

LEGISLATIVO E COMISSÃO DE ESPORTE: ATORES E PROPOSIÇÕES NO ESTADO DE SÃO PAULO

Edmilson Santos dos Santos¹

Maria José Carvalho²

Vilde Gomes de Menezes³

Helga do Nascimento de Almeida¹

¹Universidade Federal do Vale do São Francisco

²Universidade do Porto/Portugal

³Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Os estudos legislativos são pouco comuns na análise de políticas públicas de esporte no Brasil. No entanto, eles são determinantes para compreendermos as políticas de Estado. Diante deste cenário, o presente estudo teve dois objetivos centrais à análise da Comissão Permanente de Assuntos Desportivos (CAD) da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) da 18ª Legislatura, de 2015 a 2018: verificar se as condições institucionais, quanto as características de seus membros, previstas pela teoria informacional, estão dadas e realizar uma radiografia da produção legiferante. As informações foram obtidas diretamente no site da ALESP: especialização de seus membros, composição partidária, rotatividade e produção legislativa. O número reduzido de membros com expertises esportivas na ALESP e na CAD e a pequena produção de políticas públicas por parte da comissão são evidências de que as condições informacionais não estão postas nesta realidade e dificultam a participação do poder legislativo na implementação de políticas públicas de esporte.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Esporte. Estudos Legislativos.

LEGISLATIVE AND SPORTS COMMITTEE: ACTORS AND PROPOSITIONS IN THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

Legislative studies are unusual in the analysis of public sports policies in Brazil. However, they are crucial to our understanding of state policies. Faced with this scenario, the present study had two central objectives for the 18th Legislature of the Permanent Committee on Sports Affairs (DAC) in the Legislative Assembly of São Paulo (ALESP), from 2015 to 2018: to verify whether the institutional regarding the characteristics of its members, foreseen by the informational theory, are given and to perform an X-ray of the legislative production. The information was obtained directly from the ALESP website: specialization of its members, party composition, turnover and legislative production. The small number of members with sports expertise in ALESP and DAC and the small production of public policies by the committees are evidence that the informational conditions are not set in this reality and hinder the participation of the legislative power in the implementation of public sports policies.

Keywords: Public Policies. Sport. Legislative studies. Legislative and sports committee: actors and propositions in the State of São Paulo.

INTRODUÇÃO

O Estado de São Paulo, uma das 27 Unidades da Federação (UF) brasileira, representa a face concentradora do desenvolvimento econômico do Brasil segundo os dados econômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>). A riqueza produzida pelo estado representou, em 2017, 32% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. De 2015 a 2018, o Governo Estadual arrecadou, na média, 23,44% do total de receita corrente das UFs. Esses dados são números importantes que indicam capacidade diferenciada à produção de políticas públicas por parte do governo estadual por conta de sua capacidade fiscal.

Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf), dão conta que, do ponto de vista esportivo, o desempenho do Governo do Estado de São Paulo é potente, apesar de ocupar a segunda posição no *ranking* nacional. A primeira colocação está com o Governo do Estado da Bahia que investiu, nos últimos cinco anos (dados nominais), R\$ 1 trilhão em políticas de esporte. O estado de São Paulo, no mesmo período, investiu R\$ 571 milhões. Comparativamente, os investimentos do estado no esporte são superiores aqueles realizados por duas regiões do Brasil, Sul (com três estados) e Norte (com sete estados), e representa 12,95% do gasto total dos estados. Portanto, há espaço orçamentário à participação do legislativo na garantia ou ampliação do direito ao esporte.

A engenharia federalista (a forma como se distribuem funções e arrecadação fiscal entre os entes federados) não imputou responsabilidades às UFs à efetivação do direito ao esporte (SANTOS; FREITAS, 2015) e nem regulamentou, nos termos do Art. 23 da Constituição Federal do Brasil (CF/88), norma quanto à cooperação. A Constituição Estadual de São Paulo de 1989 (CE/89) também não imputou responsabilidades financeiras ao poder executivo, como percentual mínimo de investimento.

No entanto, a CF/88 instrumentalizou o legislativo dos estados a participarem da materialização do direito esporte. O Art. 24 Inciso IX da CF/88 coloca o poder legislativo, de forma concorrencial com os outros entes federados, como um operador do direito através da produção de normas que garantam políticas públicas de esporte. Portanto, o legislativo cumpre papel importante na oferta de políticas de esporte.

Esse aspecto tem sido muito pouco explorado entre os estudiosos de políticas públicas de esporte no Brasil, mais propensos a analisarem o comportamento do poder executivo. O poder legislativo é peça fundamental desta engrenagem. Diversos estudos têm sido realizados no Brasil e fim de compreender essa relação, seus termos, eficácia e limitações (ROCHA; COSTA, 2012). No âmbito das análises de políticas públicas de esporte, as análises sobre processo legislativo ainda são pequenas em número.

Dois trabalhos se destacam, um na esfera municipal e outro na federal, sobre o comportamento do legislativo em matéria esportiva. Silva (2013) analisou o comportamento dos parlamentares do Município do Rio de Janeiro ligados à bancada da bola. Na esfera federal, Mendes (2017) analisou o comportamento da Frente Parlamentar do Esporte na Câmara dos Deputados e na Comissão de Esporte. Ou seja, nas três esferas da federação essa é uma agenda que precisa ser escrutinada de forma a conhecermos mais qualificadamente a relação entre o poder legislativo e a oferta de políticas públicas de esporte no Brasil. Agenda aqui é compreendida como o conjunto de assuntos que são reconhecidos pelo poder público (executivo, legislativo ou judiciário) como um problema que requer sua participação no seu equacionamento (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Considerando o início das proposições legislativas, é nas comissões que os projetos de lei, de maneira geral, são depositados para serem analisados e discutidos. No Estado de São Paulo, a comissão que recebe os projetos esportivos é a Comissão Permanente para Assuntos Desportivos (CAD). É uma comissão exclusiva formada por 11 membros efetivos e igual número de suplentes. No Brasil, só duas assembleias legislativas têm esse formato exclusivo, São Paulo e Paraná. Ou seja, eles permitem a discussão e o aprimoramento do trabalho legislativo de forma exclusiva, sem necessidade de a agenda competir com outras áreas, como educação e cultura, por exemplo. A CAD é uma comissão com especialização de agenda.

Uma das teorias criadas para explicar o comportamento do legislativo na produção legislativa é a informacional. Ela parte da premissa de que deputados vão para comissões que melhor absorvem sua expertise de forma a qualificar o trabalho legislativo e promover ganhos eleitorais (NASCIMENTO, 2012). A principal característica do modelo é que legisladores com expertise podem evitar que as decisões sejam racionalmente ignorantes (PARO, 2014). As incertezas devem ser superadas com informações qualificadas sobre as matérias. Esse modelo pressupõe ganhos de informação no processo de elaboração das normas.

Müller (2011) ressalta que a baixa especialização do legislativo fortalece a participação do poder executivo na elaboração das políticas. Alguns trabalhos têm sido produzidos buscando testar esse e os outros modelos (distributivo e partidário), mesmo considerando as dificuldades teóricas e metodológicas associadas ao contexto político de origem, os Estados Unidos.

O modelo informacional parte do princípio de que há uma dificuldade do plenário das casas legislativa, por conta do número de componentes e do tempo à tomada de decisão, de aprofundarem discussões sobre determinados temas por existirem *gap* informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Esse *gap* seria equacionado de forma razoável se nas comissões os projetos pudessem ser discutidos de forma mais detalhada por especialistas, diminuído assim os riscos e as incertezas (ZAMPIERI, 2013; CÔRTEZ, 2010).

Diante deste cenário, o presente estudo, de forma descritiva, buscou compreender melhor essa realidade a partir de dois objetivos centrais:

- (1) Verificar se as condições institucionais, quanto à expertise, previstas pela teoria informacional, estão dadas na Comissão Permanente de Assuntos Desportivos da Assembleia Legislativa de São Paulo para a 18ª Legislatura.
- (2) Realizar uma radiografia da produção legislativa da Comissão Permanente de Assuntos Desportivos da Assembleia Legislativa de São Paulo durante a 18ª Legislatura.

Da comissão

O objetivo da CAD/ALESP está prevista no Art. 30 § 5º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a saber: “À Comissão de Assuntos Desportivos compete opinar sobre proposições e assuntos que digam respeito aos esportes e recreação, bem como sobre a organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins”.

Portanto, a comissão tem como foco de atenção dos legisladores o esporte e a recreação. Essa especialização é uma característica dos trabalhos em comissão, apesar de muitas no Brasil virem acompanhadas de outros temas. Diante de necessidades tão diversas, essa especialização permite que ocorra qualificação do trabalho legislativo de forma a diminuir o déficit informacional (causador de incertezas) no julgamento das matérias. Desta forma, os legisladores poderiam entregar ao plenário da casa legislativa um projeto cujo conteúdo passou por aprimoramentos, facilitando a apreciação da matéria (PARO, 2014; ROCHA; COSTA, 2012).

O regimento interno propõe, no Inciso 2 do Art. 33, votar de forma conclusiva apenas em quatro aspectos: a) declaração de utilidade pública de associações civis; b) denominação de estabelecimentos ou próprios públicos; c) instituição de data comemorativa, ou oficialização de eventos festivos, assim como sua inclusão no calendário turístico; d) decreto legislativo a que se refere o artigo 239 (comunicação de irregularidade do Tribunal de Contas). As outras matérias precisariam seguir o rito normal e chegar até o plenário da casa legislativa.

Como podemos observar, as competências conclusivas se restringem a ações de pouco alcance em termos de políticas públicas. A denominação de estabelecimentos públicos e a instituição de datas comemorativas não são ações que impactam em sua oferta. No entanto, os instrumentos de que a comissão dispõe, como a realização de audiências, por exemplo, permitem a qualificação da discussão e maior interlocução com a sociedade (CÔRTEZ, 2010).

Para que os trabalhos da comissão caminhem na direção de diminuir as incertezas, é necessário que o corpo legislativo possa responder do ponto de vista da expertise (RICCI; LEMOS, 2004). Outro aspecto que precisa ser considerado é que não ocorra alta rotatividade entre os membros, perdendo ganhos de especialização (NASCIMENTO, 2012).

Há problemas que podem impactar negativamente os trabalhos da comissão. Para que ela possa servir como base para as avaliações do plenário da casa, além das expertises de seus membros, ela precisa responder do ponto de vista da composição de forças e da ideologia no plenário. Essa representatividade transmitiria confiança no resultado do trabalho que não destoaria das preferências observadas no conjunto da casa legislativa (ZAMPIERI, 2013; PARO, 2014). Ideologias podem impactar na forma como as expertises percebem um determinado fenômeno.

Por outro lado, as preferências, via de regra, precisam estar próximas aos interesses do executivo (ROCHA; COSTA, 2012). Caso contrário, há instrumentos de veto que dificultam, quando não impedem, a tramitação da matéria. No entanto, para evitar embates desnecessários e derrotas, o governo costuma antecipar ações de forma a avaliar o impacto e o humor da casa legislativa (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Apesar de, neste trabalho, não estarmos nos propondo a testar os modelos teóricos construídos para analisar o resultado da produção legislativa, torna-se importante sinalizá-los à medida que pretendemos verificar as condições de possibilidades de a CAD estar organizada de forma a possibilitar ganhos informacionais. Cabe ressaltar que há um conjunto de críticas construídas pela literatura especializada que dificulta a apreciação dos resultados da produção legislativa a partir dos modelos distributivo, partidário e informacional (NASCIMENTO, 2012; RICCI; LEMOS, 2004).

De forma resumida, a teoria distributiva explica o resultado dos trabalhos legislativos com base na maximização eleitoral, distribuindo ganhos localizados (*pork barrel*) para seus eleitores visando a reeleição (ZAMPIERI, 2013). O interesse do legislador é privilegiar sua base eleitoral.

Na teoria partidária, o comportamento dos atores estaria subordinado aos interesses do partido, sobretudo do majoritário (PARO, 2014; CÔRTEZ, 2010). Isso tem a ver com as prerrogativas que a própria constituição de 88 deu à liderança partidária dentro do legislativo. O que faz com que as taxas de disciplina partidária sejam altíssimas no Brasil (NASCIMENTO, 2012). Na teoria informacional, o principal objetivo da comissão é garantir maior qualidade das proposições (NASCIMENTO, 2012). Para isso, necessita de agentes com expertise na área esportiva. Expertise aqui entendida como formação (em educação física ou gestão do esporte), experiência profissional (ex-atleta ou dirigente esportivo, por exemplo) ou político, ter tido experiência com a gestão pública do esporte.

Importante salientar, que nenhuma das teorias responde sozinha de forma adequada às características das comissões brasileiras (NASCIMENTO, 2012). No entanto, alguns trabalhos têm ajustado suas hipóteses para verificar o impacto da teoria informacional no trabalho das comissões (MÜLLER, 2011; RICCI; LEMOS, 2004).

METODOLOGIA

A identificação de determinadas condições à aplicação da teoria informacional exige a avaliação das seguintes variáveis: (a) membros especializados (RICCI; LEMOS, 2004); (b) comissão heterogênea (partidos e ideologia) (ZAMPIERI, 2013); (c) baixa rotatividade dos membros (NASCIMENTO, 2012). E, adicionalmente, o reconhecimento de déficits em termos de implementação de políticas públicas.

A produção legislativa permite identificar a existência de agenda de cunho informacional, oportunizando análise de proposições que impactem a política pública de esporte e a realização de audiências ou seminários (CÔRTEZ, 2010). Os critérios à classificação da produção legislativa são aqueles utilizados pela ALESP-SP: requerimentos, moções, projetos de lei e audiências.

Especialização: a especialização dos legisladores foi aferida com base em três critérios: formação em educação física (E1), experiência profissional com o esporte no setor privado, podendo ser atleta, técnico e dirigente (E2), e gestão do esporte no setor público (E3). Essas informações foram capturadas junto a biografia dos parlamentares no site da ALESP-SP.

Composição política: considerando o grande número de partidos, aglutinamos essa análise com base na coalizão de governo [excluindo apenas o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)], de oposição e partidos de centro e centro-direita e de esquerda. Foram considerados como partidos de esquerda o PT, PC do B, PSOL, PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PSB (Partido Socialista Brasileiro).

Tempo de permanência: permanência dos membros na comissão durante a legislatura

Levando em consideração que a composição das comissões é para um mandato bianual, os dados também foram organizados a incorporar essa característica, biênio 2015/2016 e biênio 2017/2018.

Foram eleitos em 2014, para a ALESP, 94 deputados para a 18ª Legislatura (L1). No entanto, durante o período, 118 deputados tiveram assentos na assembleia. Portanto, 24 suplentes assumiram mandato. Faremos a análise considerando essas duas realidades: L1, eleitos; L2, os suplentes.

Os dados foram capturados diretamente no site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo entre os dias 12 e 23 de janeiro de 2020. Eles foram categorizados de forma a contemplar os critérios aqui estabelecidos e aplicados em planilha de dados (Excel). Utilizou-se a estatística descritiva (médias e percentuais) para análise dos dados.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Especialização

Dentro do L1, encontramos apenas três deputados (3,19%) com algum perfil na área esportiva. O Deputado Rogério Nogueira foi atleta de motocross e de supercross (E2), participando de competições internacionais. O Deputado Luiz Fernando T. Ferreira foi dirigente esportivo do São Bernardo Futebol Clube (E2). Além de conseguir levar sua equipe para a elite do futebol de São Paulo, criou o Projeto Tigrinho, que atendeu mais de 10,5 mil crianças. O Deputado Roque Barbieri é formado em Educação Física, apesar de nunca ter atuado (E1). Sua segunda formação é Direito.

Encontramos, dentre aqueles que assumiram como suplentes (L2), dois deputados com alguma *expertise*. O Deputado Marco Aurélio Cunha foi dirigente esportivo de cinco clubes brasileiros: Coritiba FC, Santos FC, Figueirense Futebol Clube, Avaí Futebol Clube, e São Paulo Futebol Clube (E2). O Deputado Gustavo Petta foi Secretário de Esportes e Lazer do Município de Campinas (E3).

Dentre os cinco deputados com expertises na área esportiva que assumiram cadeira na legislatura, três deputados pertencem ao E2, 1 ao E1 e 1 ao E3. A maior parte dos deputados está associada ao esporte de elite, portanto considera-se, o que é razoável, que seus interesses estejam associados a essa *expertise*. A experiência com a gestão de políticas públicas (E3) é a que melhor se ajusta para pensar o esporte num espectro mais amplo em termos de políticas públicas. A gestão da política de esporte no setor público pode produzir constrangimentos ao apoio de apenas uma manifestação esportiva.

Entre os eleitos, o percentual de *expertise* foi de 3,19% (3). Quando incorporados os suplentes, houve um pequeno ganho, 4,24% (5). Ou seja, os suplentes ampliaram a participação de deputados com *expertise* na ALESP. Essa realidade não permite afirmar que foi eleito um quadro amplo e diversificado de profissionais com aderência à agenda esportiva. Isto posto, independente da trajetória política dos deputados nas comissões, a 18ª Legislatura não apresentou quadros suficientes para assumir as 11 cadeiras da CAD/SP com especialistas.

No primeiro biênio de gestão da CAD 2015/2016, havia apenas um integrante com *expertise* no esporte, Deputado Luiz Fernando T. Ferreira. No biênio seguinte, não havia representante da temática esportiva dentro da comissão. Ou seja, quando eleitos, os deputados precisam ser indicados à comissão de esporte e essa indicação, como percebemos, não está associada à *expertise* para o caso aqui analisado.

No entanto, precisamos considerar que eles podem ter preterido essa comissão ou não conseguiram a indicação das lideranças de seus partidos. A eleição de um deputado com *expertise* não é suficiente para garantir participação em qualquer comissão.

Em termos mais amplos, há duas barreiras para que a *expertise* possa se fazer representar na comissão. A primeira diz respeito à arena eleitoral. O postulante ao cargo de deputado precisa obter sucesso eleitoral. A segunda, conseguir ser indicado pelo partido à comissão de sua preferência.

Heterogeneidade (partidária e ideológica)

Outro aspecto relevante para que a comissão possa refletir o embate em torno das ideias é a composição partidária. Partidos de esquerda estão mais propensos a distribuir políticas sociais, dentre elas está a prática esportiva, e partidos de direita menos propensos (consideram que o mercado é um alocador mais eficiente) (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Essa designação, por si só, não equaciona a questão da composição política na CAD. Fora as fragilidades identitárias dos partidos no Brasil, há outro aspecto importante a ser considerado, que é a formação de coalizões de governo.

São Paulo é governado por um partido de tendência liberal (PSDB), portanto situado à direita do espectro político aqui proposto. O partido que compôs a chapa com o PSDB é o PSB, partido de esquerda. A gestão obteve amplo apoio na ALESP. A oposição, que conta com apenas três partidos de esquerda (PT, PC do B e PSOL), representa apenas 18,09% (17) das cadeiras da assembleia legislativa. Portanto, eles não têm força política para imprimirem uma agenda que associe o esporte como um direito de todos.

No primeiro biênio, a oposição (de esquerda) detinha apenas dois assentos na CAD. Se agregarmos o deputado do PSB, pertencente à coalizão governista, esse grupo teria 27,27% das cadeiras. Esse cenário apresenta limitações para enfrentar o grupo posição majoritário na assembleia legislativa. O único membro efetivo do primeiro biênio, Deputado Luiz Fernando T. Ferreira (P2), pertence ao partido oposicionista, PT.

Seguindo o mesmo critério, o segundo biênio incorpora um deputado do campo da esquerda, Deputado Raul Marcelo do PSOL. Com quatro membros de esquerda (três de oposição e um da base do governo), a comissão não foi capaz de, em tese, pressionar pela ampliação do gasto público nesta área.

Considerando a maioria governista na comissão nos dois biênios, uma das formas de contornar esse debate seria o integrante da esquerda (PSB) governista imprimir outra agenda. No entanto, não há especialistas no partido capaz de garantir ganhos informacionais e ele não ocupou o cargo de presidente da comissão no período. O poder de agenda do presidente da comissão pode facilitar certas agendas.

A CAD, responsável pela avaliação dos projetos esportivos da ALESP, nos dois biênios foi formada por maioria governista e de perfil ideológico à direita, portanto, com dificuldades de imprimir uma pauta, em tese, na direção de ampliação dos direitos por meio da atuação do poder público. Ou seja, quando se pensa na oferta do direito via casas legislativas, nos termos colocados pela CF/88, é preciso levar em consideração alguns aspectos à análise da produção legiferante. A aprovação de normas não é um ato de vontade do proponente e nem uma condição importante pelo Art. 217 da CF/88. Cabe ressaltar que essas dificuldades podem ser contornadas mediante negociações, que caracterizam a natureza dos trabalhos nas casas legislativas.

Rotatividade

A rotatividade na 18ª Legislatura da CAD foi pequena, apenas 33%. Ou seja, sua composição foi capaz de garantir um núcleo importante como memória dos trabalhos e expertise acumulada. No entanto, a composição manteve a base governista e de um biênio para outro a comissão perdeu seu único deputado com *expertise*, Deputado Luiz Fernando T. Ferreira (P2).

Considerando que a substituição do membro com expertise se deu dentro do mesmo partido e de oposição, é pouco provável que essa alteração possa ser endereçada a uma falta de confiança do grupo majoritário do partido. A hipótese razoável é que o deputado possa ter buscado espaço em outra comissão com ganhos mais significativos à sua carreira política.

Ou seja, a rotatividade dos membros da comissão, que pode afetar o trabalho, é outra variável que precisamos considerar quando queremos compreender o trabalho legislativo. Com a rotatividade, há perda de expertise da própria comissão. Na teoria informacional, a regra *seniority* aponta que, quanto mais tempo o parlamentar permanece na comissão, mais expertise ele acumula (MULLER; MEIRELES, 2014).

Agenda

A análise dos trabalhos da CAD será feita com base na agenda propriamente dita, aquilo que é pautado nas reuniões de trabalho. Na agenda buscamos dimensionar o calendário de trabalhos na ALESP, as reuniões que ocorreram (produtivas), as que não tiveram quórum ou foram canceladas e a comparação entre produtivas e reuniões possíveis, considerando o calendário semanal proposto pela própria comissão no início dos trabalhos legislativos.

A análise da produção será aferida com base na natureza dos trabalhos da comissão: análise de projetos, moções, requerimentos e audiências públicas/seminários. Considerando que a composição da comissão é renovada na metade do mandato, a análise parte, num primeiro momento, de forma a garantir o resultado bienal e, ao fim, os dados consolidados da legislatura.

Como pode ser observado na tabela 1, há uma mudança importante no comportamento da comissão durante os dois períodos. O primeiro período, 2015/2016, foi mais produtivo. Houve maior número de reuniões produtivas, 11, quando comparado com o biênio seguinte, 6. Dois destaques negativos: (1) o percentual de sessões que foram canceladas ou não tiveram quórum durante a 18ª Legislatura, 48,18%; (2) o pequeno número de reuniões da comissão considerando o calendário legislativo, 27,97%.

Tabela 1 - Trabalho legislativo e agenda na Comissão Permanente de Assuntos Desportivos.

Reuniões	Cancelada	Sem quórum	Produtivas	Total	Possíveis
2015/2016					
N	5	7	11	23	58
%	21,74	30,43	47,83	100	18,97
2017/2018					
N	1	3	6	10	60
%	10	30	60	100	10
18ª Legislatura					
N	6	10	17	33	118
%	18,18	30,30	51,52	100	27,97

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 2 mostra o tipo de proposição feita pelos parlamentares. No primeiro biênio houve a apreciação do maior número de projetos de toda a legislatura, 22 (no biênio 2017/2018 foram seis). A menor produtividade no segundo biênio, com relação aos projetos, foi compensada com maior número de moções e requerimentos que não são instrumentos que criam políticas públicas.

Houve uma queda no número de projetos apreciados pela comissão no segundo biênio. Importante salientar que, ao final do segundo biênio, há um problema que é adequar os trabalhos legislativos com a agenda eleitoral dos parlamentares. O último ano costuma ser atípico, pois os deputados dão mais atenção a atividades associadas aos interesses de sua base eleitoral. No último ano houve apenas duas reuniões produtivas.

Desconhecemos os motivos desse número reduzido de reuniões na CAD e se esse comportamento se repete em outras comissões, o que poderia sinalizar o peso da comissão diante de outros temas que podem ser de maior relevância temática ou à reeleição dos parlamentares.

Tabela 2 - Tipo de trabalho legislativo da Comissão Permanente de Assuntos Desportivos.

Agenda	Projeto Lei	Moção	Requerimento	Audiência
2015/2016				
N	22	12	9	0
%	51,16	27,91	20,93	0
2017/2018				
N	5	3	5	1
%	35,71	21,43	35,71	7,14
18ª Legislatura				
N	27	15	14	1
%	47,37	26,32	24,56	1,75

Fonte: Dados da pesquisa.

A moção é uma proposição legislativa em que, como indicada no Art. 154 do Regimento Interno da ALESP, “é sugerida a manifestação da Assembleia sobre determinado assunto, apelando, aplaudindo ou protestando”. É uma propositura que só tem impacto na agenda ao chamar a atenção da comunidade para um determinado assunto ou tema, mas não produz resultados do ponto de vista da efetivação da política pública.

A maior parte das moções, 91,67% (11), é de aplausos em que um personagem ou entidade é enaltecido por serviços prestados ao esporte ou por alguma conquista. Aquelas que indicam conquista de atletas ou clubes absorveram a maior parte das moções, 41,67% (5). As outras abordam diferentes assuntos, aplaudir *fair play* de jogador de futebol durante partida até apoio à Associação Chapecoense de Futebol (por conta da tragédia área, quase toda a equipe e comissão técnica). A única moção de repúdio ficou por conta dos contratos de patrocínio de uma empresa, que tem na composição de seus produtos o amianto, com clubes de futebol no Brasil.

Quanto aos projetos que tramitaram na CAD, a maioria, 66,67% (18), tratou de assuntos de baixo impacto às políticas de esportes. São eles: (a) institui dia de uma determinada modalidade esportiva (8); (b) incluir eventos no calendário esportivo (6); reconhecimento de modalidade esportiva (1); obriga a execução do Hino Estadual em eventos esportivos (1); título de cidade olímpica (1); denominação de parque (1). São agendas simbólicas que não produzem a ampliação da oferta de políticas de esporte à população.

Os outros projetos buscam regulamentar uma determinada ação ou implementar uma política pública. São três os projetos de regulamentação: 1. regulamentação da prática de jogos eletrônicos no estado; 2. regulamentação de procedimentos para matrículas em estabelecimentos que promovem prática esportiva; 3. regulamento procedimentos para participantes de eventos de artes marciais.

Dos projetos que tratam da intervenção do estado, eles são de duas ordens: aquelas que tratam de ações e aquelas que tratam de orçamento. As que tratam de ações foram duas: criação do Circuito Paulista de Vôlei de Praia e do Departamento de Saúde no Esporte no “Conjunto Desportivo Vaz Guimarães”. As orçamentárias buscaram fixar receitas e despesas para o esporte e percentual mínimo de investimento nas políticas de esporte.

As propostas orçamentárias foram proposições do governo, pois são matérias de iniciativa exclusiva do poder executivo. As duas tramitaram em regime de urgência, portanto restringiram (regimentalmente) o tempo de apreciação da matéria, dificultando possíveis ganhos informacionais. As outras duas propostas distribuem benefícios de forma localizada. No primeiro, privilegia as cidades litorâneas de São Paulo. A proponente do projeto foi a Deputada Telma Souza, de Santos (município da região litorânea). No segundo, o Deputado Campos Machado autoriza o governo a criar um departamento de saúde em apenas um equipamento esportivo na cidade de São Paulo. Considerando que a cidade tem 10 milhões de habitantes, não é uma ação que chega a impactar um nicho eleitoral, principalmente por conta do alcance e da impossibilidade de ganhos tipo *pork barrel* (ganhos à base eleitoral) nesse caso.

A maior parte de estudos que analisa as políticas públicas de esporte no Brasil observa o comportamento do poder executivo. Poucos dão atenção às proposituras ou ao contexto de sua produção. Os estudos sobre o legislativo tentam produzir essa conexão entre o resultado dos trabalhos e as variáveis que interferiram neste processo. Nesse sentido, tornam-se fundamentais para melhor compreensão do contexto da operação do direito no ambiente legislativo.

Por outro lado, para se ter uma noção mais abrangente dos trabalhos legislativos, é necessário analisar o que acontece nas arenas eleitoral e legislativa. A arena eleitoral permite compreender o peso da agenda esportiva no processo eleitoral e o desempenho de seus defensores. A condição primeira para que ocorra maior especialização na comissão de esporte é a existência de postulantes ao cargo de legislador.

Ultrapassada essa fase (arena eleitoral) é necessária se voltar para as regras de funcionamento da arena legislativa. Primeiro, compreender o peso do partido majoritário (ou coligação) na composição dos postos-chaves nas comissões permanentes (razões de recrutamento). Ocupar qualquer uma das comissões não é um ato de vontade individual, apesar de ela poder ser contemplada, como observamos aqui nos resultados. Segundo, é que nem todas as comissões têm um mesmo peso. Algumas distribuem maior número de dividendos políticos do que outras (MULLER; MEIRELES, 2014), o que pode tornar certas comissões menos atrativas. Nesse ponto, cabe questionamento sobre quais são os dividendos que uma agenda esportiva pode trazer à carreira política dos deputados, considerando a busca permanente pela reeleição (NASCIMENTO, 2012).

O baixo nível de especialização do legislativo estadual, como bem ressaltou Müller (2011), coloca o poder executivo como o principal operador da política. Diferente do parlamentar, o poder executivo possui uma burocracia especializada e pode dispor de um volume maior de informação para produzir políticas, diminuindo as incertezas. A baixa produção legiferante e o volume de recursos disponibilizados às políticas de esporte pelo poder executivo são indícios de que há preponderância desse sobre o outro.

A complexidade do processo legislativo, seja na arena eleitoral ou na legislativa, não permite respostas simples sobre o papel do poder legislativo na produção legiferante, como propõe a CF/88. A política de Estado, aquela que tem maior permanência no tempo, não é um ato de vontade de algum militante da causa esportiva e nem, no caso esportivo, coloca a agenda como um bem maior (por conta do direito estampado no Art. 217 da CF/88) pairando sobre a política (idealismo ingênuo). Ela é dependente de um conjunto de condicionantes que precisamos conhecer de forma mais sofisticada para cada uma das realidades em que o poder legislativo é chamado a ocupar papel importante na oferta do direito ao esporte, 5.599 arenas legislativas (União: Câmara dos Deputados e Senado Federal; UFs: 26 assembleias legislativas e uma Câmara Distrital; e 5.570 municípios). E sua dependência da arena eleitoral.

CONCLUSÃO

A especialização do trabalho legislativo pressupõe que exista algo que necessite de atenção especial. No Brasil, são apenas duas assembleias legislativas que possuem uma comissão específica para tratar o esporte, a CAD é uma delas. Para que ela cumpra sua função do ponto de vista informacional, é necessário que existam quadros de especialistas para análise das proposituras.

No que diz respeito à especialização de seus membros, precisamos, numa análise mais integral, compreendermos os desafios da arena eleitoral para candidatos que se apresentem com expertise no campo esportivo. Ultrapassada essa fase, entramos nos problemas da arena legislativa. Como podemos observar, ter expertise no campo esportivo não é condição *sine qua non* para participar da CAD. Dos cinco candidatos que tiveram assento na 18ª Legislatura, apenas um assumiu como membro permanente da comissão. Ou seja, há variáveis que interferem para que as expertises sejam ou não absorvidas pelas comissões.

Outro aspecto não menos importante é compreender a baixa produção do processo legiferante. Foram poucos os projetos analisados. Não houve audiências públicas para tratar de um determinado tema importante à implementação das políticas públicas. Há privilégio da agenda simbólica em detrimento da oferta de políticas de acesso ao esporte. O esvaziamento (ou inação) precisa ser compreendido, principalmente diante dos recursos disponíveis à implementação de políticas. Nesse caso, o poder executivo, diante dos recursos investidos, ocupa papel preponderante à oferta de políticas de esporte. Os projetos de lei que exigiram ampliação de aporte de recursos no esporte foram minoritários. O baixo grau de expertise pode ter tido impacto na produção legiferante.

Como podemos observar no trabalho, ao lado do poder executivo, o poder legislativo também precisa ver seu trabalho escrutinado de forma a compreender sua realidade e função, como pretendido aqui, e identificar as variáveis que afetam a produção legiferante. Tarefa essa, que precisa ser empreendida. Nesse caso, os estudos precisam avançar na lógica da *policy analysis*, identificar as variáveis independentes que afetam no resultado da variável dependente, as políticas públicas aprovadas.

Diante do número reduzido de membros com expertises na ALESP, e na CAD, e da pequena produção de políticas públicas por parte da comissão, as condições informacionais não estão postas na realidade aqui descrita. A agenda de investigação precisa avançar no sentido de compreender como e que variáveis restringem a participação do poder legislativo na oferta de políticas de esporte no legislativo estadual.

REFERÊNCIAS

- CÔRTEZ, C.P.G.D.S. Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados em pauta. **E-Legis**, Brasília, v.4, n.4, p.6-28, 2010.
- HOWLET, M.; RAMESH, A.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: IGNACIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p.77-104.
- MENDES, A.D. **A “Bancada da Bola” contra o esporte brasileiro: uma análise da 54ª legislatura**. 2017. 260f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- MÜLLER, G. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados 1991/1994–1995/1999. **Pensamento Plural**, n.8, p.119-142, 2011.
- MOREIRA, F.; MATOS, L. Esporte, arte e lazer em Belém como direito a cidade. V seminário nacional de políticas públicas em esporte e lazer. **Anais... IV SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPORTE E LAZER**. p.11, Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004.
- MULLER, G.; MEIRELES, F. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010). **Anais ... IX ENCONTRO DA ABCP**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/que-importa-recrutamento-para-comissoes-permanentes-partidos.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- NASCIMENTO, E.O. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v.21, n.2, p.61-72, 2012.
- PARO, J.P. Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. **E-legis**, Brasília, v.15, p.28-45, 2014.
- RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e solicitações eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.19, n.55, p.07-129, 2004.
- ROCHA, M.M.; COSTA, A. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, São Paulo, v.18, n.2, p.278-308, 2012.
- SANTOS, E.S.; FREITAS, A.L.F. O direito ao desporto. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v.9, n.30, p.139-157, 2015.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p.693-735, 2005.

SILVA, T.M. **A Bancada da Bola no Legislativo Carioca: concepções, evidências e estratégias de uma representação singular.** 2013. 141f. (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

TAROUCO, G.S.; MADEIRA, R.M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.21, n.45, p.149-165, 2013.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, Brasília, v.12, p.122-136, 2013.

Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer
Colegiado de Educação Física
Universidade Federal do Vale do São Francisco
Av. José de Sá Maniçoba, S/N
Centro
Petrolina/PE
56304-917