



## Arenas legislativas no Brasil e respectivas comissões: organização temática, nº de membros, expertises e composição partidária

*Legislative arenas in Brazil and their committees: thematic organization, number of members, expertise and party composition*

*Arenas legislativas en Brasil y sus comités: enfoque en su organización, experiencia de miembros y afiliación de partidos*

**Edmilson Santos dos Santos<sup>1</sup>, Maria José Carvalho<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Vale do São Francisco<sup>1</sup> - [edmilsonss.univasf@gmail.com](mailto:edmilsonss.univasf@gmail.com)

Faculdade de Desporto da Universidade do Porto<sup>2</sup> - [mjc@fade.up.pt](mailto:mjc@fade.up.pt)

### Resumo

O presente estudo realizou análise panorâmica da realidade das comissões que tratam do esporte nas três esferas da federação. Foram quatro aspectos analisados: organização temática, número de membros efetivos, expertises e composição partidária. O estudo descritivo contou com a análise de 55 arenas legislativas: 2 da União; 27 das Unidades Federativas e 26 capitais. As informações foram capturadas diretamente no site dos legislativos. Os principais resultados foram: a prevalência são comissões compostas com outras áreas; há variação no número de membros, principalmente quando comparamos o desempenho da União com os outros entes; carência de quadros com expertises na área esportiva; e prevalência de partidos de direita nas comissões. Diante da diversidade de cenários, torna-se importante abrir agenda de pesquisa para compreender o processo legiferante em matéria esportiva.

**Palavras-chave:** Legislativo; Políticas Públicas; Esporte; Comissões Legislativas; Estudos Legislativos.

### Abstract

The present study carried out a panoramic analysis of the reality of committees dealing with sport in the three federation spheres. Four aspects were analyzed: thematic organization, number of effective members, expertise, and party composition. The descriptive study included the analysis of 55 legislative arenas: 2 from the Union; 27 from the Federative Units and 26 capitals. The information was captured directly on the legislative website. The main results were: the prevalence are committees composed with other areas; there is variation in the number of members, especially when we compare the performance of the Union with other entities; lack of staff with expertise in the sports area; and prevalence of right-wing parties in committees. Given the diversity of scenarios, it is important to open a research agenda in order to understand the legislative process in sports matters.

**Keywords:** Legislative; Public Policy; Sport; Legislative Committees; Legislative Studies.

### Resumen

El presente estudio realizó un análisis panorámico de la realidad de los comités que se ocupan del deporte en las tres esferas de la federación. Se analizaron cuatro aspectos: organización temática, número de miembros efectivos, experiencia y composición del partido. El estudio descriptivo incluyó el análisis de 55 ámbitos legislativos: 2 de la Unión; 27 de las Unidades Federativas y 26 capitales. La información fue capturada directamente en el sitio web legislativo. Los principales resultados fueron: la prevalencia son comités compuestos con otras áreas; existe una variación en el número de miembros, especialmente cuando comparamos el desempeño de la Unión con otras entidades; falta de personal con experiencia en el área deportiva; y prevalencia de partidos de derecha en comités. Dada la diversidad de escenarios, es importante abrir una agenda de investigación para comprender el proceso legislativo en materia deportiva.

**Palabras Clave:** Legislativo; Política Pública; Deporte; Comisiones legislativas; Estudios legislativos.



## Introdução

Muitos trabalhos da área de políticas públicas de esporte tratam o direito ao esporte apenas no âmbito do que está previsto no artigo 217 da Constituição Federal de 1988 (Pinto, 2016; Athayde et al, 2016; Canan, Starepravo & Souza, 2017). Se é verdade que a reivindicação desse direito implica alguma ação proativa por parte do Estado, por outro lado, esse mesmo Estado exige a observância de outros dispositivos constitucionais que não se encerram nesse artigo à efetiva atuação do poder executivo (Santos & Freitas, 2015).

Mesmo que esse argumento não vá ser discutido neste trabalho, é importante apontar que nos termos colocado pelo texto constitucional, a hermenêutica jurídica não nos obriga a pensar na oferta do direito como a oferta de algum serviço. Campanhas publicitárias têm a finalidade de promover (fomentar<sup>1</sup>) certos tipos de comportamentos. De outra forma, algumas políticas de democratização do esporte em outros países foram realizadas por meio da construção de equipamentos esportivos como estratégia de fomento, de garantia do direito (Hallmann, 2011; Rafoss & Troelsen, 2010; Wicker, Breuer & Pawlowski, 2009; Frisby, Kikulis & Thibault, 2004) e não na oferta de serviço.

Portanto, não há de se extrair do texto constitucional uma conclusão hermética (uníssona) a respeito do fomento ao esporte. Existem diferentes formas de fomentar o esporte e, no caso brasileiro, não há como descartar ou secundarizar a participação do poder legislativo nesta complexa arquitetura. Eles (legislativos dos três entes federados) também são operadores do direito ao esporte.

Mesmo considerando que a norma constitucional destacou o poder legislativo como um dos operadores do direito, são poucos os trabalhos que se dedicam aos estudos acerca da forma como a norma é elaborada, ou a sua tramitação (estudos legislativos no âmbito esportivo)<sup>2</sup>. Seja do ponto de vista das condições institucionais para operar o direito (as regras de funcionamento da arena legislativa, bem como da arena eleitoral), seja da produção legislativa *stricto sensu* (a norma). E, os possíveis impactos da primeira sobre a segunda. As teorias criadas para compreender esse processo [Informacional, Partidária e Distributivista (Paro, 2014)] ainda não foram exploradas pela literatura especializada em análise de políticas públicas de esporte no Brasil.

O princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) impõe aos governos uma limitação importante. Ele está obrigado a fazer apenas aquilo que há previsão legal. De alguma forma, quando se reivindica a necessidade de políticas de Estado e não de governo, estamos tratando especificamente desse aspecto, a previsão legal à continuidade da política.

No Brasil, por conta do modelo de federalismo tripartite, a arena legislativa é diversa: Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Assembleias Legislativas (26) e Câmara Distrital (1) e Câmaras Municipais (5.570). Portanto, há uma miríade de instituições legislativas autorizadas a ofertarem o direito e que competem entre si para sua oferta.

<sup>1</sup> No Dicionário Aurélio, esse verbo está associado a “estimular, incentivar ou despertar o interesse”. Portanto, não se aduz da palavra ‘fomentar’ interpretações que são comuns, mesmo apesar de não as negar também.

<sup>2</sup> Silva (2013) e Mendes (2017) analisaram o comportamento de legisladores ligado aos interesses do futebol no âmbito municipal, no caso do primeiro, e federal, no caso do último. Eles também têm aparecido de forma tangencial quando se avalia a distribuição dos recursos por parte dos deputados através das emendas, como os trabalhos de Mascarenhas (2016) e Castro (2016), mas que não podem ser enquadrados na área dos estudos legislativos a partir dos critérios apresentado por Araujo e Silva (2012) e Limongi (2010). Por outro lado, quando pesquisado em sete periódicos com publicações importantes no âmbito das políticas públicas de esporte (Movimento, Licere. Pensar a Prática, Revista Brasileira de Ciências do Esporte, Journal of Physical Education, Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, Motrivivência) pelo descritor “estudo(s) legislativo(s)”, nas palavras-chave e no resumo, nenhum trabalho foi encontrado.

A constituição brasileira não indicou à União ou aos municípios a obrigatoriedade de implementação de políticas públicas de esporte por parte do poder executivo, vide artigos 22 e 30 (CF/88), respectivamente. Portanto, esses entes não estão obrigados, por força da norma que funda o Estado Democrático de Direito, a serem proativos nas políticas de esporte. O incentivo nesse caso é em direção à inação que se choca com o artigo 217 CF/88. Considerando que o sujeito da política é um só e todos os entes têm jurisdição sobre ele, todos poderiam alegar que o outro ente (ou outros) é que é responsável pela política.

Por outro lado, é importante observar que a leitura mais detalhada do Artigo 24 Inciso 9 da CF/88 aponta para o papel dos legislativos na execução do direito. É ele que foi indicado à garantia do direito ao esporte de forma concorrencial. Esse mecanismo, comum aos Estados federados, tem o objetivo de promover uma competição entre os entes pela oferta da melhor política. A tese é muito simples, considerando uma demanda social e a presunção de seu valor, os políticos tenderiam a fazer uma corrida para alcançar a preferência dos cidadãos e, como contrapartida, receber o reconhecimento político (voto).

Ou seja, um dos nós górdios da oferta do direito está fortemente associado ao comportamento do poder legislativo diante desta matéria. Isso implica em direcionarmos nosso olhar ao funcionamento dos legislativos, contemplando as arenas legislativa e/ou eleitoral e seus impactos à agenda.

No legislativo, há uma especialização dos trabalhos de forma a promover amplo debate sobre as proposições, as comissões. Elas surgiram para modernizar o legislativo, pois ao segmentar o ambiente de análise facilitaram a apreciação das matérias, carreando para esse espaço o maior número de informações possíveis (PARO, 2014). Ou seja, o exame nas comissões permite que ocorra melhor apreciação das matérias (Pereira & Mueller, 2000; Meireles, 2014; Ricci & Lemos, 2004).

As comissões são órgãos auxiliares que têm por objetivo também aproximar o ambiente legislativo das demandas sociais discutindo e votando projetos de leis, realizando audiências públicas e promovendo maior accountability (Carneiro, 2009; Martins, 2012; Zampieri, 2013). A inexistência desse ambiente temático diminuiria o potencial informativo das discussões, causando incertezas que dificultam, quando não impedem, a apreciação de determinadas matérias. Uma crítica importante ao modelo diz respeito à alta rotatividade das comissões, poder de agenda do poder executivo que afeta os interesses dos líderes dos partidos (Nascimento, 2012).

Segundo Pereira & Muller (2000, p. 52),

A principal motivação por trás do modelo é a ideia de que o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para o plenário e o Executivo, por meio de subgrupos que se especializam em tópicos específicos. Esta especialização permite que as comissões adquiram informação sobre as verdadeiras consequências de uma proposta que será considerada pelo plenário.

As comissões, no interior dos legislativos, representam o microcosmo dos plenários e refletem a distribuição dos interesses e preferências das casas legislativas (Rocha & Barbosa, 2008). Com um menor número de integrantes, esse ambiente deve garantir a correlação de forças que há no plenário entre partidos de situação e de oposição e representar os espectros ideológicos da casa legislativa. São aquelas comissões mais representativas do plenário que teriam maiores chances de reduzir incertezas (Pereira & Mueller, 2000). Se a preferência majoritária da comissão não representa as forças do plenário, há pressões para sua obstaculização (Zampieri, 2013).

O espectro ideológico pode impactar na medida em que os partidos podem ter comportamentos distintos no que diz respeito à distribuição dos recursos na sociedade. Partidos de



esquerdas estão mais propensos a ampliar as políticas distributivas, enquanto os partidos de direita avaliam que mercado é o melhor alocador de preferências<sup>3</sup>.

Cada ambiente legislativo delega funções regimentais às comissões. Sob determinadas condições, ela pode ajudar a aprovação de determinadas matérias ou provocar certos constrangimentos que dificultam, quando não impedem, sua aprovação. Importante salientar que o poder executivo tem à sua disposição diferentes instrumentos regimentais e políticos para aprovar matérias de seu interesse e barrar aquelas que avalia inadequadas (Rocha & Costa, 2012).

No âmbito das análises de políticas públicas de esporte no Brasil, esse tema tem sido pouco explorado, apesar das reivindicações que apontam as fragilidades das políticas públicas de esporte via poder executivo e indicam a necessidade de políticas de Estado (Rojo et al, 2019). Políticas de Estado são produzidas por legislativos, e esse aspecto coloca a análise do trabalho das comissões como um imperativo importante à melhor compreensão deste cenário.

Considerando que a arena legislativa é um ambiente importante à garantia do direito ao esporte, o objetivo do presente trabalho é analisar, de forma panorâmica, a existência de comissões com temática esportiva e forma de organização nas três esferas da federação [União, Unidades da Federação (UFs) e municípios], bem como se estruturam em termos de número de membros efetivos, expertises e composição partidária.

## Método

A amostra do estudo foi composta por arenas legislativas dos três entes federados: União (Senado Federal e Câmara dos Deputados), por 27 casas legislativas das UFs e 26 casas legislativas das capitais. Ao total, foram analisadas 55 casas legislativas. A escolha das capitais se deve por conta de sua capacidade fiscal, que possibilita produzir agenda própria de políticas públicas. Portanto, estão mais propensas a produzirem políticas públicas que atendam às expectativas e preferências locais de seus cidadãos (Gasparini & Miranda, 2011).

Existem diferentes tipos de comissões, o interesse aqui é apenas pelas permanentes. Elas são estabelecidas regimentalmente e se prolongam ao longo do tempo, diferentes das especiais ou temporárias. Essas informações foram coletadas diretamente no site das instituições onde estão depositadas as biografias dos parlamentares.

Quatro categorias analíticas foram estabelecidas à análise das comissões: organização temática; número de membros (atores legislativos); expertises; composição partidária.

A primeira categoria, organização temática, versa sobre o tipo de comissão, se ela é exclusiva, atendendo exclusivamente ao tema do esporte, ou se compõe com outras matérias a atenção dos legisladores. Denominaremos aqui de comissões multiagendas.

A segunda, número de membros das comissões. O objetivo é analisar as diferentes composições e variações em termos de atores legislativos nas comissões que tratam do esporte. Na União são dois ambientes legislativos: Senado Federal (SF) e Câmara dos Deputados (CD); nas Unidades da Federação são as Assembleias Legislativas (exceto no Distrito Federal que é Câmara Legislativa); nos municípios as Câmaras Municipais.

---

<sup>3</sup> A utilização do critério esquerda-direita tem sido muito discutida no Brasil e no mundo. Há uma série de dificuldades para esse enquadramento, tendo em vista o contexto histórico e cultural, não podendo ser utilizado de forma indiscriminada (Madeira & Tarouco, 2011). Partidos no executivo e no parlamento também são afetados por diversos fatores que tornam complexa essa distinção (Zucco Jr, 2009). Mesmo considerando essas dificuldades, Madeira & Tarouco (2013) avaliam como pertinente usar esse critério como variável independente na análise do sistema partidário brasileiro.

A expertise, terceira categoria, diz respeito ao tipo de relação que o legislador tem com a pauta esportiva e foram capturadas no site institucional das arenas onde está localizada a biografia disponibilizada pelos parlamentares. Ela pode ser no âmbito da formação, formado em Educação Física (E1). Ter tido experiência no campo profissional como atleta, técnico, árbitro ou dirigente/gestor esportivo no setor privado (E2). E, terceiro, ter experiência associada à gestão de políticas públicas de esporte no setor público (E3). A especialização permite aferir a Taxa de Especialização (TE). A TE representa o percentual de integrantes com expertises por ambiente legislativo, seja ela a comissão ou o plenário.

Como há diferentes regras sobre o tempo de permanência do legislador nas comissões (anual e bianual), procuramos identificar aqueles atores que, no momento da coleta de dados, aparecem como membros efetivos. Portanto, é uma análise transversal e retrata a composição da comissão em relação a janeiro de 2020.

Para análise da quarta categoria, composição partidária, procuramos agregar os legisladores em dois grupos, esquerda e direita. Consideramos como partidos de esquerda o PT, PC do B, PDT, PSOL e PSB. Há na literatura diferentes composições partidárias esquerda x direita e por critérios distintos como: opinião pública, elites partidárias, avaliação da imprensa, especialistas acadêmicos e programa partidário (Miguel, Marques & Machado, 2015). O critério utilizado aqui foi ter mais de 1% de representantes na Câmara dos Deputados e a bancada ter votado, no mínimo, mais de 60% contra a Projeto de Emenda Constitucional nº 95 que congelou o gasto público por 20 anos.

Consideramos como partidos de direita os liberais e os conservadores. Incluímos neste cenário os partidos de centro também. A pauta liberal em torno da diminuição do tamanho do estado, com o mercado sendo indicado como o alocador mais eficiente dos serviços, e a restrição dos gastos na agenda social são o amálgama que os unem em torno dessa agenda.

A coleta de dados foi feita diretamente no site dos legislativos. Os dados permitiram construir uma planilha contendo as seguintes informações: ente federado (União e subnacionais estados/Distrito Federal e municípios); nº. comissões permanentes; nome das comissões que tratam do esporte; nome dos parlamentares, filiação partidária e expertise.

Aquelas unidades em que não foi possível identificar informações completas (nome comissão, número de membros, nome, biografia e partido) serão descartadas da análise. Os dados foram submetidos à estatística descritiva de forma a identificar a frequência das ocorrências, as médias e os percentuais.

## **Resultados e discussão**

### ***Organização temática e número de membros efetivos***

As casas legislativas apresentam diferentes padrões de organização de suas comissões quanto ao número e temas. No que concerne a pauta esportiva, três cenários foram identificados: inexistência de comissão, comissão exclusiva e comissão multiagenda.

No âmbito da União há duas arenas legislativas, a câmara alta (Senado Federal) e a câmara baixa (Câmara dos Deputados). No Senado Federal a comissão é multiagenda, Comissão de Educação, Cultura e Esporte. A Câmara dos Deputados possui uma comissão permanente exclusiva criada em 2014 como resultado do desmembramento da Comissão Permanente de Turismo e Esporte. Nesse período o Brasil vivia uma grande expectativa com a edição XX da Copa do Mundo (2014) e com os XXXI Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016).



Nas UFs, quatro legislativos [Distrito Federal (DF), Bahia (BA), Piauí (PI) e Rio Grande do Norte (RN)] não apresentaram comissões permanentes associadas ao esporte. Os legislativos de São Paulo e Paraná foram os únicos que apresentam comissão permanente exclusiva para o esporte (SP: Comissão para Assuntos Desportivos; PR: Comissão de Esporte). As 21 (91,3%) comissões apresentam composições com outras áreas.

Educação e cultura obtiveram 56,5% (13) de ocorrência cada uma; lazer 26,1% (6), ciência & tecnologia 21,7% (5); turismo 17,4% (4) e juventude 4,3% (1). Em mais da metade dos cenários as áreas com maior proximidade são a educação e a cultura. Apesar de muitas discussões sobre políticas públicas de esporte virem acompanhadas do lazer (políticas públicas de esporte e de lazer), o ambiente político percebe essa realidade de outra forma.

Em 28,6% (6) das ocorrências, o esporte compartilha agenda com mais uma área. Nesse cenário, o lazer tem 50% (5) de ocorrência, o turismo 33,3% (2) e a cultura 16,7% (1). Em 77,8% (7), o compartilhamento da agenda se dá com a educação, cultura 66,7% (6), lazer 33,3% (3) e turismo e juventude 11,1% (1). Portanto, uma das características das comissões permanentes que tratam do esporte nas assembleias legislativas é a multiagenda.

Esse resultado se assemelha com o encontrado nas câmaras de vereadores. Em oito câmara dos vereadores [Câmaras Municipais de Rio Branco/Acre (AC); do Macapá/Amapá (AP); de São Luiz/Maranhão (MA); de Belo Horizonte/Minas Gerais (MG); de Belém/Pará (PA); de Porto Velho/Roraima (RO); de Boa Vista/Roraima (RR); Palmas/Tocantins (TO)] não foi possível coletar informação. Apenas uma câmara possui comissão permanente exclusiva de esporte, Manaus/Amazonas (AM). Outra realidade encontrada é que em João Pessoa/Paraíba (PB) há uma estrutura condensada para o conjunto das políticas sociais, Comissão de Políticas Públicas.

Em 16 ocasiões, a comissão municipal que trata do esporte compartilha espaço com outra agenda no nome. Em 55,6% (10) compartilha agenda com a educação; 50% (9), com a cultura; 33,33% (6), com o lazer; 22,22% (4), com o turismo; e Ciência & Tecnologia, Saúde, Bem-Estar e Juventude compuseram apenas um compartilhamento cada (5,56%).

É com a educação e com a cultura que há maior proximidade temática. Somente em duas ocasiões a comissão trata de esporte e lazer: Câmara Municipal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro (RJ) e de Vitória/Espírito Santo (ES). A relação com o lazer também não foi prioritária, o mesmo que já havia acontecido nas assembleias legislativas.

Na Câmara Municipal de Manaus há uma comissão exclusiva para o esporte. Na Câmara municipal de João Pessoa, a designação é genérica, Políticas Sociais. Para as outras, em 31,3% (5) o compartilhamento se dá com mais uma área [lazer (2), educação, turismo e saúde (1)]. Para 37,5% (6) o compartilhamento se dá com duas áreas.

Quando o compartilhamento é apenas com mais uma área, 45,45% (5) é com o lazer e 27,27% (3) com o turismo. No cenário com mais duas áreas, educação aparece em 68,75% (11) das ocorrências, cultura em 62,5% (10) e lazer com 37,5% (6). No cenário com mais três áreas (12), 100% compartilham com a educação e cultura. Ciência & Tecnologia aparece em 50% (6) dos cenários. Cultura e lazer têm quatro ocorrências (66,7%), lazer 3 (50%) e turismo 1 (16,7%). Com três áreas, educação e cultura aparecem nas 5 ocorrências (100%), turismo em 2 (40%) e lazer, ciência & tecnologia e saúde em 1 (20%).

Como podemos perceber, apesar da relação que, muitas vezes, busca-se estabelecer entre esporte e saúde como áreas que se interconectam, elas não compõem a mesma comissão para a maioria dos casos. E, para 94,4% (17) dos casos, a comissão que trata do esporte é composta por multiagenda (incluída aqui a Câmara Municipal de João Pessoa).

As comissões permanentes exclusivas foram encontradas na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa de São Paulo, do Paraná e na Câmara Municipal de Manaus. Portanto, como pode ser observado por esses resultados, a dinâmica predominante dos espaços legislativos é não ter comissão exclusiva à agenda esportiva.

Isso significa que a agenda esportiva precisa concorrer com outras agendas a atenção dos legisladores nas comissões permanentes. Diante da complexidade e magnitude orçamentária, é razoável supor que, quando acompanhada pela agenda da educação, que foi majoritária nos cenários, pode haver dificuldades à especialização do tema do esporte. É uma agenda que tem dotação orçamentária fixa e abriga stakeholders com grande poder de pressão, pelo menos no Congresso Nacional. Alguns estudos indicam que, na área esportiva, esses personagens estão associados, basicamente, ao esporte de elite (Bueno, 2008; Mendes, 2017; Castro, 2016).

Por outro lado, a existência de comissão multiagendas pode ser resultado da necessidade de garantir maior otimização do trabalho legislativo, oportunizando um ambiente só para tratar de vários assuntos. Como ocorreu especialmente na Câmara Municipal de João Pessoa. Essa dinâmica pode acarretar a perda de especialização provocada por restrições temporais. Na maioria das vezes, as comissões têm reuniões uma vez por semana. Quanto maior o número de agendas, menor será o tempo para todas num compartilhamento hipotético equilibrado de tempo.

Dos casos observáveis, [União (2); UFs (27); Municípios (21)], apenas em 8,16% [União (1); UFs (2); Município (1)] há uma comissão permanente que trata da agenda esportiva, portanto, é uma posição minoritária.

O número de membros efetivos em cada comissão varia entre os diferentes ambientes legislativos, como pode ser observado na tabela 1. No Senado Federal são 27 cadeiras na Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Na Câmara dos Deputados são 21 na Comissão de Esporte.

**Tabela 1.** Percentual de membros das comissões com expertise em esporte por ente federado

União				Unidades da Federação				Capitais			
CL	M	E	%	UF	M	E	%	UF	M	E	%
CD	21	3	14,3	AC	5	1	20	AC	*		
				AL	5	0	0	AL	5	1	20
				AM	5	1	20	AM	7	0	0
				AP	5	0	0	AP	*		
				BA	**			BA	7	1	14,3
				CE	5	0	0	CE	5	1	20
				ES	3	0	0	ES	3	1	33,3
				GO	7	2	28,6	GO	7	2	28,6
				MA	7	0	0	MA	*		
				MG	5	2	40	MG	*		
				MS	5	0	0	MS	5	0	0
				MT	5	0	0	MT	3	0	0
SF	27	1	3,7	PA	7	0	0	PA	*		
				PB	5	0	0	PB	7	0	0
				PE	5	0	0	PE	3	0	0
				PI	**			PI	5	0	0
				PR	7	1	14,3	PR	5	0	0
				RJ	5	0	0	RJ	3	0	0
				RN	**			RN	5	0	0
				RO	5	0	0	RO	*		
				RR	5	0	0	RR	*		
				RS	11	1	9,1	RS	5	1	20
				SC	7	1	14,3	SC	5	0	0
				SE	7	0	0	SE	5	0	0
SP	11	2	18,2	SP	7	0	0				



				TO	5	0	0	TO	*		
				DF	**						

Fonte: Dados extraídos dos sites dos legislativos. \*Informação incompleta \*\* não possui comissão permanente. CL: casa legislativa; M: número de membros efetivos; E: expertise no esporte; UF: Unidades da Federação; CD: Câmara dos Deputados; SF: Senado Federal; E: expertise.

Nas assembleias estaduais (das Unidades da Federação), o menor número de cadeiras é no Espírito Santo (ES), 3, como pode ser observado na tabela 1. Para 60,9% (14) das comissões das assembleias, há cinco cadeiras na comissão que tratam de assuntos esportivos. Para 26,1% (6) são sete cadeiras. As que possuem maior número de assentos são as assembleias de SP (11) e Rio Grande do Sul (RS) (11). Nas câmaras municipais a variação de cadeiras é menor, só encontramos três composições: três cadeiras, 22,2% (4), cinco cadeiras, 50% (8) e sete cadeiras, 27,8% (5).

O que foi possível perceber é que o número de membros não está associado ao tamanho da população dos estados e dos municípios. A cidade do Rio de Janeiro tem a segunda maior população, mas a comissão que trata do esporte tem apenas três membros. O mesmo acontece com o estado do ES. A variação responde a necessidades internas de cada casa legislativa. No entanto, chama atenção que aquelas subnacionais que têm comissão exclusiva estão no topo da quantidade de membros efetivos: a Câmara Municipal de Manaus (7) e as assembleias legislativas do Rio Grande do Sul e São Paulo (11).

### **Expertises**

Um dos pré-requisitos para especialização da agenda é a existência de ambientes legislativos que possam qualificar o debate em torno da agenda esportiva, o que é verdadeiro para a maioria dos casos aqui analisados.

A qualificação profissional e/ou experiência profissional são dois critérios utilizado pela literatura especializada para a análise das expertises nas comissões (Meyreles, 2014). Por conta dos seus backgrounds profissionais e/ou políticos, esses legisladores poderão aumentar o nível de informação sobre o tema e diminuir os custos das decisões, permitindo ganhos de especialização à comissão (Ricci & Lemos, 2004).

Para 62,8% (27) dos cenários, a taxa de especialização é nula. Ou seja, não há profissionais com expertises na área esportiva nas comissões que tratam do esporte. Do ponto de vista da informação, esse déficit tem impacto sobre a produção legislativa. Nesses cenários, não é possível auferir ganhos de especialização, como refere Ricci & Lemos (2004).

A taxa de especialização tem seu menor percentual na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, 3,7% (1). A representante é a Senadora Leila Barros, ex-jogadora de vôlei de quadra e de praia da seleção brasileira. Foi possível encontrar seis níveis de taxa de especialização. A maior, Assembleia Legislativa do Ceará, tem 80% de seus membros com expertise, como pode ser observado na tabela 1.

É possível organizar a TE em quatro faixas [F1, 0; F2 de 1% a 19,9%; F3, de 20% a 49,9%; F4, acima de 50%). Na primeira, a taxa é nula para 62,8% dos casos. Na segunda, a taxa de especialização variou entre 3,7% e 18,2% e compreende sete arenas legislativas. Na terceira, a taxa de especialização variou entre 20% a 40%, compreende nove arenas. Por último, acima de 50% não foi encontrada comissão com essa composição. Ou seja, para 100% das ocorrências, a taxa de especialização é inferior a 50%. Portanto, a taxa de especialização é marginal para todas as comissões, conforme mostra a tabela 1.



No Senado Federal há apenas um integrante com expertise na área esportiva, como já destacamos anteriormente. Na Câmara dos Deputados são três integrantes, garantindo uma taxa de especialização de 14,3%.

Nas assembleias estaduais encontramos 11 membros permanentes com expertise em matéria esportiva distribuídos em oito UFs: RS (9,1%); PR e SC (14,3%); SP (18,2%); AC e AM (20%); GO (28,6%); MG (40%). Assim como acontece no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, levando em consideração exclusivamente a expertise, é muito difícil garantir aprimoramento das proposições e qualificação do debate em torno da agenda esportiva.

A realidade das capitais não é muito diferente das apresentadas anteriormente. São apenas sete vereadores com expertise na área esportiva distribuídos em seis municípios: Salvador/BA (14,3%); Maceió/AL, Fortaleza/CE e Porto Alegre/RS (20%); Goiânia/GO (28,6%); Vitória/ES (33,3%).

Como podemos perceber, ao total são 22 membros efetivos de comissões que tratam do tema esportivo que apresentam alguma expertise. As capitais representam 18,2% (7), a União 31,8% (4) e as UFs 50% (11).

Do ponto de vista da expertise, os parlamentares também diferem sua trajetória, como pode ser observado na tabela 2. Eles se diferem em termos de formação superior, em educação física (E1), em termos de experiência profissional no setor privado como atleta, técnico, radialista esportivo, árbitro e dirigente (E2) e em termos de gestão de políticas públicas de esporte no setor público (E3).

Como podemos observar, o maior volume de expertise, 63,6% (14), se dá na gestão pública (E3). O segundo lugar, com 50% (11) de ocorrência, está associado à participação em entidades privadas (E2). A formação na área de educação física foi a que teve o menor número de ocorrência, 27,3% (6).

Para 64,3% (9) das ocorrências em E3, a indicação para o cargo não foi precedida de expertise na área. Portanto, são políticos que passam a construir sua relação com a área a partir de sua experiência no campo da gestão. Ter vindo exclusivamente do setor privado responde por 36,4% (4) dos que estão no E2. Ter obtido apenas a formação em educação física responde por apenas 33,3% (2) casos.

**Tabela 2.** Tipo de especialização esportiva por membro das comissões permanentes que tratam do esporte

Arena	Nome	E1	E2	E3	nº E
Senado	Leila Barros		1		1
Câmara Federal	Danrlei Hinterholz			1	1
Câmara Municipal	Sandro Parrini			1	1
Câmara Municipal	Benigno Junior			1	1
Câmara Municipal	Jorge Antonio Carpes		1		1
Câmara Municipal	Álvaro da Universo		1		1
Câmara Municipal	Davi Davino			1	1
Ass. Legislativa	Daniel Zen			1	1
Ass. Legislativa	Cairo Salim			1	1
Ass. Legislativa	Rildo Amaral	1			1
Ass. Legislativa	Renilce Nicodemos			1	1
Ass. Legislativa	João Douglas Fabrício			1	1
Ass. Legislativa	Thiago Pampolha			1	1
Ass. Legislativa	Sofia Cavedon	1			1
Ass. Legislativa	Luiz Fernando Ferreira		1		1
Câmara Federal	Luiz Lima	1	1		2
Câmara Federal	Evandro Roman	1	1		2
Câmara Municipal	Denício Trindade		1	1	2
Ass. Legislativa	João Luiz da Silva		1	1	2
Ass. Legislativa	Mário Henrique Caixa		1	1	2
Câmara Municipal	Teo Senna	1	1	1	3



Ass. Legislativa	Fernando Krelling	1	1	1	3
Total		6	11	14	31
%		27,3	50	63,6	100

Fonte: Dados extraídos dos sites dos legislativos.

Os destaques ficam para o Vereador Teo Senna de Salvador/BA e o Deputado Estadual de Santa Catarina Fernando Krelling. O primeiro é formado em educação física, foi jogador de futebol do Esporte Clube Bahia, do Esporte Clube Vitória e Diretor de Esporte da Secretaria de Promoção Social, Esportes e Combate à Pobreza (2013-2016). O Deputado Fernando Krelling é formado em educação física, foi atleta e empresário de academia e responsável pela Fundação de Esportes, Lazer e Eventos de Joinville.

Considerando apenas o aspecto da especialização como ingrediente indispensável à maior qualificação das políticas que tem origem no legislativo, há um limite importante às comissões que tratam do esporte. Primeiro, prevalece a inexistência de atores com expertises em grande parte dos cenários. Segundo, quando eles existem são em número muito reduzidos, o que impede a ocorrência de um debate sobre o tema. Terceiro, a maior parte das expertises está associada ao cargo de gestão pública de esporte, portanto, são capazes de pensar o esporte levando em configuração sua oferta pelo poder público. Foram capazes de implementar políticas num cenário de múltiplos interesses.

### ***Composição partidária***

A literatura aponta que partidos de esquerda estão mais propensos a produzir políticas redistributivas nas áreas sociais e de direita a acreditar que o mercado é o alocador mais eficiente deste tipo de bem (Tarouco & Madeira, 2013). No entanto, as coligações, que raramente são construídas por afinidade ideológica, costumam dificultar esse tipo de análise (Zucco Jr, 2009). Mas, tendo em vista que partidos de esquerda estão dispostos a promover políticas sociais de forma mais intensa, ampliando o gasto público, torna-se importante avaliar de forma hipotética a capacidade dos partidos de esquerda imprimirem uma agenda de ampliação dos gastos em políticas sociais como resultado da prevalência desses partidos nas comissões.

Dos partidos elencados aqui como de esquerda, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, eles representam apenas 7,69% (2) das cadeiras. Há uma melhora na representação na Câmara dos Deputados. Os partidos de esquerda são responsáveis por 19,04% (4) das cadeiras na Comissão de Esporte. Como podemos observar, nos dois ambientes legislativos federais a participação das esquerdas é minoritária. Dos seis representantes [PT (2); PSB (2); PC do B (1) e PDT (1)], apenas um, a Senadora Leila Barros, possui expertise no âmbito do esporte. Reconhecendo o papel da mesa diretora na produção da agenda de trabalhos, importante destacar que nenhum desses legisladores participam da presidência das comissões.

Nas UFs (22) que apresentam comissão para tratar da pauta esportiva, apenas 31,82% (7) não apresentaram uma composição em que o embate esquerda x direita na comissão pudesse se estabelecer. Aquelas que apresentaram um ambiente em que a distinção ideológica se faz presente, a composição de cadeiras à esquerda variou entre 14,29% a 80%.

A única comissão formada por maioria de esquerda é a da Assembleia Legislativa do Ceará (80%). Talvez seja um case importante para avaliar a pauta esportiva, pois também é governado por um partido de esquerda. Portanto, em tese, as restrições do executivo seriam menores à pauta social.

O percentual de representantes de partidos de esquerda na comissão foi o seguinte, para as outras realidades: SC, 42,86% (3), AC e PE, 40% (2), SP e RS, 36,36% (4), MA, 28,57% (2), RJ, AP,

MS, MT, PB e RR, 20% (1), GO e SE, 14,29% (1). Há variáveis regimentais, como a presidência da comissão, que podem facilitar ou dificultar o andamento dos trabalhos. No RS, apesar de ter a minoria de representantes de esquerda, a Deputada Sofia Cavedon (PT), professora de educação física da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, pode ser um case importante para analisar essa relação, pois preside a comissão que trata do esporte na Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul. A agenda dos trabalhos está sob sua responsabilidade.

Nas capitais (17), apenas 23,53% (4) não apresentaram uma composição contemple os dois espectros ideológicos. Em três cenários há uma composição pró-esquerda: Vitória, 66,67% (2), Porto Alegre, 60% (3), São Paulo, 57,14% (4). Nas outras, a composição variou da seguinte forma: Campo Grande, 40% (2), Recife, 33,33% (1), Salvador e Manaus, 28,57% (2), Fortaleza, Aracaju, Curitiba, Natal e Florianópolis, 20% (1), e João Pessoa, 14,29% (1). Para a maioria das composições das comissões municipais a correlação de forma não é favorável a uma pauta distributivista, o esporte como direito de todos.

Uma melhor compreensão do papel dos legislativos na garantia do direito ao esporte passa por conhecermos melhor o trabalho realizado no interior das arenas legislativas. Como podemos observar aqui, há um campo profícuo de investigação nas três esferas da federação. Não existem políticas de Estado, reivindicadas por muitos trabalhos como a solução à garantia do direito, sem que as proposições não sejam construídas e apreciadas pelos parlamentos. É óbvio que a existência de uma comissão não implica em uma virtude a priori, pois há instrumentos regimentais para fragilizar seu trabalho. Mas sua existência abre espaço não só para atuação de parlamentares com expertises, como também, para construção de ambientes que garantam maior aproximação do cidadão, principalmente através das audiências públicas (Côrtes, 2010, Santos, 2015).

Como o propósito das comissões é qualificar o debate em torno das políticas públicas, é razoável supor que, em ambientes em que se encontrem um número maior de atores com uma determinada expertise, essa composição possa diminuir o grau de incerteza, argumento central da Teoria Informacional (Meireles, 2014). No entanto, por si só a existência de expertise não produz resultados automático na maior qualificação das políticas. É preciso envolvimento do legislador com o tema. Esse envolvimento precisa ser ponderado pelas regras de cada casa legislativa e da conjuntura política que o cerca. Propostas de oposição, que contrariam os interesses do executivo, costumam ser preteridas através de instrumentos regimentais não importando sua qualidade, aspecto central à Teoria Partidária (Rocha & Costa, 2012).

Por outro lado, nem todas as comissões possuem o mesmo valor, o que pode afetar o cálculo estratégico do legislador visando maior visibilidade de suas ações (Ricci & Lemos, 2004). Desconhecemos se a comissão que trata dos assuntos esportivos é o caminho ou uma opção importante, do ponto dos objetivos da carreira de seus operadores, à priorização da agenda esportiva.

Há nuances importantes que precisam ser estudadas para que possamos ter uma compreensão mais sofisticada do papel dos legislativos à oferta das políticas. Que dificuldades existem, em ambientes onde há minorias em termos de expertise e de partidos de esquerda, à construção de políticas de esporte? Em que medida a presidência de uma comissão ajuda a implementação da agenda esportiva? O resultado dos trabalhos difere em função da exclusividade da comissão, quando comparada com uma multiagenda? Como as leis produzidas afetam o direito ao esporte? Ou seja, é uma série de questões que apontam para uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada no Brasil.

O recorte transversal aqui realizado não permitiu identificar em cada ambiente o número de legisladores que possuem expertise. Considerando que, para ocupar uma cadeira na arena legislativa é necessário participar da arena eleitoral, também desconhecemos o impacto dela como veto às expertises esportivas. Precisamos compreender melhor como a arena eleitoral e legislativa se



interconectam com a indicação ao cargo nas comissões e se ele permite (a expertise) ganho de qualidade nas proposituras.

## Conclusão

Apesar de conhecermos muito pouco da produção legislativa sobre o esporte, a existência de comissões que tratam do esporte para a maioria dos cenários aqui analisados é um indicativo de que o legislativo está atento à importância do tema para melhor gestão do Estado. Como destaca Muller (2011), se elas existem, é porque alguma função cumpre.

No entanto, a maior parte dos cenários é de multiagendas. O tempo de funcionamento das comissões não diferem em função do número de agendas envolvidas. Portanto, com muitas agendas, pode ocorrer que determinados temas, principalmente aqueles que não têm recursos fixados por norma superior, como a educação e a saúde, percam espaço de discussão. Por outro lado, a existência de comissão exclusiva não garante, por si só, que ocorram proposituras que levem à garantia do direito ao esporte para todos.

A diversidade de cenários aqui descritos também aponta para a necessidade de compreendermos de forma mais qualificada a produção legiferante das arenas legislativas. Quais as proposituras encaminhadas às comissões e quais desfechos podem nos ajudar a compreender melhor os desafios à oferta do direito ao esporte via poder legislativo.

Para finalizar, os estudos legislativos na área de políticas públicas de esporte precisam se configurar como uma potente linha de pesquisa à melhor compreensão do seu papel na gestão do esporte no Estado brasileiro. Apesar de utilizarmos aqui uma pequena amostra dos ambientes legislativos, 0,99%, foi possível perceber a grande variedade de cenários em termos de expertises e de composições partidárias. Precisamos avançar no sentido de identificar como essas variáveis afetam o processo legiferante em matéria esportiva e que disputas, se é que existem, são realizadas em torno dela.

## Referências

- Araújo, S. & Silva, R. (2012). Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 2(1): 58-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/riel.v2.n1.2012.5847>
- Athayde, P. et al. (2016). Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. *Motrivivência*, 28(49): 38-53.
- Bueno, L. (2008). Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Canan, F.; Starepravo, F. A. & Souza, J. (2017). Posições e tomadas de posições na constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. *Movimento*, 23(3): 1105-1118. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.68924>
- Carneiro, A. C. S. (2009). Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.
- Castro, S. (2016). Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. Tese de Doutorado. Educação Física, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Côrtes, C. P. G. S. (2010). Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A comissão de minas e energia da Câmara dos Deputados em pauta. *E-Legis*, 3(4): 6-28.
- Frisby, W., Kikulis, L. M. & Thibault, L. (2004). Partnerships between local government sport and leisure departments and the commercial sector: changes, complexities and

- consequences. In: Slack, T. (ed.). *The commercialisation of sport*. pp. 144-165, Routledge, London: New York.
- Gasparini, C. E. & Miranda, R. B. (2011). Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 36: 311-349.
- Hallmann, K. et al. (2011). Interdependency of sport supply and sport demand in German metropolitan and medium-sized municipalities—findings from multi-level analyses. *European Journal for Sport and Society*, 8(1-2): 65-84. DOI: 10.1080 / 16138171.2011.11687870
- Limongi, F. (2010). Estudos legislativos. In: Martins, C.; Lessa, R. & MARTINS, H.H.T.S (orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. pp. 163-190, São Paulo: Anpocs.
- Madeira, R. M & Tarouco, G. S. (2011). Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. *Revista Pós Ciências Sociais*, 8(15): 171-186.
- Martins, C.O.C. (2012). Notas sobre a formação e resultados das Comissões de Legislação Participativa nas Assembleias Legislativas (2003-2010). Artigo apresentado no Quarto Congresso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, Uruguai.
- Mascarenhas, F. (2016). O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, 30: 963-980. <https://doi.org/10.1590/1807-55092016000400963>
- Meireles, F. (2014). Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional Problemas Analítico- Metodológicos. *Agenda Política*, 2(2): 39-53.
- Mendes, A. (2017). A Política da Política de Esporte: uma análise da Frente Parlamentar do Esporte e da Comissão do Esporte da câmara dos deputados na 54a Legislatura, Tese de Doutorado, Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Miguel, L. F.; Marques, D. & Machado, C. (2015). Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 58(3): 721-747. <https://doi.org/10.1590/00115258201557>
- Müller, G. (2011). O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados—1991/1994—1995/1999. *Pensamento Plural*, 8: 119-142. <https://doi.org/10.15210/pp.v0I8.72>
- Nascimento, E. O. (2012). O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 21(2): 61-72.
- Paro, J. P. (2014). Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. *E-legis*, 15: 28-45.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43): 45-67. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>
- Pintos, A. E. et al. (2016). O direito ao esporte e ao lazer no contexto da política nacional do esporte. *Revista Brasileira de Estudos do Lazer*, 1(1): 38-52.
- Rafoss, K. & Troelsen, J. (2010). Sports facilities for all? The financing, distribution and use of sports facilities in Scandinavian countries. *Sport in Society*, 13(4): 643-656. <https://doi.org/10.1080/17430431003616399>
- Ricci, P. & Lemos, L. B. (2004). Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(55): 107-129. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>
- Rocha, M. M. & Barbosa, C. F. (2008). Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *Revista de Sociologia e Política*, 16: 93-104. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300007>
- Rocha, M. M. & Costa, A. (2012). Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. *Opinião Pública*, 18(2): 278-308. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200002>
- Rojo, J. R. et al. (2019). Políticas de estado ou políticas de governo? Uma análise sobre as políticas públicas de corrida de rua em Curitiba—PR. *Journal of Physical Education*,



- 30(1): 1-10.  
<https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v30i13062>
- Santos, E. S. & Freitas, A. L. C. (2015). O direito ao desporto. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, 9(30): 139-157.
- Santos, T. T. (2015). Da gênese ao funcionamento de uma Comissão Permanente na Câmara dos Deputados. *E-Legis*, 18: 101-119.
- Silva, T.M. (2013). *A Bancada da Bola no Legislativo Carioca: concepções, evidências e estratégias de uma representação singular*. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Wicker, P., Breuer, C. & Pawlowski, T. (2009). Promoting sport for all to age-specific target groups: the impact of sport infrastructure. *European Sport Management Quarterly*, 9(2): 103-118.  
<https://doi.org/10.1080/16184740802571377>
- Zampieri, E. (2013). Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-Legis*, 12(12): 122-136.
- Zucco, C. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, Statesboro, 71(3): 1076-7092.  
<https://doi.org/10.1017/S0022381609090896>

Recebido em: 19/07/2020

Aceito em: 09/10/2020

Endereço para correspondência:

Edmilson Santos dos Santos  
[edmilsonss.univasf@gmail.com](mailto:edmilsonss.univasf@gmail.com)



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0