

JOSÉ PAULO MACHADO DE AZEREDO JUNIOR
MARCELO DE PAULA MOURA

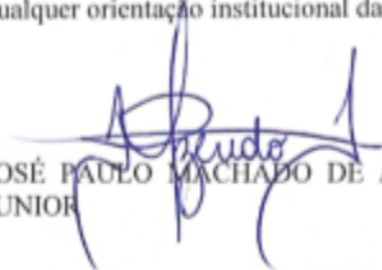
**O PAPEL DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA MARINHA
NO INCREMENTO DOS ORÇAMENTOS DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES
POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa, como exigência
parcial para a obtenção do título de Especialista
em Altos Estudos de Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Albergaria Queiroz

Brasília
2023

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). É permitida a transcrição parcial de trechos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja a devida referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



JOSÉ PAULO MACHADO DE AZEREDO
JUNIOR



MARCELO DE PAULA MOURA

JOSÉ PAULO MACHADO DE AZEREDO JUNIOR
MARCELO DE PAULA MOURA

**O PAPEL DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA
MARINHA NO INCREMENTO DOS ORÇAMENTOS DAS ORGANIZAÇÕES
MILITARES POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 14 de NOVEMBRO de 2023


FABIO ALBERGARIA QUEIROZ – Prof. Dr. (ESD)
Orientador


VIVIANE MACHADO CAMINHA – Profª. Dra. (ESD)
Membro 1


PATRICIA PONTES BEZERRA – CE T MB (ESD)
Membro 2

O papel da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no incremento dos orçamentos das Organizações Militares por meio de Emendas Parlamentares impositivas.

José Paulo Machado de Azeredo Junior^{1*}

Marcelo de Paula Moura^{2**}

RESUMO

O objetivo do presente trabalho foi identificar os critérios que condicionaram a concessão de Emendas Parlamentares (EP) impositivas para a MB, no período de 2016-2022. Foi adotada a premissa relacional de que a quantidade de parlamentares contribuintes e o valor de cada contribuição vem sendo positivamente influenciado pelo procedimento “Triplo I”, que, por sua vez, resulta no aumento do valor de EP impositivas destinado à MB. Foi feita uma revisão da literatura que trata sobre o *lobby*, definido neste trabalho como política de proximidade por meio de atividade exercida por grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar. Concluiu-se que o procedimento “Triplo I” tem contribuído para o acréscimo observado no valor das EP impositivas atribuídas para a MB.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares, *Lobby*, Triplo I.

The role of the Navy's Institutional Relations Office in increasing the budgets of Military Organizations through imposing Parliamentary Amendments.

ABSTRACT

The aim of this paper was to identify the criteria that conditioned the granting of mandatory Parliamentary Amendments (EP) to Brazilian Navy (MB), from 2016 to 2022. The relational premise was adopted that the number of contributing parliamentarians and the value of each contribution has been positively influenced by the “Triplo I” procedure, which, in turn, results in an increase in the amount of mandatory EP allocated to the MB. A literature review on lobby was carried out, defined in this work as a policy of proximity through activity carried out by pressure groups in the sense of exerting influence on parliamentary behavior. It was concluded that the “Triplo I” procedure has contributed to the observed increase in the value of the taxable EP attributed to MB.

Keywords: *Parliamentary Amendments; Lobby; Triplo I.*

^{1*} Oficial da Marinha do Brasil, graduado pela Escola Naval em 1998. Promovido ao posto de Capitão de Mar e Guerra em agosto de 2021. Aperfeiçoado em Guerra de Superfície, realizou o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores em 2015, na Escola de Guerra Naval. É Assessor Especial de Relações Institucionais do Comandante da Marinha. E-mail: jose.paulo@marinha.mil.br

^{2**} Oficial da Marinha do Brasil, graduado pela Escola Naval em 1998. Promovido ao posto de Capitão de Mar e Guerra do Corpo de Intendentes da Marinha em dezembro de 2021. Aperfeiçoado em Guerra de Superfície para Oficiais Intendentes, realizou o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores em 2015, na Escola de Guerra Naval. É Encarregado do Núcleo de Implantação do Centro de Intendência em Brasília. E-mail: marcelo.moura@marinha.mil.br

1. INTRODUÇÃO

O propósito do Gabinete do Comandante da Marinha (GCM), previsto em seu regulamento, é assistir o Comandante da Marinha (CM) no desempenho de suas atribuições legais, cabendo, dentre outras, a tarefa de exercer a assessoria de relações institucionais do CM. Essa tarefa se dá por meio de um grupo organizacional ao qual compete assessorar o CM e o Chefe do Gabinete no relacionamento com o Congresso Nacional (CN) e com os Órgãos dos demais Poderes, mantendo um canal de informações e assessoria técnica e buscando a consecução dos interesses da Marinha do Brasil (MB). Dentre outras atribuições, a Assessoria de Relações Institucionais (RI) do GCM, nomenclatura atual da antiga Assessoria Parlamentar, acompanha as proposições de matérias orçamentárias em tramitação no CN, especialmente no que tange às ações relativas às emendas parlamentares (EP) e ao orçamento da MB. Tecidos estes adendos introdutórios, eis, então, o objeto da pesquisa: buscar inferências descritivas quanto à obtenção das EP por meio da atuação da Assessoria de RI da MB no CN.

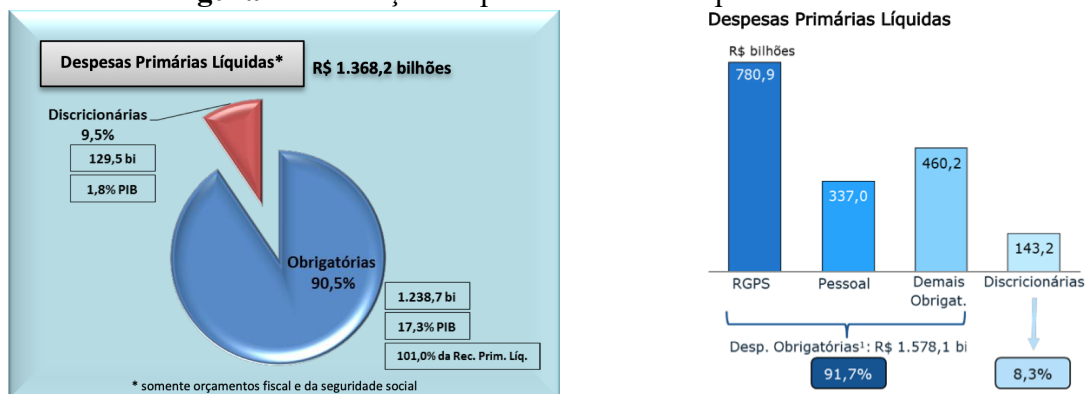
Para tanto, cumpre ressaltar que a Constituição Federal (CF), ao tratar dos Orçamentos, estabelece em seu artigo 165 que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (i) o plano plurianual, (ii) as diretrizes orçamentárias e (iii) os orçamentos anuais” (Brasil, 1988).

Ademais, o Orçamento da União tem apresentado um percentual cada vez maior de despesas obrigatórias, o que faz com que todas as atividades da Administração Pública Federal precisem concorrer em uma parcela cada vez menor de despesas discricionárias³. A MB está inserida nesse cenário, o que faz com que encontrar fontes alternativas de recursos passe a ser uma preocupação constante dos titulares de Organizações Militares (OM), tendo em vista que eles permanecem precisando fazer com que suas OM estejam aptas a desempenhar suas tarefas. Considerando que são as despesas discricionárias que permitem ao governo efetivamente imprimir uma marca à sua administração, ou seja, é por meio da gestão das despesas discricionárias que o incumbente do governo irá priorizar a(s) política(s) pública(s) que defende, em detrimento de outras consideradas menos prioritárias, é razoável supor que a disputa por esses recursos sempre será muito intensa na elaboração dos orçamentos públicos.

³ Uma das classificações orçamentárias mais importantes para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (Brasil, 2016, p. 12).

Nesse sentido, entre 2018 e 2022 houve contração de 1,2% do PIB nas despesas discricionárias, como demonstram as representações gráficas a seguir:

Figura 1 - Evolução do percentual das despesas discricionárias



Fontes: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2018/raio-x-autografo-ploa-2018> e <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2022/raio-x-do-orcamento-2022-pos-vetos-v2> Acesso em: 14 ago. 2023.

Por isso, a importância de lançar olhar sobre o objeto de análise: a EP. Trata-se, pois, de um instrumento que o CN pode utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do orçamento anual, ou seja, por meio das EP os Deputados Federais e Senadores podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições (Brasil, 2023b).

Por mais que os titulares de OM empreguem avançadas técnicas de gestão e racionalizem ao máximo seus processos internos, de modo a alcançarem a maior eficiência⁴ na administração dos recursos financeiros disponíveis, decisões superiores de priorização desses recursos podem impactar a efetividade de suas OM e a alocação posterior de demais recursos. Tendo em conta, portanto, que o processo de obtenção de EP pode fornecer os recursos financeiros necessários para sua OM, inclusive ajustando os critérios utilizados pelos escalões superiores para priorizarem os demais recursos, entender como se dá o processo e conhecer as melhores práticas para a obtenção de tais EP se torna instrumento relevante para os titulares de OM, o que justifica o presente trabalho.

Urge pontuar que para se conseguir sucesso no processo de obtenção de emendas é necessário que haja uma interação com os parlamentares de modo a apresentar os projetos que possam ser objeto de destinação das EP, o que ocorre, geralmente, por meio do *lobby*: nosso

⁴ A eficiência é a otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados por um projeto, processo ou ação, isto é, produzir mais com menos recursos (Frasson, 2001).

referencial conceitual principal. Oliveira (2004) interpreta o *lobby* como um processo pelo qual grupos de pressão agem para influenciar tomadas de decisão, buscando contribuir na formação de políticas públicas do país. Segundo Oliveira (2004, p. 13), “grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão”.

Mais especificamente no que se refere ao Comando da Marinha, o *lobby* é coordenado pela Assessoria de RI do GCM, que planeja e realiza as atividades em Brasília e orienta as ações a serem realizadas no âmbito dos Distritos Navais e das diversas OM isoladas. Nesse sentido:

A assessoria Parlamentar é unidade vinculada diretamente ao Gabinete Ministerial que é responsável pelas atividades relacionadas ao acompanhamento de matérias legislativas e de outros assuntos de interesse do ministério junto ao Poder Legislativo, como as articulações relativas às emendas parlamentares (Brasil, 2022a).

Para delimitar o campo de atuação lobista no escopo desta pesquisa, foi utilizado um procedimento autóctone que vem sendo trabalhado no âmbito da Assessoria de RI do GCM e que orienta a maneira como o *lobby* será desenvolvido: o “Triplo I”. Trata-se, pois, de um esquema mental que orienta a ação de todos os assessores e que consiste em: (i) IDENTIFICAR a plataforma política do parlamentar e seus interesses, (ii) INFORMAR ao parlamentar e às OM que possam ter interesses em comum a respeito das possibilidades de interação e (iii) INFLUENCIAR o parlamentar por meio de visitas, informativos e subsídios.

Tendo como referências tais prolegômenos epistemológicos, eis a pergunta de pesquisa para a qual buscar-se-á inferências descritivas: que critérios condicionaram a concessão de EP impositivas para a MB, no período de 2016-2022, e como o fizeram?

Para tanto, parte-se da premissa relacional de que a quantidade de parlamentares contribuintes e o valor de cada contribuição vem sendo positivamente influenciado pelo procedimento “Triplo I”, que, por sua vez, resulta no aumento do valor de EP impositivas destinado à MB. Para cumprir este intento, buscou-se dados no Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e na plataforma Tesouro Gerencial (TG)⁵ referentes às EP impositivas obtidas pela MB naquele período.

Isso dito, o objetivo geral dessa pesquisa é identificar os critérios que levaram parlamentares a concederem EP para as OM da MB e, para tanto, mais especificamente:

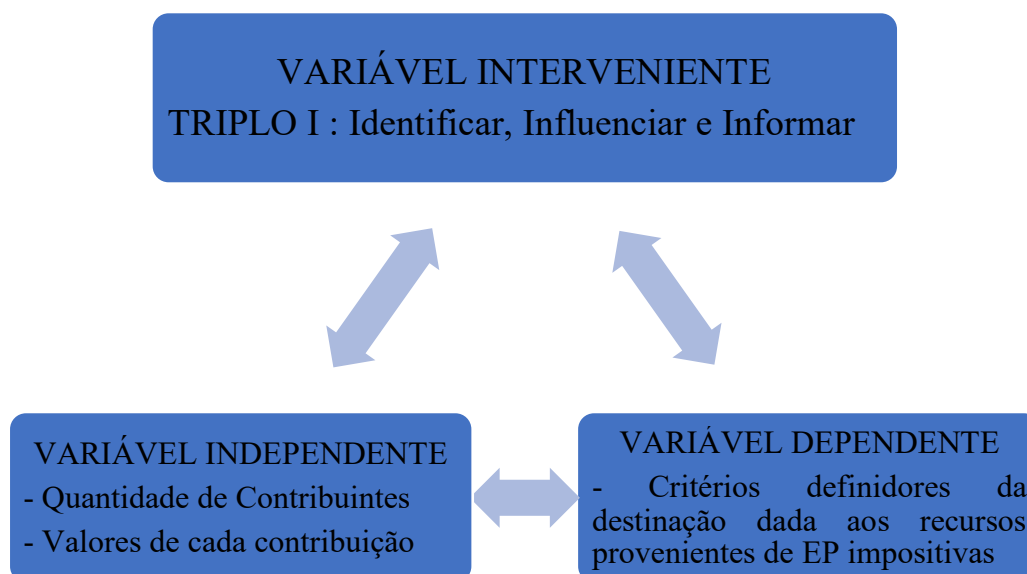
- Identificar as EP impositivas recebidas pela MB no período de 2016 a 2022;

⁵ Os critérios de pesquisa utilizados e os parâmetros para a coleta de dados serão detidamente explicados a partir da página 10.

- Relacionar os parlamentares concedentes e as OM beneficiárias dessas EP;
- Examinar quantitativamente e qualitativamente as EP, procurando detectar o motivo de sua concessão; e
- Selecionar as melhores práticas

Assim, para responder à pergunta de pesquisa e verificar a validade da premissa ora apresentada foi definida a seguinte cadeia causal ⁶:

Figura 2 – A Cadeia Causal



Fonte: Elaborado pelos Autores (2023).

Dadas as características da pesquisa, trata-se, pois, de um estudo exploratório, descrito por Theodorson e Theodorson (1970, p.142) como:

Um estudo preliminar cujo principal objetivo é familiarizar-se com o fenômeno que será investigado, para que o estudo principal possa ser delimitado com maior compreensão e precisão. A pesquisa exploratória (que pode usar qualquer uma das várias técnicas, geralmente com uma pequena amostra) permite que o investigador defina seu problema de pesquisa e formule sua hipótese de forma mais acurada. Também o habilita a escolher as técnicas adequadas para sua pesquisa e decidir quais questões serão mais

⁶ Na cadeia causal encontram-se elencadas as variáveis selecionadas para o estudo a ser conduzido. A variável dita **independente** é aquela que afeta outras variáveis, são fenômenos úteis na explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo. Por conseguinte, a **variável dependente** é o que o pesquisador deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes. Por fim, a **variável interveniente** é aquela que, numa sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente ajudando a explicar o processo pelo qual a primeira influência a segunda (Rodrigues; Freixo; Queiroz, 2023, p.73).

detalhadamente estudadas, e pode alertá-lo para possíveis dificuldades, pontos sensíveis e áreas com resistências (tradução nossa).

Para a coleta de dados recorreu-se ao *Desk Research*, um método investigativo que consiste em fazer um amplo levantamento do material já publicado em relação ao objeto do estudo, em grande medida, a partir da análise de documentos oficiais dos órgãos públicos relevantes para a pesquisa e, também, de material de mídia, como jornais, revistas e *sites* especializados.

Por fim, este trabalho investigativo encontra-se dividido em cinco partes. Além dessa introdução; apresentamos os critérios utilizados para a delimitação do estudo e para a coleta de dados; os aspectos teóricos-conceituais, com o procedimento Triplo I e a conceituação do *lobby*; analisamos os dados obtidos para relacionar os parlamentares concedentes e as OM beneficiárias dessas EP, detectar o motivo de concessão da EP e classificar os motivos de concessão em categorias e, por fim, apresentamos as melhores práticas na conclusão.

2. RECORTE AMOSTRAL E PARÂMETROS PARA A COLETA DE DADOS

2.1 RECORTE AMOSTRAL

Iniciamos o período de coleta dos dados das EP tendo como referencial temporal inicial o ano de 2016, pois a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988 (CF). Tal medida tornou obrigatória a execução das EP individuais no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 1988). Assim, cumpre pontuar que antes de 2016 já existiam EP, entretanto, sua execução não era obrigatória.

Ressalte-se, também, que o artigo 49 da Resolução nº 1/2006 do CN estabelece que cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar (Brasil, 2006).

Resolvemos incluir as EP de bancada pois elas se tornaram obrigatórias a partir da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, que alterou os artigos 165 e 166 da CF, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente das emendas de bancada parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 1988).

Adicionalmente, ressalta-se que o § 1º do artigo 47 da Resolução nº 1/2006 do CN estabelece que: (i) poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas, (ii) que as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares e que (iii) nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas (Brasil, 2006).

Dessa forma, as Emendas Constitucionais apresentadas balizam a definição do período selecionado para o presente trabalho, qual seja, a partir de 2016, e a inclusão das EP individuais e de bancada impositivas.⁷

2.2 PARÂMETROS PARA A COLETA DE DADOS

Optamos por adotar a fase de despesa do empenho pois "o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" (Brasil, 1964, art. 58). Entendemos, assim, que essa obrigação, documentada pelo empenho, é o momento adequado para registrar o compromisso do concedente e seu convencimento, o que representa o êxito da atividade de obtenção de emendas.

Os dados foram coletados no SIOP, por meio do perfil de cadastro "Consulta UO - 13". Para tanto, foi realizada uma consulta a "Extração de Dados" sobre a execução orçamentária do período de 2016 a 2022, filtrando por Unidades Orçamentárias da Marinha: 52131 - Comando da Marinha, 52133 - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 52232 - Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM, 52233 - Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. – AMAZUL, 52931 - Fundo Naval e 52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, e Indicadores de Resultado Primário (RP) referentes às EP: RP6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais, RP7 - Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual e RP9 - Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica. As RP9 foram posteriormente descartadas, por não se poder comprovar o concedente.

⁷ Em que pese a possibilidade de se receber recursos em parte do período selecionado neste trabalho por meio de emendas de relator (RP9), que também são emendas impositivas, optamos por não considerar seus valores pela dificuldade de identificação correta sobre quem concedeu a emenda.

Ademais, foram selecionados os seguintes campos para comporem a base de dados: “Ano Exercício”, “Resultado Primário - Atual (desc.)”, “Ação (desc.)”, “Autor da Emenda (nome)”, “Região do Autor da Emenda (desc.)”, “UF do Autor da Emenda”, “Partido (nome)”, “Número Emenda”, “Unidade Gestora Resp. (desc.)” e métrica “Empenhado”.

Tendo em vista que os dados referentes à “Unidade Gestora Resp. (desc.)”, em alguns casos, constavam como “ND - Não definido”, foi realizada uma consulta no sistema “TG”, com perfil de acesso ao SIAFI nº 9, contendo os mesmos filtros/campos, adicionando a Unidade Gestora Executora (UGE) à consulta.

Foi observado que nos casos em que a “Unidade Gestora Resp. (desc.)” constava como “ND - Não definido” a “Unidade Gestora Executora (UGE)” era comum a essa e, por isso, foi replicada na base de dados como “Unidade Gestora Resp. (desc.)”, por meio da função “PROCV” do programa Excel, eliminando todos os registros de “ND - Não definido”.

Por fim, após constatar que EP negociadas no âmbito do CN e executadas pela MB foram registradas na Unidade Orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde, nas Ações Orçamentárias: 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e 4324 - Atenção à Saúde de Populações Ribeirinhas e de Áreas Remotas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil e com o Exército Brasileiro, foi realizada uma consulta adicional, utilizando tais informações como parâmetros da consulta, bem como os mesmos campos aplicados na base de dados. Adicionalmente foi aplicado um filtro segregando somente as “Unidade Gestora Resp. (desc.)” da MB.

3. ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS: TRIPLO I E *LOBBY*

O pessoal selecionado para trabalhar na Assessoria de RI da Marinha é progressivamente inserido no processo “Triplo I” (Identificar, Informar e Influenciar), que por sua vez, está em constante aperfeiçoamento, fruto da observação empírica das melhores práticas observadas em processos negociais envolvendo a Força. Trata-se de método autóctone, desenvolvido para ser aplicado ao campo de estudo e que, por isso, foi escolhido para balizar este trabalho. Complementarmente, cabe ressaltar o que Norberto Bobbio (1998) nos diz sobre a atuação de um ator relevante nos processos em que o triplo I pode ser aplicado: os grupos de pressão:

Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é,

portanto, e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (Bobbio, 1998, p. 563-564).

Logo, para IDENTIFICAR, é necessário CONHECER. O conhecimento passa, no âmbito interno (MB), pelo estudo dos documentos doutrinários: (i) Política Nacional de Defesa; (ii) Estratégia Nacional de Defesa; (iii) Plano Estratégico da Marinha (PEM2040); (iv) EMA 322 – O posicionamento da MB nos principais assuntos de interesse naval; e (v) EMA 323 – Política Naval.

Já no âmbito externo (parlamentares), passa pelo acompanhamento de suas atividades por meio das proposições legislativas apresentadas ou defendidas, discursos, votos e manifestações nas redes sociais. Também é necessário conhecer o processo legislativo e a dinâmica do processo orçamentário, bem como seus sistemas. Por mais que o assunto específico das EP não esteja abarcado nas publicações doutrinárias elencadas no conhecimento interno, ele gera uma compreensão abrangente das atividades da MB, o que facilita quando se pretende informar, já que não se vende um produto que não se conhece.

Por conseguinte, para INFORMAR é necessário COMUNICAR. Já tendo sedimentado os conhecimentos, os assessores precisam desenvolver competências que os façam associar as necessidades identificadas no âmbito interno com as possibilidades identificadas no âmbito externo. Tentamos estabelecer um Guia de EP para comunicar, de forma resumida, as necessidades de emendas das OM de cada Distrito Naval, mas percebemos que a efetividade era baixa e novo formato está em discussão. Atualmente, está em operação um sistema desenvolvido pela Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) que permite que as OM insiram suas propostas de EP. O sistema funciona como um repositório, além de auxiliar os assessores caso surja uma interação com parlamentar ou assessor que gere uma demanda por EP em curto prazo de tempo. Mais do que de criar laços entre o que interessa à MB e o que interesse ou possa interessar ao parlamentar, damos ênfase na comunicação de nossas potencialidades, seja o que a MB como um todo pode proporcionar, seja com as competências dos assessores que podem ser úteis no processo legislativo ou orçamentário.

Para INFLUENCIAR, é necessário se CONECTAR. É muito maior a probabilidade de se conseguir influenciar alguém com quem já se tem algum relacionamento. Esse relacionamento vai sendo construído nas fases anteriores (IDENTIFICAR e INFORMAR) e em todas as interações entre os assessores de RI e os assessores dos parlamentares e com os próprios parlamentares. Várias oportunidades existentes são exploradas (pedidos pessoais, acesso ao clube naval, solicitação de convites para apresentação da banda sinfônica do Corpo de

Fuzileiros Navais, pedido de banda de música para executar hino nacional em solenidades) e outras são criadas (convites para cerimônias, visitas à Antártica, visitas ao Estaleiro e Base Naval de Itaguaí, visita ao estaleiro das Fragatas Classe Tamandaré (FCT), embarque em submarinos e navios de superfície, visitas/embarque o NVe Cisne Branco, visita à Esquadra, participação em comissões de Assistência Hospitalar (ASSHOP), participação em exercícios operativos, visita aos programas Forças no Esporte e muitas outras).

Construir e manter a capacidade de influenciar é a parte mais complexa do Relacionamento Institucional, já que não há um procedimento padrão a ser seguido, por isso, a principal característica do assessor de RI é a inteligência cognitiva, definida como:

Uma capacidade mental humana de compreensão desenvolvida através do pensamento, experiências e sentidos. É a habilidade de gerar conhecimento usando informações existentes. Também inclui outras funções intelectuais, como atenção, aprendizado, memória, julgamento e raciocínio (Cognitive, [2023]. Tradução nossa).

O Estado Final Desejado do procedimento Triplo I é, portanto, que todos os parlamentares sejam identificados, de modo que seja possível informar a cada um deles as possibilidades de interação entre as atividades desenvolvidas pelas diversas OM da MB e suas plataformas políticas e com o objetivo de influenciá-los a contribuir com EP.

Tecidas estas considerações acerca do método de análise, na sequência, apresentamos o embasamento ontológico da pesquisa a partir do Estado da Arte acerca do *lobby*.

3.1 ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS: REVISÃO DA LITERATURA SOBRE LOBBY NO BRASIL

Mancuso (2007) nos apresenta um conceito de *lobby* que remete ao uso de recursos por atores com o intuito de conseguir privilégios por meio de atividades políticas em detrimento da sociedade, visto que seu trabalho focou no empresariado como ator político no Brasil. Isso acontece, pois, as fronteiras entre o “público” e o “privado” é controversa e nem sempre são nítidas. Além disso, agentes tendem a racionalizar seus próprios interesses como “públicos” associando-os a objetivos coletivos (Sorauf, 1957) ⁸.

Para Schattschneider (1964), o *lobby* é atribuído a uma forma negativa de representação de interesses. Trata-se de uma classificação um tanto controversa, pois o *lobby* está diretamente

⁸ Sabemos, por exemplo, que o uso de agrotóxicos tende a trazer danos à sociedade e seus cidadãos, ao mesmo tempo que beneficia grupos específicos. Mas, em ações de defesa de interesses, ela pode ser justificada por uma ideia racional de que é para o bem de todos devido à relevância na produção e na distribuição de alimentos, um interesse amplo e não um interesse privado e restrito (Coli, 2021).

ligado a decisões de políticas públicas, ao passo que a produção acadêmica sobre *lobby* no Brasil está, sobremaneira, concentrada na participação do empresariado no legislativo e executivo. Reforça-se, dessa forma, a inércia do senso comum em discutir o *lobby* como defesa de direitos especiais ao mesmo tempo que o desassocia das atividades exercidas por outros grupos e instituições da sociedade civil e Estado (Coli, 2021).

Diversos autores evidenciam que lobby ainda é um termo genérico associado às práticas: “atividades de *lobbying*, a interação de um grupo ou interesse com os *policymakers*, direta ou indiretamente” (Santos, 2007, p. 88); “defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão” (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 20); “meio pelo qual grupos de interesse agem em defesa de seus interesses” (Diniz; Boschi, 2003); “defesa de interesses em aproximação aos membros de poder público” (Ferreira, 2015); e “articulação direta ou indiretamente dos grupos de interesse com os tomadores de decisão” (Farhat, 2007).

Oliveira (2004), por sua vez, interpreta o *lobby* como um processo pelo qual grupos de pressão agem para influenciar tomadas de decisão, buscando contribuir na formação de políticas públicas do país. Segundo Oliveira (2004, p. 13), “grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão”.

Assim, pode-se verificar que o conceito inicial de *lobby* tinha um viés negativo quando o ligava exclusivamente ao empresariado que buscava obter privilégios por meio de atividades políticas em detrimento da sociedade, justificando suas atividades (privadas) com o intuito de promover o bem público, relativamente mal justificado. Mais recentemente o conceito de *lobby* se expandiu para um instrumento de participação nas tomadas de decisão, divididos em: *lobby* público, *lobby* privado, *lobby* institucional e *lobby* classista, onde os grupos de pressão e de interesse tentam exercer uma política de proximidade com os membros do poder público, visando a influenciar políticas em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse, qual seja, público ou privado.

Cada conceito é importante para entendermos o *lobby* em diversos contextos, variando entre influência, defesa de interesses e pressão política. Dessa forma, em um esforço de síntese, as diferentes definições de Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e *Lobby*, levantados por Coli (2021, p. 30-32), podem assim serem detalhados no quadro seguinte:

Quadro 1 – Compilação de Definições

AUTORES	GRUPOS DE INTERESSE	GRUPOS DE PRESSÃO	LOBBY
---------	---------------------	-------------------	-------

Graziano (1994)	Utiliza definição ampla, mas com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Defesa de interesses perante membros do poder público.
Andréa Oliveira (2004)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	<i>Lobby</i> como um instrumento de participação nas tomadas de decisão, divididos em: <i>lobby</i> público, <i>lobby</i> privado, <i>lobby</i> institucional e <i>lobby</i> classista.
Wagner Mancuso (2007)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	Não utiliza o termo como unidade analítica.	<i>Lobby</i> como influência ao processo legislativo.
Luiz Santos (2007)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	A interação de um grupo ou interesse com os <i>policymakers</i> , direta ou indiretamente, com vista a influenciar políticas em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse.
Saïd Farhat (2007)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	<i>Lobby</i> como influência ao processo legislativo.
Nayara Albrecht (2019)	Grupos de interesses como expressão genérica para designar as coalizões presentes.	Grupos de pressão como grupos que agem por meio da movimentação de recursos para exercer influência no direcionamento de determinadas políticas públicas Objetivo: Adoção ou rejeição de determinada política; <i>Lobby</i> como "política de proximidade". Fonte: Minoria Organizada; Alvo: Indivíduos ou conjuntos específicos; Procedimentos usuais: fornecimento de informação e Escopo e Amplitude: Medidas específicas, mobilização de minoria; Método de ação predominante: Tarefas em questões concretas (por exemplo, visitas aos parlamentares, monitoramento de projetos e etc).	<i>Lobby</i> como "política de proximidade". Fonte: Minoria Organizada; Alvo: Indivíduos ou conjuntos específicos; Procedimentos usuais: fornecimento de informação e materiais técnicos a autoridades, acompanhamento e/ou participação de reuniões.

Manoel Santos (2011)	São resultado do processo de industrialização, utiliza definição ampla, mas com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão. Grupos de interesse e grupos de pressão são similares.	Lobby como atividade exercida por grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar.
Renata Reis (2015)	Utiliza definição ampla com certo nível de organização de interesses.	São grupos de interesse que exercem pressão em tomadores de decisão.	Defesa de interesses perante membros do poder público.
Marcello Baird (2016)	Utiliza definição ampla, mas com certo nível de organização de interesses.	Não utiliza o termo como unidade analítica.	Defesa de interesses perante membros do poder público

Fonte: Coli (2021, p. 30-32).

Por fim, para efeitos da análise ora proposta, entendemos que o *lobby* exercido pela Assessoria de Relações Institucionais se constitui em um *lobby* institucional e, para este trabalho, adotaremos o conceito de que *lobby* é uma política de proximidade por meio de atividade exercida por grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar, com os objetivos de sermos consultados em tomadas de decisão e criarmos um relacionamento que propicie a formação de políticas públicas de interesse da MB.

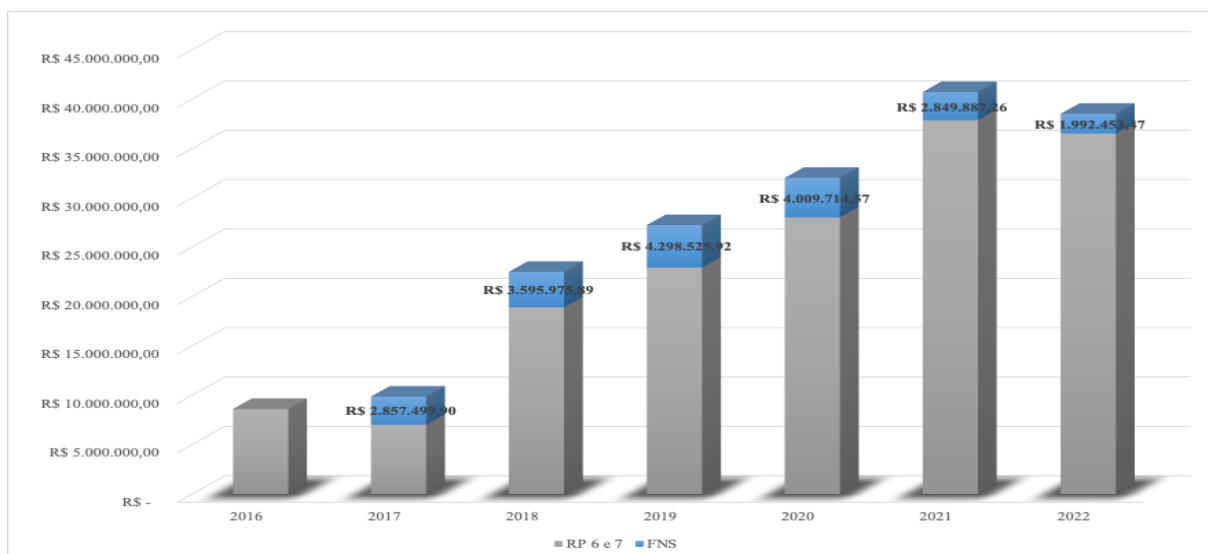
4. DESENVOLVIMENTO

4.1 EVOLUÇÃO DOS VALORES OBTIDOS POR EP IMPOSITIVAS

O gráfico 1 foi elaborado com base nos valores das EP obtidas pelo Comando da Marinha no período de 2016 a 2022, incluindo as EP empenhadas com recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

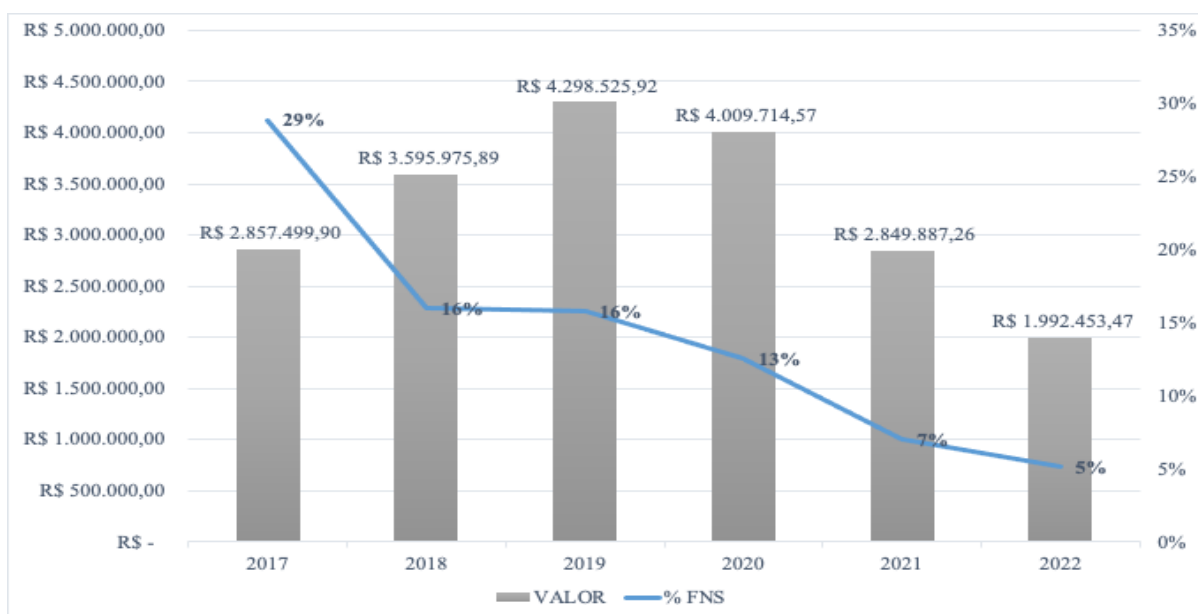
Percebemos que saímos de patamares pouco abaixo de R\$ 10 milhões/ano para chegarmos a mais de R\$ 40 milhões/ano em 2021, o que demonstra que houve efetivamente uma mudança de patamar orçamentário, em que pese a ligeira diminuição no ano de 2022. Há indícios de que a adoção do procedimento Triplo I contribuiu para o aumento dos valores. Uma hipótese para a diminuição dos valores no ano de 2022 é que se trata de ano eleitoral, onde normalmente os parlamentares estão bastante comprometidos com suas bases visando suas próprias reeleições e as eleições de aliados para Governador e Presidente da República⁹.

⁹ É necessário continuar o acompanhamento, em uma escala temporal ampliada, para confirmar essa hipótese e, dessa forma, auferir conhecimento generalizável.

Gráfico 1- Evolução dos valores obtidos por Emendas Parlamentares Impositivas

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Já a análise do gráfico 2, que apresenta o percentual dos recursos oriundos do FNS em comparação com os valores totais de EP impositivas obtidas em cada ano e os valores totais de EP impositivas obtidas por meio de convênio e Termo de Execução Descentralizada junto ao FNS nos mesmos anos demonstra que os percentuais têm diminuído ao longo do tempo, mesmo com significativos acréscimos de valores absolutos entre os anos de 2018-2020.

Gráfico 2 - Percentual dos recursos oriundos do FNS em relação ao total de EP impositivas e seu valor absoluto

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Para o correto entendimento desta dinâmica, vale pontuar que o convênio é um acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, firmado entre os órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta e os órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco (Fundo Nacional de Saúde, [2023]).

O Termo de Execução Descentralizada – TED é definido no Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, como “instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática” (Fundo Nacional de Saúde, 2020).

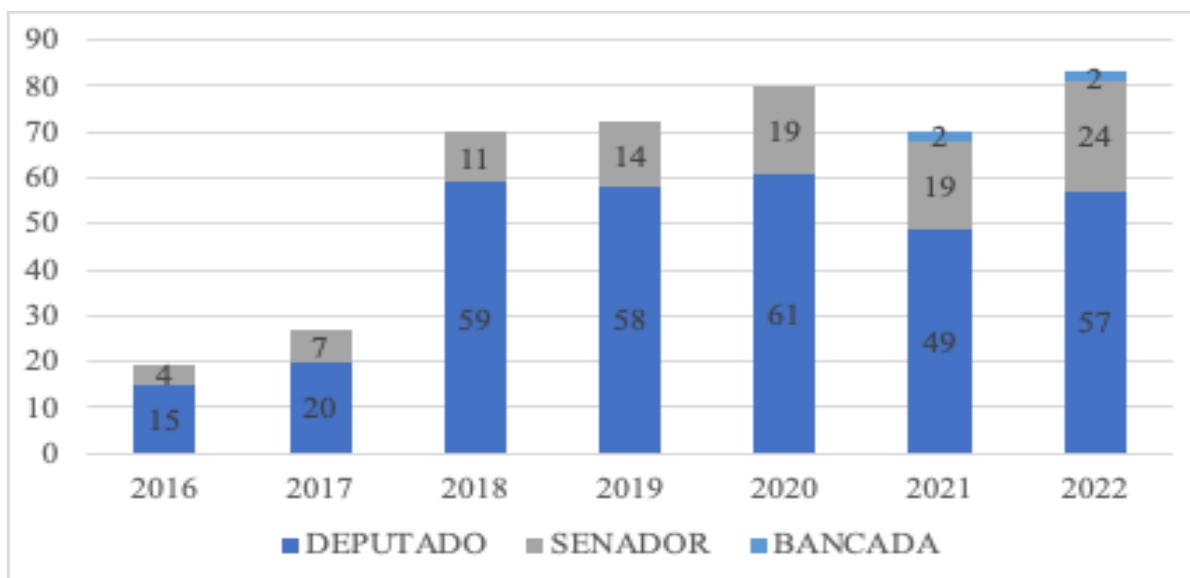
A combinação da análise dos dois gráficos evidencia que o valor das emendas ao FNS tem aumentado numa razão menor do que as demais emendas, o que permite melhoria. Há que se sopesar o fato de que as emendas do FNS têm destinação não aderente às atividades-fim da MB, e sim às suas atividades subsidiárias. Um eventual aumento desses recursos sempre precisará ser associado ao interesse da MB em destinar maior parcela de sua Força de Trabalho às atividades subsidiárias.

Por oportuno, registro que foi identificada pelo Comando do 4º Distrito Naval (Belém-PA) a necessidade de um Navio de Assistência-Hospitalar e que os recursos para a obtenção do referido navio foram obtidos na LOA 2023 por meio de duas emendas. Uma individual, via convênio com o FNS, de autoria do Deputado General Peternelli, no valor de R\$10.001.701 e outra da bancada do Estado do Pará, no valor de R\$1.300.000.¹⁰

4.2 QUANTIDADE DE CONCEDENTES DE EP IMPOSITIVAS

O gráfico 3 foi elaborado com base na quantidade de concedentes de EP impositivas no período de 2016 a 2022.

¹⁰ Tais emendas não foram mencionadas ao longo do trabalho e não serão abordadas em maiores detalhes por estarem fora do recorte amostral do estudo, mas ilustram as possibilidades.

Gráfico 3 - Quantidade de concedentes de EP impositivas

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Ao analisarmos o gráfico 3, percebemos que saímos de patamares de 19 concedentes, chegando a um pico de 81 concedentes. Em que pese o aumento, 81 parlamentares representam pouco mais de 15% do Congresso Nacional, o que significa que ainda há muita margem para crescimento. Sobre a baixa adesão de parlamentares aos assuntos da pasta de Defesa, temos:

Alguns fatores são instrumentais para a baixa prioridade atribuída aos temas de defesa no Brasil pós autoritário: a limitada capacidade de proposição e de fiscalização de políticas públicas complexas por parte do poder Legislativo, a ênfase conferida à problemática do desenvolvimento, a falta de interesse por assuntos militares em função do insulamento burocrático e do histórico de intervenção das Forças Armadas na política, a ausência de securitização de ameaças externas e a maior intensidade da percepção de ameaças internas. (Alsina Jr, 2009, p. 183-184)

Tendo em vista a premissa relacional de que a quantidade de parlamentares contribuintes e o valor de cada contribuição vem sendo positivamente influenciado pelo procedimento “Triplo I”, apresentaremos a seguir, nas tabelas 1, 2, 3 e 4, os parlamentares convidados para eventos institucionais pela Assessoria de RI e se eles contribuíram com EP no processo orçamentário em que foram convidados. Há que se ressaltar como fragilidade o fato de que não há registros de todos os eventos.

Tabela 1- Lei Orçamentária Anual 2016 – Percentual de concedentes 20%

CONVIDADOS PARA VISITA À ESTAÇÃO ANTÁRTICA – MAR 15		
Senador (PL/MT)	José Medeiros	Não concedeu emendas na LOA 2016
Senador (PSB/MA)	Roberto Rocha	Não concedeu emendas na LOA 2016
Senador (PR/TO)	Vicentinho Alves	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (PL/PR)	Fernando Giacobbo	Não concedeu emendas na LOA 2016

Deputada (PSDB/SP)	Bruna Furlan	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputada (UNIÃO/RJ)	Clarissa Garotinho	Concedeu emendas na LOA 2016
Deputada (PSDB/SC)	Geovânia de Sá	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (DEM/MA)	Mariana Carvalho	Concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (REPUBLIC/RO)	André Figueiredo	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (DEM/MA)	Damião Feliciano	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (UNIÃO/PB)	Júlio Delgado	Concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (PP/MG)	Marcelo Aro	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (DEM/MA)	Maurício Quintella Lessa	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (PR/AL)	Pauderney Avelino	Não concedeu emendas na LOA 2016
Deputado (PDT/MA)	Weverton Rocha	Não concedeu emendas na LOA 2016

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos registros da Assessoria de RI do GCM (2023).

Tabela 2- Lei Orçamentária Anual 2018 – Percentual de concedentes 26%

VISITA À ESTAÇÃO ANTÁRTICA COMANDANTE FERRAZ – NOV 2016		
Senador (PSB/AP)	João Capiberibe	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSD/DF)	Rogério Rosso	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSDB/AL)	Pedro Vilela	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (DEM/SP)	Alexandre Leite	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputada (PP/AM)	Conceição Sampaio	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (DEM/MA)	Juscelino Filho	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSDB/SP)	João Paulo Papa	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSC/SP)	Eduardo Bolsonaro	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PRB/GO)	João Campos	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSDB/PB)	Pedro Cunha Lima	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSB/RN)	Rafael Motta	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputada (PSB/AP)	Janete Capiberibe	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputada (PSDB/RR)	Shéridan	Não concedeu emendas na LOA 2018

CONVIDADOS PARA VISITA AO PROGRAMA NUCLEAR DA MARINHA – FEV 17		
Senador (PSDB/SP)	Aloysio Nunes Ferreira	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputada (PCdoB/MG)	Jô Moraes	Concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PT-BA)	Nelson Pellegrino	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PT-RJ)	Luiz Sérgio	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PRB/SP)	Vinicius Carvalho	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PDT/MG)	Subtenente Gonzaga	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PMDB/RJ)	Celso Pansera	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PT-PB)	Luiz Couto	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PT-MT)	Ságuas Moraes	Não concedeu emendas na LOA 2018
Deputado (PSC-SP)	Gilberto Nascimento	Não concedeu emendas na LOA 2018

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos registros da Assessoria de RI do GCM (2023).

Tabela 3: Lei Orçamentária Anual 2019 – Percentual de concedentes 31%

VISITA À ESTAÇÃO ANTÁRTICA COMANDANTE FERRAZ – NOV 17		
Senador (PSB/MG)	Antônio Anastasia	Concedeu emendas na LOA 2019
Senador (PR/MT)	Wellington Fagundes	Não concedeu emendas na LOA 2019
Senadora (PPS/RS)	Ana Amélia	Não concedeu emendas na LOA 2019
Senadora (PMDB/MS)	Simone Tebet	Concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PT/RS)	Marco Maia	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PSDB/RR)	Shéridan	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PSB/RJ)	Hugo leal	Concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PT/RS)	Henrique Fontana	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PDT/RS)	Pompeo de Mattos	Não concedeu emendas na LOA 2019

Deputado (SD/PB)	Benjamin Maranhão	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PSDB/AL)	Pedro Vilela	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PR/RR)	Édio Lopes	Não concedeu emendas na LOA 2019
Deputado (PMDB/AP)	Cabuçu Borges	Concedeu emendas na LOA 2019

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos registros da Assessoria de RI do GCM (2023).

Tabela 4 - Lei Orçamentária Anual 2020 – Percentual de concedentes 33%

VISITA À ESTAÇÃO ANTÁRTICA COMANDANTE FERRAZ – MAR 19		
Deputado (DEM/MG)	Carlos Alberto	Não concedeu emendas na LOA 2020
Deputado (MDB/RS)	Darcísio Paulo Perondi	Concedeu emendas na LOA 2020
Deputado (PL/RJ)	Hélio Fernandes Barbosa Lopes	Concedeu emendas na LOA 2020
Deputado (REPUBLIC/DF)	Júlio Cesar Ribeiro	Não concedeu emendas na LOA 2020
Deputado (PP/TO)	Vicente Alves de Oliveira Junior	Não concedeu emendas na LOA 2020
Deputado (REPUBLIC/SP)	Vinicius Rapozo de Carvalho	Não concedeu emendas na LOA 2020

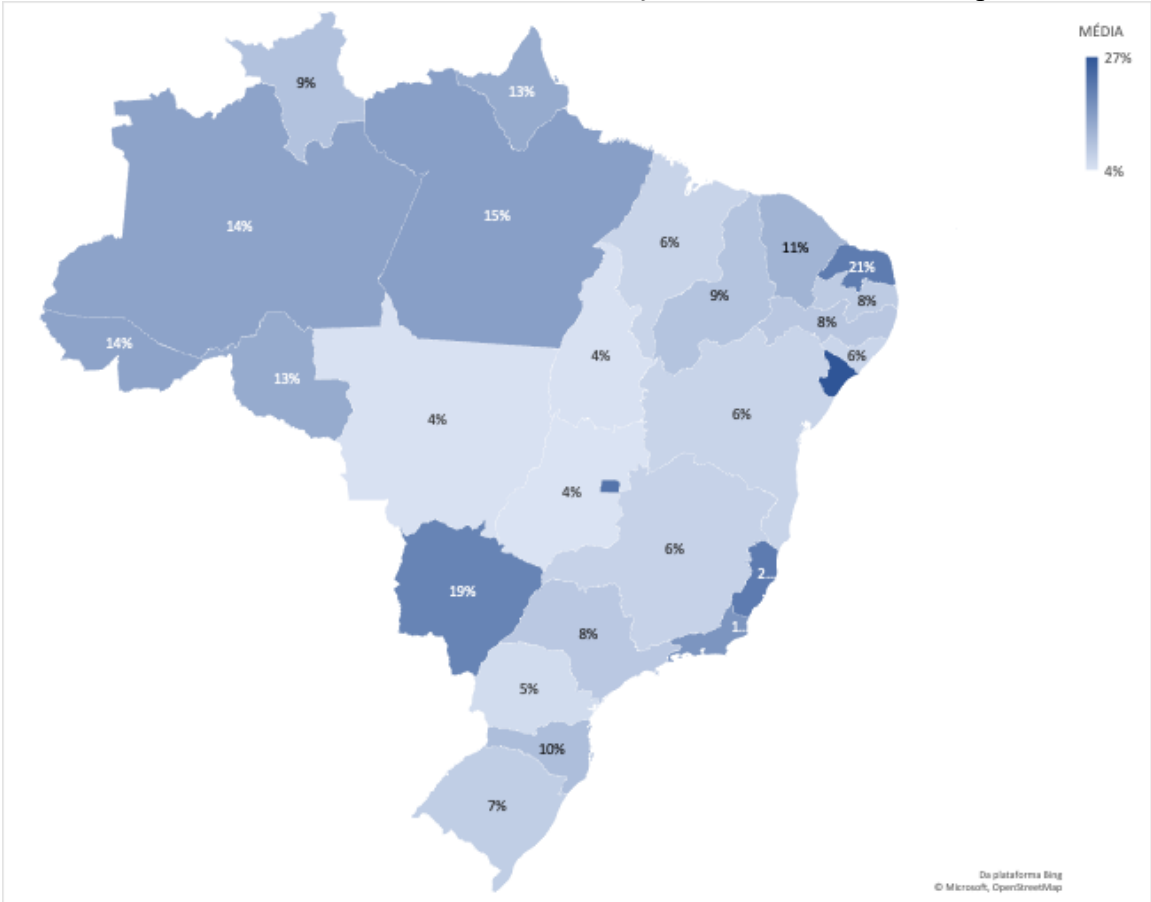
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos registros da Assessoria de RI do GCM (2023).

Observamos que os percentuais de parlamentares que, após participarem de algum evento institucional da MB, passam a contribuir com EP têm aumentado, o que indica que as visitas contribuem para o incremento da quantidade de contribuintes, alinhado ao segundo I (INFORMAR) do procedimento Triplo I e que a escolha dos parlamentares convidados e a programação das visitas tem sido mais eficiente, alinhado ao primeiro I (IDENTIFICAR) do aludido procedimento.

O gráfico 4 descreve a média percentual de concedentes de EP no recorte amostral do estudo, em relação ao total de parlamentares de cada bancada. Observe-se que quanto mais escuro o estado, maior o percentual de parlamentares que têm concedido EP. Há que se ter em mente, segundo o Triplo I, que cada parlamentar precisa ser identificado, informado e influenciado individualmente, o que requer esforço. Estados com maiores bancadas oferecem mais oportunidades de engajamento. Assim, no gráfico, observa-se o impacto do relacionamento institucional com cada bancada, sob o ponto de vista de concessão de EP.

Complementarmente, a figura 3 identifica as áreas de jurisdição e as sedes de cada Distrito Naval. Ao combinarmos a análise da figura 3 e do gráfico 4 percebemos que há discrepância razoável entre os Distritos, indo de um máximo de 22% de engajamento no Distrito Federal, sede do 7º Distrito Naval e do Comando da Marinha, até um mínimo 6% na Bahia, sede do 2º Distrito Naval.

Gráfico 4 - Percentual de concedentes em relação ao total das bancadas, por Estado



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

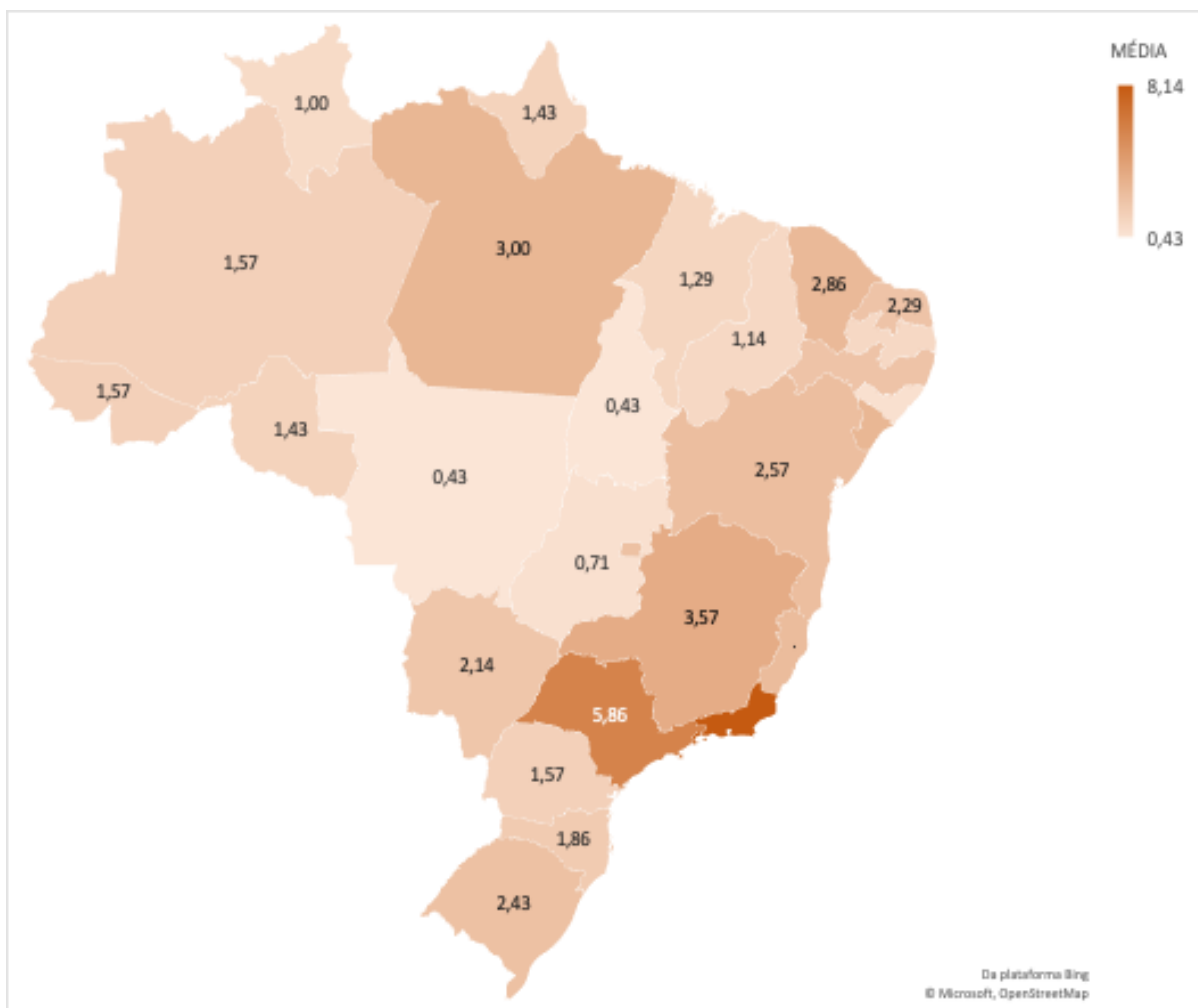
Figura 3 – Áreas de Jurisdição dos Distritos Navais



Fonte: Memento nº 92 – Brasília – Ministério da Defesa – Departamento de Organização e Legislação (2022). BRASIL, 2022b.

Por fim, o gráfico 5 mostra a média de EP concedidas no recorte amostral do estudo. Bancadas maiores podem ter médias também maiores. Chamam atenção os valores do Mato Grosso do Sul, que apesar de sede do 6º Distrito Naval, possui bancada de 11 parlamentares e ostenta média de 2,14 e os do Rio de Janeiro, sede do 1º Distrito Naval e onde fica mais de 70% da MB, com média 8,14 emendas por ano.

Gráfico 5 – Média de EP impositivas, por Estado



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

4.3 COMPORTAMENTO DAS EP PELOS ESTADOS

A tabela 5 mostra o número de Deputados Federais por cada unidade da federação. Aqui é possível verificar que os 10 estados que não aparecem na tabela e o DF possuem 8 Deputados

Federais. Ao somarmos o número de Senadores (3 por estado), temos o número de parlamentares.

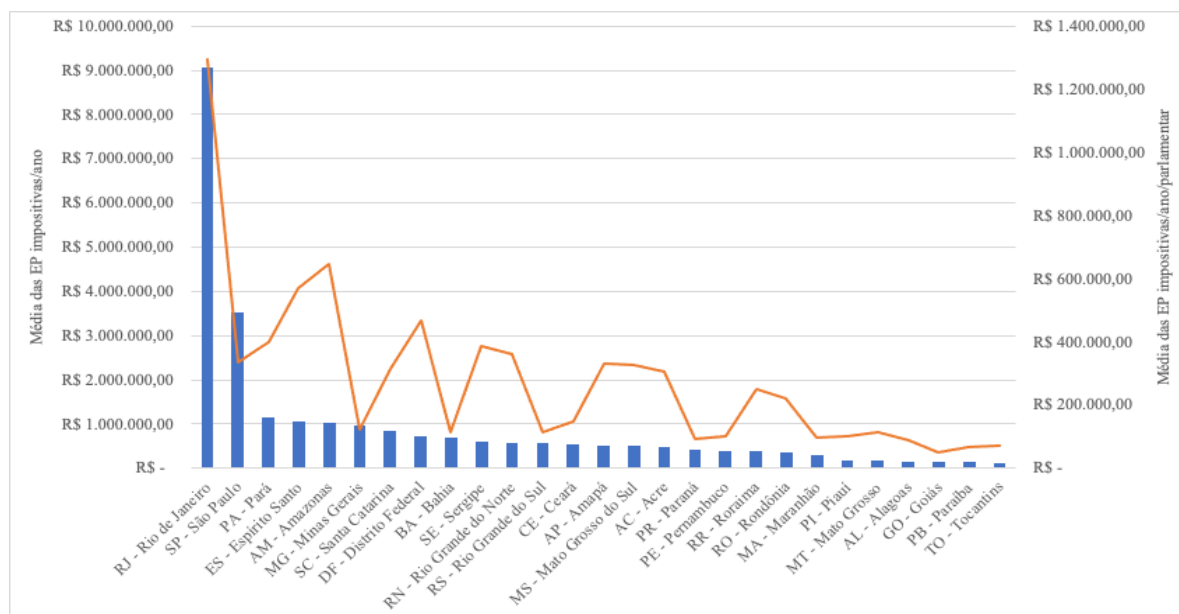
Tabela 5 – Efetivo de Deputados Federais, por Estados.

UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM MAIS DE 8 DEPUTADOS FEDERAIS E SEUS QUANTITATIVOS							
Alagoas	9	Goiás	17	Paraíba	12	Rio de Janeiro	46
Bahia	39	Maranhão	18	Pernambuco	25	Rio Grande do Sul	31
Ceará	22	Minas Gerais	53	Piauí	10	Santa Catarina	16
Espírito Santo	10	Pará	17	Paraná	30	São Paulo	70

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2023c).

O gráfico 6, a seguir, foi elaborado com base no somatório de valores destinados pelos parlamentares e bancadas de cada estado, dividido por 7 (2016-2022), de modo a obtermos uma média anual de valores, representados pelas barras azuis e cuja escala de valores está na esquerda do gráfico. Posteriormente, dividimos o valor encontrado pelo número de parlamentares de cada estado, representado pela linha laranja e cuja escala de valores está na direita do gráfico. Desta forma, temos os valores absolutos, indicados pelas barras, e uma medida do engajamento dos parlamentares de cada estado, representado pela linha. Quanto mais afastada a linha está da barra, maior o engajamento

Gráfico 6 - Valor médio das EP impositivas por Estado e por parlamentar



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A análise do gráfico 6 nos mostra as possibilidades de evolução. Nos deteremos pormenorizadamente em 5 pontos:

- Como já era esperado, o Rio de Janeiro, onde se encontra a maior parte da MB tem os maiores valores e o maior engajamento;
- Em São Paulo, apesar dos valores significativos, há bastante espaço para crescimento do engajamento;
- Em Minas Gerais há muito espaço para crescimento. Já temos trabalhado isso com as OM sediadas no estado e com as Operações de Fuzileiros Navais no Lago de Furnas;
- Os estados do 9º Distrito (AM, RO, RR e AC) tem grande engajamento por causa das missões de Assistência Hospitalar; e
- O Espírito Santo é um modelo de sucesso do Triplo I. Identificamos os estados com pouca presença das FFAA e verificamos que o ES é onde temos vantagem na presença da MB em relação às outras. A aproximação foi facilitada por ser um estado com bancada pequena e mentalidade marítima¹¹ influenciada pelo porto. Temos conseguido seguidos sucessos, culminando com uma emenda de bancada no valor de R\$ 10.000.000 para a LOA 23 (fora do recorte amostral do estudo) para aquisição de uma lancha de Busca e Salvamento para a Capitania dos Portos.

4.4 PRINCIPAIS CONCEDENTES DE EP

Na sequência da análise, o gráfico 7 mostra os maiores contribuintes de EP impositivas. Há duas bancadas (RJ e ES) e 12 parlamentares que contribuíram com um total superior a 2 milhões de reais:

Tabela 6 – Principais concedentes de EP impositivas

PRINCIPAIS CONCEDENTES DE EP IMPOSITIVAS – VALORES TOTAIS NO RECORTE AMOSTRAL			
Jair Bolsonaro	R\$ 11.825.552,60	Plínio Valério	R\$ 3.249.900,15
Luiz Philippe de O. e B.	R\$ 11.131.461,24	Márcio Labre	R\$ 3.240.000,00
Hélio Lopes	R\$ 9.023.162,28	Coronel Armando	R\$ 3.146.999,39
Bancada RJ	R\$ 6.667.219,75	Bancada ES	R\$ 2.995.193,85
Carlos Jordy	R\$ 5.299.999,20	Carlos Portinho	R\$ 2.700.000,00
Eduardo Bolsonaro	R\$ 4.778.296,19	Celso Russomano	R\$ 2.406.383,04
Flávio Bolsonaro	R\$ 3.349.972,22	Maria Helena	R\$ 2.033.415,99

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

¹¹ “Mentalidade marítima é a convicção ou crença, individual ou coletiva, da importância do mar para a sobrevivência e a prosperidade do País, desenvolvendo nos brasileiros hábitos e atitudes de uso racional e sustentável dos recursos marinhos” (Brasil, 2023d).

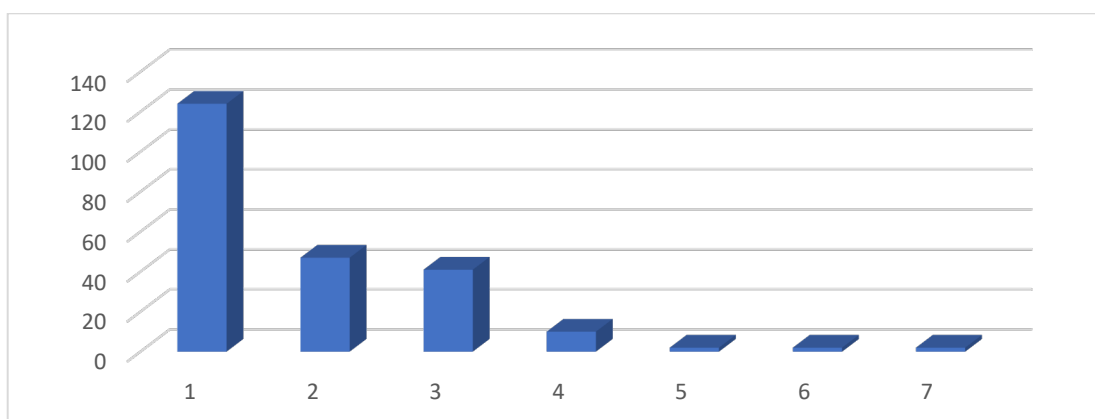
Fica claro, portanto, que as bancadas estaduais têm enorme potencial, mas é preciso ponderar que nos estados com grande representação parlamentar é preciso que haja um esforço de convencimento de um número muito grande de parlamentares. Nossa avaliação indica que as bancadas de AL, PB, PI, SE e, principalmente, SC são as próximas metas, baseado na quantidade de parlamentares, possibilidades de projetos e tamanho da MB comparativamente às outras FFAA nesses estados. Logo, recorrendo ao nosso referencial conceitual, verifica-se que há espaço para aplicar-se o procedimento Triplo I em eventuais janelas de oportunidade que apareçam.

Interessante notar-se que entre os maiores contribuintes, políticos mais à direita do espectro ideológico e ligados ao RJ prevalecem. Tal avaliação está alinhada ao Triplo I, uma vez que esse perfil é mais suscetível a ter interesse em se informar a respeito das nossas atividades, quando já não as conhecem, e tem uma tendência maior a se deixar influenciar pelos nossos projetos. Analisaremos detidamente os que escapam ao perfil:

- Plínio Valério (PSDB-AM), que está muito próximo do 9º Distrito Naval, contribuindo para o FNS e, também, para embarcações ribeirinhas blindadas, que foram inclusive utilizadas em apreensão de drogas e capitalizadas politicamente por ele (Valério, 2023; Com recursos [...], 2022); e
- Maria Helena (MDB-RR), que conheceu o Programa Antártico Brasileiro por meio de viagem coordenada pela assessoria e passou a se tornar grande colaboradora do programa, seja com EP ou atuando na frente parlamentar do PROANTAR.

No recorte amostral do estudo houve concessão de EP por parte de 228 parlamentares diferentes e 3 bancadas estaduais. A bancada do Espírito Santo contribuiu duas vezes. A reincidência de concessões de parlamentares está mostrada no gráfico abaixo e os que tiveram mais de 4 reincidências estão tabulados abaixo do gráfico:

Gráfico 8 – Incidência de parlamentares ao conceder EP



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Tabela 7 – Principais reincidências nas concessões de EP.

REINCIDÊNCIAS	NOME	VALOR TOTAL DAS EP CONCEDIDAS	MANDATO
7	Eduardo Bolsonaro	R\$ 4.778.296,19	SIM
7	Celso Russomano	R\$ 2.406.383,04	SIM
6	Mariana Carvalho	R\$ 1.442.588,69	NÃO
6	Elmano Férrer	R\$ 1.059.957,42	NÃO
5	Pastor Eurico	R\$ 1.449.433,29	SIM
5	Damião Feliciano	R\$ 499.995,48	SIM

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Ao combinarmos as análises dos gráficos 7 e 8, concluímos que a reincidência é sempre benéfica para o relacionamento institucional, mas não significa, necessariamente, maiores recursos. Destarte, os dados permitem supor que se Jair Bolsonaro tivesse se candidatado a Deputado e não a Presidente, provavelmente ele teria a maior reincidência e os maiores valores.

Recorrendo, novamente, às ferramentas analíticas propiciadas pelo Triplo I, podemos avaliar que ao identificar os parlamentares que costumam reincidir em valores menores, eles devem ser informados a respeito de projetos de valor menor e necessidade contínua de recursos (custeio de OM, Programa Forças no Esporte, suprimento de materiais de saúde etc.) e influenciados a contribuir e associar suas imagens a esses projetos.

A não reincidência não é necessariamente ruim, mas o ideal é que consigamos estabelecer parcerias mais duradouras, mesmo que não seja um compromisso anual, tendo em vista o esforço despendido para iniciar a aproximação pelo Triplo I.

5. CONCLUSÃO

Ao investigar critérios que condicionaram a concessão de EP impositivas para a MB, no período de 2016-2022, este estudo atingiu os objetivos específicos propostos quando identifica e relaciona os parlamentares concedentes e as OM beneficiárias dessas EP no recorte temporal delineado, por meio dos parâmetros estabelecidos para a coleta de dados, e ao examinar quantitativamente e qualitativamente as EP, procurando detectar o motivo de sua concessão.

Outro ponto relevante é que a premissa relacional de que a quantidade de parlamentares contribuintes e o valor de cada contribuição vêm sendo positivamente influenciados pelo procedimento “Triplo I”, que, por sua vez, resulta no aumento do valor de EP impositivas destinado à MB ficou igualmente demonstrada, ao longo do capítulo 4, quando foi possível constatar um relevante aumento dos valores das EP relacionado à aplicação do “Triplo I” e inferir que tal aumento foi causado pelo procedimento. Isso dito, foi possível constatar que a cadeia causal proposta se provou válida ao demonstrar correlações entre a variável independente - o valor de EP impositivas destinado à MB (representada como uma composição

entre a quantidade de contribuintes e o valor das contribuições) - e a variável interveniente: o procedimento “Triplo I” justaposto ao estudo de caso.

Não obstante as inferências alcançadas, urge salientar que, apesar de as ferramentas utilizadas para a coleta de dados (tesouro gerencial e sistema de planejamento e orçamento do governo federal) terem proporcionado os dados e parâmetros necessários para as análises desenvolvidas, registra-se, como fragilidade na pesquisa, o fato de haver poucos dados sobre interação entre os parlamentares e as Organizações Militares da Marinha no âmbito da Assessoria de Relações Institucionais do Gabinete do Comandante da Marinha. Igualmente notada foi a ausência de dados confiáveis de tais interações com os outros setores da MB. Tal fragilidade, entretanto, não comprometeu os resultados do trabalho dentro do que fora sugerido na cadeia causal.

Assim, foi possível verificar que a Assessoria de RI do GCM coordena o *lobby* institucional da MB, na forma de uma política de proximidade, no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar, com os objetivos de sermos seus operadores em tomadas de decisão e, destarte, criarmos um relacionamento que propicie a formação de políticas públicas de interesse da MB. Nesse processo, a pesquisa também demonstrou que o procedimento “Triplo I” dá indícios de ser efetivo como variável interveniente, ou seja, como uma ferramenta que permite identificar causalidade entre **quantidade de contribuintes e valores de cada contribuição**, de um lado, e, do outro, **a destinação dada aos recursos provenientes de EP impositivas**. No entanto, dados os limites estabelecidos para esta pesquisa, ressalte-se, de caráter exploratório, foi possível observar-se que um registro mais acurado das interações entre os resultados financeiros obtidos e o acréscimo de contribuintes teria potencial de fortalecer as inferências descritivas obtidas.

Por fim, as diversas análises feitas indicam caminhos a serem trilhados pelos mais variados setores da MB para maximizar a obtenção de Emendas Parlamentares, o que contribuiria para o incremento da dotação orçamentária da Força Naval.

REFERÊNCIAS

- ALBRECHT, Nayara Fátima Macedo de Medeiros. **Cultura, poder e democracia: o lobby das indústrias criativas sobre políticas de direitos autorais no Brasil**. 2019. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- ALSINA JR., João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. 2009. 173-191. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [Brasília], v.52 (2), p.183-184, 2009.

BAIRD, Marcelo Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista de Sociologia e Política**, [Curitiba], v. 24, n. 57, p. 67-91, mar. 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Papel e história da Câmara**: número de deputados por estado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares#:~:text=Nesse%20contexto%2C%20a%20emenda%20parlamentar,de%20elaboração%20do%20orçamento%20anual>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Promoção da mentalidade marítima**. Brasília, DF: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2023d. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/promar>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Memento nº 92**. Brasília, DF: Ministério da Defesa: Departamento de Organização e Legislação, 2022b.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Assessoria Parlamentar**. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/assessoria-parlamentar>. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm. Acesso em: 8 jun. 2023.

COGNITIVE intelligence *In*: METTL Glossary [S.l.]: Mercer, [2023]. Disponível em: <https://mettl.com/glossary/c/cognitive-intelligence/#:~:text=Cognitive%20intelligence%20is%20referred%20to,%2C%20memory%2C%20judgment%20and%20reasoning>.

COLI, Gustavo Castelane. **Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura (2000-2020)**. 2021. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

COM RECURSOS de Plínio Valério [...]. **Extra do Amazonas**, Manaus, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://extradoamazonas.com/2022/12/15/com-recursos-de-plinio-valerio-marinha-recebe-lancha-blindada-para-patrolhamento-e-seguranca-de-areas-ribeirinhas-no-amazonas/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 15-33, jun. 2003.

FAHRAT, Saïd. **Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Editora Petrópolis, 2007.

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. Os grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema dos Estados Unidos da América. **Cadernos de Direito Actual**, [s. l.], n. 3, p. 9-27, nov. 2015.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Dúvidas Frequentes**. Convênios. Brasília, DF: FNS, [2023]. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/convenios/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Termo de execução descentralizada**. Brasília, DF: FNS, 2020. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/termo-de-execucao-descentralizada/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

GRAZIANO, Luigi. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.

MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, jun. 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e Políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. (Série Sociedade & Cultura).

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil**. 2004. 296 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

REIS, Renata Camile Carlos. **Redes invisíveis: grupos de pressão na Câmara dos Deputados: o processo de aprovação da Lei de Propriedade Industrial brasileira**. 2015. Tese (Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RODRIGUES, A. M. G. S. M.; FREIXO, A. M. A.; QUEIROZ, F. A. de. As Missões Técnicas Aeronáuticas Brasileiras (MTAB) como instrumento da diplomacia: o caso da MTAB-Paraguai na promoção da Base Industrial de Defesa (2018-2020). **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, DF, v. 9, n. 12, p. 71-92, 2023.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. 2007. 526 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **Régimen de partidos**. Madrid: Tecnos, 1964.

SORAU, Frank J. The public interest reconsidered. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 19, n. 4, nov. 1957.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London: Methuen, 1970.

VALÉRIO, Plínio. **Eu e o vice-almirante Lobo [...]**. Manaus, 21 jun. 2023. Twitter: @PlinioValerio45. Disponível em: <https://twitter.com/PlinioValerio45/status/1671599832094461952>. Acesso em: 14 ago. 2023.