anos de Governo. Dois Anos de Desporto*. Desporto.

Carta Europeia do Desporto para todos, Carta Europeia do Desporto para Todos (s. d.). Lisboa: MEIC. Centro de Documentação e Informação.

CARVALHO, A. (1994), *Desporto e Autarquias Locais: Uma Nova Via para o desenvolvimento Desportivo Nacional*. Porto: Campo das Letras.

CARVALHO, J. & FILIPE, J. (2006), *Manual de Estratégia – Conceitos, Práticas e Roteiro*. Edições Sílabo.

CARVALHO, M. (2010), *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais* (3ª ed.). Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora.

CARVALHO, M. J. & MEIRIM J. (2012), *A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto. De uma leitura na generalidade à localização dos municípios*. In Bento, J. e Constantino, J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

- CARVALHO, M. J. et al. (2012), *Desporto, Política e Direito: do passado e da atualidade, enfoque nas autarquias locais*. In Bento, J. e Constantino. J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.
- CARVALHO, M. J., MOURA, J. C., & OLIVEIRA, N. (2009). *Empresas Municipais de Desporto: Contributo para a sua Caracterização Legal, Funcional e Relacional*. In Revista Portuguesa de Ciências do Desporto, Volume 9, n.º 2 (supl. 1), 33-44.
- CAUPERS, J. (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Âncora Editora.
- CHANDLER, A. (1962), *Strategy and Structure*, MIT: Press.
- CHIAVENATO, I. (1979), *Teoria Geral da Administração*, S. Paulo: Mc. Graw Hill.
- CHIAVENATO, I. (2008), *Recursos Humanos: o Capital Humano nas Organizações*. S. Paulo: Atlas.
- COELHO, M. H. & MAGALHÃES, J. R. (1986) *O Poder Concelhio. Das origens às Cortes Constituintes. Notas da História Social*. Coimbra: CEFA.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (2007) *Livro Branco sobre o Desporto*. Bruxelas.
- COMMISSION EUROPEAN (2010), *Special Eurobarometer, Special Sport and Physical Activity And Sport*. Brussels. Belgium.
- CONSTANTINO, J. (1990), *Políticas de Desenvolvimento Desportivo nas Autarquias*. Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.
- CONSTANTINO, J. (1994), *Desporto e Municípios*. Lisboa: Livros Horizonte.
- CONSTANTINO, J. (1999), *Desporto, Política e Autarquias*. Lisboa: Livros Horizonte, Lda.
- CONSTANTINO, J. (2003), *Sistema Desportivo Português, que modelo?* In Sistema Desportivo Português: que modelo?. Lisboa: CDP, comunicações apresentadas na conferência “Sistema Desportivo Português: que modelo?”, Gaia, 2001, pp 9-14.
- CONSTANTINO, J. (2006), *Desporto Português: do Estado do Problema ao Problema do Estado*. Lisboa: Livros Horizonte.
- CONSTANTINO, J. (2012), *Empresas Municipais: Solução ou problema?*. In Bento, J. e Constantino. J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.
- CONTRERAS M. (2012), *Historia de la Gestion del deporte en Espana*. In Bento, J. e Constantino. J (coords) Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.
- CORREIA, J. (2009), *Políticas Públicas e Desenvolvimento do Desporto*, In Bento, J. e Constantino. J. (coords) Desporto e o Estado, Ideologias e Práticas: Edições Afrontamento, Lda. Porto.
- CUNHA, L. M. (1997), *As Políticas de Desenvolvimento Desportivo. In o espaço, o Desporto e o Desenvolvimento*. Lisboa: FMH-UTL.
- CUNHA, L. M. (2007), *Os Espaços do Desporto. Uma Gestão para o Desenvolvimento Humano*. Coimbra: Almedina.

DGAL (2001), *Administração Local em Números*. (capítulo 17). Lisboa: Direcção Geral das Autarquias Locais/Secretaria de Estado da Administração Local/ Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

DGOTDU-Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2002), Normas para Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos. Lisboa: DGOTDU.

DIAS, J. F. & OLIVEIRA, F. P (2001) *Direito Administrativo*. Coimbra: CEFA.

Documento Verde da Reforma da Administração Local (2001), Governo de Portugal. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.

FEIO, N. (1978), *Desporto e Política*, Colecção Educação Física e Desporto. Compendium

FERREIRA, A. (2007), *Gestão Estratégia de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2.^a Edição.

FERREIRA, R. & RAPOSO, A. P. (1997), *Aspectos Conceptuais da Organização da GesLoures*. In Administração Democrática, Revista de Poder Local. Outubro 1997/Abril 1998. Lisboa: Editorial Caminho.

GAIO, S. & GOUVEIA, L. (2007), *O Branding Territorial: Uma Abordagem Mercadológica à Cidade*. Revista A Obra nasce. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.

GRAÇA, O. (1998), *O Desporto nos Planos Directores Municipais*. In Administração Democrática, Revista de Poder Local. Outubro 1997/Abril 1998. Lisboa: Editorial Caminho.

GÜELL, J. (1997), *Planificacion Estrategica de Ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, Projecto e Gestion.

HEIDENHEIMER, A., HECLO, H., ADANS, T. (1990), *Comparative Public Policy: the politics of social choice in América, Europe and Japan*. St Martin's Press. New York.

JANUÁRIO, C. (2011), *Políticas Públicas Desportivas: Estudo Centrado nos Municípios da área Metropolitana do Porto*. Coimbra: Fundação CEFA.

Jornal "O Jogo" (2012), páginas 3 e 4 da edição de 31 de outubro.

LAGUILLAUMIE, P. (1972), *Pour une Critique Fondamentale du Sport, in Sport, Culture e Repression*. Paris. Maspera.

LANÇA, Rui (2009), *Animação Desportiva e Tempos Livres. Prospectivas de Organização*, Lisboa: Texto.

MAGNAME, G. (1964), *Sociologie du Sport, Situacion du Loisir, Sportif dans la Culture Contemporaine*. France: Gallimard.

MARIVOET, S. (2002), *Aspetos Sociológicos do Desporto*. Lisboa: Livros Horizonte.

MARQUES, U. (1990), *Ética no Desporto para Deficientes*. In Desporto, Ética, Sociedade, Actas do Fórum Desporto, Ética, Sociedade, realizado na Universidade do Porto em 5,6 e 7 de Dezembro de 1989. Porto

- MATTOSO, J. (1991) *Identificação de um País. Ensaio para a Origem de Portugal. Volume I. 4ª edição*. Lisboa: Editorial Estampa.
- MERÊA, P. (1940) *Revista Portuguesa de História, T.I*. Coimbra.
- MESTRE, A. (2004), *O Desporto na Constituição Europeia. O Fim do “Dilema de Hamlet”*. Almedina: Coimbra.
- MILHEIRO, L. (2007), *Estratégia e Política Desportiva Municipal: Análise da Política Desportiva do Concelho de Penafiel à Luz dos Pressupostos do Planeamento Estratégico*. Porto: Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.
- MINTZBERG, H. (1995) *A Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Dom Quixote, 4.ª edição.
- MIRANDA, J. (1994) *Manual de Direito Constitucional, Tomo III, 3ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MOREIRA, V. (1997) *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora
- PAZ, C. (1973). *A racionalização das escolhas em matéria de política desportiva: os instrumentos conceptuais*. Lisboa: Colecção Antologia Desportiva.
- PEREIRA, E. (2009), *Poder Local: as Câmaras Municipais e o Desporto*. In Bento, J. e Constantino, José Manuel (Coords.), *O Desporto e o Estado. Ideologias e Práticas*, Porto: Edições afrontamento.
- PEREIRA, J. M. (1998), *O papel dos municípios no desenvolvimento do desporto nacional – contributo para o estudo e modelo de intervenção das Câmaras Municipais no processo de desenvolvimento desportivo*. Tese de Mestrado. Lisboa: FMH-UTL.
- PIRES, G. (1989), *A estrutura e a política desportiva: o caso português – estudo de intervenção do aparelho estatal no sistema desportivo português*. Lisboa: G. Pires, dissertação de doutoramento apresentado à Faculdade de Motricidade Humana.
- PIRES, G. (1996), *Desporto e Política. Paradoxos e Realidades*. Funchal: O Desporto.
- PIRES, G. (2003), *Gestão do Desporto. Desenvolvimento Organizacional*. Porto: Apogesd.
- PIRES, G. (2005), *Gestão do Desporto. Desenvolvimento Organizacional. 2.ª Edição* Porto: Apogesd.
- PIRES, G. (2005), *Gestão do Desporto. Desenvolvimento Organizacional. 2.ª Edição*. Porto: Apogesd.
- PIRES, G. (2007), *Agôn Gestão do Desporto, O Jogo de Zeus*. Porto: Porto Editora, Lda.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- RICARDO, H. & VINAS, J. (2012), *La Planificación Estratégica en el Deporte Municipal*. In Bento, J. e Constantino, J (coords) *Desporto e Municípios, Políticas, Práticas e Programas*. Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações Lda.

ROCHA, J. A. (2005), *Regionalização no Âmbito da Gestão Autárquica*, Coimbra: Almedina.

RODRIGUES, M. (2005) *A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios de Vila Real e Bragança*. Tese de Mestrado. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

ROSÁRIO, A. M. (1996), *O Desporto em Portugal: reflexo e projeto de uma cultura*. Coleção *Epistemologia e Sociedade*. Lisboa. Instituto Piaget.

SÁ, D., & SÁ, C. (2009), *Marketing para o Desporto: Um Jogo Empresarial*. Porto: Edições IPAM.

SÁ, L. (1989), *Regiões Administrativas. O Poder Local que Falta*, Lisboa: Editorial Caminho, SA.

SANCHO J. & ROMO G. (2007), *El Gestor Desportivo y las Instalaciones Deportivas*. Barcelona: INDE Publicaciones.

SANCHO, J. (1997), *La Gestión del Deporte Municipal*. Barcelona: INDE Publicaciones

SARMENTO, J. *et al* (2006), *O Perfil Organizacional e Funcional do Gestor Desportivo em Portugal*. In Revista Portuguesa de Gestão do Desporto. Ano 3 , n.º 2, julho, APOGESD.

SARMENTO, J. P. & CARVALHO, M. J. (2004), *Gestão de Instalações Desportivas ao Nível dos Municípios – As Piscinas Municipais*. Porto: Apogesd.

SILVA, A. (2009), *o Estado, os Governos e a Administração Pública Desportiva*, In Bento, J. e Constantino. J (coords) *Desporto e o Estado, Ideologias e Práticas*. Porto: Edições Afrontamento, Lda.

SOUSA, A. F. (1993), *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Lisboa: Lusolivro, lda.

TEIXEIRA, M. (2009), *Portugal, Desporto e Poder Local*, Lisboa: Grifos, Lda.

TZU, S. (2000), *A Arte da Guerra*. Lisboa: Europa-América, 3ª Edição.

VALENTE, F. H. (s. d.), *A Organização dos Serviços Municipais*. Lisboa: AIP/DRIC

VOLPICELLI, L. (1967). *Industrialismo e Sport*. Roma: Traduzido em castelhano em B. Aires.

LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO REFERENCIADA

Carta Europeia do Desporto (1992), aprovada pelos ministros europeus responsáveis pelo Desporto, reunidos para a sua 7ª Conferência, nos dias 14 e 15 de Maio de 1992, em Rhodes-Grécia.

Carta Internacional da Educação Física e do Desporto, aprovada na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, na sua 20ª sessão, em 21 de Novembro de 1978.

Código Administrativo de 1940, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940.

Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março – define as atribuições das autarquias locais e a competências dos respetivos órgãos.

Decreto-lei n.º 141/2009, de 16 de junho – Estabelece o regime jurídico das instalações desportivas de uso público.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro - aprova o Código dos Contratos Públicos que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Decreto-lei n.º 212/2009, de 3 de setembro – estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos para as AEC no 1.º ciclo do ensino básico.

Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro foi o primeiro diploma regulador das associações de municípios, sendo posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro e este, pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro.

Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de outubro – Estabelece o regime jurídico dos contratos programa de desenvolvimento desportivo.

Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro – estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, aplicando-se aos serviços da administração autárquica dos municípios e das freguesias.

Decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, com as alterações produzidas pelos decretos-leis n.ºs 268/2009, de 29 de setembro, 48/2011, de 1 de abril, 9/2007, de 17 de janeiro e 204/2012 de 29 de agosto - Licenciamento e fiscalização de espetáculos e manifestações na via pública.

Decreto-lei n.º 32946, de 3 de agosto - promulga o Regulamento Geral da Direcção-Geral da Educação Física, Desportos e Saúde Escolar.

Decreto-lei n.º 98/2011, de 21 de dezembro – Missão e atribuições do IDP.

Decreto-lei n.º 379/2007, de 27 de dezembro, alterado pelo decreto-lei n.º 119/2009, de 19 de maio - estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, concepção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio

Decreto-Regulamentar n.º 2-A/2005 de 24 de Março - Regulamentação para a utilização da via pública para a realização de atividades de carácter desportivo.

Despacho (Ministério da Educação) n.º 12591/2006, de 16 de junho, revogado pelo Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio – Estabelece o regulamento de acesso ao financiamento do programa de atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico.

Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro, alterada pelas leis n.º 1/89, de 8 de julho, 1/92, de 25 de novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001, de 12 de novembro, 1/2004, de 24 de julho e 1/2005, de 12 de agosto – Lei Constitucional.

Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro – Lei de bases do sistema desportivo.

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 16/2004, de 11 de maio – Aprova as medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestação da violência associada ao desporto.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, Alterado pelos seguintes diplomas: decreto-lei n.º 268/2003, de 28.10, declaração de ratificação/retificação n.º 4/2002, de 06.02, lei n.º 5-A/2002, de 11.01, lei n.º 67/2007, de 31.02 e declaração de ratificação/retificação n.º 9/2002, de 05.03 – Estabelece o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – Regime jurídico da reforma administrativa territorial autárquica.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Lei n.º 30/2004, de 21 de julho – Lei de bases do desporto.

Lei n.º 39/2012 de 28 de agosto, que aprova o regime da responsabilidade técnica pela direção e orientação das atividades desportivas desenvolvidas nas instalações desportivas que prestam serviços desportivos na área da manutenção da condição física (*fitness*), designadamente aos ginásios, academias ou clubes de saúde (*healthclubs*).

Lei n.º 40/2012 de 28 de agosto, que estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de treinador de desporto.

Lei n.º 44/91, de 2 de agosto criou as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico do associativismo municipal.

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo.

Lei n.º 49/2012 de 29 de agosto, procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, 64 -A/2008, de 31 de dezembro, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro – Lei de bases da actividade física e do desporto.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Novo regime jurídico da actividade empresarial local.

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que vem estabelecer o regime jurídico do sector empresarial local, Com as alterações produzidas pela lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

Lei n.º 58/98, de 18 de agosto – regula as condições em que os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podem criar empresas dotadas de capitais próprios.

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro – Lei das autarquias locais (LAL), define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – Lei dos compromissos

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que revogou as leis n.º 53-f/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro – estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro – Organização interna do IPDJ.

Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2011, de 22 de setembro - Aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

WEBGRAFIA

<http://cce.cimlt.eu/component/k2/item/142-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-de-manuten%C3%A7%C3%A3o-de-campos-de-futebol-com-relvado-sint%C3%A9tico>, acessido em 7 de fevereiro de 2013

<http://www.amal.pt/site/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=155>, acessido em 8 de fevereiro de 2013.

<http://www.baixomondego.pt/cc/>, acessido em 8 de fevereiro de 2013

<http://www.cimaa.pt/>, acessido em 20 de fevereiro de 2013

<http://www.cimac.pt/pt/conteudos/Atividades/Desporto/>, acessido em 20 de fevereiro de 2013

<http://www.cimac.pt/pt/conteudos/Atividades/Desporto/>, acessido em 7 de fevereiro de 2013.

<http://www.cimpin.pt/compras.asp>, acessido em 7 de fevereiro de 2013

<http://www.cimtamegaesousa.pt/images/PDF/RICIM.pdf>, acessido em 7 de fevereiro de 2013

<http://www.lousadaseculoxxi.pt>, acessido em 5 de março de 2013.

<http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=E M%2BEEM%2BEIM%2BEEIM.pdf>, acessido em 18 de fevereiro de 2013.

<http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=E M%2BEEM%2BEIM%2BEEIM.pdf>, acessido em 18 de fevereiro de 2013.

http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=28168, acessido em 7 de fevereiro de 2013.

<http://www.ribatejodigital.pt/actividades/central-de-compras-electronicas>, acessido em 7 de fevereiro de 2013.

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dGk0LWN0c0FqZ0FGTjVB WGY1cDh6a0E6MQ>

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dHJkS2p2WWpzcGxMYWp MZDRQNXXZWMIE6MA>

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dHpOMDdsSzBCUUw3NUN IYWFqdxR6TUE6MA>

<http://cim-ave.pt/>

<http://www.mediotejodigital.pt>

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/composicao.aspx>, acessido a 18 de fevereiro.

<http://www.mediotejodigital.pt/NR/rdonlyres/6A6EFA13-69CF-4EA5-850A-0CA23FB704C1/95160/GEFORGEST%C3%83ODAFORMA%C3%87%C3%83OM% C3%89DIOTEJO.pdf>, acessido em 7 de fevereiro de 2013.

http://www.gespacos.pt/images/Estatutos_Gespa%C3%A7os_31-12-2010.pdf, acessido em 5 de março de 2013.

<http://penafielactiva.pt/wp/wp-content/uploads/2012/12/Estatutos-Penafiel-Activa-EEM.pdf>, acedido em 5 de março de 2013.

Sítios consultados

www.pordata.pt

www.cm-paredes.pt

www.gespacos.pt

www.gaianima.pt

www.matosinhosport.pt

www.portugal.gov.pt

www.cm-penafiel.pt

www.cm-felgueiras.pt

www.cm-lousada.pt

www.lousadaseculoxxi.pt

www.cm-resende.pt

www.cm-cinfaes.pt

www.cm-amarante.pt

www.cm-baião.pt

www.cm-castelo-paiva.pt

www.cm-pacosdeferreira.pt

www.mun-celoricodebasto.pt

www.cm-marco-canaveses.pt

www.cim-altominho.pt

www.cimcavado.pt

<http://cim-ave.pt/>

www.cimtamegaesousa.pt

www.cimdouro.pt

www.cim-tm.pt

www.regiaodeaveiro.pt

www.baixomondego.pt

www.cimpl.pt

www.cimpin.pt

www.cimpis.pt

www.cimrdl.pt

www.cimse.pt

www.comurbeiras.pt

www.cimbis.pt

www.ribatejodigital.pt

www.oestecim.pt

www.cimal.pt

www.cimaa.pt

www.cimac.pt

www.cimbal.pt

www.amal.pt