



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ALEXANDRE CORDEIRO SOARES

**MAPEANDO OS GRUPOS DE INTERESSE NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DA PARAÍBA**

**CAMPINA GRANDE
2019**

ALEXANDRE CORDEIRO SOARES

**MAPEANDO OS GRUPOS DE INTERESSE NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção
do título de Mestre em Ciência Política, área de
concentração Políticas Públicas, pelo Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade
Federal de Campina Grande – UFCG.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Kelly Cristina Costa Soares

**CAMPINA GRANDE
2019**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÉMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ata

9ª sessão pública

Defesa de dissertação de mestrado

Aluno(a) Alexandre Cordeiro Soares

Aos vinte e três dias do mês de agosto do ano de 2019, às 15h, no(a) salão Prof. Fábio Freitas, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação stricto sensu da UFCG da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCG, a banca examinadora composta pelos professores Kelly Cristina Costa Soares, como orientador(a); Clovis Alberto Vieira de Melo, como examinador(a) interno(a); e Alan Daniel Freire de Lacerda, como examinador(a) externo(a), todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada "Mapeando os Grupos de Interesse na Assembleia Legislativa da Paraíba" do(a) aluno(a) Alexandre Cordeiro Soares. A sessão pública foi aberta pelo(a) presidente e orientador(a) Prof(a) Kelly Cristina Costa Soares, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o(a) aluno(a) iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Em seguida, a banca examinadora solicitou aos presentes privacidade para, em sessão secreta, avaliar o(a) aluno(a). Após análise dos membros, foi atribuído o conceito Aprovado Em exigência Indeterminado Reprovado.

Campina Grande, 23 agosto de 2019.

Kelly Cristina Costa Soares
Orientador(a)/Presidente da banca

Clovis Alberto Vieira de Melo
Membro titular interno(a)

Alan Daniel Freire de Lacerda
Membro titular externo(a)

Alexandre Cordeiro Soares
Aluno(a)

02 via do(a) Aluno(a)
02 via da Secretaria

S676m

Soares, Alexandre Cordeiro.

Mapeamento dos grupos de interesse na Assembleia Legislativa da Paraíba / Alexandre Cordeiro Soares. – Campina Grande, 2019.

91 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares".

Referências.

CDU 328.1(043)

AGRADECIMENTOS

Em geral, o mestrando percorre um caminho solitário, tendo o aluno que se submeter a um processo desafiador, instigante e cheio de obstáculos. Entretanto, para mim, os resultados obtidos proporcionaram enorme aprendizado.

Inicialmente, agradeço a Deus, por me proporcionar a vida, o vigor, a saúde e orientar meus pensamentos e escolhas, fazendo-me chegar até o final de mais uma trajetória repleta de oportunidades para meu crescimento pessoal, profissional e intelectual.

Em seguida, agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Kelly Cristina Costa Soares, por toda a gentileza que lhe é peculiar, por sua paciência, empenho e orientações práticas com as quais sempre me direcionou nesta pesquisa. Ademais, não posso deixar de mencionar que sua relevância em todo este processo não se resume apenas ao período de orientação do trabalho, mas a toda a sua trajetória como docente do Programa, visto que suas aulas eram sempre muito dinâmicas e, sem dúvidas, contribuíram muito com a minha formação e dos colegas.

De igual modo, formulo agradecimentos aos demais professores do Programa, que demonstraram intensa dedicação a este ofício tão árduo que é a docência. Destaco aqui as atuações dos professores Clóvis Melo, Léon Víctor e José Maria, dos quais tive o privilégio de ser aluno.

Agradeço ainda a todos os meus queridos colegas do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFCG. Espero que a amizade aqui constituída seja sempre renovada com encontros futuros regados de muita diversão e boas lembranças, marcas desta turma que levo gravadas de modo indelével em minha memória e em meu coração. Valeu demais compartilhar este período de minha vida com vocês: André Costa Lucena; André Gustavo Santos; André Motta de Almeida; Bernadete Tenório de S. Zimmerle; Cássio Nunes de Lira Braga; Jimmy Matias Nunes; John Tenório Gomes; José João Correia de Oliveira Filho; Lígia Macedo Rodrigues; Luciano Neves de Oliveira; Marcel Augusto Brito; Thainá Amorim Pinto e Thiciane Carneiro Santa Cruz.

Meus agradecimentos também são estendidos aos servidores Alexandre e Shirley, que demonstraram prestatividade, simpatia e boa vontade em atender, sempre com muita eficiência.

Especialmente, reservo agradecimento a minha família pelo incondicional apoio prestado durante este período. Não seria possível atingir tais objetivos sem a participação de minha linda esposa Kelly Sabrina, meu espetacular filho Júlio César, que sofreram diretamente a minha ausência e tiveram que me compreender nesta temporada de tantas atribuições e compromissos; meus pais Francisco Freire e Acrimédia Cordeiro, que são os grandes investidores de toda a minha trajetória de sonhos e conquistas; meu querido irmão Christiano Cordeiro, com quem divido meus anseios e planos de vida, e minha cunhada Priscila Gouveia.

Por fim, aos amigos Charlyson Henrique e Lauana Junielly, que sempre compartilham com amor fraterno de meus momentos de perdas e conquistas; além de Ana Luzia Batista e José Marciano Monteiro, estes que foram grandes incentivadores e estiveram sempre solícitos a todas as minhas consultas.

MENSAGEM

“Uma mudança sempre deixa o caminho aberto para outras.”

(Nicolau Maquiavel)

“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida.
Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.”

(Fernando Sabino)

RESUMO

A representação de grupos tem se destacado como um fator essencial a ser debatido na forma de atuação das poliarquias, principalmente no que concerne à sua relação com o poder público. E tais debates não devem minimizar essa relevância no sentido de buscar compreender e estabelecer as possíveis formas de discussão e limites que se apresentam no vínculo entre os representados e seus representantes. A análise desse vínculo dá-se pela interlocução entre Estado e sociedade civil organizada, uma vez que é preciso avaliar como se manifesta o acesso entre os indivíduos da sociedade e as arenas do sistema político. A partir dessa premissa, pode-se depreender que a mobilização de grupos e a constituição dos seus interesses são indicadores relevantes de pressão sobre agentes públicos e abarcam a dinâmica do regime democrático. Para apreensão dessa dinâmica visualizam-se dois vieses da participação: um relacionado à questão objetiva (indicação dos meios disponíveis à participação) e outro de origem substancial (proporcionar que tais ações sejam consideradas pelos atores decisórios e até mesmo influenciem as decisões). O presente trabalho propôs análises dessas questões, a partir dos seguintes objetivos: identificar os grupos que atuam na Assembleia Legislativa do estado da Paraíba (ALPB); verificar quão participativos eles são a partir dos registros feitos nas atas das comissões permanentes; classificar os grupos de acordo com área de atuação. Para tanto, foram analisadas as atas das Comissões Permanentes da ALPB entre os anos de 2016 e 2018. O mapeamento identificou a sede de cada um deles para aferir se a participação de tais grupos contemplava entidades oriundas de todo o território paraibano. A análise fez uso de metodologia descritiva com foco na análise de conteúdo. Destacam-se quais os grupos participam mais assiduamente das atividades do Poder Legislativo paraibano, bem como quais as comissões que discutem temas que estão diretamente ligadas a suas agenda de seus interesses. Concluiu-se que a participação ainda é bastante pequena, feita por grupos com melhores condições e capacidade de organização de seus membros. No que diz respeito ao critério territorial, constatou-se que a participação é concentrada, sendo os grupos oriundos praticamente apenas dos dois maiores centros econômicos do estado, a capital João Pessoa e o segundo maior município, Campina Grande.

Palavras-chave: Participação Democrática; Grupos de Representação; Comissões Permanentes; Arena Legislativa.

ABSTRACT

The representation of groups has been highlighted as an essential factor to be debated in the way polyarchies act, especially regarding their relationship with the public power. And such debates should not minimize this relevance in order to seek to understand and establish the possible forms of discussion and limits that are present in the bond between the represented and their representatives. The analysis of this link takes place through the dialogue between the State and organized civil society, since it is necessary to evaluate how the access between the individuals of society and the arenas of the political system is manifested. From this premise, it can be inferred that the mobilization of groups and the constitution of their interests are relevant indicators of pressure on public agents and encompass the dynamics of the democratic regime. In order to grasp this dynamic, two biases of participation are visualized: one related to the objective issue (indication of the means available for participation) and the other of substantial origin (to allow such actions to be considered by decision-makers and even to influence decisions). This paper proposes analyzes of these issues, based on the following objectives: to identify the groups that act in the Legislative Assembly of the state of Paraíba (ALPB); verify how participative they are from the records made in the minutes of the standing committees; classify the groups according to their area of expertise. To this end, the minutes of the ALPB Permanent Committees between 2016 and 2018 were analyzed. The mapping identified the headquarters of each one of them to assess whether the participation of such groups included entities from all over Paraíba. The analysis made use of descriptive methodology focusing on content analysis. We highlight which groups participate more assiduously in the activities of the Paraíba Legislature, as well as the preferred targets of action in pursuit of meeting their interests. It was concluded that the participation is still quite small, made by groups with better conditions and organizational capacity of its members. Regarding the territorial criterion, it was found that the participation is concentrated, with the groups coming practically only from the two largest economic centers of the state, the capital João Pessoa and the second largest municipality, Campina Grande.

Keywords: Democratic Participation; Representation Groups; Standing Committees; Legislative arena.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 01 – Diagrama considerando a influência dos grupos

Figura 02 – Representação de rede das entidades presentes às sessões das Comissões Permanentes da ALPB entre 2016 e 2018

Figura 03 – Representação da rede das entidades mais assíduas às sessões das Comissões Permanentes da ALPB entre 2016 e 2018

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Relação entre número de entidades e suas respectivas participações

Gráfico 02 – Radar das entidades de Estado junto às Comissões Permanentes da ALPB

Gráfico 03 – Radar das entidades da sociedade civil junto às Comissões Permanentes da ALPB

Gráfico 04 - Radar das entidades sindicais de Estado junto às Comissões Permanentes da ALPB

Gráfico 05 - Radar das entidades ligadas à indústria e ao comércio junto às Comissões Permanentes da ALPB

Gráfico 06 - Radar das associações livres junto às Comissões Permanentes da ALPB

LISTAS DE TABELAS

Tabela 01 – Matriz clássica sobre *stakeholders* e seus interesses

Tabela 02 – Comissões Permanentes da ALPB

Tabela 03 – Classificação dos grupos de interesse e respectivo número de participações

Tabela 04 – Participação dos grupos de interesse de modo desagregado por comissões

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRACE PB	- Associação Brasileira de Apoio Cannabis Esperança da Paraíba
ADUEPB	- Associação dos Docentes da Universidade Estadual da Paraíba
ADUFPB	- Associação dos Docentes da Universidade Federal da Paraíba
ALPB	- Assembleia Legislativa da Paraíba
ANE CONAB	- Agência Estadual da Companhia Nacional de Abastecimento
APLP	- Associação dos Professores de Licenciatura Plena
ASCOM	- Associação Comercial da Paraíba
ASTEST PB	- Associação dos Técnicos de Segurança do Trabalho da Paraíba
CDL CG	- Câmara dos Dirigentes Logistas de Campina Grande
CDL JP	- Câmara dos Dirigentes Logistas de João Pessoa
CEREST CG	- Centro de Referência em Saúde do Trabalhador de Campina Grande
CINEP PB	- Companhia de Desenvolvimento da Paraíba
3 ^a CIRETRAN PB	- 3 ^a Circunscrição Regional de Trânsito Campina Grande
CRE PB	- Corregedoria Regional Eleitoral da Paraíba
CREA PB	- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Paraíba
CRM PB	- Conselho Regional de Medicina da Paraíba
CRO PB	- Conselho Regional de Odontologia da Paraíba
CUT PB	- Central Única dos Trabalhadores da Paraíba
DER PB	- Departamento de Estrada e Rodagem
DETRAN PB	- Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba
DIEESE PB	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos da Paraíba
DPU PB	- Defensoria Pública da Paraíba

EMATER PB	-	Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba
FECOMÉRCIO	-	Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado da Paraíba
FED. MUN. PB	-	Federação dos Municípios da Paraíba
FETAG PB	-	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Paraíba
FIEP PB	-	Federação das Indústrias do Estado da Paraíba
FUNAD	-	Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência
IBAMA	-	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
INSS	-	Instituto Nacional do Seguro Social
MP PB	-	Ministério Público da Paraíba
MPT PB	-	Ministério Público do Trabalho – Paraíba
MST	-	Movimento Sem Terra
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
PM PB	-	Polícia Militar da Paraíba
PRF	-	Polícia Rodoviária Federal
SINDFISCO PB	-	Sindicato dos Auditores Fiscais da Paraíba
SINDSPOL	-	Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado da Paraíba
SINTEP PB	-	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba
SINTESP PB	-	Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior da Paraíba
SINTTEL	-	Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações
TCE PB	-	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TJ PB	-	Tribunal de Justiça da Paraíba
TRT PB	-	Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba
UEPB	-	Universidade Estadual da Paraíba

UFCG - Universidade Federal de Campina Grande

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 OS GRUPOS DE PRESSÃO, DE INTERESSE E <i>LOBBY</i>	20
2.1 DIRETRIZES ACERCA DOS ESTUDOS SOBRE OS GRUPOS DE INTERESSE	21
2.2 ESTABELECENDO DISTINÇÕES ENTRE OS CONCEITOS.....	29
2.3 – A ATUAÇÃO DOS GRUPOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.4 O <i>LOBBY</i> E SEUS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO.....	44
3 A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA PARAÍBA	49
3.1 BREVE HISTÓRICO	49
3.2 LEGISLATURAS E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ALPB	52
3.3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SEGUNDO O REGIMENTO INTERNO DA ALPB	54
3.4 COMISSÕES COMO ARENAS DA INTERAÇÃO ENTRE AGENTES POLÍTICOS E GRUPOS DE INTERESSE	56
4. METODOLOGIA.....	58
4.1 ÁREA DE ABRANGÊNCIA.....	60
5 ESQUEMATIZANDO A PRESENÇA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA ALPB	61
5.1 IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS, CLASSIFICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES	61
5.1.1 Arena e atuação dos Grupos de Interesse	65
5.1..2 Monitorando os Grupos de Interesse a partir das Participações das Entidades nas Comissões	68
5.1.3 Distribuição Geográfica dos Grupos de Interesse	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

O papel dos grupos sociais nas democracias tem apresentado notoriedade cada vez maior, seja por questões positivas ou por aspectos negativos. Nos dias atuais, os grupos de interesse e de pressão são considerados peças fundamentais, verdadeiros protagonistas em arenas decisórias (MANCUSO, 2007; DINIZ E BOSCHI, 2004; SANTOS, 2011).

Para que seja possível a constituição e, consequentemente, a atuação dos grupos de interesse, alguns requisitos devem ser preenchidos. Em primeiro lugar, deve existir capacidade de organização pela própria prática social, os grupos precisam contar com viabilidade normativa (decorrente das aberturas do sistema legal) e real (que condiz com sua capacidade de peticionar e pressionar por decisões ou contra decisões tomadas pelos atores políticos detentores de poder, ou seja, autoridades do Estado) (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Desse modo, pode-se inferir que os grupos de interesse são organizações peculiares ao regime democrático, ainda que haja certa resistência para o senso comum em aceitar que eles tenham acesso privilegiado a atores políticos. De todo modo, não se imagina, em um regime democrático atual, em que não se mostrem presentes, ativos e cada vez mais influentes, a existência de grupos que ajam de forma bastante ativa perante o processo político-decisório (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Neste contexto, a depender do que mais se encaixar aos interesses característicos, os grupos podem manifestar sua atuação através da nomenclatura de grupos sociais, grupos empresariais ou outros mais apropriados. O fato é que eles exercem sua influência na forma de atuação do sistema político através de influência e pressão e isso, sem dúvida alguma, interfere nas decisões dos atores políticos detentores de poder.

Tomando por base que tais grupos são parte existente do mundo político, importa trazer à discussão as formas possíveis para conceder expressão para eles e como se torna viável a garantia de um equilíbrio de atendimento aos interesses organizados, como também para aqueles não organizados, que, a priori, teriam menor articulação política e poderiam se mostrar como de menor interesse para os políticos e autoridades.

Com efeito, é de suma importância que haja mecanismos de transparência que possibilitem demonstrar quais os grupos de interesse atuam em cada arena política.

Essa transparência vem assumindo projeção e maior amplitude em decorrência dos meios eletrônicos e da *internet*, principalmente nas últimas duas décadas (SLOMSKI, 2009).

No que tange à política nacional, atualmente ela enfrenta críticas e um cenário extremamente turbulento, principalmente no que se refere à opinião pública. Para o senso comum, os políticos são, em geral, indivíduos mal intencionados, que se preocupam mais com seus interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. Além disso, recentes escândalos de corrupção que fazem parte da rotina dos noticiários e outros meios de comunicação fazem com que a imagem dos políticos e da própria política não seja positiva. Como consequência, a população tende a desconfiar das ações correlatas ao governo e a desacreditar na forma de atuação do Estado (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Nesse sentido, há desconfiança significativamente de grupos que atuam junto aos governos, prejudicando a imagem daqueles e até mesmo inviabilizando este tipo de atuação. Pois, grupos que se articulam para pressionar por decisões governamentais, para o senso comum, funcionam como organismos privilegiados ou que se envolvem em verdadeiros conchavos irregulares diante dos princípios éticos e morais da sociedade (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Todavia, o *lobby*, ainda que não seja regulamentado em nosso ordenamento pátrio, vem sendo prática recorrente pelos mais variados segmentos sociais com vistas a influenciar os direcionamentos e decisões de pautas em consonância com a discricionariedade dos grupos, ou seja, de acordo com os interesses e a condição volitiva de categorias mediante a conveniência ou oportunidade de ações junto aos atores políticos com poderes decisórios. (GRAZIANO, 1997).

Deve-se encarar a atividade lobista como uma prática com o intuito de, com legitimidade de representação de um determinado segmento social, buscar influenciar de modo a garantir os interesses deste. Para Romagni (1994), o *lobby* é um instrumento democrático, visto que em defesa de interesses de um grupo, representantes agem junto ao poder público exercendo um direito legítimo e peculiar da participação social.

Os grupos que atuam desse modo nem sempre são conhecidos pela sociedade, atuando em nível federal, estadual e municipal, além dos demais níveis da Administração Pública. E no âmbito estadual paraibano, a pesquisa aqui exposta partiu do questionamento acerca do conhecimento sobre os grupos de interesse que configuraram a arena decisória da ALPB. Nesse sentido, a investigação permitiu

visualizar alguns aspectos dos grupos de interesse que atuam junto ao Poder Legislativo da Paraíba, com o escopo de apresentar uma identificação que defina quem são e quais suas principais características.

Desse modo, o presente trabalho a partir de metodologia descritiva mapeou os grupos de interesse que atuam junto à Assembleia Legislativa do estado da Paraíba. Assim, possibilitou identificar aqueles que se mostram presentes às sessões ordinárias e audiências públicas das Comissões Permanentes da Casa Legislativa Paraibana, demonstrando quais os grupos são mais assíduos aos mencionados eventos.

Para alcançar respostas satisfatórias ao propósito estabelecido, fez-se análise de atas das sessões ordinárias das Comissões Permanentes da ALPB, bem como de atas das audiências públicas, podendo assim, identificar os grupos de interesse que participam de tais eventos.

A partir das informações extraídas do *site* da Assembleia Legislativa do estado da Paraíba, através do *link* “atividade legislativa”, que traz o ícone “comissões” foi possível identificar cada uma das Comissões Permanentes e Temporárias do Poder Legislativo paraibano e analisar as atas de reuniões registradas. O período analisado, 2016-2018, a partir do qual se buscou registrar a participação dos grupos de interesse ligados ao poder público ou ao setor privado. Em seguida, fez-se classificação em categorias para identificar os grupos de interesse de maior assiduidade nas reuniões da Assembleia Legislativa da Paraíba, bem como em quais Comissões são efetuadas sua frequente atuação. Por fim, foram identificadas onde estão sediados esses grupos participantes para verificar se há critério de representação regional e como se dá participação de entidades de representação social por municípios paraibanos.

O presente estudo analisou as relações entre os grupos de interesse que permeiam a arena legislativa para exercer pressão sobre os representantes do Poder Legislativo paraibano. No que concerne a esta arena – a legislativa estadual – há ainda lacuna na literatura especializada, o que demonstra a importância e a necessidade de que novos trabalhos sejam desenvolvidos sobre tal temática. Sendo assim, a pesquisa emerge do interesse de explorar a arena decisória subnacional, uma vez que já existem vultosos estudos sobre grupos de interesse e *lobby* no Congresso Nacional. O esforço de pesquisa pode ser encarado como a tentativa de contribuir com o protagonismo de estudos sobre Poder Legislativo Estadual.

Na busca do alcance dos objetivos propostos à pesquisa, o texto está estruturado em cinco secções: 1) esta parte introdutória que trata de uma apresentação geral da

temática, das diretrizes a serem percorridas durante o trabalho, os consequentes objetivos a serem atingidos; 2) a segunda parte do trabalho visa a estabelecer um contato com a literatura da Ciência Política correlacionada ao tema e assuntos que se aproximam do conteúdo abordado, como por exemplo: democracia, representação política, grupos de interesse, grupos de pressão, *lobby*, o caráter pejorativo aplicado ao *lobby*, influência, capacidade organização, equilíbrio de interesse e de decisões; 3) terceira parte fez-se apresentação descritiva da estrutura da Assembleia Legislativa da Paraíba, indicando os representantes parlamentares que atuaram durante o período pesquisado, bem como a natureza e a composição das Comissões; 4) quarta parte expõe-se detalhes da metodologia e os resultados obtidos na investigação; 5) a quinta e última seção tratará de analisar os dados obtidos através da análise das atas e demonstrar, a partir da classificação adotada, qual o direcionamento dos grupos, além de analisar a distribuição geográfica dos grupos de interesse a partir dos municípios em que eles são sediados.

2 OS GRUPOS DE PRESSÃO, DE INTERESSE E *LOBBY*

Para se compreender a dinâmica das relações de interesses entre os grupos formados pela sociedade e os Poderes Legislativo e Executivo, tem-se que tomar como ponto de partida a identificação e conceituação dos grupos de interesse ou de pressão. A teoria dos grupos foi inicialmente estabelecida por Bentley, em sua obra “*The Process of Government*” (1908), que buscou colocar o estudo dos grupos no centro das questões a serem debatidas na Ciência Política.

Bentley (1908) afirma que o grupo não se mostra como uma massa física separada, mas como um sistema de atividades em que um indivíduo tende a participar de vários grupos. Seria uma porção de pessoas que pelo fato de participar de um grupo não necessariamente se isola de outros grupos, podendo compartilhar com outros membros em segmentos diferenciados.

O entendimento principal da teoria reside na perspectiva de que o homem é um ser com interesses e que a convivência social o coloca em sucessivas situações de conflitos de interesses. Logo, o interesse consiste em uma relação que pode ser entre um indivíduo e outro, um indivíduo e uma coisa, um grupo de indivíduos e um grupo de coisas e um grupo de indivíduos em face de outro grupo de indivíduos.

É necessário refletir que o homem calcula suas ações e, de acordo com suas concepções, procura alcançar seus objetivos com o mínimo de esforço possível. Nas relações entre grupos, busca-se a formulação de pactos para que se chegue a decisões que possam ser úteis para a coletividade e se resolvam os conflitos de interesses de forma segura e pacífica. Tal afirmação encontra respaldo na chamada teoria da escolha racional – um modelo para o comportamento econômico e social dos indivíduos. Sua premissa mais relevante indica que o comportamento social agregado resulta do comportamento dos indivíduos, cada um determinando o que é melhor para si e tomando suas decisões de forma individualizada (DOWNS, 1999).

As alternativas de escolha, portanto, estão disponíveis para que cada indivíduo escolha, de acordo com suas preferências, as opções que estejam mais próximas de suas opções. Presume-se assim que o indivíduo dotado de racionalidade, considere todas as informações que são disponibilizadas, as probabilidades, os eventos e os possíveis custos e benesses na determinação de escolhas, agindo com definição na melhor alternativa ligada a sua ação auto-determinada (DOWNS, 1999).

O papel do governo se dá num processo de ajustamento dos grupos envolvidos, gerenciando as solicitações de cada um deles e evitando que os conflitos de interesse resultem em crises que levem à paralisação que afetem o próprio governo. Nessa perspectiva, o próprio Estado consiste em uma rede de grupos, que sofre influência de grupos externos, mas que detêm o monopólio da força pública (LATHAM, 1965).

Diante das colocações de Bentley, os grupos seriam uma massa de atividades tanto no aspecto de interesses coletivos, como de interesses mais direcionados aos indivíduos do próprio grupo, ainda que político, pois seriam tendentes a uma direção política comum.

Já a concepção trazida por Latham (1965), a própria estrutura do Estado deveria ser analisada como uma espécie de comunidade política, visto que o Estado não deixava de ter atributos suficientes para caracterizá-lo como um grupo que propõe seus interesses e prioridades. Desse modo, o Estado não poderia ser considerado um ator inerte e sujeito às influências de outros grupos que exercem dominação.

Consideradas estas afirmações, o melhor modo para trabalhar o assunto é analisando as questões que servem como diretrizes para os estudos acerca dos grupos de interesse. Lapalombara (1972) estabelece alguns pontos como iniciais para o estudo dos grupos para se tornar mais facilitada a compreensão acerca do funcionamento, do papel que eles cumprem nas relações políticas e sua influência no processo decisório.

2.1 DIRETRIZES ACERCA DOS ESTUDOS SOBRE OS GRUPOS DE INTERESSE

São diversos os questionamentos acerca dos grupos de interesse. Questões ligadas à formação, funcionamento, mobilização, atuação, dentre outros, são tópicos que chamam a atenção de diversos estudiosos e, na Ciência Política não é diferente. Como ponto interessante, Lapalombara (1972) observa que os grupos de interesse podem ter seu funcionamento avaliado a partir da verificação se eles são importantes no trato e na mediação de conflitos que envolvem questões políticas.

Para o autor, inicia-se uma avaliação sobre grupos de interesse a partir do momento em que se identificam quais os interesses que estão em pauta diante de uma determinada questão. Identificado, ter-se-á também a visão de quais as benesses, os prejuízos, os potenciais beneficiados e prejudicados com as ações e pressões exercidas pelos grupos junto a organizações governamentais e atores políticos.

Um segundo ponto a ser avaliado consiste em entender é de que forma os interesses de grupos distintos entram em rota de colisão e como eles podem ser direcionados para haja uma harmonia que possibilite as decisões. É certo que as decisões não podem contemplar a todos de maneira satisfatória, sendo, portanto, a vontade geral uma questão programática para o direcionamento das deliberações, o que não quer dizer que ela terá garantias de alcance. Schumpeter (1942) não se mostra favorável à ideia de que a política é exercida como vontade coletiva e geral. Schumpeter afirma que os grupos se envolvem em questões a partir de seus interesses, tendo cada parcela da sociedade seus interesses como prioridades, principalmente quando as políticas públicas são classificadas como redistributivas. No entendimento do autor, o conflito é inevitável quando os interesses colidem.

Todavia, até que ponto a lógica do sistema político que prevalece a atuação dos grupos de interesse resulta em ação coletiva? Primeiro, é importante apreciar se estes sistemas fomentam a participação e se facilitam para que haja uma transposição às possíveis barreiras que possam surgir. Registre-se ainda que a abertura para a participação social carece do estabelecimento de limites e regras que possam ser respeitadas por aqueles que agem nesse sentido. Mas, um sistema permeável por pressões individuais pode ter como resultado a irracionalidade coletiva (OLSON, 1999).

Outro item que chama a atenção é a busca pelo entendimento a respeito da reação dos grupos e seus indivíduos a partir de pautas específicas. Curiosamente, neste ponto, minorias ou pequenos grupos, desde que bem articulados, podem contar com influência diferenciada em relação a maiorias sem organização. Tal carácter não pode ser visto de forma totalmente negativa, visto que isso implica em participação social de cidadãos que se envolvem em discussões políticas, ainda que não representem a vontade geral ou da maioria (SANTOS, 2011).

Além disso, frise-se que a informação é outro elemento de suma relevância para ser analisado quando se estuda a atuação dos grupos de interesse. A regra é que a informação nem sempre é completamente nítida a respeito de quais as consequências das decisões políticas que serão tomadas por atores e representantes do governo. Mesmo que os grupos possam gerar uma capacidade privilegiada para captar informações e, indubitavelmente, põem-se numa posição destacada comparada com as dos demais membros da sociedade no que se refere ao campo específico de atuação, não se tem uma certeza dos ganhos ou perdas de modo convicto (SANTOS, 2011).

Do mesmo modo, pode-se fazer referência aos recursos disponíveis para cada grupo. Os acessos aos recursos são extremamente variáveis e isso faz com que eles tenham atuação limitada em conformidade com suas possibilidades. Como exemplos de recursos importantes para os processos políticos de decisão tem-se o conhecimento, o acesso aos atores políticos, à capacidade financeira, a posição social dos indivíduos e do próprio grupo e, sem sombra de dúvidas, esses itens não são distribuídos de modo equânime para os membros da sociedade. Dahl (1974) faz um questionamento conciso e oportuno referente aos quais interesses devem ser considerados prioritários em um modelo de sociedade tão desequilibrado e indaga sobre quem realmente exerce o governo em tais situações.

Ante tantas questões, quando as pressões são exercidas em formato de coalizões, os resultados tendem a ser diferentes, visto o estratagema dos indivíduos nos grupos e frente aos decisores políticos. O modo de atuação estratégica envolvendo coalizão de grupos é outro ponto de bastante inquietação para os estudiosos e que merece um olhar cuidadoso.

Nesse sentido, Olson (1999), indica que o problema de ação coletiva é acima de tudo uma questão numérica, quanto maior o grupo mais difícil é sua organização e mobilização. Assim, as decisões que direcionem benesses específicas com custos difusos privilegiam grupos pequenos e prejudicam grandes grupos, e estes tipos de decisões são as mais frequentes.

Toda essa complexidade de questões deve ser levada em conta nas análises sobre atuação de grupos de interesse. Mas, quanto a tal ponto, Salisbury (1975) organiza uma análise fincada sob quatro itens distintos, quais sejam: unidades de *inputs*; como organizações; como *outputs* do sistema político; ou como formuladores de decisões autoritárias.

Os grupos de interesse que são classificados como unidades de inputs, no geral, são segmentos que apresentam número elevado de demandas para os tomadores de decisões. São organizações capazes de gerar formulações que serão processadas e analisadas pelos atores políticos (SALISBURY, 1975).

Diante da variedade e complexidade dos grupos nas sociedades hodiernas, a natureza dos grupos é cada vez mais relevante para entender quais suas ações, seu poder de influência, sua capacidade de articulação de interesses e de expressão de demandas. A força destes grupos se mostra justamente no sentido de que eles têm capacidade de

apresentar questões que podem influenciar os resultados do sistema político. E isso só é possível a partir de determinado nível de organização.

Almond e Powell (1966) trouxeram enorme contribuição com a clássica categorização dos grupos de interesses a partir de quatro tipologias. O trabalho dos autores trata justamente dos grupos tidos como unidades de *inputs*.

Os “*anomic groups*” seriam grupos formados a partir da espontaneidade, de modo repentino, sem tanta organização a partir de reações individuais que incomodam ou interessam certos indivíduos. Tais grupos apresentam reações mais enfáticas quando estão submetidos a situações de injustiças e são envolvidos por forte comprometimento emocional em suas ações.

Já os “*nonassociational groups*” se mostram a partir de grupos não associativos, também sem muita organização e que não contam com constituição formal de suas atividades. Não apresentam frequência regular de atuações, mas seus membros possuem identidade e costumes ou interesses comuns (grupos religiosos, étnicos etc.).

Por sua vez, os “*institutional groups*” são grupos institucionalizados, que contam com instituição formal. Estes apresentam maior poder de influência e gozam de acesso privilegiado a atores decisórios, sendo mais capacitados para o exercício do *lobby*.

A quarta tipologia formulada é a “*associational group*”, que são traduzidas como associações. Estas representam formalmente os interesses de seus membros, tendo natureza jurídica para tal finalidade, ou seja, sua constituição visa justamente defender as demandas dos grupos que representam, sejam categorias profissionais, empresariais, sindicatos etc.

Ponto interessante destacado pelos autores é que a formulação de grupos não visa apenas à promoção de interesses articulados para o âmbito político, mas tende a ser um grande movimento que promove socialização, comunicação, recrutamento de elites entre outras funções.

Voltando a tratar da forma postulada por Salisbury (1975), os grupos podem ser tratados como *outputs*. Esse enfoque considera que a articulação de interesses é tratada como resultado de algumas características econômicas e sociais do ambiente político. Quando tal análise se pauta através dos Estados, faz-se a partir do grau de industrialização e de desenvolvimento econômico experimentado por estes.

No caso brasileiro, Schmitter (1971) descreveu o surgimento e a emergência de grupos de interesse que se organizaram no país a partir da década de 1930. Em seu estudo, o estilo dos grupos que surgiram e o modo como eles se articulavam e

interagiam são diretamente comprometidos pelo processo de industrialização e outros aspectos socioeconômicos.

Em outra análise, desta vez formulada por Ziegler (1971), os grupos tendem a surgir, ou seja, ocorre um fomento de certo modo natural, quando os Estados apresentam sistemas políticos com partidos extremamente enfraquecidos. Seriam, portanto, os grupos de interesse uma espécie de substitutos dos partidos políticos que contam com ativa participação no processo decisório.

Em suma, os grupos considerados *outputs* podem ser compreendidos como objeto de ações políticas, verdadeiras ferramentas que articulam demandas. Suas criações são formuladas a partir dos contextos políticos, mais especificamente democráticos.

No que tange aos grupos classificados como “*authoritative decision makers*” pode-se inferir que os grupos de interesse podem estabelecer representantes para que estes façam parte de influentes órgãos do governo. Nesse modelo, há uma assunção de um perfil de relevante representação no processo de decisão no que diz respeito às políticas públicas nas mais distintas áreas. Essa participação consiste em presença a fóruns e reuniões deliberativas realizadas pelo governo, qualificando tais grupos como mais poderosos e com extremo acesso aos atores políticos (ECKSTEIN, 1960).

Posto isto, as organizações são uma demonstração particularizada de grupos. Neste paradigma, importam análises referentes ao modo em que elas são constituídas, seus modos de atuação e como se relacionam com outras entidades com interesses similares ou diversos. Este modelo conta com uma análise relacionada na “Lógica da ação coletiva”, formulada por Olson (1965).

A obra de Olson (1965) aborda, além de como os grupos são constituídos, incentivos e avaliação de custos pelos membros, ocupam condições de fatores preponderantes para adesão de indivíduos à busca de objetivos idênticos e formação de ações coordenadas e integradas para que haja produção de bens coletivos.

Impende ainda salientar que os grupos de interesse atuam de modo distinto em todos os contextos, diante disso, torna-se importante análise que vise classificação de tais grupos em suas conexões com o sistema político, isso permitirá explorar suas características e capacidade de influenciar o processo decisório.

De certo, os grupos de interesse têm ascensão com o processo de industrialização, não obstante, qualquer razão monocausal encontra limitação, pois não há única fonte para seu surgimento (ALMOND, POWELL, DALTON, STROM, 2008).

De acordo com os autores, o surgimento e a função dos grupos de interesse podem ser determinados a partir de uma classificação em três categorias: pluralistas, neocorporativistas e controlados.

O primeiro sistema de grupos de interesse diz respeito à perspectiva pluralista, que enfatiza a competição por influência. Os grupos são entendidos como unidades de *inputs*, através das quais são formuladas infinidade de demandas aos agentes públicos. São caracterizados por um número elevado de grupos que representam interesses particularizados, contam com pequena organização e não tem relação clara junto ao governo.

O sistema neocorporativista apresenta grupos com maior interação e aproximação com o governo. Seus representantes contam com uma relação mais permanente e estável junto aos agentes públicos. Tais grupos apresentam única representação nacional que aproxima os interesses dos demais grupos ligados àqueles interesses, contam ainda com organização centralizada e coordenadora das ações dos membros. Além disso, eles são sistematicamente envolvidos na elaboração de políticas públicas.

Já o sistema de grupos de interesse controlados tem sua atuação orquestrada pelo governo, visando facilitar a ação governamental. Eles são fortemente organizados e hierarquizados, sendo componentes importantes para mobilizar e dar suporte às ações e políticas do governo.

Levi (1988) constrói argumentos para questionar a teoria de Olson (1965) que parte do pressuposto dos incentivos e custos observados pelos seus membros como atores individuais e racionais. A isso se enfatiza a dificuldade de cooperação da ação individual que pode trazer por consequência a irracionalidade coletiva, o que implicaria em ineficiência de proposituras a melhor alternativa ao bem coletivo.

Entretanto, Levi (1988) estabelece crítica calcada precipuamente sob três argumentos: o primeiro deles faz referência ao papel exercido pelos grupos de interesse ser circunscrito em decorrência de o Estado ser o provedor dos serviços e não pesar apenas o que os grupos defendem, mas sim tomar suas decisões com fundamento nos interesses próprios do Estado; o segundo argumento implica em afirmar que a atuação dos grupos se diferencia porque são oferecidos diferentes direitos de propriedade e diferentes preços a diferentes grupos, e estes são vistos por suas diferenciadas demandas; por fim, os grupos constituem formas de competição diferenciada para o próprio Estado, oferecendo diferentes serviços e, devido à competição, mais baratos.

Conforme teorias elitistas e pluralistas, o neopluralismo, corporativismo e o neoinstitucionalismo são considerados categorias de análise acerca do comportamento de grupos de pressão, grupos de interesse e *lobby*. Tal entendimento resulta em conclusões sobre a dinâmica da interação entre atores políticos, regras, interesses e estratégias decisórias. A busca de entendimento entre as demandas de grupos de pressão, burocratas e agentes públicos eleitos é o principal desafio às arenas decisórias democráticas (SANTOS, 2011).

As teorias supramencionadas contam com ferramentas conceituais importantes que auxiliam na compreensão sobre a forma como os grupos de pressão são constituídos, quais os princípios e valores que os organizam, e, como eles podem influenciar e dinamizar os processos democráticos em arenas decisórias.

Em algumas situações, inclusive, as negociações que contam com a presença de grupos de pressão podem ser questionadas no que tange à “qualidade da democracia”, como bem frisa Pulgar (2003) ao asseverar que os valores que balizam tais grupos podem ser considerados indispensáveis para se garantir a participação da sociedade, mas também pode subverter questões éticas, prejudicando ideais de isonomia e imparcialidade, além de colocar em xeque o próprio processo decisório.

O entendimento a respeito do papel das instituições no funcionamento do sistema político de poliarquias assume campo vasto nos caminhos teórico-metodológicos da ciência política contemporânea. Tarrow (2009) adota o argumento que as instituições podem ser constituídas por mecanismos eficientes a estimular e viabilizar ação coletiva. Para tanto, possibilita ferramentas necessárias para que grupos devidamente organizados e representados, ou mesmo atores sociais, exerçam ação na esfera política. Desse modo, as instituições concretizam e fortalecem a participação social, dando-lhes maiores aberturas no campo político uma vez que constitui uma participação voltada para ações coletivas.

De acordo com North (1993), a função precípua das instituições é estabelecer uma estrutura de estabilidade para as relações e interações humanas, mesmo que a eficiência dessas seja questionável. Quando consideradas as instituições que tratam de relações econômicas e políticas, North afirma que elas são capazes de estabelecer paradigmas e diretrizes de escolhas coletivas capazes de reduzirem custos de transação.

Quando analisadas sob o enfoque histórico, as instituições são estudadas com o objetivo de buscar elucidação para o papel desempenhado por elas na determinação dos resultados sociais e políticos a partir de uma constância de conflitos entre grupos rivais

por recursos escassos, trazendo explicações referentes aos porquês das desigualdades na distribuição de poder e de recursos em uma dada sociedade (HALL & TAYLOR, 2003).

Desse modo, as instituições consistiriam em procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou econômica, propiciando uma afetação do comportamento dos indivíduos por meio das instituições. Essas alterações comportamentais, sob uma perspectiva calculadora, consideram a possibilidade de indivíduos aderirem a determinados modelos de comportamento, como condição viável para maximizar interesses; por sua vez, a perspectiva cultural, trata de limites postos às ações individuais, posto que em muitas ocasiões, os atores sociais estão se comportando rotineiramente conforme convenções previamente estabelecidas por relações sociais do passado, e que por isso retira potencial libertador das decisões individuais. As instituições seriam resultados das trajetórias históricas de cada sociedade, as regras são resultados das escolhas do passado, a dinâmica institucional obedece à lógica *path dependence*. Com isso, as instituições teriam a função de fornecer informações, afetar a identidade de seus indivíduos, a imagem de si e as preferências que servirão de balizas para as ações coletivas (HALL & TAYLOR, 2003).

Já a partir dos ensinamentos da escola sociológica, as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno funcionam como um intenso produto resultante de esforços no que concerne à elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações (ministérios, escolas, empresas, grupos de interesses etc.). As instituições, portanto, seriam definidas de modo mais global, incluindo não apenas regras como também sistemas, símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que orientam a ação humana. Exerceriam uma ação calcada em uma dimensão cognitiva, afirmando que as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação. Existiria uma ligação entre indivíduos e instituição que repousa sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona (HALL & TAYLOR, 2003).

Consideradas as premissas das correntes histórica e sociológica do neoinstitucionalismo, importa ressaltar que as características das sociedades não podem ser meramente desconsideradas. A atuação dos grupos de pressão e de interesse encontra amparo na organização social com foco na própria sociedade, sendo assim, se o tecido social é mais inclinado a estilos voltados para uma abertura maior de mercado

ou centrada no Estado, tal apanágio demonstrará um estreitamento entre as relações e as decisões a serem elaboradas (NORTH, 1993).

Diante de tais colocações, seja qual for o marco teórico adotado, os grupos de pressão ou os de interesse, ao atuarem, consolidam-se como fatores fundamentais para a depreensão do sistema político, haja vista que os atores envolvidos influenciam as decisões, principalmente no campo das políticas públicas, com o fito de atingirem suas finalidades empregando meios de persuasão.

Importa ressaltar que tal atuação impõe governos e parlamentos à revisão e adaptação do uso das ferramentas e dos mecanismos institucionais de participação social, considerando não apenas o modo heterogêneo que cada grupo dispõe para viabilizar seus interesses, mas também na necessidade de se entender as disputas que permeiam tais grupos na sociedade, seja sob uma visão elitista ou pluralista.

A partir da análise sob a perspectiva pluralista, há grande variedade de grupos de interesse no meio social e o modo de sua atuação (mais ou menos intensa) é decisivo para que se conceitue sua relevância no cenário das formulações e aplicações das políticas públicas. Essa atuação deve ter seu grau aferido tanto no trato com legisladores como também em relação às agências governamentais. Madison (1979) afirma que a criação de um sistema com abertura para grupos sociais participarem em nível de oposição uns aos outros na busca da implantação de seus interesses seria uma forma de contrabalancear o poder que cada grupo teria de forma recíproca.

Na visão pluralista, esse sistema de competição estaria apto para concretizar a garantia do atendimento ao interesse público através das múltiplas interações representadas por cada grupo envolvido. Todavia, tal percepção de realidade não é compartilhada pelos elitistas, uma vez que não entendem como válida a existência de uma arena competitiva que desenha democraticamente as soluções sociais, mas, na verdade, há uma forma de escamotear a manutenção da predominância das elites que se encontram a frente do processo político decisório.

2.2 ESTABELECENDO DISTINÇÕES ENTRE OS CONCEITOS

Diante da estrutura complexa do Estado e da sociedade e do grande numero de demandas para recursos cada vez mais controlados e fiscalizados, é crescente o surgimento de novos temas inseridos na agenda econômica e políticas advindas através

de demandas formuladas pela sociedade civil. Além disso, há toda uma complexidade em torno de tais questões, exigindo que os grupos se organizem cada vez mais com uma amplitude de atuação em praticamente todos os âmbitos e categorias de políticas a serem implementadas pelos governos. A manifestação de tais grupos se dá a partir de organizações não governamentais, grupos de interesse econômicos ou não, de interesse privado, de interesse público, de categorias profissionais, de empresariado, entre outros.

Construído esse intróito, é oportuna a distinção entre os verbetes grupos de interesse, grupos de pressão e lobby, que rotineiramente são utilizados como sinônimos. Registre-se que, para este trabalho, seguindo o mesmo sentido estabelecido por vários estudiosos da Ciência Política, grupos de interesse e grupos de pressão serão expressões tidas como sinônimas. Torna-se ainda necessário estabelecer diferenças entre os grupos de pressão e os partidos políticos, pormenorizando alguns pontos das relações existentes entre estes.

Não há uma simples definição pré-estabelecida que delimita de forma inconteste os conceitos de cada um dos institutos. As definições, no geral, podem ser classificadas como extremamente amplas ou insuficientes. Para Almond e Powell Jr. (1966), os grupos de interesse podem ser compreendidos como um grupo de indivíduos que contam com interesses comuns, ligados por questões idênticas que indicam preocupações ou vantagens que afetam os integrantes.

Por sua vez, Truman (1971) destaca que existindo um grupo que apresente como base uma ou mais atitudes compartilhadas e que formulem reivindicações em face de outros grupos sociais com o escopo de se estabelecer, manter ou ampliar formas de comportamento que são decorrentes daquelas atitudes, tem-se um grupo de interesse.

Na visão estabelecida por Pasquino (2002), há fragilidades em tais definições, considerando ser inservível uma noção extremamente genérica acerca do que viria a ser o interesse. Em consonância com este autor, não há precisão científica ao se definir interesse sem estabelecer limites ao conceito, haja vista que cada grupo presente identificado numa sociedade, da forma como fora colocado pelos autores anteriores, seriam considerados grupos de interesse. Pasquino ainda destaca o cuidado que se deve ter ao não se referir a interesses para questões meramente econômicas, ocultando outras questões de enorme relevância para a sociedade e que, indubitavelmente, fazem parte da pauta de grupos presentes e organizados, como questões de cunho cultural, religioso, profissional, dentre outras.

Pasquino assevera que a conceituação genérica não permite que seja dito algo significante a respeito das modalidades de interação nos grupos existentes na sociedade, muito menos no que concerne à identificação de como os interesses prevalentes são empregados. Buscando ladear tais óbices à depreensão do conceito, Truman (1971) inova inaugurando a expressão grupos de interesse político, ainda que ao aceitar a possibilidade real de interesses externos ao ambiente político terem necessidades de decisões políticas que deem atenção às suas demandas. Assim, os governos seriam considerados grupos mais institucionalizados, com maiores poderes inclusivos, que deveriam necessariamente aprovar as demandas que lhes são apresentadas por grupos que carecem de decisões políticas.

No entanto, merece destaque o fato de que alguns indivíduos são capazes de executar atividades que a priori seriam caracterizadas como atividades de grupos. Estas pessoas são aquelas detentoras de alta capacidade financeira ou posição de destaque na sociedade, como celebridades por exemplo. Lindblom (1981) faz essa observação, ao tempo que afirma não ser apropriado identificar a estrutura orgânica (órgãos e entidades governamentais) ou material (atividade administrativa desenvolvida pelo governo) como grupos de interesse.

Em sua interpretação, Lindblom entende que a atuação de grupos de interesse está correlacionada a uma atividade de cunho sócio-psicológico, diferentemente do que acontece quando servidores governamentais atuam, pois, estes agem em decorrência das posições que ocupam na estrutura do governo, ou seja, suas ações estão pautadas em ditames derivados de uma observância legal obrigatória ao cumprimento de suas atribuições. Porém, quando um congressista se desloca até um órgão estatal com o intento de influenciar uma decisão política, este está agindo em uma atividade própria de um grupo de interesse. Nesse sentido, as interações com a finalidade de influenciar as políticas e, por conseguinte, o processo decisório, realizadas por indivíduos e grupos desprovidos de autoridade governamental seriam condizentes a ações de grupos de interesse (LINDBLOM, 1981).

No que tange ao conceito relativo a grupos de pressão, Truman (1971) considera como sinônimos de grupos de interesse político. A pressão seria uma forma de uma organização formal atuar com o objetivo de alcançar seus fins. As motivações comuns buscariam influenciar as decisões que são tomadas pelo poder político, ainda que para o exercício da pressão se torne necessário o uso de sanções ou de possíveis ameaças de uso delas. Nesta senda, a pressão estaria mais relacionada a sanções negativas ou

positivas a fim de assegurar a imperatividade dos valores sociais por meio da atuação do poder público.

Logo, grupos de pressão seriam grupos de interesse com poderes para exercer pressão, ou seja, grupos que estariam além de uma formação com mera articulação de interesses para influenciar o processo de tomada de decisão, pois contariam com ferramentas de premiação ou punição àqueles que se inclinam ou que se contrapõem às suas intenções.

As colocações de Truman são consonantes às relatas por John Elster (1994). Em sua obra, Elster coloca que, com frequência, os indivíduos não realizam com prazer, mas porque elas dão prazer. Se certa forma de comportamento tem consequências valiosas ou prazerosas, nossa percepção ou registro desse fato aumenta ou reforça nossa tendência a empenharmo-nos no mesmo comportamento.

Elster ainda afirma que há mecanismos para soluções de problemas e, dentre eles, de modo descentralizado, há a negociação. Na negociação podem ocorrer diversos resultados, incluindo aquele em que as partes não chegam a alcançar a concordância. Cada resultado possível proporciona certo nível de utilidade para cada parte. As negociações contam com elementos que afetam o resultado, dirigindo os negociadores e, consequentemente, os atores responsáveis pelas decisões. Como exemplos, podem ser citados o custo de negociar e o uso de ameaças.

Ainda segundo Elster (1994), nenhuma sociedade poderia funcionar se os planos de todos fossem frustrados sempre. A frustração universal dos planos seria o estopim para se gerar o caos. Por isso, o ideal dever ser com base em um estado de equilíbrio, no qual os planos das pessoas seriam consistentes entre si. Assim, o governo buscara trazer equilíbrio entre as diversas demandas que são trazidas e os limitados recursos disponíveis para promovê-las.

Seguindo o mesmo raciocínio, Key (1964) diz que tais cenários são propícios para a formação de associações privadas que tentam influenciar políticas públicas. Tais associações buscariam suplementar a ação dos partidos políticos, municiando seus interesses na tentativa de influenciar o governo ao invés de indicar candidatos para serem responsáveis pela gestão. Assim, escusar-se-iam da responsabilidade de gestão, mas não estariam fora do que Key chama de a política das políticas, que nada mais é desempenhar um papel político ao servirem de porta-vozes para os interesses específicos de determinados grupos da sociedade.

Na visão dos autores Shlozman e Tierney (1986), o termo adequado para as situações de negociação em comento seria interesses organizados. Seriam associações ou organizações das mais diversificadas áreas sociais que se distinguiram a partir dos interesses defendidos a serem implementados através de ações políticas. Como exemplo, podem ser citadas as associações profissionais, os sindicatos, os grupos de defensores do meio ambiente, as associações e organizações comerciais, bem como organizações politicamente ativas como hospitais e universidades.

Wright (1996) defende que deve haver uma diferenciação entre os grupos de interesse relacionados à política ou interesses organizados tanto das corporações como dos partidos políticos – aos quais ele chama de “hobby groups”. O autor ainda considera as coalizões oficiais de governo, que são grupos de parlamentares coligados com o escopo de tentar influenciar decisões do Executivo.

Lowery e Brasher (2004), em suas análises consideram como inapropriados os conceitos de grupos de pressão ou grupos de interesse, tendo preferência em denominar tais grupos como de interesses organizados. Para estes autores, o verbete movimentos sociais estaria ligado a grupos fracos no que diz respeito à organização (movimentos em prol dos gays, mulheres, lésbicas, ambientalistas etc.).

Em seus estudos, Lowery e Brasher expressam que estabelecer a classificação de determinados grupos como de interesse ou de pressão firma uma espécie de preconceito aos demais grupos que contam com representação, mas não se encaixam em tal classificação. Segundo eles, em dada medida há uma inclinação a se aceitar que a atuação dos grupos sugere uma atuação contrária ao interesse geral, o que não pode ser compreendido como uma verdade real, haja vista que embora toda organização de interesses tenha objetivos comuns e específicos, não se pode rotular de contrários à sociedade como um todo. Por isso, preferem classificar os grupos como organizações de interesse, pois, desse modo, não são estabelecidos preconceitos e se torna mais plausível a compreensão que abrange todas as formas de manifestação condizentes com a representação de interesses cujo objetivo maior seria influenciar ações de governos.

Já a proposta de Thomas (2004) coloca que os grupos de interesses se manifestam a partir de associações de indivíduos ou organizações e instituições públicas ou privadas que tenham um mesmo plexo de preocupações e busque promover influência junto aos governos na implementação de políticas públicas favoráveis a seus interesses. Depreende-se com o conceito de Thomas que são colocados neste rol as entidades públicas, as agências governamentais e entidades privadas. O autor ainda

considera que as repartições e órgãos que compõem o governo podem ser compreendidos como grupos de interesse com altíssima capacidade de influenciar as ações do governo, provavelmente os mais poderosos lobistas em qualquer tipo de sociedade.

Chama a atenção também os conceitos formulados por Paulo Trigo Pereira (PEREIRA, 2011), que diz serem os grupos de pressão subconjunto dos grupos de interesse com a finalidade pressionar instâncias do poder político, alterar as políticas em sentido que atenda aos interesses do próprio grupo ou que milite pela manutenção delas, caso seja bom para o grupo. Sendo assim, grupos de pressão e entidades políticas estariam em contínua relação, o que não seria aplicável para os grupos de interesse necessariamente, pois estes poderiam prosseguir seus interesses paralelamente aos políticos se não houver correlação entre seus objetivos e as políticas públicas.

Seguindo as orientações de Olson (1999), Pereira (2011) coloca que se deve diferenciar grupos de interesse de grupos latentes. Estes podem ser definidos como detentores de interesses comuns, mas sem uma organização para a defesa dos mesmos. Truman, neste sentido, incorpora o conceito de grupos potenciais para aqueles que não são organizados formalmente, mas são reconhecidos no âmbito social como defensores de objetivos concretos e incidentes sobre o processo político.

Olson é dos precursores da corrente afirmadora de que os grupos de interesse, no que concerne às transações, são enviesados em favor das elites e que as políticas públicas podem ser consideradas como *commodity*, ou seja, pode ser comprada. Finaliza sua concepção asseverando que os partidos políticos têm sua atuação precípua voltada para conquistar o poder geral de governar, diferentemente dos grupos de pressão, que agem com uma especificidade na busca de influenciar políticas em pontos selecionados como preponderantemente importantes para seus membros.

O trabalho de Olson (1999) expõe que os grupos tendem a promover seus interesses, pressupondo que os grupos agem de acordo com suas intenções porque os próprios indivíduos assim o fazem. Para este autor, a visão de que os grupos de indivíduos agem no sentido de priorizar interesses comuns não merece prosperar por completo. Não há uma firme crença no sentido de que os grupos agindo para alcançar seus interesses como sendo uma etapa lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses.

Ainda segundo Olson (1999), a menos que o grupo seja formado por um número pequeno de indivíduos ou se houver coerção ou outro dispositivo especial que induza os

indivíduos a atuarem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos seus próprios interesses não demonstrarão atitudes com finalidade específica para promover os interesses grupais de modo voluntário.

Em sua análise, Olson também afirma que quando os custos de uma ação considerada individual para contribuir no êxito de um benefício experimentando por uma coletividade e esse ganho for suficientemente pequeno, o resultado é indeterminado e pode variar os caminhos que percorre. Ou seja, antes de aplicar recursos em uma ação, e principalmente de forma frequente, o indivíduo dotado de razão deve refletir sobre em que este sacrifício irá resultar. Para o autor, esse seria um dos motivos que explicaria uma inconsistência no comportamento das democracias modernas. Assim, o interesse comum ou aproximado não se torna elemento suficiente para explicar a emergência de grupos de interesse nas sociedades democráticas mais pluralistas.

Ao se tentar constituir uma diferenciação entre grupos de interesse e partidos políticos, Pasquino (2002) afirma que se deve traçar um percurso por meio da identificação de funções que apenas os partidos políticos possam desempenhar. O autor defende que há ao menos três funções que apenas partidos políticos podem desenvolver, não podendo haver realização por grupos de pressão. Neste sentido, Pasquino elenca: a competição eleitoral, a gestão direta do poder e a expressão democrática; grupos de pressão seriam, portanto, grupos organizados que tentam influenciar sobre a distribuição de recursos em uma sociedade, buscando manter o *status quo* desta ou introduzir mudanças que estejam adequadas a seus interesses, ainda que não participe diretamente do processo eleitoral e não gerencie diretamente o poder político. Desse modo, grupos de pressão aproximam-se do poder político para influenciar as decisões políticas (Pasquino, in Bobbio et alii, 1992:565).

Pasquino (2002) ainda faz referência a três modos de relacionamento entre grupos de pressão e partidos políticos, levando em conta o tipo e grau de interpenetração entre ambos. O primeiro modo é aquele em que os grupos de pressão exercem controle sobre os partidos políticos. Este controle se mostra presente através do financiamento de suas atividades e até mesmo decidindo quanto ao recrutamento dos dirigentes e o tipo de política a seguir e a atuar. Geralmente, isso dificulta a obtenção de apoios mais amplos, havendo restrição de interesses. O segundo modelo é aquele em que os grupos de pressão são impedidos de articularem com autonomia sobre as questões atuais da sociedade, transmitindo-se em tal relacionamento um conteúdo com alta carga ideológica a toda a atividade dos grupos de pressão. O terceiro formato

concerne àquele em que existe identidade entre os interesses dos grupos de pressão e partidos políticos acerca de algumas temáticas relevantes.

Alerta ainda Pasquino (2002) para o fato de que quanto mais complexa a sociedade, mais aberto será o sistema para o recrutamento de partidos. Assim, o contexto bipartidário estimula a formação dos grupos de pressão, haja vista que os partidos carecem de uma incorporação de alas e frações que funcionem como portavozes da sociedade. A diferença dos sistemas multipartidários consiste justamente porque alguns partidos assumem propriamente as características de grupos de pressão.

Schlozman e Tierney (1986) afirmam que entre os cientistas políticos é comum a visão de que os partidos políticos têm força inversamente proporcional a dos interesses organizados, sendo os partidos considerados fortes e os interesses organizados fracos ou vice-versa. Desse modo, o aumento do número de grupos de interesse se daria em estruturas democráticas que contasse com partidos políticos fracos, sendo tal proliferação uma consequência da fraqueza partidária.

Um dos motivos dessa debilidade dos partidos se daria em virtude do baixo grau de institucionalização dos mesmos. Um partido político pode ser reconhecidamente considerado como institucionalizado quando conta com um conjunto de interações regulamentadas, estabelecendo-se e se dando a conhecer com práticas de organização. Os atores políticos desenvolvem expectativas, orientações e condutas calcadas na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá em um futuro previsível, sendo uma forma de adquirir valores e estabilidade (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Os autores estabelecem que há quatro regras indispensáveis para a definição de partidos institucionalizados: a primeira é a estabilidade nas regras e na natureza da competência dos partidos; a segunda consiste na visão de que os partidos devem ter raízes estáveis na sociedade; a terceira assevera que os atores políticos filiados ao partido devem contar com credibilidade, que se transmitirá, por conseguinte, ao próprio partido e ao sistema político como um todo; a quarta e última característica refere-se ao fato de que os assuntos relativos ao partido político são mais importantes que os interesses particulares dos membros ou de grupos existentes dentro dele.

De forma simplória, tomando por base a graduação dos institutos relacionados à organização dos grupos na sociedade, pode-se assentar que a sociedade, quando não organizada em grupos com metas predefinidas e interesses bem aparelhados, não conta com atuação relevante junto aos atores políticos tomadores de decisão.

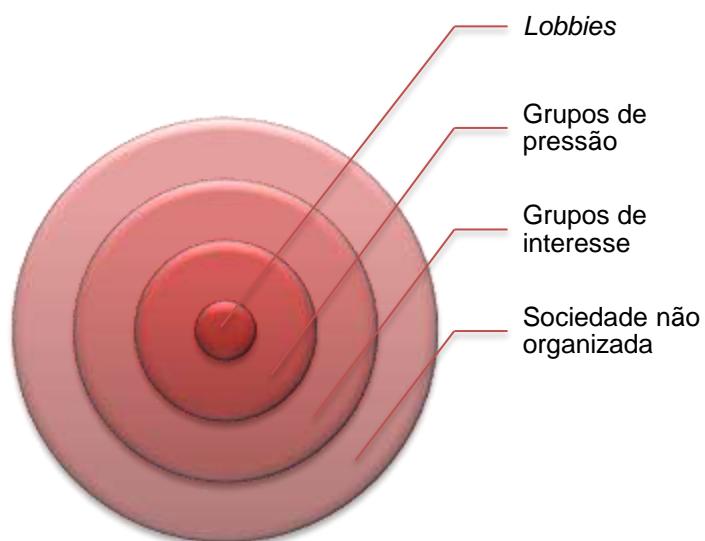
À medida que se estruturam na forma de grupos de interesse, tornam-se um desdobramento social que consegue delimitar suas intenções e transmitir quais são seus objetivos, ainda que de forma tímida e sem muitos recursos que propiciem o alcance daqueles.

Os grupos de pressão podem ser considerados uma espécie de desdobramento dos grupos de interesse, haja vista que possuem mais força para influenciar a elaboração e implementação de políticas em favor de seus intentos, mas sem interferir no processo eleitoral (SANTOS, 2011).

Já o *lobby*, ponto a ser mais abordado no curso deste trabalho, constitui-se a partir de grandes corporações ou grupos com alto grau de objetividade, que buscam influenciar decisões advindas principalmente do Poder Legislativo, com a intenção de aprovar ou impedir aprovações de propostas, sempre conforme seus interesses. Assim, tais grupos participam ativamente do processo político, mormente no que concerne ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas (SANTOS, 2011).

Deste modo, pode-se visualizar uma força mais consistente nos grupos que atuam como lobistas que nos demais grupos, havendo um exercício de influência gradativa entre as categorias acima mencionadas. Tomando por base tal asseveração, é possível estabelecer um diagrama que considere o nível de influência de cada uma das categorias, considerando que quanto mais próximo do núcleo e mais intensa a cor vermelha, maior será o poder de interferência nas decisões políticas juntos aos Poderes:

Figura 01: diagrama considerando influência



Fonte: Pierini, 2010

Colocados os elementos diferenciadores de cada um dos grupos que se fazem presentes no processo político e suas respectivas características, depreende-se que grupos de interesse e grupos de pressão podem ser entendidos como sinônimos, alterando apenas a capacidade de influência dentro do processo político-decisório.

Logo, seriam grupos representados por associações de indivíduos, organizações ou instituições (públicas ou privadas) que se formam a partir de interesses em comum e que, sem objetivo de exercer o poder através do processo eleitoral, mas que tentam influenciar a elaboração e implantação de políticas públicas de acordo com esses interesses.

Para este trabalho, como a influência propriamente dita não se constituiu o foco da análise, utilizou-se os termos grupos de interesse e grupos de pressão como equivalentes para todos os efeitos.

2.3 – A ATUAÇÃO DOS GRUPOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas constituem um conjunto de ações dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. É o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no seu curso (SOUZA, 2006).

Segundo Secchi (2010), elas se apresentam como uma orientação à atividade ou passividade de alguém; sendo uma forma intencional de proposta dada como solução para um problema social identificado, ou seja, é a motivação para determinadas decisões com o fito de tratar, minimizar os efeitos ou até mesmo solucionar os efeitos de um problema que seja depreendido como coletivamente relevante.

Todavia, alguns questionamentos são pertinentes e contam com um grau considerável de complexidade quando se analisam os pormenores que envolvem as políticas públicas. Um desses pontos questionáveis seria o modo como são elaboradas, se por atores exclusivamente estatais ou também por atores diversos que podem estar empenhados na formulação de ações relevantes para a coletividade (SECCHI, 2010).

Theodore Lowi (1964) estabeleceu classificação das políticas públicas quanto a sua natureza em quatro tipos gerais: distributivas, regulatórias, redistributivas e

constitutivas. As políticas distributivas são aquelas desenvolvidas em favor de clientelas específicas. Por tal característica, em “arenas não conflituosas”. As políticas regulatórias, por sua vez, demonstram os atores por ela beneficiados como também aqueles que não foram favorecidos. Nessa modalidade, percebe-se que há a geração de relações eivadas de conflitos. Por sua vez, as políticas redistributivas afetam a alocação da propriedade da riqueza ou da renda, podendo atingir diretamente toda uma classe social (MANCUSO, 2007). As políticas constitutivas podem ser depreendidas como as regras sobre os poderes e regras sobre as regras (LOWI, 1985), sendo políticas definidoras de competências, jurisdições, regras de disputas políticas bem como de elaboração de políticas públicas. As políticas constitutivas moldam a dinâmica das políticas e estão sobrepostas aos demais tipos de políticas (SECCHI, 2010).

Nesse contexto, impende salientar a abordagem multicêntrica do protagonismo na implantação de políticas públicas. Tal abordagem leva em conta a atuação de organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), bem como a participação de atores estatais, no protagonismo do estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Tomando por base a sociedade contemporânea, pode-se inferir que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação por implementação, fica a partir de então, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (SOUZA, 2006).

Diante dessa permeabilidade, as preferências políticas dos grupos de interesse e seu poder de negociação buscará influenciar as decisões dos governos. Então, nessa senda, haverá esforços despendidos com o fito de atingir interesses e isso se faz a partir de grupos racionais e autointeressados para promovê-los.

Ainda na visão Lowi (1964), as arenas de poder e suas políticas podem ser devidamente identificadas com uma respectiva teoria: no que tange à arena regulatória,

levando em consideração o modelo pluralista, quando se consideram as disputas existentes entre os grupos de interesse há uma enorme tendência à instabilidade social, carecendo uma espécie de mediação a ser realizada pelos Poderes Legislativo ou Executivo; já no que condiz à arena redistributiva, levando em conta o modelo elitista, ter-se-á sempre dois lados em disputa, contendo cada lado com uma espécie de elite, onde o escopo das negociações será meramente atenuar os impactos de uma redistribuição de políticas públicas; considerada a arena distributiva, diversos interesses são demonstrados ao mesmo tempo, entretanto, as decisões sobre as políticas distributivas são determinadas por uma decisão das “elites” infiltradas no Legislativo ou até mesmo no Executivo.

West e Loomis (1999) asseveram que há uma enorme tendência de as políticas serem cada vez mais tidas como redistributivas, pois a sociedade atual se encontra em um momento histórico em que se exige uma redução de gastos públicos em face dos *déficits* orçamentários, ampliando as disputas por recursos cada vez mais escassos e as incertezas sobre resultados alcançados. Nesse caso, essa arena passa a ser cada vez mais atrativa, força a disputa entre atores para participarem e influenciarem o resultado do jogo. Sob tal prisma, justifica-se a necessidade de, assim como as demais instituições políticas, regulamentar a atuação dos grupos de interesse junto aos Poderes Legislativo e Executivo, possibilitando regularidade bem como previsibilidade ao processo de manifestação de influência do *policy-making process*, o que minimizaria as incertezas e obscuridades deste.

Ainda neste sentido, o Estado exerceia a função de árbitro, moderando os conflitos relacionados a outros grupos rivais presentes na arena de influência (momento pré-decisório). Teria ainda o Estado, segundo Latham (1965), a função de ser a representação de um consenso que envolveria os interesses de vários grupos existentes nas mais diversas linhas de atuação, sendo o Estado responsável por determinar as regras e as normas comportamentais a serem impostas para a consolidação de relações pautadas por um mínimo de organização, tendo inclusive poder de punição para aqueles que não respeitassem tais imposições.

Curiosamente, as entidades mantidas pelo Estado para determinar todo o regramento e cumprir a missão institucional neste sentido também se consolidam como grupos (os conselhos, os departamentos, as agências, órgãos, ministérios etc.) e suas atuações são similares as daqueles que atuam fora da esfera governamental. Mesmo as disputas travadas em âmbito interno do governo – seja por autoridade, competências ou

até mesmo por capacidade decisória –ratificam a existência de um sistema de influências para se determinarem os caminhos a serem traçados (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Diante disso, torna-se legítima a atuação de interesses organizados influenciando políticas públicas? Para responder a esta indagação, é preciso estabelecer que nem o poder público nem o poder privado são porções estanques, por isso, a relação entre público e privado é uma relação de complementação necessária (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Desse modo, quando grupos de interesse atuam com o objetivo de produzir convencimento aos tomadores de decisão sobre um ou outro ponto de vista, eles praticam o *lobby*, e, no campo da influência das políticas públicas isso só não é legítimo como é extremamente necessário para uma sociedade que conta com regime democrático.

Quando uma organização da iniciativa privada se relaciona com autoridades do governo, elas atuam com um objetivo principal: influenciar políticas públicas que configuram o cenário regulatório que operam. Assim, tais ações se manifestam a ponto de que os representantes dos grupos possam peticionar ao poder público, alterações no cenário regulatório com vistas a alterar normas que atinjam diretamente o funcionamento de setores em que atuam (SELIGMAN E MELLO, 2018).

É imperioso mencionar que o cenário normativo é definido, em nível federal, primordialmente pela Constituição Federal, além de leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias. Nos níveis estadual e municipal, as leis estaduais e as leis municipais, mais os decretos e portarias emanados são marcas regulatórias.

Frise-se que, independente do ente federativo em que uma organização que queira alterar o cenário regulatório esteja, existem três questões que podem ser consideradas fundamentais para nortear a influência das políticas públicas. Tais questões envolvem a relação entre a administração pública e a iniciativa privada. Seligman e Mello, (2018) colocam as seguintes perguntas: como garantir o direito de grupos organizados influenciarem a elaboração de políticas públicas dentro do marco institucional? Como regular adequadamente o exercício desse direito de modo a garantir que os interesses sociais sejam garantidos? Como formular e executar estratégia de relacionamento entre autoridades públicas e agentes de interesses privados de modo a garantir ganhos reais a cada uma das partes, tendo presente que o conjunto da sociedade deva ser o grande beneficiário da sinergia gerada?

Insta salientar que sistematizar as atividades com o intuito de diminuir a distância entre o panorama normativo atual e o que a organização deseja é um ponto importantíssimo tanto do ponto de vista prático como no que versa acerca do cumprimento dos limites éticos e legais. Para isso, compete à organização conquistar legitimidade para colocar em prática processos e métodos para o alcance dos objetivos propostos que possam responder positivamente aos questionamentos anteriormente mencionados.

Deste modo, os representantes, aqueles que terão acesso direto com os atores decisórios, deverão demonstrar capacidade de relacionamento acrescida de estratégias de negócios ou estratégias ligadas à missão da organização. Essa capacidade deve se mostrar tanto no âmbito interno da organização quanto externamente.

Dessa forma, indubitavelmente, uma organização social busca relacionar-se com organismos governamentais para alcançar seus interesses particulares. Mas, há de salientar que os representantes da sociedade, os agentes públicos e outras personagens, estão em cena para representar todos os interesses parciais, na busca de tentar encontrar um caminho em comum, que possa representar algo mais próximo do interesse coletivo. Ou seja, esta análise precisa ser encarada de modo a levar em conta todos os interesses dos grupos envolvidos bem como dos grupos que não estão envolvidos (os não representados), no encontro e na interlocução com o governo.

Segundo Seligman e Mello, (2018), as organizações sociais interagem não apenas com o governo nessa busca de interesses, mas também com inúmeras outras organizações, e todas têm seus interesses próprios, que podem estar alinhados ou não. Esse alinhamento depende de alguns critérios que são variados de acordo com questões espaciais, temporais ou ideológicas. O que se quer dizer é que os grupos de interesse precisam se envolver em relacionamentos com outros grupos de interesses, que inclusive podem ser totalmente dissonantes, mas tal envolvimento se torna necessário em uma sociedade democrática.

Os verbetes “partes intervenientes” e “partes interessadas” são caracterizados pelo termo em inglês *stakeholders*. Este termo foi utilizado inicialmente na Universidade de Stanford, no ano de 1963, fazendo menção a grupos sem cujo apoio a organização não existiria mais (FREEMAN E REED, 1983). Este conceito foi ampliado para incluir organismos, pessoas ou grupos que tenham ligação e interesse em qualquer assunto que diga respeito aos objetivos almejados pela organização.

A ampliação do conceito foi promovida por Freeman (1983), que proporcionou uma facilitação para a compreensão das organizações sobre a necessidade de conhecer seus *stakeholders*, com a finalidade de otimizar seus relacionamentos em busca do alcance dos interesses. Para Freeman, toda organização deveria montar uma matriz de *stakeholders*, tentando responder a duas perguntas: Quem são as partes interessadas, os *stakeholders* clássicos de sua organização? Quais os interesses de cada parte? A matriz clássica é a seguinte:

Tabela 01: Matriz clássica sobre *stakeholders* e seus interesses

<i>Stakeholders</i>	<i>Interesse dos Stakeholders</i>
Governos	Tributação, legislação, geração de empregos, investimento, credibilidade, diversidade, formalidade da cadeia produtiva, externalidades em outras cadeias.
Empregados	Número de salários, segurança no emprego, valor do salário, comunicação respeitosa, assistência médica.
Consumidores	Preço, qualidade, preocupação com o consumidor, produtos elaborados com compromissos éticos.
Fornecedores	Serem reconhecidos como fornecedores de produtos e serviços utilizados no produto final para o cliente, terem oportunidades de negócio justas.
Credores	Pontuação positiva de crédito, novos contratos, liquidez.
Comunidade	Criação de empregos, proteção do meio ambiente, novos investimentos, comunicação com credibilidade.
Sindicatos	Qualidade de emprego, proteção aos trabalhadores, criação de empregos.
Acionistas controladores	Rentabilidade, longevidade do investimento, reputação das marcas no mercado, planejamento de sucessão, aumento de capital, crescimento, metas sociais.
Investidores	Retorno sobre o investimento, lucro.

Fonte: Elaboração baseada nos conceitos de Freeman (1983)

Com base em tais intenções, um dos dilemas presentes nas relações entre governos e grupos sociais é como envolver os interesses de todas essas partes

interessadas sem perder o foco de seu próprio interesse e convencer o governo a aceitar as mudanças sugeridas.

Desse modo, pode-se asseverar que a atividade manter um relacionamento com organismos de governo, em si, não traz novidade alguma. Podendo ser conceituada como uma prática em que pessoas e instituições se encontram com o intento de atender a interesses específicos ou, ao menos, aos objetivos dos grupos que existem em torno das instituições (SELIGMAN E MELO, 2018).

O relacionamento entre grupos e instituições conta com características especiais. Uma delas é que um dos atores (interlocutores dessa relação) conta com *status* de pessoa pública, defensor do plexo de interesses sociais; outra característica é que tal relacionamento, em um regime democrático, é inevitável (SELIGMAN E MELO, 2018).

2.4 O *LOBBY* E SEUS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO

Indubitavelmente, a atuação de grupos de interesse conta com mecanismos próprios para lograrem êxito no que diz respeito à persuasão que buscam frente aos membros das Casas Legislativas e, o *lobby*, certamente, é uma das formas mais intensas aplicadas e a mais relevante para o objeto deste trabalho.

O *lobby* pode ser entendido como uma correlação lógica de ações que abarcam a busca de informações e de métodos especificamente qualificados com o intento de atender a interesses de grupos com considerável carga de organização. Tais ações contam com sua organização sendo realizada por grupos de pressão que ofertam informações seguras e precisas aos atores políticos incumbidos de tomarem decisões e estes os consideram como parceiros em suas ações políticas (GRAZIANO, 2007).

Todavia, não se pode falar de *lobby* sem tratar do aspecto pejorativo que permeia o conceito. Para Graziano (2007), a prática sofre estigma, pois conta com uma estreita ligação com práticas correlatas à corrupção, compra de apoio, troca de favores, pessoalidade nas relações, favorecimentos e outras condutas taxadas como inapropriadas para as tratativas políticas.

No que se trata da origem do termo *lobby*, o surgimento do verbete é controverso por duas correntes distintas, no entanto próximas. A primeira pode ser visualizada no “Dicionário Oxford”, atribuindo que o *lobbying* foi iniciado a partir de reuniões entre

parlamentares e membros da nobreza britânica, que se encontravam nos corredores (lobbies) do Parlamento Britânico em instantes que antecediam e posteriormente aos debates realizados. A outra versão, que conta com maior popularidade e aceitação nas Américas, indica que a expressão toma por base os salões de entrada de hotéis de grande porte, local onde os parlamentares e outras autoridades mantinham residência. Acredita-se que a origem se deu na época em que os Estados Unidos foram governados pelo presidente Ulysses S. Grant, entre os anos de 1869 e 1877. O mencionado chefe de Estado elegeu o Hotel Willard como residência e seguido por diversas autoridades, transformando o *lobby* do hotel em ponto de encontro predileto para encontros de cafés matinais, *happy-hours* etc. Com isso, a expressão se tornou uma espécie de sinônimo de exercício de pressão com o objetivo de influenciar autoridades (SELIGMAN E MELLO, 2018).

Aqui no Brasil, Said Farhat (2007), ministro de Comunicação Social no governo do presidente General João Baptista Figueiredo, estatuiu uma definição de *lobby* que engloba as atividades de representantes de interesses junto às autoridades públicas. No conceito de Farhat, o *lobby* é a atividade realizada, com certo grau de organização e observando preceitos éticos e legais, por grupos de interesse delimitados, com a intenção de serem ouvidos pelo poder público e atendidos em suas demandas por meio de decisões políticas em conformidade com seus interesses.

Partindo desse conceito, o lobista – agente que realiza tal atividade de modo profissional – seria uma espécie de intermediário dos interesses do grupo diante dos membros do governo e demais autoridades de estado considerados atores políticos com poderes de decisão. O lobista teria como função exercer seus conhecimentos sobre os melindres da dinâmica política e do funcionamento do Estado, atuando por “atalhos” que facilitariam o atendimento dos pleitos do grupo.

Outrossim, a atuação do lobista poderiam ser estabelecidas na seguinte ordem:

- a) Preparação do material contendo os interesses do grupo;
- b) Agregar informações pertinentes aos interesses dos representados;
- c) Identificar os indivíduos a serem buscados para influir em determinadas políticas públicas;
- d) Desenvolver pareceres técnicos especializados para apresentar aos atores decisórios, com influência sobre as políticas públicas, as posições do grupo sobre políticas públicas.

Entretanto, cumpre destacar o quão negativa é a visão do senso comum acerca da prática lobista. Tais práticas são costumeiramente taxadas de ações ilícitas, eivadas de imoralidade diante das instituições jurídico-formais. Essa visão não ganha sustentação empírica, visto que as atividades realizadas em nome de grupos organizados da sociedade não se evidenciam com menor legitimidade que as produzidas por todo o conjunto social, sendo de vital importância o entendimento da relevância da formação de grupos organizados da sociedade (BOBBIO, 2004).

A partir do reconhecimento da existência de grupos de interesses que exercem pressão sobre agentes públicos torna-se possível problematizar como se dá o funcionamento da democracia a partir da atuação desses grupos. (Bobbio, 2004). Para o autor, sistemas democráticos teriam um funcionamento menos eficiente, uma vez que os partidos políticos tendem a concentrar os problemas políticos em larga escala diretamente relacionados com as eleições, não sendo sensíveis às novas questões vigentes na sociedade. Desse modo, os grupos atuariam de forma mais constante e específica, possibilitando uma significativa participação dos associados de modo indireto.

Os autores relatam em sua obra o seguinte: para a primeira pergunta, os sistemas democráticos teriam um funcionamento menos eficiente, uma vez que os partidos políticos tendem a concentrar os problemas políticos em larga escala diretamente relacionados com as eleições, não sendo sensíveis às novas questões vigentes na sociedade. Desse modo, os grupos atuariam de forma mais constante e específica, possibilitando uma significativa participação dos associados de modo indireto.

Quanto à segunda questão, os autores afirmam que não se pode determinar precisamente se decisões que atendam os interesses dos grupos de interesse são condizentes com o interesse público ou geral. Insta ressaltar que, atualmente, há diversos questionamentos ao que se pode entender por interesse público. O que eles asseveram é que decisões tomadas sem a participação de grupos de interesse frequentemente são menos custosas no campo das discussões, não sendo apreciadas adequadamente no que concerne ao tempo e complexidades das consultas, muito menos aquelas que seriam rejeitadas por tais grupos, pois não contariam com a resistência de modo organizado.

O que se pode constatar é que cada vez mais o papel de tais grupos ganha destaque no cotidiano das democracias, seja por seu contexto positivo ou até mesmo

pelo negativo, colocando os grupos de interesse como atores importantíssimos para o regime democrático.

Na prática, os grupos de interesse carecem de duas formas de autorização para viabilizar suas ações. A primeira delas está ligada à necessidade de terem uma organização que seja consentida pela prática social além de uma viabilidade legal que possibilite exercer pressão contra decisões tomadas pelo Estado através de suas autoridades.

Justificam-se tais necessidades pelo fato de que os grupos de interesse devem ser compreendidos como organizações típicas de regimes democráticos, ainda que não haja uma aceitação plena por parte da sociedade ou pela opinião pública. De todo modo, torna-se difícil imaginar em tempos hodiernos a existência de uma democracia que não conte com a presença de grupos de pressão que demonstrem envolvimento com o processo político, atuando em nome dos seus representados, sejam sindicatos de trabalhadores, grupos empresariais, movimentos sociais organizados ou outras formas de organização (SELIGMAN E MELLO, 2018).

No entanto, compete frisar que os grupos atuam de modos distintos no que diz respeito a como exercem suas influências e das formas utilizadas por cada um deles. Uns contam com maior “poder de atuação” que outros.

Sobre tais questões a transparência assume o desafio de dar publicidade ao contato dos grupos com autoridades. Sendo um dos princípios considerados na razão do direito público.

Como já mencionado, o *lobby* no Brasil tem uma concepção pejorativa, pontuada como uma prática situada no limite da legalidade e da corrupção. Diante disso, são constantes as cobranças para que haja uma regulamentação das práticas lobistas, para assegurar transparência e controle social sobre os grupos que atuam e os atores políticos envolvidos.

Neste sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem sugerido que a atividade lobista seja regulamentada no Brasil, justamente com a proposta de trazer transparência para as ações, sendo listadas algumas diretrizes para que o processo de regulamentação possa lograr êxito. Seguem, abaixo, os eixos norteadores indicados pela OCDE:

- a) Acesso aos mesmos canais de informação, por parte dos grupos de interesse, para atuarem nos processos de formulação de políticas públicas;

- b) Que as regras sejam formuladas de acordo com o contexto social e em consonância com as demandas da sociedade em cada um dos setores discutidos;
- c) Regulamentação inserida nos princípios da boa governança pública;
- d) País deve definir os termos *lobby* e lobista para fins regulatórios;
- e) Transparência nas informações de modo suficiente para cidadãos, empresas e burocratas sobre o funcionamento do *lobby*;
- f) Concessão de direito ao público de amplo escrutínio sobre as atividades lobistas;
- g) Criação de uma cultura de integridade na tomada de decisão por parte dos agentes públicos;
- h) Ação profissional e transparente dos grupos;
- i) Exigir dos grupos o desenvolvimento de estratégias de cumprimento de preceitos éticos e de metas de transparência;
- j) Revisão periódica sobre as normas para necessárias adaptações à realidade social e temporal da nação.

3 A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA PARAÍBA

3.1 BREVE HISTÓRICO

A primeira Carta Constitucional do Brasil, datada de 25 de março de 1824 e outorgada por Dom Pedro I, não fez qualquer menção à necessidade de Poderes Legislativos às antigas províncias imperiais da época. Todavia, ela determinava que houvesse órgãos deliberativos que se referissem a assuntos gerais de interesses provincianos, tais entidades foram batizadas como Conselhos Gerais.

No ano de 1934, por meio de Ato Adicional, houve a criação das chamadas Assembleias Legislativas Provinciais. Com a mudança, cada província teria seu próprio Legislativo, com sessões que duravam dois meses, mas com possibilidade de prorrogações.

A alteração do *status* de Província para estado (Unidades Federativas), após a Proclamação da República (1889), os órgãos legislativos passaram a ser nomeados de Assembleias Legislativas Estaduais, já seus membros representantes do povo na esfera estadual receberam a nomenclatura de deputados estaduais.

Em 1935, mais precisamente no dia 27 de junho, foi estabelecido que os trabalhos em cada Assembleia seriam iniciados a partir de 1º de março de cada ano. Porém, nova lei alterou a data do início dos trabalhos legislativos, marcando, em 1946, o estabelecimento da data de 1º de outubro. Entretanto, tais datas eram passíveis de alterações pelos presidentes de cada província e a mesa diretora da Assembleia seria determinada após a instalação com mandato de um mês com possível recondução por igual período.

Como incumbência precípua, as Assembleias foram estabelecidas para a atividade legiferante que versasse sobre temas relacionados aos municípios e às províncias, tais temáticas eram pertinentes à educação pública (com exceção o ensino superior); desapropriações públicas por utilidade pública; orçamento público; fiscalização dos gastos públicos; criação de cargos e definição de remunerações de pessoal; questões correlatas às obras públicas, construção de estradas e navegação no interior das Províncias; edificações de presídios e das antigas casas de socorro público e de associações religiosas, controle dos atos dos Presidentes das Províncias etc.

Há uma tendência de que as Assembleias Legislativas sejam também chamadas de Câmaras dos Deputados de seus respectivos Estados. Isto se dá em virtude de tais casas abrigarem os representantes eleitos pelo povo em âmbito estadual, atendendo ao Princípio da Simetria, ou seja, semelhança do que ocorre em âmbito federal. Todavia, essa denominação não merece sobrevivência técnica uma vez que tal nomenclatura deve ser imputada exclusivamente à Casa Legislativa Nacional, em consonância com o que determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 60 e incisos I a III. No que se refere aos municípios, o nome a ser dado é Câmara Municipal ou Câmara de Vereadores.

A primeira Constituição brasileira, a Imperial de 1824, ainda definiu a existência de um Conselho Geral a ser implantado em cada Província do Brasil. Em 1834, o já mencionado Ato Adicional (Lei n.º 16) conferiu a substituição de tais entes pelas Assembleias Legislativas Provinciais.

A fundação da Assembleia Provincial da Paraíba foi datada em 07 de abril de 1835, ano seguinte ao do Ato Adicional. Considerando o período imperial brasileiro, foram vinte e sete legislaturas com período de duração de dois anos cada. Seguindo os ditames do mesmo Ato Adicional, a composição da Casa Paraibana deveria ser totalizada por trinta e seis representantes, ou seja, deputados.

Passando a se considerar o período republicano, cada Estado (nomenclatura que substituía a das Províncias) teria que promulgar sua própria Constituição. A paraibana, promulgada em 05 de agosto¹ de 1891, estabeleceu a existência de um Poder Legislativo Unicameral, batizado inicialmente de Congresso, composto por trinta membros.

Com a ascensão do Marechal Floriano Peixoto à Presidência da República², diversas Constituições Estaduais vieram a ser reformuladas, inclusive a da Paraíba. A referida reforma determinou a alteração da nomenclatura dos Poderes Legislativos Estaduais, denominando-os de Assembleias Legislativas e seus respectivos membros passariam a ser chamados de deputados. Tal medida foi ratificada na Paraíba com a reforma da Constituição do Estado da Paraíba, datada de 30 de junho de 1892. Além

¹A data de 05 de agosto é representativa para o Estado da Paraíba. Tal data marca a Conquista da Paraíba, momento em que se registra a Fundação da cidade de Nossa Senhora das Neves, a terceira mais antiga do Brasil, hoje nomeada de João Pessoa.

²Marechal Floriano Peixoto foi o segundo presidente da República Federativa do Brasil, estando no poder de 1891 a 1894.

disso, houve alteração também no período de duração de cada legislatura, que passara a ser de quatro anos.

Com a Revolução de 1930, momento político de extrema importância para a história brasileira e paraibana, o decreto n.º 19.398, em seu artigo 4º, ditou a manutenção das Constituições da República e dos Estados. Todavia, o mesmo decreto, em seu artigo 2º, determinou a dissolução dos órgãos legislativos do país. Sendo assim, a Assembleia Legislativa da Paraíba se manteve fechada no interregno compreendido entre os anos de 1930 e 1934.

O retorno às atividades foi proporcionado através da nova Constituição Federal que fora promulgada no ano de 1934. O art. 3º das suas Disposições Transitórias definiu que cada unidade federativa deveria eleger uma Assembleia Constituinte com o encargo de se tornar Assembleias Ordinárias. O referido dispositivo constitucional ainda estabeleceu que houvesse o “atendimento à representação das profissões”, de modo semelhante ao que preconizava a composição da Câmara dos Deputados Estaduais daquela época.

Durante o período do Estado Novo – regime ditatorial capitaneado por Getúlio Vargas, tendo sido instituído em novembro de 1937 – houve a dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais. Desta feita, todo o poder de expedir decretos-leis a respeito de matérias de competência legislativa com caráter nacional fora atribuída à União, ou seja, ao Presidente da República e, de igual modo, em nível estadual, os governadores (“interventores”) teria a incumbência de exercer as funções do Poder Legislativo. Durante este regime, que perdurou de 1937 a 1945, nunca houve a convocação de eleições legislativas.

Em 1946, o Brasil experimentou a promulgação de uma nova Constituição Federal. Foi justamente esta Carta Magna que consolidou o sistema unicameral no Poder Legislativo das unidades federativas. No que concerne à composição da Casa Legislativa Paraibana, houve a formação de um total de 37 membros na sua composição.

O sistema unicameral está mantido até os dias hodiernos, tendo a Paraíba, segundo os ditames do art. 27, da Constituição Federal vigente, um total de 36 deputados estaduais. A Assembleia Legislativa da Paraíba tem sua sede situada na Casa de Epitácio Pessoa, situada na praça João Pessoa, no centro histórico da capital do estado paraibano.

Insta ainda destacar que a Assembleia Legislativa da Paraíba conta com um Tribunal de Contas do Estado – órgão auxiliar no controle externo das contas do estado da Paraíba e de seus 223 municípios. Este órgão, auxiliar no controle administrativo das contas públicas estaduais, teve sua criação datada de 1º de março de 1971.

3.2 LEGISLATURAS E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ALPB

A Assembleia Legislativa da Paraíba realizará suas sessões legislativas em consonância com o que dispõe o art. 59, da Constituição Estadual da Paraíba. Suas sessões são divididas em ordinárias, que serão realizadas em dois períodos legislativos ³(de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 20 de dezembro); e extraordinárias, a serem realizadas em caráter condizente com sua titulação, quando houver motivos justificantes para sua convocação.

Em conformidade com o que dispõe a própria Constituição Estadual da Paraíba, bem como a Constituição Federal de 1988, as sessões legislativas ordinárias não serão interrompidas em 20 de junho enquanto não houver a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (LOA), nem a 20 de dezembro, enquanto não apreciado o projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte.

No que concerne às legislaturas, estas são depreendidas como os períodos que compreendem os mandatos dos deputados eleitos, correspondendo a um período de quatro anos. A atual legislatura paraibana é a décima nona.

A Assembleia Legislativa Paraibana é composta por trinta e seis parlamentares, número este que é correspondente a três vezes o número de deputados federais que representam o povo paraibano na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, no *caput* de seu artigo 27.

A viabilização das atividades a serem desenvolvidas na Assembleia Legislativa Paraibana passa por uma necessária organização administrativa a ser observada no decorrer das legislaturas. Com este fim, a ALPB é estruturada pelos seguintes órgãos: Mesa; Colégio de Líderes; Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; Comissões e Frentes Parlamentares.

³ Os períodos legislativos são estabelecidos pelo art. 2º, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Paraíba, em consonância com o que determina o art. 59, da Constituição Estadual da Paraíba.

A Mesa funciona na qualidade de Comissão Diretora, com a incumbência de dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Assembleia Legislativa. Em sua composição, a Mesa conta com o seu Presidente e de dois Secretários, além de suplentes. Compete à Mesa as atribuições elencadas pelo art. 18, do Regimento Interno da ALPB; dentre as mais importantes funções estão a direção dos serviços da Casa Legislativa, a promulgação das emendas à Constituição do Estado, a aprovação da proposta orçamentária da ALPB e encaminhar ao Poder Executivo, solicitar ao Poder Executivo créditos adicionais necessários ao funcionamento da ALPB, encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado a prestação de contas da ALPB em cada exercício financeiro.

O Colégio de Líderes é composto por representantes máximos dos partidos e dos blocos parlamentares. Este órgão tem a função de sistematizar as pautas e ordens dos dias de trabalho da ALPB, apresentar sugestões, opiniões ou referendar medidas administrativas ou legislativas, além de representar o Poder Legislativo, quando determinado pela Mesa em acontecimentos institucionais.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por sua vez, é o órgão responsável pela fiscalização e cumprimento, por parte dos detentores de mandato parlamentar no exercício deste, dos preceitos regimentais, legais e constitucionais a ele aplicáveis. Tais ordenanças são previstas no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que integra o Regimento Interno da ALPB.

No que diz respeito às Comissões, estas são classificadas pelo Regimento Interno da ALPB em Permanentes, que são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da casa, com o objetivo de apreciar os assuntos ou proposições que são submetidos à sua apreciação, devendo deliberar e acompanhar os planos e programas governamentais além de fiscalizar a questão orçamentária pertinente ao âmbito de seu respectivo campo temático de atuação; e Temporárias, que são aquelas criadas para apreciar determinado assunto. Estas se extinguem ao término da legislatura, ou até mesmo antes dele, quando se alcança o fim a que ela se destina ou se expira seu prazo de duração.

As Comissões Permanentes da ALPB, atualmente, são as seguintes:

Tabela 02: Comissões Permanentes da ALPB

SIGLA	COMISSÕES

CPCAEO	Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária
CASPS	Comissão de Administração, Serviço Público e Segurança
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e Redação
CDDPD	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CDTMA	Comissão de Desenvolvimento, Turismo e Meio Ambiente
CDM	Comissão de Direitos da Mulher
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CECD	Comissão de Educação, Cultura e Desportos
CLC	Comissão de Legislação Cidadã
CSSASS	Comissão de Saúde, Saneamento, Assistência Social, Segurança

Fonte: Regimento Interno da ALPB

No que diz respeito às Frentes Parlamentares, elas poderão ser constituídas na ALPB com a função de proporcionar apoio, incentivo e assistência a estudos referentes a temas de relevante interesse social, econômico e político. Compete, entretanto, salientar que as Frentes Parlamentares não poderão se referir a temas que tratem de objetivo específico das Comissões Permanentes.

3.3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SEGUNDO O REGIMENTO INTERNO DA ALPB

Os deputados estaduais são, em sua essência, nada mais nada menos que representantes da sociedade civil na atividade legislativa na esfera estadual. Os eleitores, ao exercerem o sufrágio, escolhem, entre seus pares, membros que os representarão junto ao Poder Legislativo estadual durante o período de uma legislatura (quatro anos).

No Brasil as escolhas dos deputados federais, deputados estaduais e vereadores são baseadas em regras de definem representação proporcional. Este sistema é utilizado no país desde 1945 e estabelece uma barreira que o partido deve ultrapassar para que possa disputar as cadeiras em uma eleição para deputado estadual. Essa barreira é nomeada de quociente eleitoral e seu cálculo consiste em dividir o total de votos válidos (aqueles atribuídos nominalmente ou às legendas) pelo número de cadeiras a serem preenchidas - no caso da Paraíba, trinta e seis (Nicolau, 2017).

Acontece que a participação da sociedade civil no cenário político interno da ALPB não se dá exclusivamente por meio dos representantes eleitos pelo povo. A própria sociedade civil conta com mecanismos de participação garantidos pelo Regimento Interno da ALPB, aproximando setores sociais de seus representantes eleitos.

O Regimento Interno da ALPB dispõe, em seu título nono, de possibilidades de participação da sociedade civil. A princípio, confere a possibilidade de apresentação, à Casa Legislativa, projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento dos eleitores do Estado, desde que estejam distribuídos por pelo menos cinco Municípios e que contem com mais de um por cento dos eleitores de cada um deles.

Como meios de participação, o Regimento Interno da ALPB prevê as petições, reclamações, representações ou queixas, que devem ser formuladas e apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, devendo ser recebidas e examinadas pelas Comissões ou pela Mesa. Obviamente, o assunto a ser encaminhado deverá versar sobre matéria de competência da ALPB.

Além das formas mencionadas, é possível ainda que sejam oferecidas sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos emitidos por entidades civis como sindicatos, órgãos de classe, associações, conselhos e organizações não governamentais, as quais deverão ser aprovados pelas entidades conforme suas determinações estatutárias e encaminhado junto ao pedido, com cópia da ata da assembleia que deliberou pelo pedido, bem como cópia do estatuto da entidade.

Importa ainda destacar as audiências públicas que são realizadas com membros da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, além de tratar de assuntos relevantes para o interesse público. Estas audiências são realizadas pelas Comissões, em temas correlatos à sua área de atuação, mediante pedido de qualquer de seus membros ou de entidade civil interessada.

Há ainda a previsão de promoção de eventos institucionais a serem realizados por iniciativa da Mesa, com o fito de possibilitar a discussão de temas de competência do Poder Legislativo Estadual. Tais eventos devem contar com parcerias entre o Poder Legislativo e entidades da sociedade civil organizada.

As previsões regimentais coadunam com o que foi abordado nos pontos supracitados que analisaram as atividades dos grupos de interesse e *lobby*. Podem-se

observar diferentes abordagens dos estudos que são tratadas nos referidos dispositivos legais do Regimento Interno da Casa Legislativa paraibana.

A título de exemplo, Oliveira (2004), coloca que os grupos que apresentam capacidade de participação política transformam-se em verdadeiros aliados daqueles que detém o poder de decisão política, pois são detentores de informações preciosas que podem fundamentar decisões dos parlamentares. Por isso, é de suma importância que haja abertura para a oitiva de tais entidades quando necessário.

Outro ponto de relevância é a questão dos procedimentos formais do parlamento. O conhecimento apurado das regras de funcionamento é vital para o êxito das propostas. Marshall (2010) faz referência a tal ponto e adiciona que os operadores do *lobby* também devem se preocupar em aprender tais conceitos, visto que através destes, podem estruturar melhor as estratégias para o desempenho de suas atividades.

Em síntese, infere-se que o disposto no Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Paraíba visa participação da sociedade por meio da atuação de grupos organizados, que podem se constituir como grupos de pressão e praticantes de atividades lobistas. Tudo isso com a intenção de influenciar o processo legislativo em conformidade com os interesses dos grupos, consoante fora exemplificado pelos estudos supracitados. Resta configurado, desta forma, a presença de um registro que viabiliza a influência no próprio documento que rege a Casa Legislativa estadual.

3.4 COMISSÕES COMO ARENAS DA INTERAÇÃO ENTRE AGENTES POLÍTICOS E GRUPOS DE INTERESSE

É consabido que o *lobby* é uma prática imbrincada nos sistemas de relações políticas para que se alcancem objetivos correlatos aos interesses dos grupos de pressão junto à Administração Pública, não desconsiderando o fato que a atividade lobista pode ser desenvolvida de forma aberta, transparente, com observância às regulamentações; ou de modo implícito, oculto, utilizando-se de modo mais esquivado dos acessos informais em defesa da captação de garantias para os interesses estritamente particulares (ARAÚJO, 2013).

Frise-se ainda que tal prática apresenta-se como constitutiva do modelo representativo da democracia em uma determinada sociedade, haja vista que viabiliza e possibilita que assuntos de interesse de grupos sociais sejam levados até o conhecimento de atores sociais que detém poderes decisórios. Em síntese, para a

Ciência Política, o *lobby* pode ser considerado como um modo de identificação e apresentação de demandas características de um determinado grupo levadas aos atores políticos detentores de poderes decisórios (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Para este trabalho, destaque-se novamente que as expressões grupos de interesse e grupos de pressão serão consideradas como sinônimas, importando destacar que boa parte dos trabalhos em Ciência Política adotam esta postura. Desse modo, considerar-se-á que tais grupos devem ser entendidos como verdadeiras associações ou organizações de indivíduos ou até mesmo uma instituição pública ou privada que, calcados em interesses ou preocupações compartilhadas, busca irradiar influência aos atores políticos com a finalidade de convencê-los de direcionarem políticas públicas em seu favor (THOMAS, 2004).

Quando se reporta ao Poder Legislativo, a atividade lobista se desenvolve a partir da atuação dos grupos de pressão defendendo o interesse de seus representados para levar a cabo medidas que possam influenciar os parlamentares. Merece destaque o fato de que o espaço das comissões se mostra como apropriado para que as informações sejam transmitidas com o fito de apresentação para futura concretização de ações em consonância com os interesses dos referidos grupos (ZAMPIERI, 2013).

Assim, o parlamento tem sido utilizado como um espaço de decisão e atuação política cada vez mais disputado, fazendo esta asseveração a partir das considerações obtidas em razão da evolução do cadastro de órgãos de Estado, entidades da organização administrativa e da sociedade civil junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (SANTOS, 2014).

Com efeito, não é equivocado constatar que as Comissões dos Poderes Legislativos são locais para os quais são dirigidos significativas partes dos trabalhos dos grupos de interesse. Avançando um pouco mais na assertiva pontuada, resta configurado que as Comissões se tornam um ambiente privilegiado para a prática lobista, haja vista que lá se desenvolvem procedimentos que antecedem as votações em Plenário, sendo assim âmbito antecedente a este e em que proposições de extrema relevância têm seus destinos estabelecidos.

É preciso considerar que eventos como as audiências públicas e demais ocorrências no âmbito legislativo, em que se convocam e convidam membros da sociedade para proporcionar aos representantes a defesa de interesses (como seminários, reuniões de trabalho etc.), mostram-se como arena de apresentação e justificação para a busca do convencimento dos atores políticos detentores de poder de decisão, pois, é

uma ótima oportunidade para que os representantes possam discutir e mostrar suas demandas na busca de efetivação de políticas públicas ou ações que sejam direcionadas para o alcance de seus objetivos (MANCUSO, 2007).

4. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos da pesquisa têm por finalidade demonstrar as técnicas que foram realizadas para a coleta de dados, para a classificação das informações, de modo a propiciar a interpretação sobre tais e direcionar o trabalho às conclusões.

A partir de tais considerações, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo no que condiz ao modo de abordagem utilizado para a sua feitura. Esta modalidade de análise permite que haja compreensão de questões subjetivas inseridas no processo de pesquisa, fazendo com que esta também seja uma etapa da trajetória a ser percorrida.

O trabalho buscará observar, registrar, analisar e ordenar dados, mais especificamente à presença de grupos sociais junto ao Poder Legislativo do estado da Paraíba nas sessões das Comissões Permanentes.

Cumpre destacar que será analisada a participação dos grupos de interesse identificados, além de suas características, suas finalidades e interesses primordiais. Os dados foram devidamente interpretados e, posteriormente, os grupos foram classificados mediante sua origem e finalidade de atuação.

Tal análise partiu do conteúdo das atas das reuniões das Comissões Permanentes, que são documentos oficiais e são disponibilizadas pela ALPB, baseando-se assim, em materiais que ainda não foram tratados analiticamente, haja vista que as informações estão esparsas em diversas atas e serão apreciadas para identificar a frequência de cada um deles junto ao Poder Legislativo da Paraíba.

Impende salientar que estudos calcados em documentos como fonte primordial para sua realização, sejam revisões bibliográficas, pesquisas historiográficas ou investigações documentais, extraem deles toda a análise, carecendo, inicialmente, de um processo de organização e, por conseguinte, de interpretação em consonância com os objetivos da investigação proposta.

Desse modo, pode-se asseverar que os trabalhos com base em análises documentais se mostram como um verdadeiro processo de “garimpagem”. Tendo em

vista que o material pesquisado é de origem documental (atas da Assembleia Legislativa da Paraíba), a análise depende da busca de informações contidas em tais documentos, ou seja, as informações precisam ser encontradas, extraídas da “ocultação” para receber um tratamento que, conforme orientação apresentada pela problemática que se mostra pertinente à investigação estabelecida. Com isso, tem-se um verdadeiro processo de “montagem de peças”, como verdadeiramente ocorre em um quebra-cabeça (MITSUKO ANTUNES, 1995).

Referente à organização do material, cumpre mencionar que o *site* da ALPB recentemente passou a realizar um trabalho de organização das atas das reuniões das Comissões Permanentes e Temporárias. A partir da disponibilização deste material, o passo seguinte se concretizou através da leitura segundo critérios da análise de conteúdo e busca de informações registrando a presença dos grupos de interesse às reuniões. Para isso, algumas técnicas foram implementadas durante o trabalho, como por exemplo o fichamento, levantamento qualitativo de termos e assuntos recorrentes, registro de códigos para facilitar o controle e manuseio das entidades que se mostravam mais assíduas às assembleias.

O desenvolvimento da pesquisa, além de contar com a necessária leitura e organização da documentação em fichas de leitura, passa a registrar a frequência de modo organizado das várias categorias de grupos sociais que frequentam as reuniões das Comissões Permanentes. A partir disso, os grupos foram classificados conforme suas naturezas e finalidades sociais.

Passando a tratar da análise propriamente dita, a presente pesquisa tratou de apreciar as atas das sessões ordinárias e das audiências públicas registradas nas Comissões Permanentes da ALPB entre os anos de 2016 e 2018. É justamente a partir do ano de 2016 que se percebe o registro e a publicação das atividades da ALPB por meio do seu *site*.

Neste período, foram apreciadas 194 (cento e noventa e quatro) atas de reuniões das Comissões Permanentes, considerando sessões ordinárias e audiências públicas. No que diz respeito às atas das Comissões Temporárias, não há uma disponibilização de um número razoável de documentos, o que importou na desconsideração das mesmas para os fins da pesquisa. Naquelas, verificou-se que a periodicidade das reuniões é menor e o volume de registros publicados é mais amplo.

4.1 ÁREA DE ABRANGÊNCIA

A Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB) foi o ambiente escolhido para a abrangência do estudo. A pesquisa foi realizada a partir da análise de conteúdo das atas das Comissões Permanentes da ALPB durante o período abordado.

O motivo da escolha se deu pelo fato de ser a Paraíba a unidade federativa de origem do pesquisador, bem como a que abriga o município de Campina Grande (onde está sediado o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política ao qual este trabalho será submetido). Além disso, notou-se a ausência de trabalhos desta natureza no estado da Paraíba e uma abertura para o acesso aos dados proporcionados pelo *site* do órgão no que se refere à publicidade através da publicação das atas das reuniões realizadas pelas Comissões Permanentes.

5 ESQUEMATIZANDO A PRESENÇA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA ALPB

Este ponto do trabalho dedica-se a uma análise pormenorizada a fim mapear os grupos de interesse que se mostraram presentes junto à ALPB durante o período compreendido entre os anos de 2016 e 2018. Os grupos têm como uma das formas de mostrar coesão em busca de interesses particulares a partir de encaminhamento de representantes para as sessões ocorridas no interior da Casa Legislativa, sendo assim, uma forma de conhecê-los é através dos registros oficiais de participações em reuniões dos parlamentares.

Este mapeamento consistirá em uma apreciação que contará com as seguintes observações: a) identificar os grupos de interesse; b) classificá-los segundo suas origens e interesses; c) aferir a participação e destacar os mais assíduos; d) registrar sob quais Comissões se dão suas atuações e; e) indicar em que municípios paraibanos estes grupos estão sediados.

5.1 IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS, CLASSIFICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES

Após a leitura dos documentos e consequente registro dos grupos de interesse identificados, passou-se a classificá-los em duas categorias. A primeira contempla as “Entidades de Estado”, incluindo nesta os grupos classificados como entes da Administração Direta ou Indireta, bem como os representantes de demais Poderes do Estado e órgãos públicos a estes vinculados.

A adoção de tal critério para delimitação desta categoria observa a classificação dos entes mediante a organização administrativa do Estado. São considerados entes da Administração Direta a União, as Unidades Federativas, os Municípios e o Distrito Federal (MELLO, 2015).

No que tange aos entes da Administração Indireta, estes surgem através de uma descentralização administrativa. Devido à necessidade de prestar a atividade administrativa prezando pela boa prestação e eficiência dos serviços públicos, transfere-se a titularidade e o exercício de serviços de competência exclusiva do Estado a outras pessoas jurídicas criadas a partir de instrumento legal com o objetivo único de suprir o interesse público. Desse modo, são classificadas como entes da Administração Indireta:

as autarquias, as fundações públicas de direito público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (MELLO, 2015).

Importa destacar que órgãos públicos são entidades que decorrem de uma desconcentração administrativa, ou seja, surgem a partir da necessidade de organização administrativa interna dos entes da Administração Direta ou Indireta. Assim sendo, tais órgãos são desprovidos de personalidade jurídica própria, tendo a responsabilização de seus atos aplicados aos entes a que são vinculados. Logo, para a presente pesquisa, foram enquadrados na primeira categoria (MELLO, 2015).

A segunda categoria registra a participação da “Sociedade Civil”. Nesta, fez-se uma classificação em subcategorias, nas quais foram inseridas as representações de sindicatos ou associações de servidores de entes da administração direta ou indireta, entidades ligadas à indústria ou comércio, sindicatos ou representantes de categorias profissionais e associações livres da sociedade civil.

Os sindicatos ou associações de servidores de entes da administração direta e indireta envolvem as entidades sindicais ou entes de representação de categorias profissionais de servidores públicos vinculados à administração direta (União, Unidades Federativas, Municípios e Distrito Federal) e à administração indireta (autarquias, fundações públicas e empresas estatais). Já as entidades que defendem interesses do empresariado, dos industriais e dos comerciantes também foram categorizadas de modo específico. Além dessas categorias, distinguiram-se também os sindicatos de profissionais que atuam junto ao setor privado, visto que suas demandas, em geral, destoam das dos sindicatos dos servidores públicos.

Compete registrar que foram classificadas como associações livres as entidades compostas por movimentos em que seus membros não possuam vínculo direto com o Estado, com setores da indústria ou comércio e com entidades sindicais. Desse modo, foram assim categorizados os grupos de indivíduos que apresentem interesses diversos dos demais grupos já citados, ou seja, o método estabelecido foi o da exclusão. Os grupos com finalidades distintas das primeiras consideradas foram inseridos nos grupos das associações livres. Nessa classificação foram inseridos os grupos de apoio às minorias, aos deficientes físicos, às mulheres, entre outros.

A partir da classificação proposta, tornou-se possível a formulação de uma tabela para ilustrar a participação dos seguintes grupos ou entidades, o que facilitou a visualização e a percepção das categorias que participaram com maior frequência das atividades da ALPB durante o período abordado. Com base nos documentos oficiais, a

relação das categorias, o número de entidades que cada categoria contém e o respectivo número de participações.

Tabela 03: Classificação dos grupos de interesse e respectivo número de participações

Categorias	Número de Entidades	Número de Participações
Entidades de Estado	22	64
Organizações da Sociedade Civil		
Sindicatos ou Associações de Servidores de Entes da Administração Direta ou Indireta	10	54
Entidades ligadas à Indústria ou Comércio	6	12
Sindicatos ou Representantes de Categorias Profissionais	32	61
Associações Livres	33	60
Total	103	251

Fonte: Elaborada com base no conteúdo das atas da ALPB

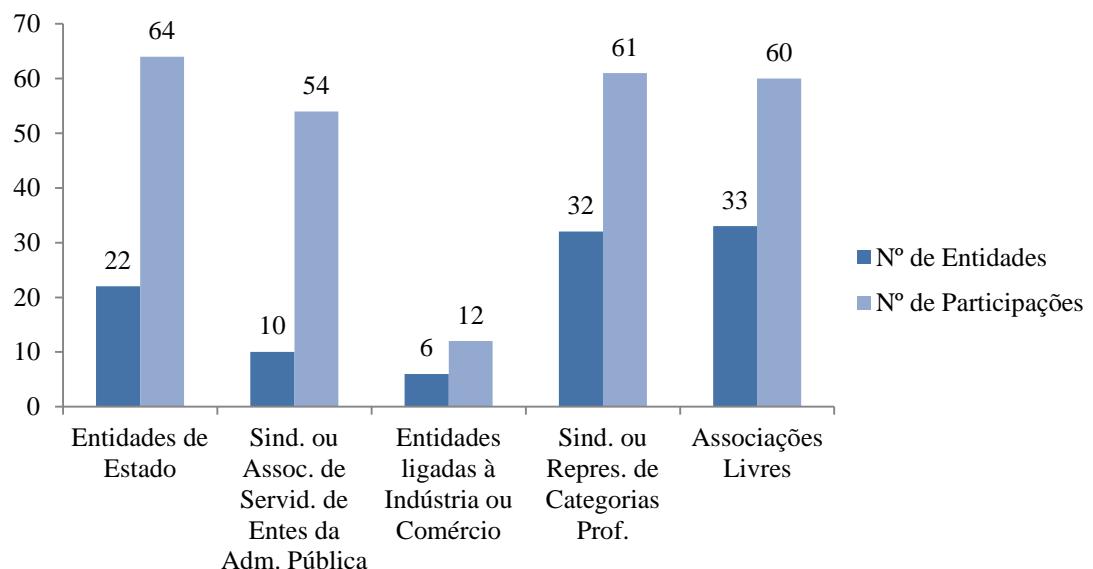
As informações coletadas e expressas na tabela 01 demonstram como as entidades foram classificadas. O primeiro grupo, como supramencionado, conta com as entidades de Estado, que compreende entidades integrantes da administração direta (União, Estado, Distrito Federal, Municípios e seus respectivos órgãos) e da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas estatais e seus respectivos órgãos públicos). O segundo grupo contempla as organizações da sociedade civil e este é subdividido em outros quatro subgrupos: sindicatos e associações de

servidores públicos, entidades ligadas à indústria ou ao comércio, sindicatos e representantes de categorias profissionais distintas do serviço público e associações livres.

A pesquisa registrou um total de 103 (cento e três) entidades participantes, das quais 22 (vinte e duas) foram classificadas como entidades de Estado e 81 (oitenta e uma) como organizações da sociedade civil. Destas, a classificação estabeleceu-se do seguinte modo: 10 (dez) como Sindicatos ou Associações de Entes da Administração Direta ou Indireta; 06 (seis) como Entidades ligadas à Indústria ou Comércio; 32 (trinta e duas) como Sindicatos ou Associações Profissionais; e 33 (trinta e três) entidades como Associações Livres.

No que tange ao número de participações, percebe-se que há indicação de 64 (sessenta e quatro) registros de entidades de Estado e 187 (cento e oitenta e sete) registros de organizações da sociedade civil.

Gráfico 01 – Relação entre número de entidades e suas respectivas participações



Fonte: Elaboração com base no conteúdo das atas da ALPB

Quando feita a análise a partir da subdivisão estabelecida para as organizações da sociedade civil, percebe-se que as entidades de Estado contam com o maior número de participações, mesmo não tendo o maior número de entidades.

5.1.1 Arena e atuação dos Grupos de Interesse

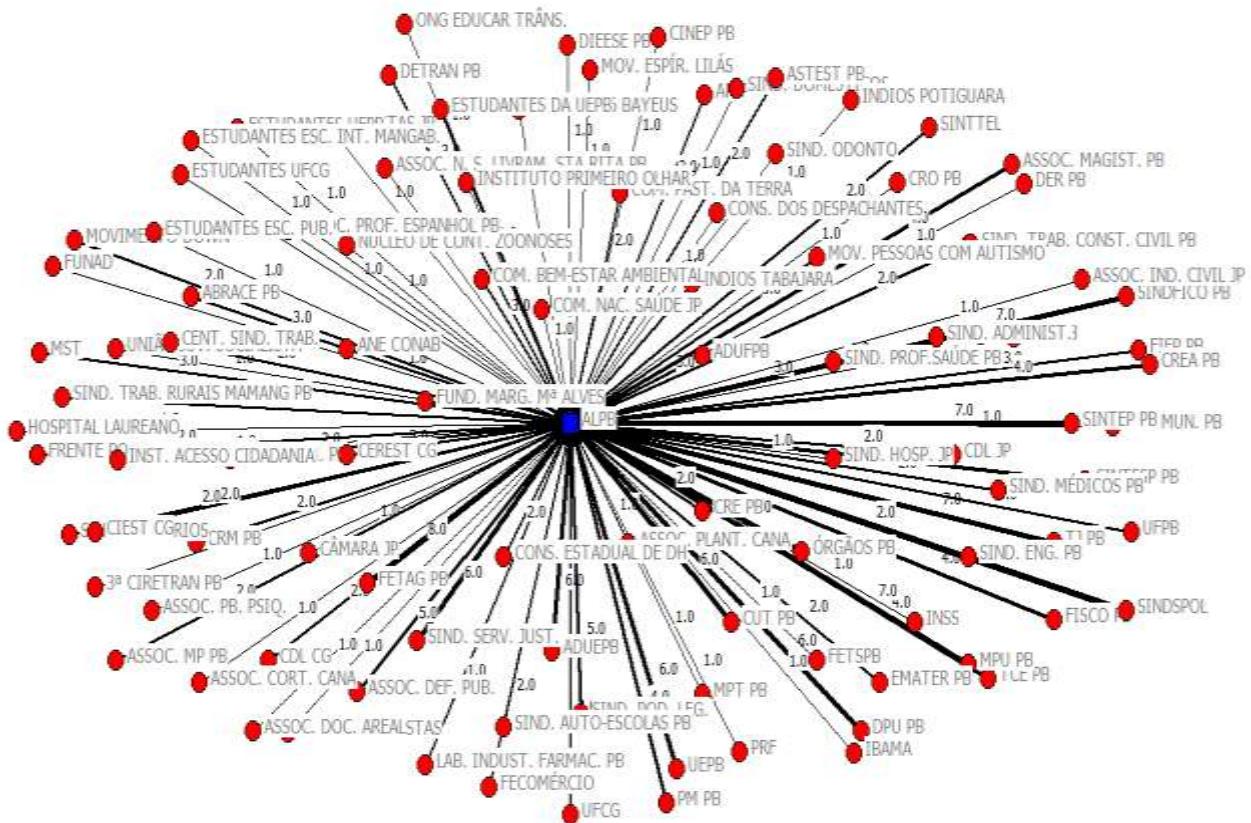
Com base nos dados coletados dos documentos que registraram tais reuniões, busca-se aqui identificar qual a configuração de rede que é formada no interior da ALPB a partir das reuniões de suas Comissões Permanentes.

Neste trabalho, será utilizado o conceito de rede que é formulado por Castells (2005), em que se consideram as redes como estruturas abertas que se desenvolvem acrescentando ou removendo os nós em consonância com as alterações necessárias dos programas que conseguem atingir os objetivos de performance para a rede.

Assim, neste ponto, pretende-se que haja um olhar por um campo dos estudos que ainda pode ser bastante explorado quando se trata da análise de representação social ou da identificação e frequência de grupos de interesse. Desse modo, através da investigação pelo método em comento, pode-se contar com um importante entendimento e acompanhamento em que se identifica a interação entre os grupos que estão ligados às redes.

A imagem a seguir, traduz uma representação da rede de grupos de interesse identificados e que estiveram presentes nas sessões das Comissões Permanentes da ALPB:

Figura 02 – Representação de rede das entidades presentes às sessões das Comissões Permanentes da ALPB entre 2016 e 2018



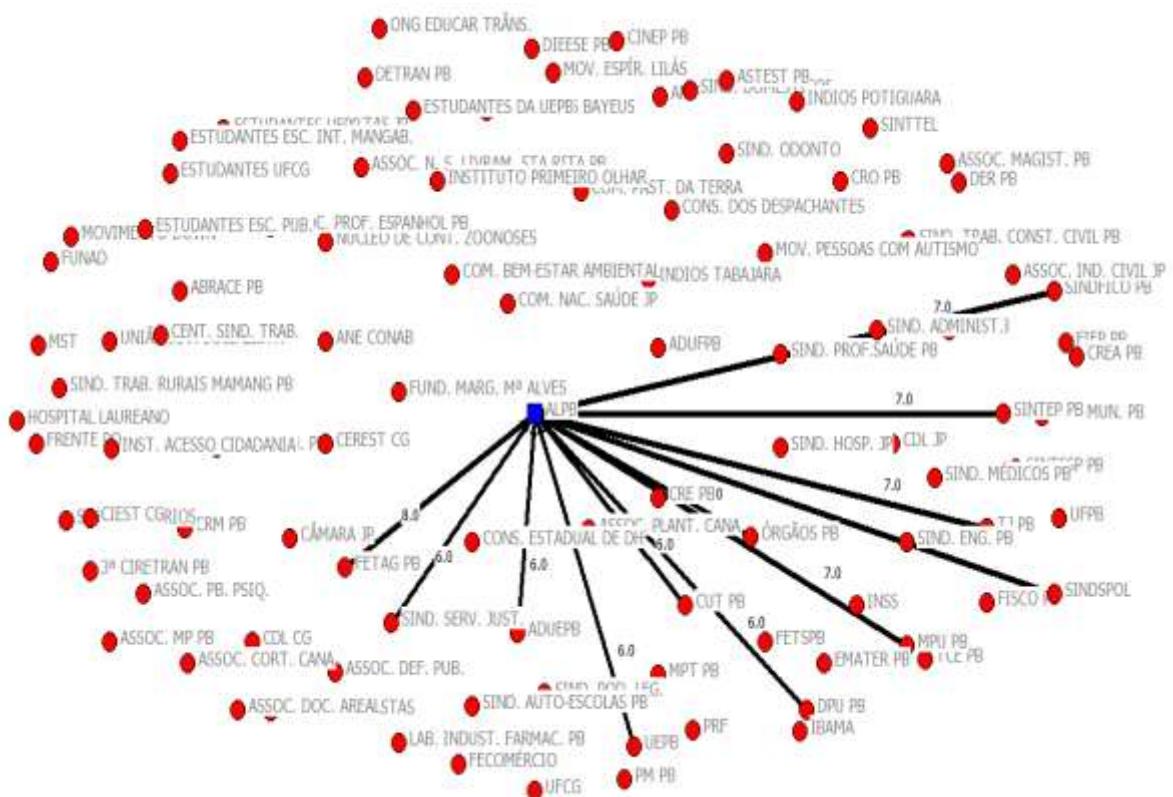
Fonte: Elaboração através do programa UCINET 6, com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

A representação traz, ao centro e na cor azul, a ALPB, à qual estão interligadas as 103 (cento e três) entidades devidamente identificadas por suas siglas ou abreviações, que são ilustradas a partir dos círculos na cor vermelha. De modo indireto, a imagem mostra também as participações de cada uma das entidades representadas, que totalizam 251 (duzentas e cinquenta e uma) frequências. Constatase uma frequência mais regular de cada entidade a partir da espessura da linha que liga a ALPB a cada uma delas, quanto mais espessa a linha, maior o número de participações. Nitidamente, com isso, percebe-se que algumas entidades contaram com mais de uma participação junto às sessões documentadas.

A imagem 01 possibilita uma aproximação com algumas definições importantes da análise de redes. O primeiro deles é o de atores, que se referem neste estudo aos grupos de interesse participantes e que estão interligados à ALPB. Destarte, tanto a própria ALPB quanto as entidades podem ser tidas como atores envolvidos nesta rede.

Já as ligações, por sua vez, são trazidas mediante as representações gráficas de linhas que fazem a conexão entre os atores. As linhas com maior espessura condizem com uma maior quantidade de conexões entre as entidades e a ALPB. Assim, estas entidades tiveram maior participação junto às sessões registradas pelas Comissões Permanentes.

Figura 03 – Representação de rede das entidades e preponderância nas sessões das Comissões Permanentes da ALPB entre 2016 e 2018



Fonte: Elaboração através do programa UCINET 6, com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

No intuito de possibilitar melhor visualização dos atores com maior atuação, a figura 03 apresenta as linhas mais densas. Observam-se claramente na imagem, as entidades que se mostraram mais assíduas às sessões realizadas pelas Comissões Permanentes da ALPB.

Logo, Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), Sindicato dos Policiais Civis (SINDSPOL), Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), Ministério Público (MPPB), Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública (SINTEP), Sindicato do

Fisco Estadual da Paraíba (SINDFISCO), Órgãos do Governo do Estado, Defensoria Pública da Paraíba (DP PB), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Sindicato dos Serventuários da Justiça, Associação dos Docentes da Universidade Estadual da Paraíba (ADUEPB) e Central Única dos Trabalhadores (CUT PB), contaram com seis ou mais participações, consolidando-se como as entidades mais assíduas.

5.1..2 Monitorando os Grupos de Interesse a partir das Participações das Entidades nas Comissões

Indubitavelmente, uma organização da sociedade civil ou uma entidade de Estado visa à interlocução com atores decisórios a fim de que haja uma relação de proximidade e que traga por consequência uma facilitação no que diz respeito às conquistas ligadas a seus interesses comuns.

Por isso, representantes da sociedade, agentes públicos e outros segmentos bancam interesses parciais, tratando de buscar caminhos para alcançá-los. Dessa forma, quando visitam as sessões parlamentares, as audiências públicas ou investem em outras formas de relacionamento com parlamentares, nada mais estão a fazer do que utilizando ferramentas de aproximação para tentar convencer os atores políticos de que suas demandas devem ser consideradas prioritárias.

Considerando que a Assembleia Legislativa é composta por Comissões Permanentes que têm pautas estabelecidas e temáticas, especula-se se as participações se dão de modo estratégico, ou seja, estejam articuladas em Comissões que tenham suas atividades mais relacionadas com a bandeira de interesse dos grupos.

Esta parte da pesquisa se destina a analisar a atuação das categorias de modo desagregado pela Comissão e o respectivo número de participações, conforme descrito abaixo.

Tabela 04: Participação dos grupos de interesse de modo desagregado por Comissões

Categorias	CPCAEO	CASPS	CCJ	CODPD	CDTMA	CDM	CDHM	CECD	CLC	CSSASS	TOTAL
Entidades de Estado	24	6	7	0	8	0	4	10	0	5	64
Sind. ou Assoc. de Servid. de Entes da Adm. Pública	25	2	6	0	5	0	7	8	0	1	54
Entidades ligadas à Indústria ou Comércio	10	1	1	0	0	0	0	0	0	0	12
Sind. ou Repres. de Categorias Prof.	20	6	5	0	1	0	7	19	0	3	61
Associações Livres	11	6	7	0	8	0	12	9	0	7	60
Total											251

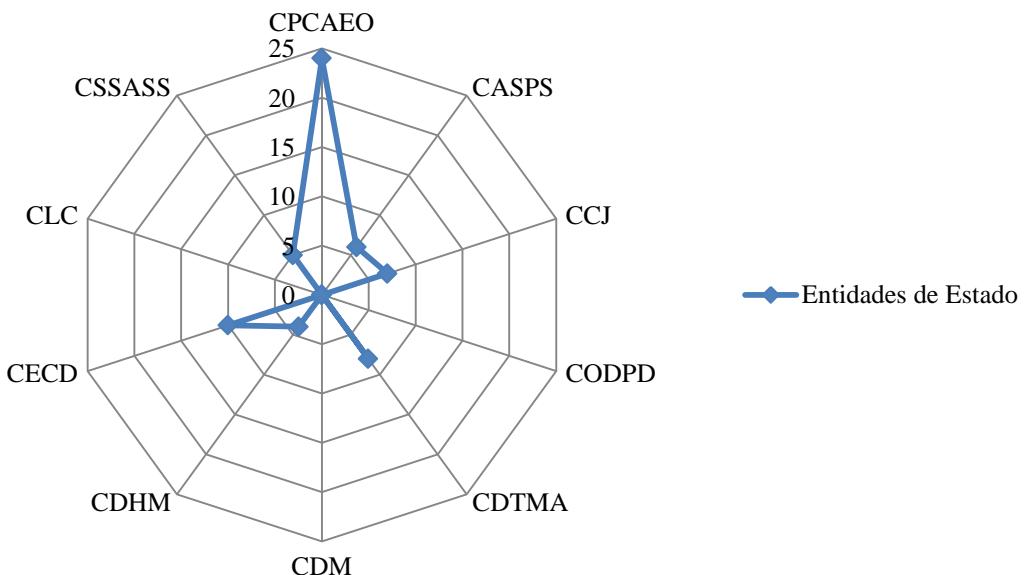
Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

Ao desagregar os dados que contemplam as participações, infere-se que as ações dos grupos de interesse junto às comissões não se dão de modo equilibrado. Nitidamente, as entidades de Estado e os sindicatos de servidores de entes da Administração Pública investem mais suas atenções junto à Comissão Permanente de Orçamento, objetivando que investimentos sejam destinados pelo governo às instituições ou categorias do serviço público.

Frise-se que três comissões, até a data de encerramento desta pesquisa, não disponibilizaram atas e, por isso, não se tornou possível apreciar a participação em suas rotinas de sessões.

Em virtude de melhor visualização, os gráficos abaixo permitem demonstrar na modalidade radar a intensidade de participação dos grupos de interesse a partir da identificação das Comissões Permanentes.

Gráfico 02: Radar das Entidades de Estado junto às Comissões



Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

O gráfico acima permite visualizar a atuação das entidades de Estado junto às Comissões da ALPB. Assim, depreende-se que a sua frequência se dá com maior intensidade sobre a Comissão Permanente de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária (CPACEO). Os dados representados no gráfico apontam uma inclinação diferenciada dos grupos de interesse à comissão de orçamento em detrimento das demais comissões.

Importa destacar que há uma fragmentação do Poder Executivo, que é resultado da organização administrativa do Estado. Como não é possível o Executivo responder diretamente por todas as pautas, surge a necessidade da criação de entes da chamada administração indireta através da descentralização (autarquias, empresas estatais e fundações públicas) e da desconcentração (criação de órgãos públicos). Este seria um dos dois pilares para explicar tal constância de entidades da categoria. Outro ponto que pode ser visto é que há uma valorização da arena legislativa como um ambiente importante para o processo decisório, visto que, em determinadas situações, as entidades mencionadas se sentem preteridas pelos governos e não contam com acesso livre junto ao Executivo, o que incentiva os representantes a estreitarem os laços com os membros do Poder Legislativo (MARINELA, 2019).

A fragmentação mencionada pode ser compreendida como resultante de dois fatores: o primeiro deles é resultado da própria organização administrativa do Estado, visto que para garantir a melhor prestação possível dos serviços públicos, o Poder Executivo precisa estruturar pessoas, entidades e órgãos para desempenhar as funções

administrativas e buscar atender os objetivos do Estado e definidos pelo governo (MARINELA, 2019). Essa organização pode ser de ordem interna de competências (a chamada desconcentração administrativa) ou a partir da criação de novas pessoas jurídicas com o fim de proteger o interesse público, buscando-se proteger o interesse público e prestar os serviços públicos com maior eficiência e especialização. Desse modo, cada grupo representando interesses relacionados às suas finalidades específicas participa de tais reuniões a fim de garantir que interesses sejam colocados como prioritários na arena decisória.

O segundo ponto deve ser tido como capital político, uma vez que as forças político-partidárias que integram a base dos governos precisam ser acomodadas. Tal hipótese já é bastante difundida em nível federal (AMORIM NETO, 2000) e, no modelo estadual não é tão diferente, pois as secretarias dos governos estaduais funcionam de modo semelhante, pois os governos alocam secretarias segundo o critério partidário com o objetivo de acomodar tais forças.

Perceptível se torna a presença significativa de entidades de Estado junto à Casa Legislativa. Mas o ponto que mais chama a atenção é que se a arena legislativa não demonstrasse valor para o processo decisório, recursos humanos e canalização de energia não seriam mobilizados e direcionados pelos órgãos e demais entidades de Estado (verdadeiros grupos de interesse). Assim, pode-se verificar que tais grupos se preocupam com possíveis modificações legislativas que possam trazer consequências que afrontem seus interesses e, portanto, esses grupos tentam atuar junto aos deputados para evitarem ou, ao menos, minimizarem os impactos negativos com sua atuação.

Outra explicação que sugere tal participação é quando a relação entre alguns setores do próprio Estado (mais relacionado à organização administrativa) não contam com um relacionamento muito próximo do governo. Nesse caso, a arena legislativa seria uma alternativa para inserir na agenda as suas demandas. Essa seria uma estratégia possível a partir da influência do grupo sobre determinado ator político – deputado – ou comissão para que suas proposições sejam levadas ao conhecimento de toda a casa e que se possam ser contempladas as demandas.

A partir de tais considerações, percebe-se que as entidades de Estado podem e devem ser consideradas como importantes na disputa por influência no Poder Legislativo estadual. E tal percepção é extensível também aos órgãos de controle (Tribunal de Contas), que se mostram presentes em sessões da Casa Legislativa. De forma complementar, pode-se assentar ainda que os órgãos de controle passaram a ter

recentemente um protagonismo cada vez maior no processo político brasileiro. Todavia, qualquer que seja a causa e a aclaração para a participação do Tribunal de Contas, o fator primordial é que a afirmação de que a arena legislativa é um ambiente de disputa política com grau de relevância se mantém.

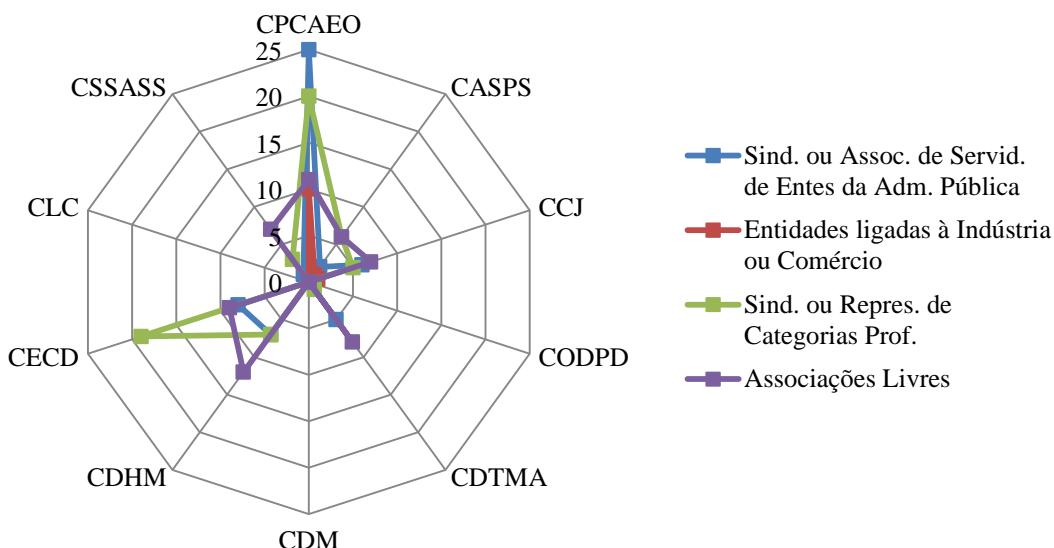
Conforme o que se vê, os entes do Estado podem ser vistos como grupos com interesses próprios e com importante participação no contexto dos conflitos de interesses no cenário legislativo estadual. São diversas as temáticas que podem servir de pauta de interesses a serem perseguidos por tais entes. Ademais, há atenção e até o desempenho de monitoração das questões que tramitam na arena legislativa, sendo essa estratégia aplicada com certa frequência.

Em síntese, a presença da representação dos entes do Estado na ALPB implica tanto questões de ordem política, quanto relacionadas às reformas administrativas. É nítido que este é um dado que não pode ser olvidado, pois, aparentemente é plausível que a representação múltipla de órgãos de Estado com agendas governamentais díspares proporcione impactos tanto nos resultados políticos que surgem do processo decisório, quanto nas aplicações de estratégias.

Considerando que o papel da CPACEO está relacionado aos aspectos financeiros e orçamentários públicos que impliquem em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, inclusive sobre questões de acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração direta e indireta, é natural que a atuação das entidades de Estado seja mais direcionada para esta comissão permanente, visto que ela é o ambiente perfeito para as discussões de funcionamento e de financiamento do Estado, chamando a atenção das pessoas jurídicas de direito público ou privado que participem direta ou indiretamente destes processos.

Conforme os ensinamentos de Habermas (1997), estas entidades podem ser consideradas verdadeiros canais para debate sobre questões públicas, principalmente para este grupo, visto que a função primordial do Estado é justamente a busca pelo atendimento dos interesses públicos. A frequência mais ligada à CPACEO dá indícios de que há conflitos para a alocação de recursos nos mais diversos entes e órgãos de Estado, presumidamente com a intenção de promover melhorias na prestação dos serviços públicos.

Gráfico 03: Radar das Entidades da Sociedade Civil junto às Comissões



Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

O gráfico 03 mostra como as entidades oriundas da sociedade civil têm participado das reuniões das Comissões Permanentes da ALPB. Devido à heterogeneidade dos diversos grupos da sociedade civil, necessário se faz que os indivíduos atentem para importância de se socializarem e associarem em busca de suas demandas afins. Desse modo, a sociedade moderna tem, cada vez mais se organizado em diferentes tipos de associações, movimentos sociais ou organizações não-governamentais (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008).

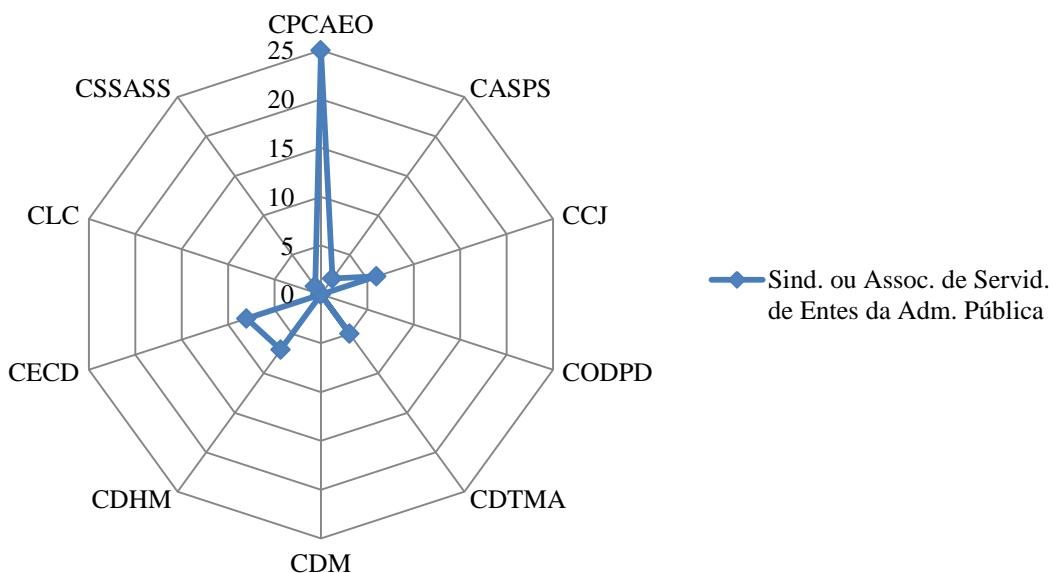
As interações entre Estado, mercado e sociedade estão em permanente processo de construção e formulação de novos grupos e, consequentemente, novas demandas. Fato é que, cada vez mais, grupos têm interagido em arenas de discussão política, buscando influenciar os atores decisórios no que diz respeito à priorização de seus interesses. A assimetria na participação e no poder de pressão pode causar responsividade também assimétrica por parte do Estado em relação a grupos diversos da sociedade.

Não obstante, a constituição de grupos é a janela de oportunidade à ação de indivíduos para acessar arenas de decisões que resultam em políticas públicas. Todavia, visivelmente, nem todos os grupos da sociedade assumem a condição de ator relevante, limitados pelas dificuldades de participação ou de direção das suas práticas, sejam por questões financeiras, de organização ou geográficas.

Mas, é inegável que nas democracias, as arenas decisórias são incrementadas com a participação dos grupos interesse. Nesse caso, os grupos tradicionalmente têm acesso às instituições políticas, no cenário estadual paraibano, este estudo tem revelado não ser diferente. Organizações sindicais, associações, entre outros, acessam a arena legislativa e têm contato com parlamentares, em busca do atendimento de seus interesses.

Para que se tenha uma visualização mais expressiva, os próximos gráficos apresentam a intensidade da participação dos grupos de interesse nas comissões legislativas conforme as subcategorias estabelecidas na classificação proposta neste trabalho.

Gráfico 04: Radar das Entidades Sindicais de Estado junto às Comissões

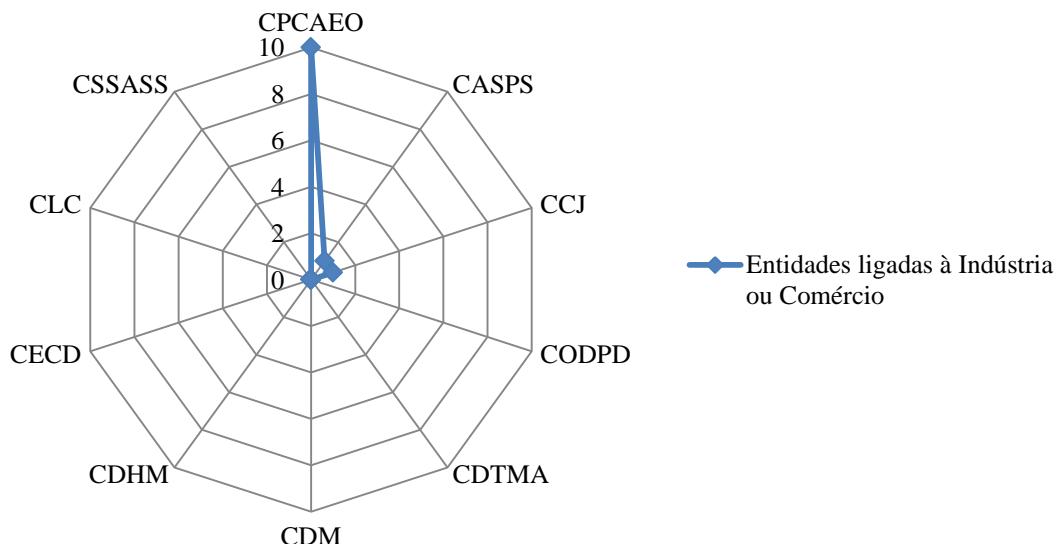


Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

O gráfico 04 apresenta um radar sobre a participação dos Sindicatos ou Associações de Entes da Administração Pública. Neste, percebe-se nitidamente que a atuação também está mais direcionada à CPCAEAO. Também se mostra razoável que haja uma inclinação no sentido da mencionada comissão em decorrência de que as pautas ligadas aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e orçamento anual, bem como créditos adicionais, suplementares e possíveis alterações são discutidas no interior desta comissão.

Assim, pode-se compreender a razão dos representantes dos grupos de interesse das entidades desta natureza participarem com maior intensidade das discussões orçamentárias, uma vez que a possibilidade de valorização de suas respectivas categorias perpassa por discussões neste ambiente parlamentar, tais como projeções de aumentos salariais, criação de planos de carreira, entre outros.

Gráfico 05: Radar das Entidades Ligadas à Indústria ou Comércio junto às Comissões

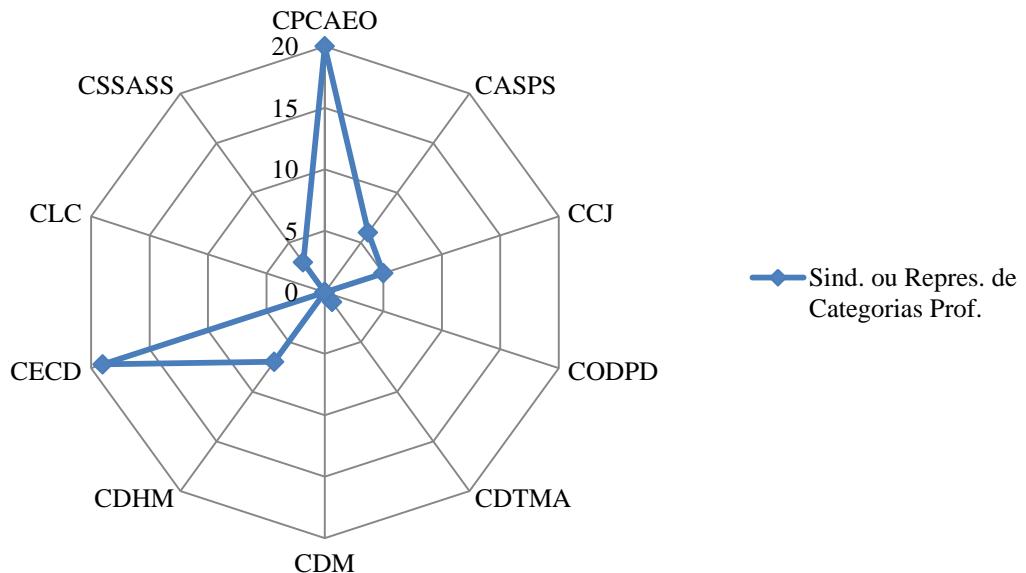


Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

O gráfico 05 reproduz a participação das entidades ligadas à indústria ou ao comércio. Inicialmente, merece destaque a pequena participação registrada por entidades dessa natureza junto às Comissões Permanentes da ALPB. Para esta subcategoria, a maior parte das participações também indicam uma aproximação maior com a CPAEO.

Frise-se que a participação registrada aqui se dá por entidades que atuam em constantes parcerias com o Estado, como a FIEP-PB e a FECOMÉRCIO, além das Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDL) dos municípios de João Pessoa e Campina Grande.

Gráfico 06: Radar das Entidades Ligadas à Indústria ou Comércio junto às Comissões

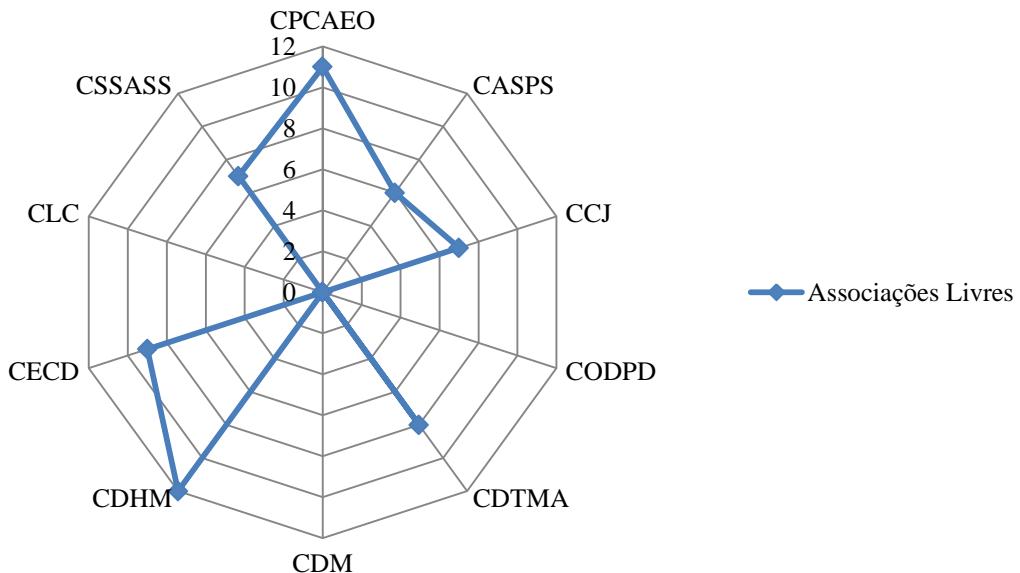


Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

A imagem apresentada pelo gráfico 06 representa um radar acerca da participação das entidades sindicais ou representantes de categorias profissionais. Claramente, percebe-se que a atuação tem ligações destacadas com a CPCAEAO e com a CECD. Esta Comissão Permanente trata de assuntos atinentes à educação, cultura e desporto em geral, notadamente no que diz respeito ao desenvolvimento de ações, projetos e direcionamento de políticas de fomento a tais áreas.

Destaca-se aqui a participação mais organizada dos sindicatos e representações de trabalhadores voltados para a educação. As participações em outras comissões se dão de modo menos intenso e equânime, com participações registradas por outras categorias apenas quando a pauta estava diretamente relacionada com a área de atuação.

Gráfico 07: Radar das Associações Livres junto às Comissões



Fonte: Elaboração com base nas atas das Comissões Permanentes da ALPB

Já o gráfico 07 demonstra a participação das associações livres. Este apresenta uma participação mais equilibrada no que diz respeito ao direcionamento. Não há uma concentração de participações com alta discrepância entre uma ou outra Comissão Permanente, havendo registro em todas as Comissões que disponibilizaram e assentaram suas reuniões em atas.

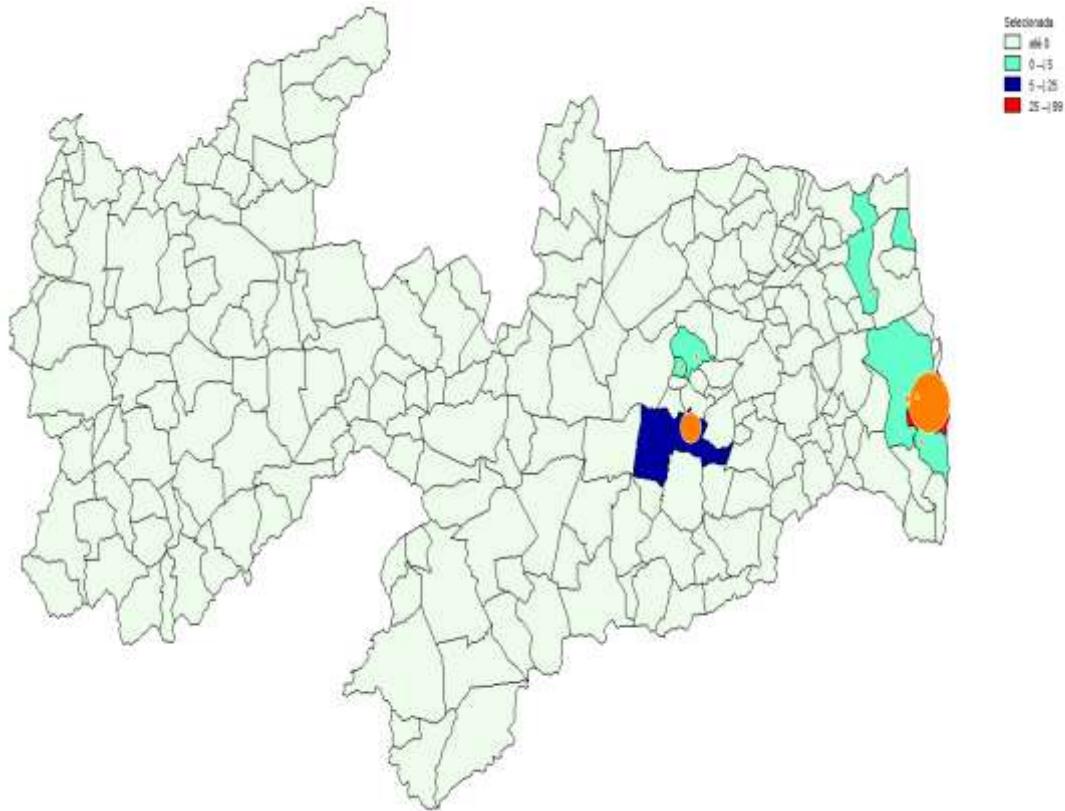
Diante do maior número de entidades, vê-se que nesta subcategoria a participação se dá em consonância com a pauta das comissões, não havendo, portanto, assiduidade regular às sessões, mas sim em virtude do interesse dos temas que estão sendo discutidos pelos parlamentares em determinada sessão.

5.1.3 Distribuição Geográfica dos Grupos de Interesse

Abaixo, segue o mapa do Estado da Paraíba, apresentando os municípios que sediam grupos de interesse com participação registrada junto às sessões realizadas na ALPB.⁴ Visivelmente, nota-se uma concentração de pouquíssimos municípios que contam com grupos dotados de organização e articulação para apresentarem suas demandas e formular uma agenda junto aos atores decisórios do Poder Legislativo paraibano.

⁴ Verificação feita através do programa Mapas TabWin, relacionando as entidades com suas respectivas sedes nos municípios paraibanos.

Mapa 01: Sedes das entidades participantes das sessões



Fonte: Elaborado com base nos dados das atas da ALPB

A participação política conta com explicações variadas, que têm base em correntes teóricas diferentes. Dentre as explicações mais destacadas, variável econômica tem ocupado campo privilegiado para explicar as orientações das preferências e escolhas políticas, como, por exemplo, a decisão do voto. Mas também na clareza de pertencimento que o indivíduo tem a um determinado segmento social, que se faz pelo modo que seus membros estão postos no sistema de produção, condizente à teoria da centralidade da posição do ser na sociedade (FIGUEIREDO, 1991; REIS; 2019; DOWNS, 1957).

A teoria da centralidade tem por base dois aspectos principais: um de dimensão vertical, que se refere à posição econômica do indivíduo na sociedade; e outro diz respeito a questões geográficas, se ele está inserido no centro ou na periferia (REIS, 2009).

No que versa acerca das questões econômicas, alguns fatores como renda, nível de escolaridade refletem negativamente na participação política, visto que tende a ser

menor o engajamento político dos indivíduos com menores índices. Sendo assim, os mais desprovidos de recursos e de educação, participam menos da política do que os mais favorecidos.

De igual modo, a questão geográfica (posicionamento central ou periférico) também é mencionada como um dos elementos a serem analisados no que tange à participação política. Aqueles que moram em locais mais destacados – os chamados centros urbanos – seriam mais propensos a participarem politicamente do que aqueles que habitam em locais periféricos, como zonas rurais ou mesmo a periferia dos grandes centros.

O gráfico acima trata da identificação dos municípios onde estão sediados os grupos de interesse que foram mencionados nas atas analisadas na pesquisa. Constata-se que a grande parte dos grupos estão concentrados nos dois maiores municípios do estado: João Pessoa, a capital, que inclusive sedia grande parte das entidades administrativas da Paraíba; e Campina Grande, maior município do interior paraibano.

Indubitavelmente, os índices de desenvolvimento destes dois municípios paraibanos são bastante distintos dos outros duzentos e vinte um. Desse modo, tais centros urbanos são os mais destacados socioeconomicamente na Paraíba, adequando-se ao que a corrente da teoria da centralidade afirma, sendo ínfima a participação de grupos que não estejam sediados em João Pessoa ou Campina Grande.

Quando analisado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos municípios paraibanos, conforme os dados divulgados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -, vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), referentes ao ano de 2010, constata-se que dos duzentos e vinte e três municípios paraibanos, nenhum deles apresenta índice considerado muito alto (maior ou igual a 0,800), apenas cinco apresentam índice alto (entre 0,700 e 0,799), sessenta e seis têm índice médio (entre 0,600 e 0,699) e cento e cinquenta e dois apresentam índice baixo (entre 0,500 e 0,599). O IDH-M afere o nível de alfabetização, educação, natalidade, esperança de vida, riqueza e mais outros fatores. Tal forma avalia os níveis de bem-estar de uma população.

Esta demonstração condiz com a colocação de Reis (2009), ao assentar que a participação política está relacionada a critérios socioeconômicos e territoriais. Como ilustra o mapa 01, João Pessoa e Campina Grande são os municípios com maior participação e, segundo o IDH-M, estão classificados como municípios com alto índice de desenvolvimento. Os outros três que aparecem entre os mais bem colocados são

Cabedelo, Várzea e Patos. O município de Cabedelo é cornubado ao de João Pessoa, já os outros dois estão situados no sertão paraibano, o que indubitavelmente desestimula a mobilização de grupos para participarem das audiências na ALPB.

Como se percebe através do mapa 01, não há registro de participação alguma dos municípios do sertão da Paraíba, certamente, a distância da capital (questão geográfica) e o pequeno desenvolvimento socioeconômico da mesorregião mencionada interferem na cultura política da população, resultando em uma pequena capacidade de articulação de indivíduos e na consequente formação de grupos de representação de interesses que atuem junto à ALPB. Somada à questão geográfica, tem-se que os níveis de baixa escolaridade dos habitantes dos municípios paraibanos também se mostram como mais um entrave para a participação políticas dos seus cidadãos.

Além disso, em conformidade com a análise estabelecida por Robert Dahl (1997), existe um pressuposto com aceitação ampla de que um grau de desenvolvimento socioeconômico considerado alto concorre para uma maior participação e competição de grupos, ocasionando não apenas a transformação de um regime hegemônico em uma poliarquia, mas contribuindo também para a sua manutenção. Em suas afirmações, Dahl (1997) coloca que não é totalmente aceitável que as chances de competição política tenha total dependência do nível social e econômico de uma sociedade, tendo isso que ser investigado de modo mais acurado. Esta teoria, em que os processos de modernização ocasionam mudanças que conduzem à participação política, tem-se por teoria da modernização e é defendida por Limongi (1997).

Dahl (1997) parte de uma premissa de que as chances de uma democracia se desenvolver e a apresentar um regime político mais competitivo partem de alguns fatores que são: 1) fornecimento de educação, alfabetização e comunicação; 2) a criação de uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada; 3) do impedimento de desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes.

Ao se estabelecer os níveis de IDH como parâmetros para analisar a participação dos municípios paraibanos, constata-se que os dois maiores participantes estão entre aqueles que apresentam índices considerados altos, corroborando com o que afirma Robert Dahl (1997). Pois, para que haja uma participação política mais relevante, é necessário que exista um nível alto de educação, alfabetização, leitura etc., elementos essenciais para se desenvolva uma participação e contestação pública. Ademais, uma sociedade que conta com uma economia mais avançada tem mais condições de apresentar uma ordem social pluralista, que possa fazer com que seus membros tenham

maior capacidade maior para reivindicar participação nas decisões políticas, ou seja, o sucesso da economia e dos demais fatores indicados está atrelado à possibilidade de geração de novas condições contestação.

Neste mesmo sentido, Avelar (2004) coloca que a participação política seria, segundo a teoria da centralidade, definida como uma tarefa daqueles que contam com mais recursos materiais e simbólicos (como prestígio social e educação). Os que não possuem tais atributos se sentem intimidados de participarem, pois apresentam uma imagem com significativa baixa-estima quando se compara com os que são participantes.

Fazendo uma analogia com a teoria da centralidade em que se consideram tais atributos aos municípios paraibanos, pode-se depreender que houve realmente a identificação de que apenas os municípios com posição socioeconômica mais destacada (João Pessoa e Campina Grande) sediam os grupos de interesse que participam das discussões junto aos atores políticos do poder legislativo da Paraíba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sua definição terminológica, democracia denota “governo do povo”. Todavia, essa conceituação levanta uma série de questões porque se torna extremamente difícil considerar um povo de forma homogênea. O conceito de povo deve considerar uma composição plural, visto que ele é composto por diferentes indivíduos com perspectivas e interesses sociais distintos, variando de acordos com suas características mais particulares (classe social, profissão, gênero, raça, crenças etc.). Dessa forma, torna-se um desafio com impossibilidade da realização da generalidade social (ver ROSANVALLON, 2011), haja vista a inexistência de um só povo.

Similarmente, não há uma sociedade civil única, porém, o que se deve considerar é a presença de várias sociedades que se apresentam na formação de um povo tendo, em diversas situações, visões que colidem entre si. Esse aspecto coincide com a divisão clássica entre Estado e sociedade civil, a qual se presume um isolamento mais claro entre os dois.

A análise dos grupos de interesse que integram o tecido social pode ser uma ferramenta de auxilia para que se aprofunde a verificação de padrões que levem em conta a interação que existe entre o Estado e a sociedade civil. Mas, algumas questões surgem a partir de tal perspectiva. Inicialmente, até que ponto os grupos de interesse é de fato articulador da sociedade civil? Quando se depara com tal indagação, inquestionavelmente a resposta é positiva, pois não há fundamento teórico para excluir os grupos tendo em vista suas relevâncias nas construções de acordos com base nos seus interesses, junto aos atores políticos (SILVA, 2011).

Em um segundo instante, pode-se questionar qual a relação existente entre os grupos de interesse na democracia representativa? Neste ponto, um novo posicionamento se torna pertinente, assumindo a existência de diferentes sociedades civis e que os grupos de interesse são vistos como essenciais para a democracia representativa, visto que eles destacam as desigualdades presentes nos diversos contextos sociais e apresentam-nas às instituições detentoras de poder decisório. Essa apresentação se dá justamente no campo da representação dos interesses de tais grupos, quando bem organizados e articulados, conseguem manter contato com representantes, aumentando a chamada responsividade.

A pesquisa tornou possível averiguar quais grupos de interesse se mostraram assíduos às sessões no parlamento legislativo paraibano, bem como quais categorias têm

mais destaque. Mostrou que as categorias ligadas às entidades de Estado (entes da administração direta, da administração indireta e seus respectivos órgãos públicos) atuam de modo mais assíduo e mais direcionado. Suas ações são principalmente voltadas para a Comissão que trata do orçamento público. Pode-se atribuir a tais categorias uma organização mais bem consolidada, com registro de maior participação das entidades que assim foram classificadas.

No que tange às entidades da sociedade civil, o destaque de participação deve ser direcionado para os sindicatos de servidores públicos. Notoriamente, tais grupos contam com maior organização e presença em atividades das Comissões Permanentes da ALPB, norteando suas frequências junto à Comissão de orçamento. Já os sindicatos de outras categorias apresentam frequência bastante irregular, exceto pelos sindicalistas da área de educação, que mostram participação regular junto à Comissão que trata de assuntos educacionais.

Os demais grupos da sociedade civil, classificadas como associações livres, no geral, não participam com assiduidade aos encontros públicos das Comissões Permanentes da ALPB. O grupo que se destaca nesta categoria é a FETAG, o que indica maior capacidade de mobilização de seus representantes no que diz respeito à interatividade com os atores decisórios do Poder Legislativo paraibano. Sem dúvidas, é um indício de maior organização e de capacidade de influenciar os deputados estaduais.

Constatou-se que a participação na ALPB transcende os conceitos e efeitos limitadores da centralidade objetiva, quando se refere à origem dos grupos, visto que há registros de participações de associações que representam categorias de todas as classes sociais, desde as mais abastadas, quanto àquelas menos favorecidas economicamente. Os eventos (as sessões das comissões) viabilizam a participação de grupos extremamente heterogêneos junto a atores políticos decisórios.

Quando se trata de analisar o nível de participação dos grupos a partir da localidade (municípios) em que eles estão sediados, vê-se uma imensa concentração. Praticamente todos os grupos são oriundos de João Pessoa – capital do Estado e, por isso, centro com maior alocação das entidades de Estado e de sindicatos de servidores públicos -; e de Campina Grande – principal polo econômico do interior do Estado. Os dados chamam a atenção à falta de registro de participações de grupos de interesse sediados em grandes municípios como Patos, Sousa e Cajazeiras, que figuram entre os oito maiores municípios da Paraíba. Como explicação, a questão geográfica se torna um dos entraves para a participação de grupos advindos de tais localidades, aliada a baixos

níveis de organização por parte de entidades das associações livres especialmente, haja vista que os servidores públicos, por exemplo, estão representados a partir que sua categoria, ainda que tenha sede em João Pessoa, faça-se presente aos encontros.

Colocadas as questões apreciadas na pesquisa, pode ser destacada como limitação a falta de registro de atas em algumas comissões permanentes, bem como nas comissões temporárias, o que impossibilitou a análise de registros de outros possíveis grupos que tenham participado durante o recorte temporal analisado.

Em remate, é possível concluir que o desafio precípua dos processos participativos é o prover capacidade de participação para setores desprovidos de renda, oportunidades, tempo e outros recursos, com o fim de redução dos custos de participação e de oportunizar isonomia nas participações buscando reduzir as desigualdades das participações. Entretanto, é possível enxergar que, considerando a observação realizada a partir dos documentos oficiais da ALPB, ainda há uma baixa participação de diversas regiões do Estado da Paraíba e, consequentemente, de uma parcela bastante significativa dos interesses da população paraibana, o que presume uma pequena capacidade de organização e mobilização de grupos de interesse, principalmente nos municípios mais pobres do Estado.

Como uma agenda a ser proposta, sugere-se que novas pesquisas possam ser desenvolvidas no cenário legislativo estadual paraibano, tanto envolvendo métodos qualitativos quanto quantitativos, além de estudos que possam inclusive abordar a temática em nível municipal, como uma maneira de se conhecer melhor quais os grupos que estão envolvidos com maior assiduidade na representação de interesses de seus representados. Ademais, interessante se mostra também uma análise das atividades de influência propriamente dita, que sejam executadas pelos citados grupos de pressão ou até mesmo por outros que possam ser identificados. É importante, portanto, investigar os bastidores da política para ter uma visão mais profunda a respeito do modo como a sociedade interage com o Estado, inclusive acerca de outros fatores além do econômico que possam influenciar as decisões políticas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra and TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula.** Dados [online]. 2014, vol.57, n.2, pp.325-357.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique (1988). “**Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro**”. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.
- ACQUAVIA, M. C. **Teoria geral do Estado.** Barueri: Manole, 2010.
- ALMOND, G. & POWELL, B. (1972). **Uma Teoria de Política Comparada.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- _____, R.; STROM, K. (2007) **Comparative Politics Today: A Theoretical Framework.** Pearson/Longman.
- AMES, Barry (2003). **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). “**Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil**”. Dados, vol. 43, n. 3, Rio de Janeiro.
- ANDREWS, C. W. **Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana.** Dados, vol. 48, n. 2
- ARAÚJO, Guilherme Caniello de. **Atuação dos grupos de pressão no processo legislativo da Câmara dos Deputados.** Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), p. 64, 2013.
- AVELAR, L. **Participação política.** In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro – uma introdução.** Konrad Adenauer Stiftung/ Unesp, 2004, p. 223-235.
- AVRITZER, L. **A moralidade da democracia.** São Paulo: Perspectiva. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1996.
- _____. 2000. **Teoria Democrática e Deliberação Pública.** Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 50, São Paulo, pp. 25-46.
- _____. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação.** Dados, v. 50, n. 3, p. 443–464, 2007.
- _____, L. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** Opinião Pública, v. 8, p. 383-398, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 32^aed. São Paulo: Malheiros. 2015.

BAQUERO, M. & BORBA, J. **A valorização dos partidos no Brasil via capital social.** In: Paper Apresentando no Encontro Anual da ANPOCS, GT Mídia e Eleições, Caxambu, MG, 2005.

BENTLEY, Arthur. **The Process of Government.** Evanston: Principia Press, 1949.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública à Gerencial.** Revista do Serviço Público, ano 47, 120, jan/abr.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: UnB, 2004.

BOSCHI, R. **Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro.** Insight Inteligência, v. 48, p. 1-20, 2010.

BOSCHI, R.; DINIZ, E. **A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses.** In: DINIZ, E.; BOSCHI, R.; LESSA, R. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república.** Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1989. 23-37 p.

_____. **Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte, Ed UFMG, 2004.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quão democrática é a "constituição" brasileira?** Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 28, p. 235-244, June 2007 .

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. **Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político.** Novos Estudos, CEBRAP, 84, julho 2009 pp. 83-99. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n84/n84a06.pdf>.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política.** In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (orgs.). **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Ação Política.** Impressa Nacional, 2005.

COLOMER, J. M. **Cómo Votamos: los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro.** Barcelona: Gedise, 2004.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Cambridge: The Mit Press, 1992. COMUNIDADE Solidária: IBAM/IPEA. Conselhos municipais e políticas sociais. São Paulo: [s.n.].

COTTA, M.; DELLA PORTA, D. MORLINO, L. **Fondamenti di scienza politica.** Bolonha: II Mulino, 2001.

DAHL, Robert A. (1971 [1997]). **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo : Edusp.

_____. **The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.** New Haven: Yale University Press, 1982.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Ed.: Atlas, 2014.

DIAMOND, L. Toward **Democratic Consolidation**. *Journal of Democracy*, v. 5, n.3, p. 4-17, 1994.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais**. *Locus revista histórica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

_____. SANTOS, Fabiano. 1993. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. Rio de Janeiro:Konrad Adenauer.

DOWNS, Anthony (1999). **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP.

ELSTER, J. (1994), **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

_____. (2000), "Rational choice history: a case of excessive ambition". *American Political Science Review*, 94

FARHAT, S. **Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje Editorial, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2002). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2^a ed. Rio de Janeiro: FGV.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREEMAN, R. E.; Reed, D. L. **Stockholders na Shareholders: A new perspective on Corporate Governance**. *California Management Review*, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

GOZETTO, A. C. O. **Lobbying in Brazil: Communication Channel Between Civil Society and State?** In *World congress of political science*, 2009, p.1-15.

_____. e MANCUSO, W. **Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses**. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Anais, Gramado, 2012

GRAZIANO, Luigi (1997). **“O Lobby e o Interesse Público”**. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 12, No. 35.

HABERMAS, J. **Popular Sovereignty as Procedure**. 1997. In: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, eds. J. Bohman e W. Rehg, Cambridge, Massachussets, MIT Press, p. 35-65.

HOWLETT, M. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **The Role of Ordinary Citizen in Democratization**. *Journal of Democracy*, Vol 19, Número 1, pp. 126-140, 2008.

- LAPALOMBARA, Joseph (1960). "The Utility and Limitations of Interest Group Theory in Non-American Field Situations". *The Journal of Politics*, Vol. 22.
- _____. (1982). *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora da UnB.
- LATHAM, M. 2000. **Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation- Building" in the Kennedy Era**. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP, 2012, p. 185-236
- LIJPHART, Arend (1999 [2003]). **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 Países**. Trad. Roberto Franca. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- LIMONGI, Fernando (1994). **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente**. BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. n. 37. pp.1-100.
- _____. ; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.
- LOWI, Theodore J. (1964) **American Business Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics. v.16, nº 4,
- MACPHERSON, C. B. **A Democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar,1978.
- MAINWARING, Scott P. (2001). **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Trad.: Vera Pereira. Porto Alegre : Mercado Aberto. Rio de Janeiro : FGV.
- MANCUSO, W. P. (2007). **O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007
- _____. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Humanitas, 2007.
- _____. ; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby: discussão introdutória sobre algumas questões-chave**. In: Rev. Eletrônica Portas (São Paulo), v.4, n.4, p.10-21, jun.2011
- MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- MANSBRIDGE, J. **Self-interest in political life**. Political Theory, v. 18, n.1, Feb., 1990.
- _____. (2003), "Rethinking representation". *American Political Science Review*, 97: 515-528.

- MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Ed. Saraiva. Ed. 13. 2019.
- MARSHALL, D. **Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in european parliament committees**. European Union Politics, vol. 11(4), pp. 553-575, 2010.
- MITCHELL, William & MUNGER, Michael (1991). **Economic Models of Interest Groups: Ana Introductory Survey**. American Journal of Political Science. Vol. 35, nº 2, 1991.
- MUSACCHIO, A. LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado – O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfólio – Penguin, 2015.
- NICOLAU, J. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- _____. **Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados** – 1 ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- NOBRE, M.; COELHO, V. S. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- NORTH, D. **institutions, institucional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil**. 2004. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.
- OLSON, M. **The Logic f Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups** 20 th ed. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- _____. (1999). **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP.
- PASQUINO, G. **Grupos de Pressão**. In: BOBBIO, N. et al. Dicionário de política. 13º ed. Brasília: Ed. UnB, 2007.
- _____. (1982). **Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão**" in: VV. AA - Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI – Brasília: Editora da UnB.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PIERINI, Alexandre José. **Grupos de interesses, de pressão e lobbying: revisitando os conceitos**. CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, ano 4, ed. 10, mai./ago. 2010
- PIZZORNO, A. **Algum tipo diferente de diferença: uma crítica das teorias da escolha racional**. In FOXLEY, A; McPHERSON, M; O'DONNELL, G. Desenvolvimento, política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschman. São Paulo: Vértice, 1985.

PNUD Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**, 2010 - Todos os Estados do Brasil (acesso em 27 de junho de 2019).

PRODANOV, C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo/RS: Feevale, 2013.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, Elisa P. **Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 18 (51): 21-30. 2003.

RESENDE, F. C. **Por que Reformas Administrativas Falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 17. Nº 50. Outubro de 2002.

RICO, E. M. **A responsabilidade social Empresarial e o estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo em perspectiva, 18(4): 73-82, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a09v18n4.pdf>.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SALISBURY, Robert (1975). “**Interest Groups**” in: POLSBY, N & GREENSTEIN, F. (orgs.) (1975). *Handbook of Political Science*, Vol. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SANTOS, B. de S. (2002), "The processes of globalization", Eurozine, 68/14, Dezembro.

_____, AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F. (1995). **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: IUPERJ/UFMG).

SANTOS, M. L. dos. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. **Representação de Interesses na Arena Legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. In: Texto para discussão. Junho de 2014. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. **Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria**. In: Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos (RIEL), nº 1, mar. 2014. Rio de Janeiro: FGV.

SARTORI, G. **Parties and Party Sistems: a framework for analysis**. Series editor: Alan Ware University of Oxford.

- SCHMITTER, Philippe (1971). **Interest Conflict and Political Change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press.
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1942). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SECCHI, L. **Políticas públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SELIGMAN, M. MELLO, F. **Lobby desvendado – Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Record, 2018.
- SLOMSKI, Valmor et al. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 3, n. 3, p. 62-84, set./dez. 2009.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.
- THOMAS, Clive S. (Ed.) (2004). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westpost, CT : Praeger Publishers.
- TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in America**. Washington: Regnery publishing, 2003.
- TOURAIN, Alain. **Crítica da modernidade**. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- TROIANO, M. **Atores empresariais, Instituições e Leis: Uma proposta de estudo das audiências públicas nas Comissões Permanentes**. XXXIX Encontro anual da ANPOCS, 2015.
- _____. **O que tem sido produzido sobre os empresários no Brasil? II Semana de Pós-Graduação em Ciências Políticas**. Universidade de São Carlos, 2009. Disponível em: <http://www.semacip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/O-que-tem-sido-produzido-sobre-os-empres%C3%A1rios-no-Brasil.pdf>.
- TSEBELIS, G. (1998). **Jogos ocultos**. São Paulo: Editora Edusp.
- VENTURA, T. **Democracia e participação no Brasil: um estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas de 2003-2010**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2013.
- YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ZAMPIERI, E. **Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional**. E-Legis (Brasília), n. 12, p. 122-136, set./dez. 2013.