

1088 CARATERIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS MUNICIPAIS COM POTENCIAL INTERMUNICIPAL DA REGIÃO DE LISBOA VALE DO TEJO

Filipa Ramalhe¹, Teresa Santos², Cristiano Martins³, Carlos Madeiras⁴

¹ framalhe@netcabo.pt, CEACT/UAL e CICS.NOVA, NOVA FCSH, Portugal

² teresasantos@fcs.unl.pt, CICS.NOVA, NOVA FCSH, Portugal

³ cristianomartins96@hotmail.com, CICS.NOVA, NOVA FCSH, Portugal

⁴ madeiras98@gmail.com, CICS.NOVA, NOVA FCSH, Portugal

RESUMO

A construção de equipamentos públicos de apoio a atividades de desporto foi, nas últimas décadas, uma das prioridades dos municípios, muitas vezes suportada por fundos comunitários, mas exigindo também um esforço financeiro significativo. Procurou-se colmatar carências e melhorar progressivamente a oferta. Contudo, o seu planeamento centrou-se quase exclusivamente em lógicas concelhias, sem ter em devida conta as dinâmicas socioeconómicas intermunicipais já existentes, decorrentes da metropolitanização da região, tendo como resultado, muitas vezes, situações de sobre ou subequipamento. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo todos os municípios dispõem hoje de infraestruturas desportivas públicas. No entanto, não existe informação sistematizada que permita conhecer a tipologia de equipamentos, número, capacidade e uso, bem como a relação entre procura e oferta instalada. Neste sentido, é fundamental incentivar processos que visem a partilha e o cruzamento de dados de apoio à tomada de decisão, quer para a gestão atual, quer para futuros investimentos municipais; e potenciar a gestão partilhada e sustentável dos recursos e equipamentos existentes entre os municípios contíguos ou com fortes interdependências. Tendo como enquadramento conceptual o campo teórico da intermunicipalidade, que assume que os territórios são cada vez mais complexos e de que muitas questões transcendem as fronteiras geográficas ou políticas existentes, surgiu a investigação *ASSIM - Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale*, que tem como o objeto conhecer e sistematizar a situação existente dos equipamentos desportivos municipais e avaliar o seu potencial de futura gestão intermunicipal na Região de Lisboa e Vale do Tejo. Foi construída uma base de dados que suportará a discussão sobre a relevância da promoção de práticas de gestão intermunicipal e a definição de recomendações para a sua concretização.

Palavras-chave: equipamentos desportivos, gestão intermunicipal, intermunicipalidade, Lisboa e Vale do Tejo

ABSTRACT

The construction of public sports support equipment's was, in recent decades, one of the municipalities' priorities, often supported by EU funds, but requiring also significant financial municipal efforts. However, they were planned based almost exclusively on municipal analysis, without considering the already existing intermunicipal socio-economic dynamics, resulting from the metropolitanization of the region, often causing over or under-occupation situations. In the Lisbon and Tagus Valley Region, all municipalities have currently a wide range of public sports infrastructures. However, there is no systematized information on the type of equipment, number, capacity, as well as the relationship between demand and supply. In this sense, it is fundamental: to encourage processes that aim at sharing and crossing data to support decision making, both for current management and for future municipal investments; and to promote sustainable resources management between contiguous or with strong interdependencies municipalities. Having as a conceptual framework the theoretical field of intermunicipality, which assumes that territories are increasingly complex and many problems transcend the existing geographical or political boundaries, emerged the investigation *ASSIM - Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale*, with the objective to know and systematize the existing situation of municipal sports equipment and evaluate its potential for future intermunicipal management in the Lisbon and Tagus Valley Region. A database was built to support the discussion on the relevance of promoting intermunicipal management practices and the definition of recommendations for their implementation.

Keywords: sports facilities, intermunicipal management, intermunicipality, Lisbon and Tagus Valley Region

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido crescente a preocupação com a necessidade de programar e gerir equipamentos a uma escala supraconcelhia. Esta é resultado de uma carência de articulação administrativa e política entre os municípios, mas também de um debate sobre ordenamento do território assente em dados que permitam sustentar mais e melhores boas práticas de gestão intermunicipal.

Em simultâneo, assiste-se a um debate sobre a importância das políticas intermunicipais e da gestão intermunicipal como uma escala intermédia de ação, entre o local e o regional, através do trabalho de académicos principalmente das disciplinas de Geografia e Urbanismo, mas com influências de outras áreas como Sociologia e Economia (Ansell, Gash, 2008; Bel, Fageda, 2006; Citroni, Lippi, Profeti, 2013; Saout, 1997). A base de trabalho sobre a intermunicipalidade assenta na constatação de que os territórios são cada vez mais complexos e de que muitas questões fundamentais para a sua análise, compreensão e gestão dos transcendem fronteiras geográficas ou políticas. Em relação aos países europeus, vários autores contribuíram para colocar esta discussão na agenda, tanto do ponto de vista teórico como da discussão de políticas (Hulst, Van Montfort, 2007; Kulmann, 2008 e 2010; Torfin, 2005), reafirmando uma posição de consenso que coloca as práticas intermunicipais no centro do debate do planeamento urbano contemporâneo e reforça a necessidade de reavaliar o papel das políticas pública de ordenamento do território. Em simultâneo, na última década, foram levadas a cabo algumas experiências que salientam a importância de novas intervenções, face à falta de práticas culturais de cooperação intermunicipal e à complexidade dos serviços públicos (Messina, 2011; Päivärinta, Dertz, Flak, 2007; Palm, Ramsell, 2007).

Na União Europeia, o ordenamento do território é matéria soberana de cada estado. Em Portugal, têm sido, progressivamente, adotadas estratégias que constituam alternativas ao modelo centralista adotado até 1974 (Alves, 2007; Ferrão, 2011; Pato, Pereira, 2013; Portugal, 2011). Atualmente, os municípios têm responsabilidades importantes em termos de planeamento espacial e a prestação de serviços básicos à população foi reforçada ao longo do tempo. Os novos padrões socioeconómicos e de mobilidade alargaram e modificaram as áreas de atuação dos cidadãos, que passam a ter acesso a bens e serviços mais alargados, frequentemente fora da área do seu município de residência. À medida que interdependências cada vez mais complexas tendem a afetar a eficácia e a eficiência de algumas políticas, a questão da intermunicipalidade ganha relevância crescente, podendo ser vista sob duas perspetivas:

na organização da vida das pessoas na lógica multi-escalar; como uma forma de governança territorial, envolvendo a cooperação de diversos atores, onde os municípios assumem um papel âncora (Pereira, 2013 e 2014).

O esquema nacional dos instrumentos de gestão do território tem progressivamente criado instrumentos que permitem, do ponto de vista do ordenamento do território, o planeamento e a programação intermunicipal. Não obstante, são muito escassas as iniciativas de planeamento intermunicipal. Face ao contexto teórico apresentado, uma das áreas-chave para a discussão desta temática é a gestão de serviços públicos, no que diz respeito à programação das necessidades e à eficiência da sua utilização. Nas décadas passadas, a lógica de intervenção foi quase exclusivamente concelhia sem ter em devida conta as dinâmicas socioeconómicas intermunicipais já existentes, decorrentes de dinâmicas como a metropolitanização, tendo como resultado, muitas vezes, situações de sobre ou subequipamento. Na sequência desta reflexão, e da constatação de que a construção de equipamentos públicos de apoio a atividades de desporto foi, nas últimas décadas, uma das prioridades dos municípios, muitas vezes suportada por fundos comunitários, mas exigindo também um esforço financeiro significativo, surgiu o projeto ASSIM - Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale, que tem como o objeto conhecer e sistematizar a situação existente dos equipamentos desportivos municipais e avaliar o seu potencial de futura gestão intermunicipal na Região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT). A opção pelo estudo de equipamentos desportivos deveu-se ao facto de serem estruturas que todos os municípios possuem, que movimentam um número muito elevado de pessoas, e para as quais existem normas e indicadores de programação estabelecidos pela administração central para os municípios, que orientaram a sua construção desde a década de setenta do século XX (GEPAT, 1990; DGOTDU, 2003). Estas normas, embora estabeleçam parâmetros que, à luz da realidade de hoje, carecem de revisão (Almeida, Reis, 2015) continuam a fornecer um quadro de referência importante e uma base de reflexão sobre que critérios devem presidir à construção de novos equipamentos desportivos. No que fiz respeito à informação disponível, apesar da existência de um projeto do IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude para a construção de uma base de dados nacional, não está ainda disponível informação sistematizada, que permita uma análise fiável. Esta comunicação apresenta alguns resultados da recolha de informação, que parte do pressuposto da necessidade de recolher e sistematizar informação numa base de dados e de analisar a situação e utilização atual, para poder refletir sobre estratégias de gestão e ordenamento futuras.

2 ASSIM: OBJETIVOS E METODOLOGIA

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, todos os municípios dispõem hoje de infraestruturas desportivas públicas. No entanto, não existe informação sistematizada que permita conhecer a tipologia de equipamentos, número, capacidade e uso, bem como a relação entre procura e oferta instalada. Neste sentido, é fundamental incentivar processos que visem a partilha e o cruzamento de dados de apoio à tomada de decisão, quer para a gestão atual, quer para futuros investimentos municipais; e potenciar a gestão partilhada e sustentável dos recursos e equipamentos existentes entre municípios contíguos ou com fortes interdependências.

O projeto ASSIM foi concebido juntamente com três parceiros institucionais (CCDRLVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo, Municípios e IPDJ) e tendo como ponto de partida duas premissas: 1) É imperativo estudar as dinâmicas intermunicipais como parte integrante das políticas de ordenamento; 2) Para cumprir a primeira premissa é necessário dispor de dados sistemáticos e rigorosos sobre a realidade atual, com base nos exemplos existentes; 3) As instalações desportivas, ao contrário da educação ou da saúde, não são consideradas necessidades básicas, mas são uma parte importante das competências municipais relativas à promoção da qualidade de vida e saúde. Estas premissas levaram a um estudo exploratório (realizado em 2016/17), compreendendo quatro municípios da Área Metropolitana de Lisboa (Amadora, Loures, Odivelas e Vila Franca de Xira), escolhidos por serem adjacentes, pelas suas dimensões e sua intensa atividade em instalações esportivas e eventos intermunicipais (Ramalhe et al, 2017). A análise qualitativa, feita com o apoio do pessoal técnico municipal e da CCDRLVT, resultou numa proposta metodológica para o inventário de instalações desportivas, de acordo com os seguintes critérios: propriedade e gestão municipal; potencial para utilização intermunicipal. As tipologias selecionadas para o estudo exploratório foram, conforme definido na legislação: 1) Equipamentos de ar livre (grandes campos de jogos, pequenos campos de jogos, piscinas, pistas de atletismo); 2) Equipamentos cobertos (pavilhões, piscinas); 3) Equipamentos especializados. Das 121 instalações identificadas, cada município escolheu dois (um pavilhão e uma piscina) para uma análise mais aprofundada sobre a caracterização dos utentes e sobre eventos de caráter intermunicipal.

Em 2018, no âmbito de um trabalho de estágio realizado por dois alunos de Geografia e Planeamento Regional no CICS.Nova, foi dada continuidade ao trabalho, em duas vertentes: alargar a pesquisa a todos os municípios da LVT, construindo uma base de dados comum de equipamentos (usando como critério de classificação as tipologias definidas no Decreto-Lei n.º 141/2009, de 19 de junho), recolhida na informação oficial disponível nos *sites* das câmaras municipais; realizar inquéritos em três eventos realizados nos equipamentos selecionados anteriormente. Foi decidido, nesta fase, não considerar o concelho de Lisboa, pela complexidade e diversidade existente, em termos de modelos de gestão dos equipamentos. Em seguida, serão apresentados e analisados os primeiros resultados deste levantamento, que será, futuramente, validado e discutido com as várias câmaras municipais.

3 ASSIM: RESULTADOS E DISCUSSÃO

O levantamento efetuado revelou a existência de uma vasta rede de equipamentos nesta região, com destaque para os equipamentos municipais de proximidade (Quadro 1), designadamente os “Pequenos campos de jogos, campos poque constituem 47% dos equipamentos existentes (141 equipamentos do total de 488). Trata-se, sobretudo, de espaços ao ar livre para prática de modalidades de equipa (futsal, basquete), muitas vezes localizados em áreas residenciais (ex. Polidesportivo Municipal da Quinta da Medideira, no Seixal), constituindo espaços para a prática desportiva formal ou informal, a uma escala local. Por vezes, estão integrados em zonas verdes do município (ex. Polidesportivo do Parque Verde da Várzea, em Torres Vedras). As suas condições podem variar: tanto poderá ser simplesmente de um espaço cimentado vedado, como um campo mais infraestruturado, com relva sintética e bancadas.

Um outro aspeto relevante é o facto de o levantamento confirmar que a maior parte dos municípios da região possui, no âmbito dos seus encargos de gestão municipal, um grande campo de jogos, uma piscina e um pavilhão. As exceções serão objeto de estudo futuro, sobretudo para compreender se esta ausência resulta da existência de outras valências (como a existência de equipamentos privados, pertencentes a clubes locais, por exemplo) ou da existência de uma dinâmica intermunicipal que leve os municípios a outros concelhos para a prática de determinadas modalidades.

Os grandes campos de jogos destinam-se, habitualmente ao futebol de onze, podendo albergar outras modalidades, como o rãguebi (ex. Estádio Municipal do Cartaxo). Já os pavilhões são reservados a modalidades de interior, e abrangem normalmente uma variedade

maior de atividades cujas regras permitem a sua prática nos campos existentes (ex. andebol, basquetebol, ginástica, karaté, patinagem artística, etc.).

Quadro 1: Equipamentos desportivos municipais na LVT

Tipo de equipamento	N.º
Grandes campos de jogos	74
Pista de Atletismo	7
Pavilhão desportivo e sala de desporto polivalente	141
Pequenos campos de jogos, campos polidesportivos, piscinas, campos de ténis e ringues de patinagem, ao ar livre ou com simples cobertura (total)	229
Piscina	85
Campo de ténis	30
Ciclovía / pista de corta mato	1
Instalações desportivas especializadas ou monodisciplinares	6
Total	488

Outros equipamentos, como os campos de ténis, as pistas de atletismo, e as instalações especializadas ou monodisciplinares (como por exemplo o Campo de Basebol, em Abrantes, a Pista de Ciclismo, em Alpiarça, ou o Centro de Alto rendimento para o Badminton, nas Caldas da Rainha) revelam investimentos em equipamentos municipais que apostam em modalidades específicas e diferentes das mais habituais, como o futebol ou a natação. Nota-se uma tendência para localizar este tipo de equipamentos fora dos grandes centros metropolitanos, criando polos desportivos especializados, eventualmente nichos de desenvolvimento desportivo local.

A distribuição espacial dos equipamentos (Figuras 1 e 2) permite compreender a repartição dos equipamentos na LVT. É perceptível uma maior densificação nos municípios da área metropolitana de Lisboa, que são também os municípios mais populosos, mas também em municípios localizados noutras áreas, que revelam um investimento municipal revelante em equipamentos desportivos. É o caso de Benavente, com 30 equipamentos (2 campos de ténis, 5 grandes campos, 13 pequenos campos, 9 pavilhões e 1 piscina), de Ferreira do Zêzere, com 15, e de Almeirim e Salvaterra de Magos com 14.

No polo oposto, há municípios onde o número de equipamentos das tipologias identificadas é mais reduzido (ex. Ourém, com um pavilhão, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral Santarém com dois equipamentos). Estas situações podem não significar a inexistência de equipamentos, mas situações onde (eventualmente com colaboração ou o apoio dos municípios) outras instituições (clubes, associações, escolas) asseguram a cobertura de equipamentos. São situações interessantes como foco de estudo para avaliar a pertinência da colmatção destas faltas com novos equipamentos, mas também para compreender a eventual existência de dinâmicas intermunicipais, ou a necessidade da sua promoção. Há ainda que referir que, em muitos dos municípios, há um conjunto de equipamentos que é muito frequente encontrar: piscina, pavilhão, campos de jogos. Parece, pois, ter havido uma preocupação de equipar cada município com um “pacote mínimo” de equipamentos desportivos de gestão municipal.

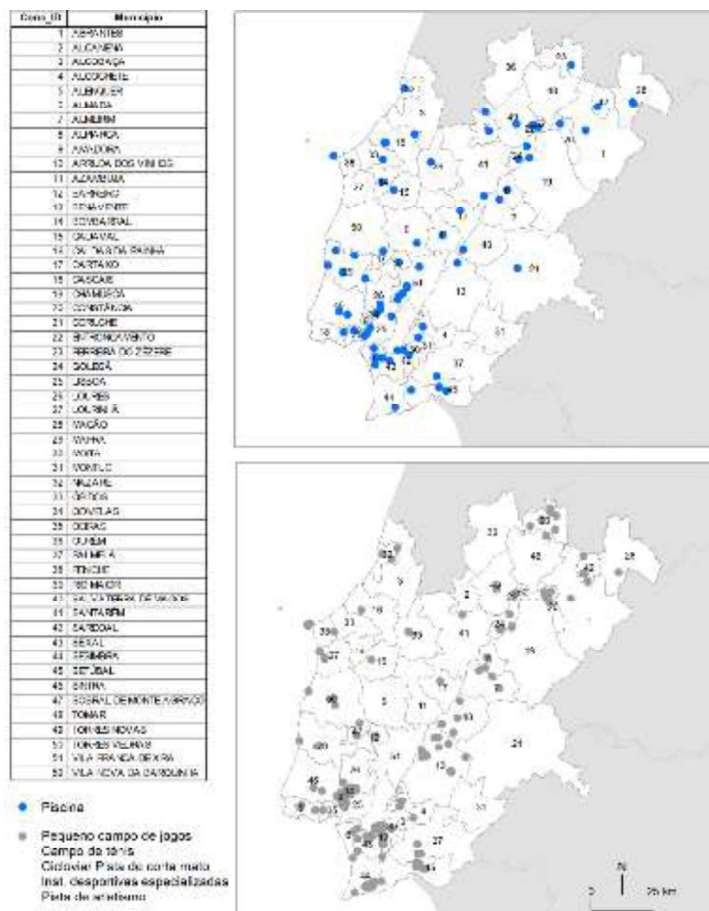


Figura 1: Distribuição dos equipamentos desportivos municipais, por concelho: piscinas, pequenos campos de jogos e campos de ténis.

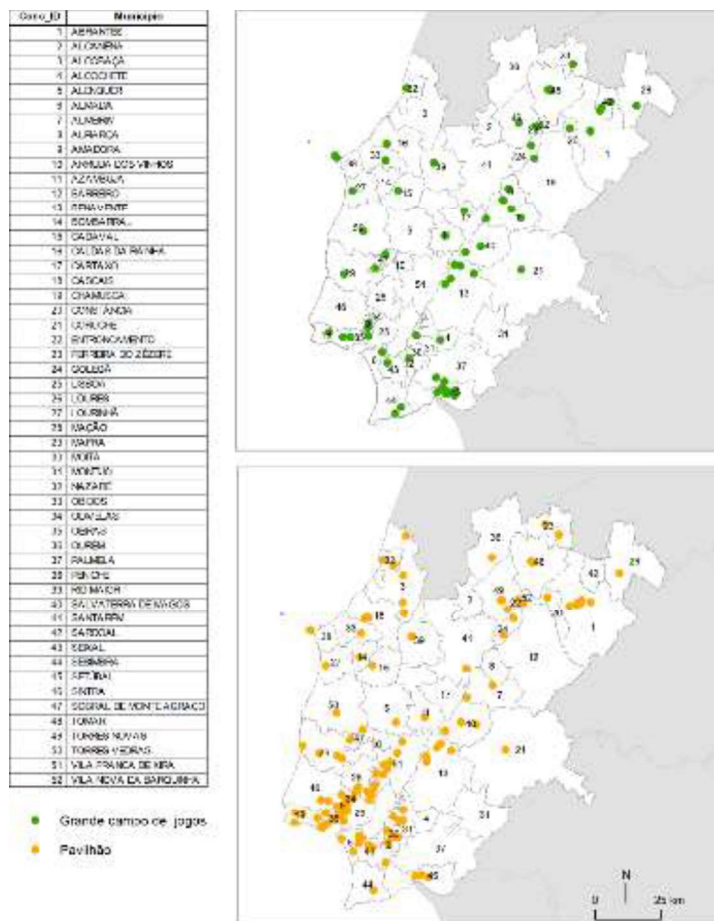


Figura 2: Distribuição dos equipamentos desportivos municipais, por concelho: grandes campos de jogos e pavilhões.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida para os dados e a reflexão aqui apresentados foi a constatação de que para discutir o tema da intermunicipalidade e para debater futuras estratégias de ordenamento do território os equipamentos desportivos de gestão municipal são um tema relevante. Embora não sejam equipamentos básicos, como os de saúde e educação, fazem parte das competências das câmaras municipais no que diz respeito à promoção da qualidade de vida dos seus cidadãos.

Para avançar com o debate, face às lacunas de informação sistematizada identificadas - falta de conhecimento de cada município sobre a realidade dos municípios limítrofes, falta de informação harmonizada e sistematizada sobre as instalações desportivas existentes - e à necessidade de criar instrumentos que assentem num conhecimento mais eficaz e sofisticado, que permita contribuir para a constituição de territórios em rede, o projeto ASSIM realizou um levantamento que permitiu construir um Sistema de Informação Geográfica com toda a informação sistematizada para os municípios da região. Os resultados revelam uma cobertura alargada, embora não heterogénea, da região de Lisboa e Vale do Tejo com equipamentos desportivos de gestão municipal.

Embora a legislação nacional e as orientações da EU promovam a existência políticas de ordenamento intermunicipais, e exista uma série de experiências recentes neste campo, em Portugal são muito poucos os casos em que os municípios optam por se associar para, numa lógica de rede, criar instrumentos com eficácia legal para a programação e gestão dos seus territórios. Embora ainda numa fase inicial, cremos que o projeto ASSIM revela, no tema dos equipamentos desportivos, um potencial de reflexão que nos permite afirmar que é indispensável olhar para os territórios a escalas supramunicipais, quer para compreender a atual situação quer para equacionar futuras expansões ou modelos de gestão da rede existente.

REFERENCIAS

Almeida, Lara; Reis, Júlia (2015), "Avaliação de equipamentos desportivos. Uma reflexão sobre o quadro normativo de programação de equipamentos", In Roxo, Maria José (coord.) : Valores da Geografia. Atas do X Congresso da Geografia Portuguesa, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos.

Alves, Rui (2007), Políticas de Planeamento e ordenamento do Território no Estado Português, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Ansell, C.; Gash, A. (2008), "Collaborative Governance in Theory and Practice", In Journal of Public Administration Research and Theory, v.18, n. 4, pp. 543-571.

Bel, G.; Fageda, X., (2006). Between privatisation and inter-municipal cooperation: small municipalities, scale economy and transaction costs. Urban Public Economic Review 2006, pp- 13-31.

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

Citroni, Giulio; Lippi, Andrea; Profeti, Stefania (2013), "Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures", In Local Government Studies, Vol. 39 (2), pp. 208-234.

DGOTDU (2002), Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos, Lisboa, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano Lisboa.

- Fermisson, J. (2012), "O Atual Modelo de Programação de Equipamentos Coletivos e as suas Limitações: Desafios e Orientações para uma Nova Abordagem", In Encontro Anual da Ad Urbem 2012, Lisboa, Ad Urbem.
- Ferrão, João (2011), O ordenamento do território como política pública, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- GEPAT (1990), Normas para a Programação de Equipamentos Coletivos – Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território - GEPAT.
- Kuhlmann, S. (2010), "Between the state and the market: assessing impacts of local government reforms in Western Europe", In Lex Localis - Journal of Local Self-Government, Vol. 8 (1), pp 1-21.
- Kuhlmann, S. (2008), "Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France", In Public Management Review, Vol. 10 (5), pp. 573-596.
- Hulst, R.; Van Montfort, A. (eds.) (2007), Inter-municipal cooperation in Europe, Dordrecht, Springer.
- Messina, Patrizia (2011), "Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience", In Eastern Journal of European Studies, Vol. 2 (1), pp. 111-128.
- Päivärinta, Tero; Dertz, Willy; Flak, Leif Skiftenes (2007), "Issues of Adopting Benefits Management Practices of IT Investments in Municipalities: A Delphi Study in Norway", In Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences, pp. 1530-1605.
- Palm, Jenny; Ramsell, Elina (2007), "Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden", In Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 15 (4), pp. 173-182.
- Pato, Isabel; Pereira, Margarida (2013), "Segregação territorial, conhecimento estatístico e governação urbana. Leitura foucaultiana dos casos de França e de Portugal", In Cadernos Metr pole, Brasil, EDUC, Editora da Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo, pp. 77-97.
- Pereira, Margarida (2013), "Da governança   governança territorial colaborativa, uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional." In DRd - Desenvolvimento Regional em debate, Ano 3, n. 2, pp. 52-65.
- Pereira, Margarida (2014), "Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s)." In DRd - Desenvolvimento Regional em debate, Vol. 4, n. 2, pp. 40-20
- Portugal, Vera Lúcia Alves (2011), Cooperar para a inclusão uma estratégia intermunicipal de equipamentos colectivos, Disserta o para a obten o do Grau de Mestre em Gestão Urbanística, Lisboa, FAUTL.
- Ramalhete, F., Santos, T., Brito, S., Lopes, J.C., Pedregosa, V., Morgado, M.J., Pereira, M. (2017), "ASSIM – Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale: estudo exploratório. 2017", In XI Congresso da Geografia Portuguesa, Novembro, pp. 81-84.
- Saout, Rémy de (dir.) (1997), L'intercommunalit , logiques nationales et enjeux locaux, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Torring, J. (2005), "Governance Network Theory: towards a second generation", In European Political Science, V4, pp. 305-315.