



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# Revista de Informação Legislativa

volume 62

# 248

outubro a dezembro de 2025

SENADO FEDERAL





# **Lobby pós-emendas impositivas: um estudo exploratório baseado na atividade de assessoria parlamentar do Ministério da Defesa**

## **Lobby Post-Mandatory Amendments in Brazil: An Exploratory Study Based on the Parliamentary Advisory Activity to the Ministry of Defense**

Cesar Rodrigues van der Laan<sup>1</sup>

Fábio Albergaria de Queiroz<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este trabalho fundamenta-se num estudo de caso para identificar o efeito do crescimento do número de emendas parlamentares relativas à atividade de representação de interesses no Congresso Nacional (CN) entre 2016 e 2024. Analisa a atuação da assessoria parlamentar do Ministério de Defesa, mediante pesquisa documental e bibliográfica, *desk research*, entrevistas semiestruturadas e a adoção da Teoria da Escolha Pública como substrato teórico. O desenho dessa pesquisa permitiu reforçar o papel dos condicionantes e intervenientes externos à decisão política como delimitadores do desempenho das assessorias no CN. Verificou-se que as emendas direcionadas à Defesa não beneficiam *a priori* a atividade-fim das Forças Armadas e constituem em essência uma agenda da classe política. Esse resultado contraria a percepção relacionada à relevância do *lobby* sobre as decisões políticas e sugere que ela é limitada, mesmo para grupos de interesse bem estruturados e com representação permanente no CN.

**Palavras-chave:** *lobby*; *lobby* público; grupo de pressão; assessoria parlamentar; decisão política.

---

<sup>1</sup> Cesar Rodrigues van der Laan é doutor e mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, com doutorado *sanduíche* na Universidade de Cambridge, Cambridge, Inglaterra; especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; coordenador de Pesquisa Jurídica do Veredicto, projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal. E-mail: [cesarvdl@yahoo.com](mailto:cesarvdl@yahoo.com)

<sup>2</sup> Fábio Albergaria de Queiroz é doutor e pós-doutor em Relações Internacionais e pós-doutor em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; professor adjunto da Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [fabioaq@hotmail.com](mailto:fabioaq@hotmail.com)



## Abstract

This paper is based on a case study to identify the effect of the increase in the number of parliamentary amendments related to interest representation in the Brazilian Congress between 2016 and 2024. It analyzes the performance of the parliamentary advisory services of the Ministry of Defense, through documentary and bibliographic research, desk research, semi-structured interviews, and the adoption of Public Choice Theory as a theoretical framework. This research design reinforced the role of conditioning factors and interveners external to the political decision as delimiters of the performance of parliamentary advisories at Congress. In the specific case, it was found that defense amendments do not *a priori* benefit the Armed Forces' core business and essentially constitute an agenda of the political class. This result contradicts the perception regarding the relevance of lobbying in political decisions and suggests that it is limited, even for well-structured interest groups with permanent representation in the Congress.

Keywords: lobby; public lobby; interest groups; parliamentary relations advisory; political decision.

Recebido em 11/10/24

Aprovado em 10/3/25

DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p31](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p31)

Como citar este artigo: ABNT<sup>3</sup> e APA<sup>4</sup>

---

## 1 Introdução

No modelo de separação de Poderes do Estado contemporâneo, as políticas públicas são conduzidas pelo Poder Executivo, mas são autorizadas e fiscalizadas pelo Parlamento, tal como originalmente o propôs Charles Louis Secondat, o barão de Montesquieu, em *O espírito das leis* (Montesquieu, 2000). É no Parlamento que se define, em última instância, a prioridade das políticas públicas e se autorizam os recursos orçamentários. Nos últimos anos esse papel foi ampliado no Brasil; a partir de 2015, cresceu sua centralidade

---

<sup>3</sup> VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues; QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Lobby pós-emendas impositivas: um estudo exploratório baseado na atividade de assessoria parlamentar do Ministério da Defesa. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 62, n. 248, p. 31-59, out./dez. 2025. DOI: [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p31](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p31). Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/248/ril\\_v62\\_n248\\_p31](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/248/ril_v62_n248_p31)

<sup>4</sup> Van der Laan, C. R., & Queiroz, F. A. de. (2025). Lobby pós-emendas impositivas: um estudo exploratório baseado na atividade de assessoria parlamentar do Ministério da Defesa. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(248), 31-59. [https://doi.org/10.70015/ril\\_v62\\_n248\\_p31](https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p31)



no comando da distribuição de recursos, sobretudo por emendas parlamentares (Andrade, 2020). Essa maior relevância elevou a barganha de setores organizados, inclusive da área de defesa nacional, para influenciar os parlamentares (Marra, 2023). Tornou-se mais comum a presença de militares a visitarem gabinetes no Congresso Nacional (CN) com o fim de angariarem valores expressivos em emendas. Porém, como Marques (2021) evidenciou, muitos recursos foram destinados a atividades secundárias das Forças Armadas (FAs). Isso sugere um desalinhamento entre a atividade de representação de interesses e os resultados alcançados relacionado a fatores externos que limitam o desempenho das assessorias parlamentares no Congresso.

Com base nesse cenário, este estudo tem como objetivo principal avaliar a influência efetiva das assessorias de representação de interesses sobre as decisões dos congressistas e compreender o alcance da atividade dessa representação no Legislativo. Especificamente, parte-se do estudo de caso da atuação da Assessoria Especial de Relações Institucionais (Aeri) do Ministério da Defesa (MD), com a seguinte questão condutora: em que medida a Aeri é bem-sucedida na captação de emendas parlamentares, dada a maior centralidade delas a partir de 2016? Com base em parte representativa da literatura sobre o tema, investigam-se duas hipóteses: a) a de que o crescimento da relevância dos recursos das emendas impositivas destinados sobretudo a atividades secundárias das FAs indica a limitada capacidade de influência do componente organizacional para promover as pautas da Defesa, com base nas prioridades estratégicas<sup>5</sup> concernentes a sua atividade-fim; e b) a de que o *lobby* no País nos últimos anos se tornou mais propositivo no CN, *vis-à-vis* a maior proeminência orçamentária parlamentar que acirra a atuação dos grupos de pressão nesse âmbito<sup>6</sup>. Como substrato teórico, adota-se a Teoria da Escolha Pública (TEP), que explica a racionalidade no âmbito da esfera pública e provê subsídios sobre o funcionamento do CN e das assessorias parlamentares.

Sob uma visão *lato sensu*, o trabalho contribui, ainda que de forma sucinta, para o estudo da atuação de grupos de pressão no Brasil, mais especificamente no âmbito do *lobby* público, menos explorado pela pesquisa acadêmica. Sob a óptica científica, não se identifica produção de pesquisa empírica sistematizada com suporte em estudo de caso sobre a assessoria parlamentar do MD com o recorte aqui proposto; isso sinaliza um potencial ineditismo desta contribuição para a Ciência Política, o que faz deste trabalho um estudo de caso exploratório quanto à natureza epistemológica. Busca-se, pois, compreender um fenômeno mediante o recurso à pesquisa bibliográfica, documental e de campo para a coleta de dados. Isso permite uma compreensão mais completa e gera conclusões que podem ser testadas em casos semelhantes ou em outros recortes temporais (Yin, 2015).

---

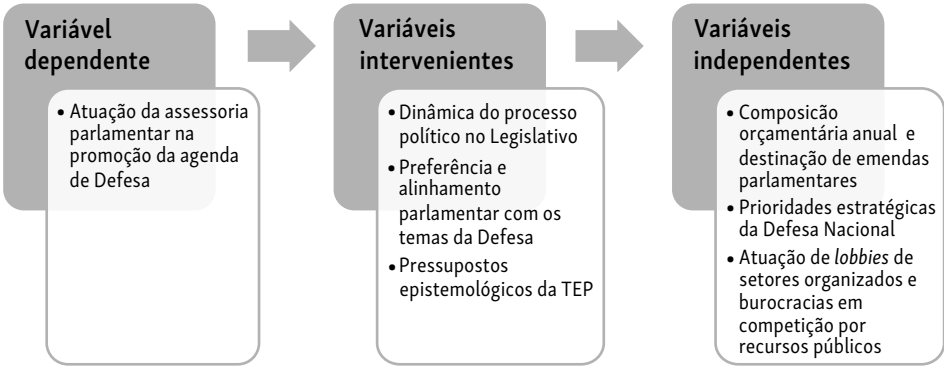
<sup>5</sup> Têm-se como base normativa os objetivos de defesa nacional tais como se apresentam no trinômio composto pela Política Nacional de Defesa, pela Estratégia Nacional de Defesa e pelo Livro Branco de Defesa Nacional.

<sup>6</sup> A proeminência do CN na distribuição de recursos orçamentários justifica a literatura recente que se tem desenvolvido no âmbito Escola Superior de Defesa, que enfoca a atuação das assessorias parlamentares das FAs e do MD.



Igualmente, a identificação das características e do papel institucional da Aeri contribui para a compreensão das demais representações de interesses que atuam no CN, que em regra adotam estratégias de atuação similares e observam idênticos condicionantes de seu desempenho. No estudo de caso, o percurso argumentativo parte de uma cadeia causal, conforme a Figura<sup>7</sup>.

Figura – Cadeia causal



Fonte: elaborada pelos autores.

As interconexões dessas variáveis são objeto desta pesquisa. Adota-se um recorte que dá prioridade a variáveis não controláveis (independentes), externas à atuação da assessoria parlamentar, tal como se apresenta na cadeia causal da Figura<sup>8</sup>. A variável dependente é a atuação da Aeri, que tem uma linha de atuação esperada diante das variáveis independentes e intervenientes elencadas<sup>9</sup>. Enfatiza-se a competição dos setores organizados (*lobbies*) na disputa por recursos públicos e a limitação orçamentária anual (variáveis independentes). Estas são afetadas pela dinâmica do processo político no CN, pelas preferências dos parlamentares entre as diversas políticas públicas e por pressupostos da TEP (variáveis intervenientes).

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo compõe-se de três seções. A seção 2 apresenta os fundamentos e as características da atividade de *lobby* no País e revisa a literatura relevante para a pesquisa. A seção 3 enumera as referências teórico-conceituais a serem aplicadas ao estudo de caso e enfatiza o processo de tomada de decisão política

<sup>7</sup> Na cadeia causal, elencam-se as variáveis selecionadas para a condução do estudo: a) a variável *independente* é a que afeta outras variáveis, que são fenômenos úteis à explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo; b) a variável *dependente* é o que o pesquisador deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes; e c) a variável *interveniente* é a que, numa sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente e ajuda a explicar como a primeira influencia a segunda.

<sup>8</sup> Isso se contrapõe a trabalhos de pesquisa anteriores, como os de Ferreira (2022) e Azeredo Junior e Moura (2023), que enfatizaram aspectos internos como fatores relevantes de análise.

<sup>9</sup> As variáveis independentes são fatores ou condições que assumidamente influenciam a variável dependente. As intervenientes são uma causa necessária das variáveis independentes e uma condição determinante para a ocorrência da variável dependente.



e seus condicionantes, como limite e desafio à atuação das assessorias no CN. A seção 4 é empírica; ela consolida os dados da pesquisa de campo e examina os resultados com apoio nas variáveis mencionadas, por meio de entrevistas e a aplicação de questionário estruturado junto à Aeri; além disso, com esteio em entrevista com uma deputada federal, agrega a visão da classe política sobre emendas parlamentares. Por fim, apresentam-se as inferências causais e descritivas obtidas.

## 2 O lobby na atividade parlamentar

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), um dos focos da pesquisa em Ciência Política tem sido os mecanismos de funcionamento e eficácia das instituições políticas do País (Marinello, 2010). Analisa-se o processo político de formação das leis, considerado como resultante da barganha entre grupos distintos numa democracia pluralista (Lima, 2018). Ressalta-se, em especial, a relevância de instituições adequadas à política que se traduz em estudos sobre *lobby*, dentre outros recortes. Em conformidade com o modelo estadunidense, que reconhece sua importância no processo político (Martins, 2008), em regra se enfatiza o papel do *lobby* para a democracia (Farhat, 2007), observadas as boas práticas de conduta ética (OECD, 2014). Há um reconhecimento de que as políticas públicas devam articular-se com grupos de interesse e influenciadores externos ao Estado (Giesteira; Souza; Lima, 2023).

Nesse contexto, as assessorias parlamentares têm o propósito de facilitar o diálogo político e contribuir para que os diversos órgãos participem do processo decisório sobre temas de seu interesse (Amorim, 2019); elas se coadunam com o regime democrático (Mancuso; Gozetto, 2018), inclusive as representantes de órgãos públicos (Lima, 2018). A prática é legítima e natural em regimes democráticos, visto que por meio dela grupos de pressão postulam interesses no processo de tomada de decisão coletiva (Santos, 2019). Desse modo, são um importante mecanismo de participação política que propicia o acesso ao Poder constituído e a seus representantes (Santos; Cunha, 2015) – daí sua importância epistemológica nesta pesquisa.

Em termos conceituais, *lobby* pode ser definido como a pressão direta sobre autoridades públicas (Coli, 2021). Oliveira (2004) identifica quatro tipos de *lobby*: o público (abordado neste trabalho), o institucional, o classista e o privado. Dentre as principais atividades, eles adotam estratégias similares, como o monitoramento dos processos de interesse, de decisões de atores políticos relevantes e de atos das instituições públicas (Chaimovich; Ervolino, 2021; Seligman; Bandeira, 2018; Moreira, 2021). Também é comum a elaboração tanto de estudos técnicos e pareceres para subsidiar os tomadores de decisão quanto de argumentos convincentes.

No setor público, a busca de influência no processo de tomada de decisão realiza-se por meio de componentes específicos – as assessorias parlamentares –, que são o elo entre os



*decision makers* e os órgãos públicos. Quase todos os ministérios e órgãos ligados ao Executivo são representados institucionalmente no CN para acompanhar matérias em trâmite afetas à sua área de atuação (Oliveira, 2018; Martins, 2008). A Aeri coordena o posicionamento no âmbito das FAs a respeito de assuntos legislativos e direciona os peculiares a cada uma das três Forças. Um dos pontos fortes na ação das assessorias das FAs junto aos parlamentares estaria no forte vínculo criado mediante uma troca de informações precisas e confiáveis – e isentas de interesses espúrios (Oliveira, 2004). Além disso, a legitimidade dos interesses defendidos baseada no interesse público distingue-as dos escritórios de *lobby* privado; essa maior legitimidade de interesses mais associados aos do País facilitaria a atuação das assessorias dos órgãos públicos (Marinello, 2010) e explicaria por que a atuação das assessorias parlamentares é mais visível que as das empresas privadas.

De fato, na amostragem da literatura especializada aqui reunida, observa-se a consolidação do entendimento de que grupos de especialistas, inclusive burocratas, são capazes de influir decisivamente na etapa de formação da agenda política (Giesteira; Souza; Lima, 2023). Nesse cenário, uma linha de pesquisa concentrou-se nas características próprias das assessorias como determinantes de seu sucesso político. No âmbito de trabalhos produzidos na Escola Superior de Defesa, Azeredo Junior e Moura (2023) estudaram o *lobby* militar com esteio no papel da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no incremento orçamentário por meio de emendas parlamentares entre 2016 e 2022. Os autores concluíram que a maior quantidade de emendas e o aumento de seu valor para a Marinha foi positivamente influenciado por elementos da atuação da própria assessoria parlamentar, em particular o chamado *triplo i* – a sequência *identificar, informar e influenciar* o tomador de decisão.

Apesar da reconhecida validade das inferências obtidas com o desenho de pesquisa testado pelos autores, isso precisa ser sopesado para se proceder a uma leitura mais precisa, pois se trata de ações comuns, básicas da atividade do *lobby*, como o reconhecem Moreira (2021) e Coli (2021), dentre outros. Por sua vez, Marques (2021) enfatiza o papel do Legislativo em políticas públicas voltadas à Defesa, mas identifica a tendência dos parlamentares de apoiarem políticas de natureza social, dentre as quais se destaca o Programa Calha Norte (PCN); o autor argumenta que, embora se destinem à Defesa, os recursos não atendem à atividade-fim das FAs, mas a necessidades de infraestrutura em municípios da região Norte, de que resultam obras com grande retorno político para os parlamentares; essa crítica coincide com as de Madruga (2015) e Soares (2015). Por sua vez, Marra (2023) confirma que fatores políticos tendem a influir mais que fatores técnicos na execução financeira das emendas. Isso se alinha com a visão inicial deste estudo – a da esfera política como variável independente e fator restritivo externo à atuação da Aeri.

No âmbito acadêmico civil, Mochel (2022) analisa a elaboração e tramitação do orçamento da Defesa no CN e ressalta a atuação das assessorias parlamentares do MD e das FAs nesse processo. Como corporação, as FAs visariam à sua manutenção e à garantia de seus interesses – assim como qualquer outra entidade, seja pública com restrição orçamentária,



seja privada em economia de mercado – sob uma lógica a ser pormenorizada na próxima seção. Dessa forma, na busca de recursos orçamentários, elas se valem de diversos mecanismos, inclusive do intenso trabalho de assessoria parlamentar no CN. Por outro lado, há poucos estudos empiricamente mais consistentes sobre o *lobby* privado, dada a inerente dificuldade de acesso do pesquisador às assessorias de relações governamentais de empresas e setores econômicos. Embora a clivagem privada não esteja sob o foco deste estudo, mencionem-se as notáveis contribuições de Mancuso (2004) e Santos (2011), que detectaram o elevado grau de sucesso político do setor industrial no CN, e as de Ribeiro (2019) sobre o setor agropecuário.

Outra prática é a iniciativa dos setores econômicos de divulgar *cases* de sucesso político do empresariado no Legislativo, como as ações conduzidas pela Associação Brasileira de Terminais Portuários, que teve grande notoriedade e resultou em 1993 na chamada *segunda abertura dos portos* (Manteli, 2010). Em termos agregados, uma exceção os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2015 e 2017, que se baseiam no cadastro da Câmara dos Deputados. Entre as assessorias privadas, as ações são mais pontuais e atomizadas, e nem sempre dispõem de quadros permanentes ou exclusivos para a atividade (Santos; Mancuso; Baird; Resende, 2017, 2019). Em regra, ocorre a atuação *ad hoc* do setor privado, ao passo que a Administração Pública estrutura órgãos específicos e permanentes para atuar no CN.

Com fundamento nessa literatura que apresenta pontos de convergência e divergência, este estudo opta por utilizar como premissa a ideia consolidada e mais amplamente reconhecida na literatura sobre *lobby* – como Oliveira (2004), Farhat (2007), Patri (2011), Moreira (2021), Coli (2021), Chaimovich e Ervolino (2021), Seligman e Bandeira (2018) e Santos, Mancuso, Baird e Resende (2017), dentre outros –, a de que as assessorias tendem a empregar, de modo homogêneo, estratégias similares em suas atividades de influência no CN. Nesse caso, descarta-se a opção metodológica de alguns trabalhos de pesquisa citados, como os de Azeredo Junior e Moura (2023), Ferreira (2022), Rosário (2019) e Oliveira (2021), que ressaltam a influência das assessorias parlamentares no CN sob uma perspectiva que privilegia elementos internos de sua organização, bem como uma proatividade como diferencial para explicar os resultados obtidos no CN, particularmente na captação de emendas parlamentares. Na comparação desses dois segmentos da literatura, assume-se que o grau de influência fundado em fatores internos é mais restrito do que se possa concluir sob uma leitura que não situe essa correlação num cenário mais amplo, condicionado a outros determinantes da decisão política, conforme se detalha a seguir.

### 3 Referências teórico-conceituais: a Teoria da Escolha Pública

A TEP tradicionalmente associa conceitos da Economia à esfera política. Ela concebe as escolhas coletivas firmadas no individualismo metodológico e reconhece um mercado



competitivo na esfera pública que define o resultado social. Sob esse prisma, é relevante a noção de comportamento maximizador do *Homo economicus*. Assim como os consumidores e as firmas, os políticos e os funcionários públicos são *autointeressados*. Predomina o utilitarismo e não o altruísmo ou o interesse geral na atuação pública (Buchanan; Tullock, 1962). Sob essa perspectiva, a esfera coletiva pode ser vista como um “mercado” em que os políticos sofrem a influência de interesses específicos (Schumpeter, 2016); trata-se, pois, de um processo de interação e barganha. Duas concepções são fundamentais: a) os agentes públicos, que competem entre si para manterem seus cargos eletivos, decidem satisfazer à preferência dos votantes em vista do interesse na própria reeleição (Downs, 1957); e b) o agente político realiza escolhas que maximizam o interesse em sua reeleição ou na burocracia, que tem seus próprios interesses (Tullock; Seldon; Brady, 2002). Logo, conquanto em certas ocasiões os políticos atendam ao interesse público, este é simplesmente um *meio* de realizar objetivos pessoais (como ganhar as eleições), e nunca um *fim* em si mesmo (Borges, 2001).

Além disso, a TEP permite não só explicar a preferência dos tomadores de decisão por darem prioridade a determinada política, mas também reconhecer estímulos externos de grupos de interesse. Assim, as escolhas públicas seriam tão suscetíveis a interesses particulares quanto quaisquer outras escolhas (Marques, 2021). Dessa forma, a política é não apenas representação de interesses, mas uma articulação de grupos na sociedade, de empresas, de sindicatos, de movimentos sociais, que intentam definir os rumos da sociedade com seus interesses defendidos coletivamente (Avila, 2021). Isso se estende às burocracias<sup>10</sup>, que se *autonomizam* e constituem poder próprio de influência sobre a lei e a sociedade. Como se indicou na seção 2, a influência exercida pelos grupos de interesse também é tema relevante nessa abordagem, pois os grupos articulam estratégias de atuação no Poder Público com o objetivo de afetar suas decisões (Resende, 2018). No “mercado político”, grupos organizados procuram moldar as decisões segundo seus interesses, de maneira que o jogo político tende a funcionar em favor dos segmentos mais bem organizados e posicionados (Downs, 1957).

Especificamente na forma proposta por Becker (1983), a ação pública resulta do poder de convencimento e da pressão dos grupos de interesses (decorrente de contribuições financeiras, técnicas, informacionais e ideológicas) que competem entre si. Os principais interesses organizados nas sociedades capitalistas competem, embora com níveis de poder diferenciado, mas sem que se determine *a priori* a hegemonia de um grupo específico (Dias, 2009). Há implícita a mesma ideia da “mão invisível” de Smith (1988), que atribui à busca do autointeresse um caráter positivo em termos sociais, o que justificaria a própria economia de mercado (Resende, 2018). Como agentes racionais maximizadores de utilidade, cada grupo persegue a decisão política que lhe seja mais favorável, inclusive as distintas

---

<sup>10</sup> Parte-se aqui da definição weberiana de *burocracia*, entendida como um corpo funcional altamente especializado na execução de funções que demandam competência técnica e qualificações específicas.



burocracias que atuam nos três Poderes. Sob essa perspectiva, na competição por influência política, um grupo aumenta seu espaço e outros perdem o seu – o que faz bastante sentido na competição por recursos orçamentários da União, que são limitados. Ademais, a intensidade da pressão é proporcional aos recursos do grupo e dos que se disputam. E os políticos agem sob a influência de grupos de interesse para a própria viabilidade política e posicionam-se a favor de quem dispõe de mais condições de exercer pressão (testam-se essas referências na seção 4). De todo modo, a teoria reconhece que não existe livre escolha no processo de decisão.

Parte da pesquisa destaca os padrões de estratégia dos grupos e procura identificar a relação entre as táticas empregadas e o sucesso político (Ribeiro; Borges; Boarin; Resende, 2021). A abordagem está implícita nos trabalhos sobre as assessorias parlamentares militares (MD e FAs), em que se enfatiza o papel de suas atividades de influência no processo decisório no CN. Todavia, a literatura evidencia a tendência de os grupos de pressão adotarem repertórios táticos similares, como já se mencionou, o que não permite concluir de forma robusta, com fundamento nesse parâmetro, sobre o destaque de um grupo nas decisões políticas. De fato, posteriormente se reconheceram as limitações dessa agenda sobre a influência dos grupos de interesse (Baumgartner; Berry; Hojnacki; Kimball; Leech, 2009), ao se questionarem a capacidade de inferência e os resultados das pesquisas (Ribeiro; Borges; Boarin; Resende, 2021).

Isso levou investigações posteriores a identificarem condicionantes do sucesso político dos grupos (variáveis intervenientes). Um fator é o conflito entre grupos organizados, com esforço ativo de grupos opositores ou de outros interesses com o fim de influenciarem as proposições legislativas; quando elevado, tende a reduzir a influência dos grupos de interesse, especialmente os empresariais (Michalowicz, 2007). Na órbita pública, isso se pode identificar na disputa anual por verbas orçamentárias entre as diversas políticas públicas conduzidas pela União. Há uma clivagem acentuada entre as políticas que pleiteiam os mesmos recursos, o que torna mais difícil a influência nas decisões. Outro fator considerado relevante é o *status* de *insider* de um grupo, o que facilita o *lobby*. Na visão dos tomadores de decisão, isso confere legitimidade para falar em nome de parcela significativa da sociedade (Beyers; Braun, 2014). Insere-se aqui a reputação social ou o prestígio público do grupo como indutor do *status* de *insider* pelos tomadores de decisão, além da posição estratégica que ocupam na sociedade (Dias, 2013). Tal *status* permite contatos regulares com esses atores e geram relações de confiança que retroalimentam o grau de acesso ao processo decisório.

O alinhamento de preferências entre *decision makers* e grupos de interesse também pode desequilibrar a disputa por influência, dado que dispõem de recursos institucionais e de posição privilegiada no interior do aparato estatal (Baumgartner; Berry; Hojnacki; Kimball; Leech, 2009; Ribeiro; Borges; Boarin; Resende, 2021). Isso faz sentido se se reconhece o pouco interesse parlamentar pelo tema da defesa nacional (Marques, 2021; Madruga, 2015), o qual decorreria da percepção de baixa ameaça de conflitos bélicos associada ao tradicional



pacifismo do País (Marques, 2021); logo, não haveria incentivos eleitorais para o engajamento de políticos em questões da defesa. Uma exceção é a *bancada militar*, composta por congressistas oriundos das FAs ou com base eleitoral nelas, que teriam estímulos para tomar a Defesa como prioritária. Também são excepcionais as chamadas *tarefas subsidiárias* das FAs; centradas nos campos assistencial e da segurança pública, avizinham-se de interesses paroquiais dos políticos (Marques, 2021).

Outro fator é a opinião pública, reconhecida em estudos que verificaram que interesses difusos também formam organizações capazes de pressão política (Walker, 1991). Apesar das críticas quanto ao poder de influência dos grupos mais bem estruturados, partidos e políticos ainda são, em elevado grau, *accountables* aos eleitores (Ribeiro; Borges; Boarin; Resende, 2021). Esse elo representante-representado é facilitado pela chamada *e-democracia*, em que a participação política difusa direta passa a ocorrer pelas redes sociais na internet (Van der Laan; Pereira; Cupertino, 2024). Com isso, a opinião pública fortalece-se como importante elemento para a decisão política, que pode ampliar ou restringir as chances de um resultado favorável (Santos; Mancuso; Baird; Resende, 2017).

Dessa forma, as preferências do público não mobilizado em grupos específicos também afetam as decisões políticas, o que se pode ver como condicionante adicional do sucesso do *lobby* (variável interveniente). Reconhecendo esse fator, Madrugá (2015) assinala que os grupos tendem a ser mais bem-sucedidos não só quando seus objetivos são compartilhados por muitos cidadãos que não os integram, mas também quando não existe oposição do público, de outros interesses organizados ou de agentes públicos; em síntese, o sucesso do grupo tende a ser maior quando a opinião pública é favorável ou quando simplesmente não se mobiliza. O senso comum, o “humor nacional” importa – o que se sobressai em eventos e crises de grande repercussão, que captam a atenção dos tomadores de decisão e criam “janelas de oportunidade” para alterar a agenda política (Kingdon, 1995). Isso implica que interesses defendidos pelos grupos de pressão precisam ter algum consentimento social amplo ou uma percepção de utilidade coletiva para que se torne efetivamente política de Estado. No caso da Defesa, a falta de conhecimento e interesse geral torna-a restrita às FAs; isso, por sua vez, faz aumentar o desinteresse público (Amorim, 2019) e a percepção coletiva de utilidade dela derivada.

Diante disso, Ribeiro, Borges, Boarin e Resende (2021) questionam os resultados dos trabalhos sobre o grau de influência dos grupos. Um grande entrave dessa literatura estaria na dificuldade de mensurar essa influência e na condição de suficiência de variáveis determinantes da decisão política, o que inclui fatores como grau de conflito e *counterlobbying*, além de ações como contatos diretos, participação em audiências públicas, campanhas midiáticas, contribuição eleitoral, que teriam baixo poder para explicar o sucesso dos grupos. Sua influência seria pequena, conforme Santos (2014) também constata. Por conseguinte, do ponto de vista acadêmico, para se evitar o risco de incorrer em “estiramento conceitual”, é preciso ponderar sobre as conclusões que consideram a influência dos grupos de pressão sem observar outras variáveis relevantes no processo decisório.



Com efeito, essas diferentes epistemologias remetem a outro fator: a formação da agenda pública, a qual diz respeito a como certos temas “entram na pauta” e passam a ser considerados problemas e objetos de ação pública (Secchi, 2013). Um problema público depende de que se reconheça uma situação insatisfatória baseada em muitos atores relevantes, como partidos e agentes políticos e organizações do terceiro setor. A partir do momento em que um produto importado “atrapalha” um setor industrial, surge a oportunidade política de defesa de interesses. Se identifica um problema, um político interessado poderá atuar com o fim de incluí-lo na lista de prioridades conhecida como *agenda*. A *agenda política* é, pois, o conjunto de problemas ou de temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública, e eles geralmente se alinham aos que se destacam na mídia. Segundo Cobb e Elder (1983), duas condições são essenciais para entrar na agenda política: a visão da situação como merecedora de intervenção por diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) e a factibilidade e a necessidade das possíveis ações em vista, que se relacionam à capacidade de a demanda tornar-se política pública<sup>11</sup>.

Em resumo, mais que identificar táticas internas de influência sobre a decisão política, a teoria e a literatura pertinentes podem contribuir para a atuação das assessorias, ao revelarem o limite da influência em si, sob a perspectiva da atividade de *lobby*, mesmo que haja um papel relevante e legítimo na defesa de interesses. Por isso, dentre os trabalhos e abordagens teóricas apresentadas, este estudo utiliza as contribuições de Ribeiro, Borges, Boarin e Resende (2021) e de Santos (2011), que reconhecem a limitação da influência da atividade de *lobby*, sob uma perspectiva realista; e a compreensão da própria TEP de haver competição entre as assessorias por influência sobre as decisões políticas, como condicionante externo à atuação das assessorias parlamentares. Alguns pressupostos serão testados na próxima seção, assim como o referencial de Secchi (2013) acerca da formação da agenda pública como condicionante da promoção das pautas pelas assessorias no CN.

## 4 Emendas parlamentares e o Programa Calha Norte: um estudo de caso

Antes de adentrar propriamente a etapa empírica da pesquisa<sup>12</sup>, com a aplicação do questionário proposto, convém identificar as emendas parlamentares direcionadas ao MD e o lugar da agenda da Defesa nesses recursos.

---

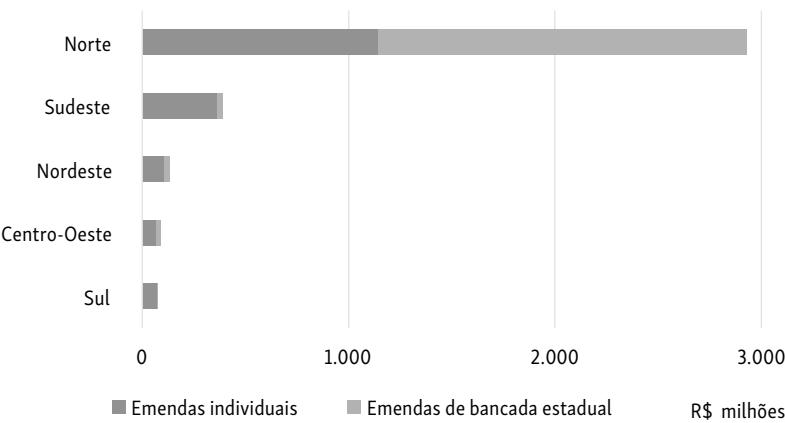
<sup>11</sup> Há registro de *lobby* em que se defendiam alterações legislativas pouco factíveis e apenas geravam custo social. Ao fim, isso se mostrou um limitador relevante a impedir que obtivessem apoio público mais amplo; ver Van der Laan (2016).

<sup>12</sup> Essa etapa alicerça-se no estudo das emendas parlamentares, com foco nas destinadas ao MD e ao PCN. Utilizaram-se dados públicos do Senado Federal (Sistema Siga Brasil), Câmara dos Deputados (LOA e Execução Orçamentária), Tribunal de Contas da União (Portal da Transparência) e Poder Executivo federal (Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop) – Painel do Orçamento Federal).



A Lei nº 14.822/2024 (*Lei orçamentária anual (LOA)*) reservou R\$ 44,67 bilhões para emendas parlamentares. Para a Defesa, foram quase R\$ 788 milhões<sup>13</sup> em 2024, cerca de 20% acima do que se alocou em 2020, quando efetivamente a magnitude das emendas ao MD mais que duplicou: foram R\$ 259 milhões em 2019 e R\$ 668 milhões em 2020. Cumulativamente, destinaram-se R\$ 4,5 bilhões ao MD entre 2016 e 2024, com a prevalência de emendas individuais e de bancada na região Norte. O Gráfico 1 mostra a que regiões do País se direcionam as emendas.

**Gráfico 1 – Emenda parlamentar ao Ministério da Defesa por região do autor (2016-2024)**



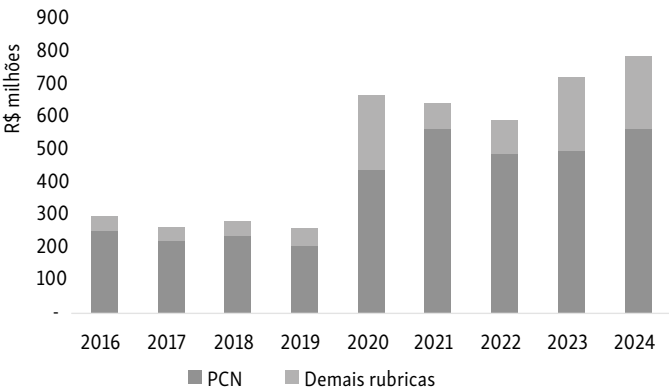
Fonte: Painel do Orçamento Federal – Siop ([2024]).

Essa concentração relaciona-se ao PCN. Criado para manter a soberania e a integridade territorial do País (Brasil, 2020), entre 2016 e 2024 ele recebeu R\$ 3,5 bilhões em emendas, o equivalente a 77% dos R\$ 4,5 bilhões das emendas destinadas ao MD e às FAs. No entanto, apenas R\$ 7,2 milhões se destinaram à vertente militar do PCN, o que efetivamente beneficia a estruturação da Defesa na região Norte em sua atividade-fim. Notadamente, trata-se de um programa com fim essencialmente civil, que privilegia a infraestrutura básica dos municípios abrangidos (atividade secundária das FAs). Como observa Giovanaz (2023), isso se relaciona com as alterações sofridas pelo PCN, que gradativamente passou a ser ampliado, e hoje alcança municípios em estados do Nordeste e do Centro-Oeste: Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de Tocantins, estado que não é fronteiro. Assim, parlamentares cada vez mais passaram a utilizar a estrutura do MD com o fim de destinar recursos para o asfaltamento de ruas, a construção de escolas e de postos de saúde etc. O Gráfico 2 ilustra essa preferência dos parlamentares relacionada ao PCN.

<sup>13</sup> Dados extraídos do Siop (dotação atual) (Siop, [2024]).



Gráfico 2 – Emendas destinadas ao Programa Calha Norte e a outras ações do Ministério da Defesa (2016-2024)



Fonte: Painel do Orçamento Federal – Siop ([2024]).

Em virtude do crescimento e da centralidade do PCN entre as emendas parlamentares destinadas à Defesa e de sua relevância na relação com o parlamento, enfatiza-se aqui essa atividade secundária que baliza a atuação da Aeri.

#### 4.1 A Assessoria Especial de Relações Institucionais do Ministério da Defesa

Sob o prisma epistemológico apresentado na seção 2, que aproxima a Aeri do arcabouço epistemológico subjacente à tomada de decisão política, procede-se à análise desse órgão por meio de teste empírico<sup>14</sup>. Antes disso, é importante conhecer a ontologia da Aeri, ou seja, os elementos que compõem o objeto de estudo e os fundamentos de sua atuação.

Ligada diretamente ao MD, a Aeri localiza-se no 9º andar do prédio do MD<sup>15</sup>, mas também possui um “escritório avançado” no 27º andar do edifício-sede do CN (prédio H), onde trabalham dois quadros do órgão. No total, a Aeri é composta por 17 pessoas<sup>16</sup>. Dentre suas principais atribuições, destacam-se o contato com os parlamentares e o acompanhamento das proposições legislativas de interesse da Defesa. A atividade principal consiste no atendimento de demandas de parlamentares. A Aeri também desempenha a função de “construir pontes” com as assessorias institucionais das FAs no âmbito dos três Poderes na busca de recursos (Teixeira, 2024). Sua pauta diferencia-se da pauta das assessorias

<sup>14</sup> Esta subseção baseia-se em entrevista e questionários aplicados em reuniões conduzidas nas dependências do Senado Federal e da própria Aeri no prédio do MD em junho de 2024.

<sup>15</sup> A atual estrutura organizacional do MD foi aprovada pelo Decreto nº 11.337/2023 (Estrutura [...], [2023]).

<sup>16</sup> Quando esta pesquisa foi conduzida em junho de 2024, eram 5 civis e 12 militares (e 2 deles eram da reserva). Na área-fim eram: 2 quadros no escritório avançado, 1 chefe, 1 em apoio jurídico, 1 oficial superior de cada Força e 2 tenentes da Força Aérea Brasileira (FAB). Na área-meio eram 4 em pesquisa legislativa (suporte) e 4 na área administrativa. Três oficiais das FAs responderam às demandas relativas a cada uma das Forças.



das FAs. É mais institucional e ligada principalmente aos parlamentares integrantes das comissões temáticas das casas legislativas do CN – a Comissão de Relações Exteriores e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo –, e em resposta a consultas sobre proposições legislativas com interface e impacto para as FAs e a Defesa.

Teixeira (2024) salienta seu caráter *técnico-informacional* no atendimento de demandas dos parlamentares e no acompanhamento da pauta legislativa nacional. Em relação ao desempenho e condicionantes desse componente de defesa dos interesses do MD, é perceptível que atividades com uso dual (militar e civil) tendem a obter maior apoio do CN. Para isso, compete à Aeri demonstrar os benefícios dos projetos estratégicos para a sociedade, com destaque aos *spin offs* (ou *derivagens*) resultantes da produção ou internalização e da aplicação de tecnologias importadas de outros setores da economia pela Defesa, inclusive pela geração de empregos diretos e indiretos. Quanto a emendas, a Aeri atua sobretudo em comissões, mas também auxilia subsidiariamente as assessorias das FAs nas emendas individuais e nos contatos com os parlamentares. Nesse caso, o crescimento da importância das emendas parlamentares individuais a princípio não afeta, de forma significativa, sua atuação institucional.

Uma dificuldade relatada é o baixo conhecimento de alguns parlamentares sobre a distinção entre atividade-fim e atividade secundária das FAs concernente ao direcionamento de emenda ao MD. Por isso, faz parte do trabalho da Aeri sensibilizá-los de que a vertente civil não constitui benefício à atividade-fim da Defesa. Há um trabalho *informacional* junto a eles para evitar o remanejamento de emendas para a vertente civil do PCN, em prejuízo de outro programa das FAs relacionado a atividade-fim. É o caso do recurso do helicóptero da FAB, que compete com a cisterna ou o tratamento de água no interior do Maranhão, por exemplo. Isso sugere que, em algumas situações, a vertente civil do PCN não apenas não beneficia diretamente o custeio ou investimentos da atividade-fim das FAs, como também pode chegar a concorrer com recursos direcionados propriamente à Defesa. Ou seja, a administração da vertente civil do PCN no MD pode gerar alguma externalidade negativa às FAs.

Em seguida, passou-se à avaliação da atuação da Aeri firmada na percepção de seus próprios componentes. Procedeu-se, assim, à aplicação de um questionário estruturado dirigido aos integrantes do órgão ligados à sua atividade-fim. A fim de permitir a análise adequada do desempenho da Aeri e seus condicionantes externos, tal como preconizam as referências teóricas adotadas, propuseram-se 10 questões; dentre elas, 3 eram perguntas propriamente ditas e 7 eram afirmações com respostas padronizadas sob a escala Likert para captar o nível de concordância dos respondentes a cada uma delas. Adotou-se a seguinte escala: *discordo totalmente*, *discordo*, *não sei*, *concordo* e *concordo totalmente*; e, ao final, havia um espaço destinado à coleta de percepções livres. Na elaboração do questionário, consideraram-se os objetivos e o problema deste trabalho. Preliminarmente, tornou-se disponível um termo de consentimento para a participação espontânea na



pesquisa e posterior divulgação dos resultados para fins acadêmicos, de modo a atender ao pré-requisito de pesquisa científica.

Com o propósito de garantir a testabilidade da pesquisa, o Quadro 1 enumera as questões e os objetivos específicos definidos pelos pesquisadores<sup>17</sup>.

**Quadro 1 – Questionário de pesquisa**

	Questão	Objetivo
1.	"A existência de diversas assessorias de órgãos públicos junto ao Congresso em busca de recursos orçamentários, especialmente via emendas parlamentares, constitui uma limitação para os resultados obtidos pela Aeri na mesma seara."	identificar a relevância de condicionante externo à atuação da Aeri no CN
2.	"Uma dificuldade para a Aeri é o baixo interesse parlamentar por assuntos de Defesa, à parte dos parlamentares da chamada bancada militar, o que pode se associar ao baixo benefício político para o parlamentar não militar advindo da agenda de defesa nacional."	avaliar a causa associada à atuação parlamentar no campo da Defesa
3.	"Pode-se associar o crescimento das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FFAA, principalmente, ao incentivo eleitoral a ser capturado pelo parlamentar em seu reduto eleitoral. Ou seja, o interesse político do parlamentar é determinante para que ele destine recursos via emendas para as FFAA."	avaliar a causa associada à atuação parlamentar no campo da Defesa
4.	"Um desafio para a promoção da política de defesa nacional é o fato de, no âmbito da disputa por recursos orçamentários com as demais políticas públicas (como segurança pública, educação, saúde, programas assistenciais), ser considerada não prioritária, até pelo baixo risco de ataques externos ao país."	identificar a relevância de condicionante externo à Aeri em sua atuação no CN
5.	"As assessorias parlamentares dos diferentes órgãos públicos, em regra, adotam ações e estratégias similares no que diz respeito à atuação junto aos parlamentares. Geralmente, fornecem-lhes informações e subsídios técnicos e buscam influenciá-los a favor de uma agenda legislativa para sua instituição."	identificar a relevância de condicionante interno à atuação da Aeri, à luz da literatura específica
6.	"A agenda política indica o conjunto de problemas ou temas percebidos como merecedores da ação pública pela sociedade e pelos políticos. Já os temas de defesa nacional não são, em regra, objeto de atenção de políticos nem de conhecimento da sociedade. Considerando a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55/2023 como uma proposição com efeitos relevantes para a União, que eleva a receita das FFAA de 1,2% para 2% do PIB (R\$ 87 bilhões), é determinante para sua viabilidade política a chancela popular, sob a óptica de maior visibilidade e discussão do tema no âmbito público e na mídia nacional."	identificar a relevância de condicionante externo à Aeri em sua atuação no CN
7.	"A atuação da Aeri pode ser caracterizada mais como técnico-informacional, para subsídio a demandas parlamentares sobre assuntos e projetos da defesa nacional, e menos propositiva, no sentido de ampliar o espaço político da agenda de defesa nacional e das FFAA no CN, inclusive na questão orçamentária?"	compreender a atuação da Aeri diante do crescimento das emendas parlamentares (EPs)
8.	"As emendas parlamentares direcionadas às FFAA e ao MD são alvo de esforço inicial pela Aeri ou partem, geralmente, dos próprios parlamentares?"	compreender a atuação da Aeri diante do crescimento das EPs
9.	"Atualmente, a busca por emendas parlamentares ocupa, em média, que espaço nas atividades da atuação da Aeri (considere uma média em um ano)?"	compreender a atuação da Aeri diante do crescimento das EPs
10.	"A busca das emendas parlamentares que são direcionadas a atividades secundárias das FFAA traz benefícios para a promoção da pauta relacionada à atividade-fim de defesa e para os objetivos institucionais principais das FFAA."	compreender a atuação da Aeri diante do crescimento das EPs
11.	"Utilize este espaço para adicionar algum aspecto que julgue relevante sobre a atuação da Aeri na promoção da agenda de defesa nacional (dificuldades, limites, desafios etc.), inclusive quanto à importância e utilidade das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias para as FFAA e a política de defesa nacional."	informações complementares

Fonte: elaborado pelos autores.

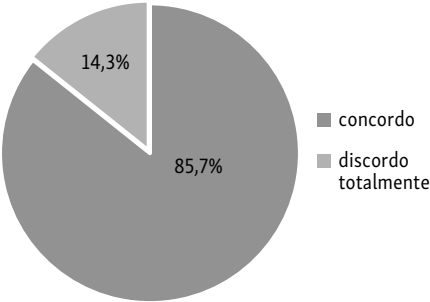
<sup>17</sup> Todos os entrevistados anuíram a um termo de consentimento em que declararam responder, por livre e espontânea vontade, ao questionário proposto e autorizaram a utilização dos dados para fins acadêmicos.



Metodologicamente, privilegiaram-se como público-alvo quadros com conhecimento tanto da atividade da Aeri e da Defesa quanto do processo legislativo e político no CN, como perfil adequado para subsidiar melhor a pesquisa direta. Assim, dentre os 9 componentes identificados na atividade-fim, desconsideraram-se dois integrantes recém-ingressados na Aeri, por não se enquadrarem no perfil estipulado. Para facilitar essa etapa, utilizou-se formulário do Google Forms<sup>18</sup>. Os 7 componentes da Aeri aderiram a um termo de consentimento e responderam às questões formuladas, de modo que se alcançou a totalidade do público-alvo especificado. Diante disso, podem-se considerar as respostas como efetivamente representativas da visão da Aeri. Os resultados consolidados são apresentados nos 10 gráficos seguintes.

**Gráfico 3 – Competição das assessorias públicas**

1. “A existência de diversas assessorias no CN em busca de recursos constitui limitação para os resultados obtidos pela Aeri.”



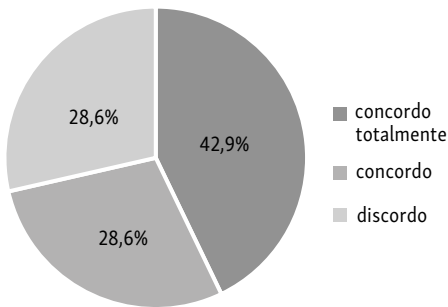
Fonte: elaborado pelos autores.

<sup>18</sup> Ver: Van der Laan e Queiroz (2024).



Gráfico 4 – Interesse parlamentar em assuntos da Defesa nacional

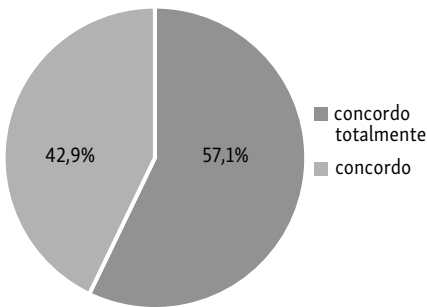
2. “Uma dificuldade à Aeri é o baixo interesse por assuntos de Defesa, o que pode se associar ao baixo benefício político para o parlamentar não militar.”



Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 5 – Relevância das atividades secundárias nas emendas parlamentares

3. “Pode-se associar o crescimento das emendas a atividades secundárias das FFAA, principalmente, ao incentivo eleitoral a ser capturado pelo parlamentar em seu reduto eleitoral.”

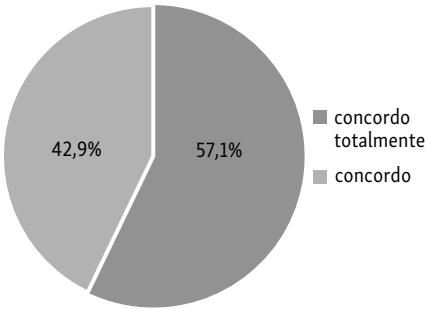


Fonte: elaborado pelos autores.



### Gráfico 6 – Demais políticas públicas e percepção de ameaças externas ao País

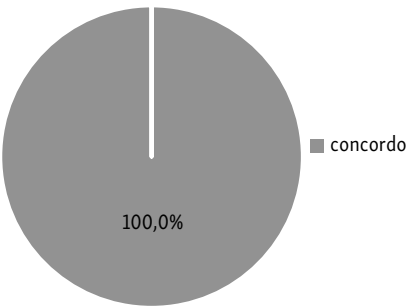
4. “Um desafio para a promoção da política de defesa nacional é, no âmbito da disputa por recursos com outras políticas públicas, ser considerada não prioritária, até pelo baixo risco de ataques externos ao País.”



Fonte: elaborado pelos autores.

### Gráfico 7 – Estratégias de ação adotadas pelas assessorias parlamentares

5. “As assessorias parlamentares, em regra, adotam ações e estratégias similares de atuação junto dos parlamentares. Fornecem informações e buscam influenciá-los a favor da agenda legislativa para sua instituição.”

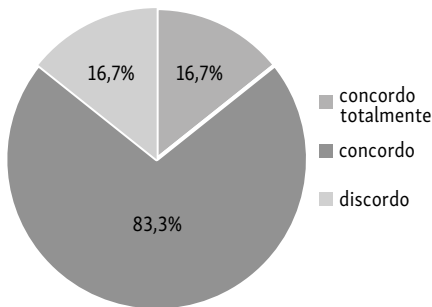


Fonte: elaborado pelos autores.



Gráfico 8 – Agenda política e debate público sobre a Defesa nacional

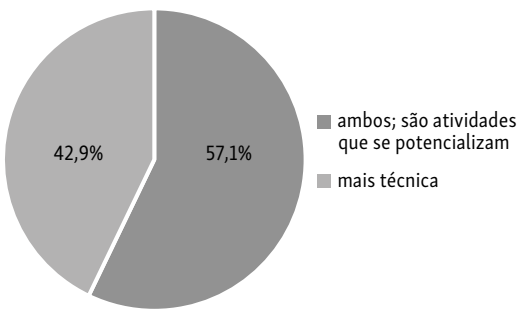
6. “Defesa nacional não é, em regra, objeto de atenção de políticos nem da sociedade. Para a proposta de 2% do PIB para as FFAA, é determinante o apoio popular para a aprovação, com base em maior visibilidade e discussão pública.”



Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 9 – Perfil de atuação da Assessoria Especial de Relações Institucionais

7. “A atuação da Aeri pode ser caracterizada como mais técnico-informacional e menos propositiva, no sentido de ampliar o espaço político da agenda de defesa nacional e das FFAA no CN.”

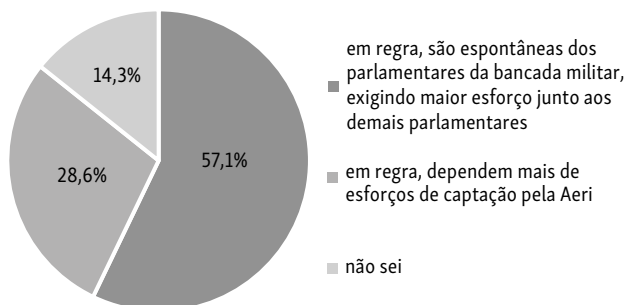


Fonte: elaborado pelos autores.



### Gráfico 10 – Iniciativa de proposição de emendas parlamentares ao Ministério da Defesa

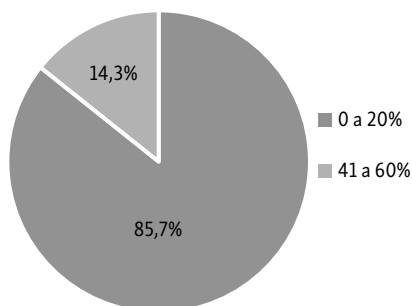
8. “As emendas parlamentares direcionadas às FFAA e ao MD são alvos de esforço inicial pela Aeri ou partem, geralmente, dos próprios parlamentares?”



Fonte: elaborado pelos autores.

### Gráfico 11 – Perfil de atuação na busca de emendas parlamentares

9. “Atualmente, a busca por emendas parlamentares ocupa, em média, que espaço nas atividades da atuação da Aeri (considere uma média em um ano)?”

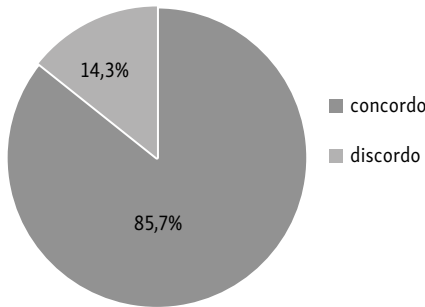


Fonte: elaborado pelos autores.



Gráfico 12 – Benefícios da busca de emendas para atividades secundárias

10. “A busca das emendas parlamentares a atividades secundárias traz benefícios para a promoção da pauta de defesa nacional e para os objetivos institucionais principais das FFAA.”



Fonte: elaborado pelos autores.

Com base na consolidação das respostas, obtêm-se as inferências apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Inferências

1.	Dentre os integrantes, 86% identificam a existência de competição entre diversas assessorias de órgãos públicos no CN em busca de recursos orçamentários como uma limitação para os resultados obtidos pela Aeri (Gráfico 1). Isso se coaduna com a tese da TEP de que há competição entre as assessorias por influência sobre as decisões políticas, como condicionante externo à atuação da Aeri – e, em particular, com a abordagem teórica de Becker, de competição em que o ganho de um representa uma perda para outro.
2.	Mais de 70% concordam em que o baixo interesse parlamentar por assuntos da Defesa, à parte dos parlamentares da chamada <i>bancada militar</i> , pode associar-se ao baixo benefício político advindo da sua agenda (Gráfico 2), o que se alinha com a constatação da literatura citada de que não haveria incentivos eleitorais para o engajamento de políticos nas questões da Defesa. Isso se alinha com a noção de <i>comportamento maximizador</i> do agente político, em que predomina o utilitarismo, conforme aponta a TEP.
3.	Todos os integrantes identificam uma associação entre o crescimento do número de emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FAs e o incentivo eleitoral ao parlamentar em seu reduto político (Gráfico 3). Ou seja, o interesse político do parlamentar é determinante para que ele destine recursos às FAs por meio de emendas, o que converge com a TEP quanto à busca do parlamentar por sua própria viabilidade política, como determinante de sua atuação. Conforme essa teoria, os atores políticos agem norteados pelo autointeresse e dão prioridade às vantagens eleitorais em seus processos de tomada de decisão. O resultado também vai ao encontro da constatação de Marques (2021) de que as tarefas subsidiárias das FAs se alinham aos interesses dos políticos.
4.	Todos reconhecem haver restrição orçamentária à promoção da política da Defesa por ela ser considerada não prioritária no âmbito da disputa por recursos orçamentários com as demais políticas públicas (como segurança pública, educação, saúde, programas assistenciais), até pelo baixo risco de ataques de outros Estados soberanos (Gráfico 4). Isso converge com o histórico de não belicosidade do País (aderência à realidade) e com o pressuposto de se perceber que a demanda é necessária para o fim de concretizar a política pública, nos termos preconizados por Cobb e Elder (1983) sobre a formação da agenda política.
5.	Todos concordam em que as assessorias parlamentares dos diferentes órgãos públicos em regra adotam ações e estratégias similares relativas à atuação junto aos parlamentares (Gráfico 5). O resultado alinha-se com a ideia, consolidada na literatura citada na seção 2, de uma homogeneidade das assessorias em suas atividades de influência no Parlamento. Ao mesmo tempo, isso confirma a visão inicial aqui adotada, que se contrapõe à relevância de fatores internos para determinar o sucesso da Aeri, como sugerem alguns trabalhos citados na seção 2.



6.	Chegam a 86% os que consideram que os temas da Defesa não são, em regra, objeto de atenção de políticos nem de conhecimento da sociedade. Além disso, veem como determinante a chancela popular para a viabilidade política da PEC nº 55/2023, que eleva os recursos às FAs de 1,2% para 2% do PIB (mais R\$ 87 bilhões), firmada em maior visibilidade e discussão do tema no âmbito público e na mídia nacional (Gráfico 6). Isso se alinha com a literatura mencionada na seção 2 e com o referencial teórico de Secchi (2013) acerca do papel da formação da agenda pública como condicionante externo à Aeri na promoção da agenda da Defesa no CN e junto aos parlamentares.
7.	A maioria caracteriza a Aeri com um perfil mais <i>técnico-informacional</i> , em subsídio a demandas parlamentares sobre assuntos e projetos da Defesa; e 43% identificam tanto um perfil duplo quanto uma atuação propositiva, no sentido de ampliar o espaço político da agenda da Defesa e das FAs no CN, inclusive na questão orçamentária (Gráfico 7). Trata-se, portanto, de um papel mais de facilitador e transmissor de subsídios técnicos ao campo político. De fato, não há um perfil predominantemente propositivo na busca por emendas parlamentares. Isso já enfraquece <i>per se</i> a hipótese inicial de possível desvirtuamento da Aeri da promoção da atividade-fim da Defesa.
8.	A maioria vê como iniciativas espontâneas apenas as emendas dos parlamentares da <i>bancada militar</i> (como exceções ao baixo interesse parlamentar identificado); 86% dos participantes reconhecem a necessidade de esforço de captação pela Aeri junto aos demais parlamentares (Gráfico 8).
9.	Para 86% dos integrantes, a busca de emendas parlamentares ocupa, em média, até 20% das atividades da Aeri (Gráfico 9), o que enfraquece ainda mais a hipótese inicial de pesquisa – a de que poderia estar ocorrendo um desvirtuamento do foco da atuação da Aeri ao se priorizarem as atividades secundárias das FAs em prejuízo das prioritárias, o que também não se confirmou nas entrevistas realizadas.
10.	O mesmo percentual de 86% identifica que a busca das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FAs beneficia a promoção da pauta relacionada à atividade-fim da Defesa e aos objetivos institucionais principais das FAs (Gráfico 10), o que também invalida a hipótese inicial.

Fonte: elaborado pela editoria.

A resposta 10 pode relacionar-se com uma série de vantagens já apontadas na literatura acerca dos benefícios do PCN para as FAs. Porém, registre-se a criação da taxa de 4% do valor da emenda pelo Departamento do Programa Calha Norte para cobrir despesas administrativas do programa<sup>19</sup>. O valor também cobre os custos das vistorias técnicas de obras e de aquisições de equipamentos de engenharia e viaturas – e retirou a necessidade de se utilizarem recursos oriundos do Orçamento Geral da União da vertente militar. Isso afetou o aporte financeiro dessa parte e da própria atividade-fim da Defesa. Assim, não se pode identificar desvirtuamento de recursos da Defesa para essa finalidade, como assinala Nery (2019).

As respostas livres reforçam as percepções mencionadas<sup>20</sup>. Registrou-se a importância da atuação da Aeri num contexto de limitação orçamentária e de baixo interesse pela política de defesa nacional, para dar continuidade aos projetos estratégicos das FAs; assim como a Base Industrial de Defesa, seu objetivo de promover a pauta da Defesa implica realizar audiências públicas com parlamentares e demais autoridades da área para propiciar um olhar mais minucioso dessa pauta. Igualmente, apontou-se a atuação individual junto aos parlamentares na busca de recursos orçamentários e aprovação de leis que beneficiem o desempenho das FAs. Também se teceu a crítica de que, embora contribuam para a divulgação da pauta da Defesa, as atividades secundárias impactam seu orçamento, pois retiram recursos de projetos estratégicos, que significam menor retorno político para o parlamentar que as emendas relacionadas ao PCN.

<sup>19</sup> Art. 6º, § 2º, da Portaria Normativa nº 115/GM-MD, de 26/12/2019 (Brasil, 2019).

<sup>20</sup> A respeito dos dados brutos, ver Van der Laan e Queiroz (2024).



## 4.2 As emendas destinadas ao Programa Calha Norte sob a óptica parlamentar

As emendas parlamentares são cruciais para o mandato do parlamentar, especialmente em estados pequenos como o Acre, o Amapá ou Tocantins. São estados com menor orçamento, mais carentes de infraestrutura e dependentes de recursos federais para investimentos. São mais relevantes para os parlamentares com foco em questões mais regionais e locais, e menos atuantes na pauta nacional (Marcivânia, 2024)<sup>21</sup>. Porém, mesmo eles, como os senadores Randolfe Rodrigues e Davi Alcolumbre, ambos do Amapá, também são bastante fortes na captação de recursos para o estado; e os seus 11 parlamentares federais utilizam o PCN nesse estado. A captação de recurso torna-se a vitrine principal do parlamentar, principalmente em estados com bancada pequena. Essa lógica pode ser generalizada tanto para estados pequenos (ex-territórios como o Acre, o Amapá, Rondônia e Roraima) quanto para o Amazonas e o Pará, que são muito maiores, mas igualmente dependem de recursos federais. Como os outros, não são sustentáveis com a própria arrecadação: precisam das transferências da União, dos fundos de participação dos municípios e dos estados, como a injeção de recursos para as políticas públicas, complementados por repasses e emendas. Politicamente, as emendas geram parcerias fortes com as prefeituras e o governo do estado, e dão visibilidade e relevância ao mandato parlamentar.

Com efeito, as emendas destinadas ao PCN são usadas para fins sociais, como investimentos na mobilidade urbana, na construção de passarelas em áreas alagadas, no calçamento de ruas de chão batido. É um direcionamento de recursos em benefício das populações. A preferência do PCN deve-se à maior rapidez da análise, dada a estrutura do MD para o PCN. Outro aspecto é que o PCN permite ampliar o direcionamento de recursos à saúde local, e serve de *by pass* ao teto da saúde para municípios especialmente pequenos, como o de Santana (AP), que, em função do tamanho da população, observa teto para a saúde de apenas R\$ 15 milhões, segundo as normas do Ministério da Saúde. Se destinar 50% da cota parlamentar (R\$ 37 milhões), o parlamentar já atinge o teto. O PCN permite, por exemplo, a compra de ambulâncias para regiões carentes, cujos recursos não são contabilizados na rubrica da Saúde, mas na da Defesa, mais especificamente na ação orçamentária 1211 (Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte) da LOA.

Tais informações alinham-se com trabalhos anteriores, como o de Nery (2019), o qual registra que o PCN é buscado por cerca de 90% dos políticos da região para o investimento de suas emendas, com quase 90% dos recursos direcionados a operações subsidiárias.

---

<sup>21</sup> Esta subseção baseia-se em entrevista realizada com a deputada federal Professora Marcivânia (PCdoB-AP), que direciona emendas ao PCN desde 2011. A entrevista foi realizada em 16/6/2024 em Brasília. O termo de consentimento para a participação na pesquisa e divulgação dos resultados para fins acadêmicos foi formalizado por e-mail.



## 5 Considerações finais

Neste estudo, avaliou-se o desempenho da assessoria parlamentar do Ministério da Defesa no Congresso Nacional e privilegiou-se o exame de condicionantes externos à sua atuação, à luz dos pressupostos epistemológicos da Teoria da Escolha Pública sobre a decisão política. O desenho de pesquisa elucidou componentes da cadeia causal identificada e avançou na compreensão dos fatores intervenientes e condicionantes do desempenho da assessoria, no contexto de maior centralidade parlamentar na distribuição de recursos orçamentários. Em síntese, reforçou-se a percepção inicial de fatores relevantes associados à lógica de funcionamento da política para delimitar a atuação da assessoria. As evidências sugerem que a efetividade da promoção de uma agenda específica pressupõe a percepção dos parlamentares e da sociedade em geral relativa à sua relevância para angariar recursos no “mercado” de distribuição de emendas parlamentares.

Em particular, as inferências obtidas não permitiram observar uma convergência entre a agenda da Defesa e as emendas parlamentares, já que estas não beneficiam *a priori* a atividade-fim das Forças Armadas; é limitada a captação de emendas para a agenda da Defesa, o que reflete sua baixa conformidade com a pauta política. Evidencia-se uma agenda muito mais da classe política que da Defesa em si, mediante emendas às Forças Armadas associadas precipuamente a interesse parlamentar na vertente civil do Projeto Calha Norte. Essa constatação sugere a baixa repercussão da assessoria parlamentar e evidencia tanto um espaço limitado do *lobby* na pauta pública quanto uma influência restrita sobre a decisão política, contrariamente à percepção comum, mesmo para assessorias bem estruturadas e com representação permanente no Congresso Nacional.

Com base nisso, registre-se o limite desta pesquisa, que ofereceu uma perspectiva sob uma abordagem metodológica específica, que pode ser complementada e associada a outras lentes conceituais e a casos que poderão ratificar ou refutar as premissas e inferências que deram os contornos do estudo. Para futuras pesquisas sugere-se, pois, a aplicação da metodologia para outras assessorias parlamentares, o que possibilitará avançar no dimensionamento da influência da atividade de *lobby* sobre a distribuição de recursos das emendas parlamentares.

## Referências

AMORIM, Ketley Almeida. *A importância da assessoria parlamentar do Exército brasileiro diante da defesa nacional*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2019.

ANDRADE, Adriano Alex. *Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército brasileiro: uma análise*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1125/1/CAEPE.01%20TCC%20VF.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.



AVILA, Róber Iturriet. *Teoria da escolha pública*. [S. l.: s. n.], 16 set. 2021. 1 vídeo (ca. 34 min). Publicado pelo canal Róber Iturriet Avila. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tntjuQTPAJU>. Acesso em: 30 jul. 2025.

AZEREDO JUNIOR, José Paulo Machado de; MOURA, Marcelo de Paula. *O papel da assessoria de relações institucionais da Marinha no incremento dos orçamentos das organizações militares por meio de emendas parlamentares impositivas*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1777>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BECKER, Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, [s. l.], v. 98, n. 3, p. 371-400, Aug. 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/1886017>.

BEYERS, Jan; BRAUN, Caelesta. Ties that count: explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 93-121, Apr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X13000263>.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 53, p. 159-179, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/57jt5sMvj6rmZfCPv3kcc7b/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro branco de defesa nacional: Brasil 2020*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso em: 30 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa nº 115/GM-MD, de 26 de dezembro de 2019*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/secretaria-geral/programa-calha-norte/arquivos/portaria-normativa-ndeg-115\\_gm-md-de-26-de-dezembro-de-2019-dou-imprensa-nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/secretaria-geral/programa-calha-norte/arquivos/portaria-normativa-ndeg-115_gm-md-de-26-de-dezembro-de-2019-dou-imprensa-nacional.pdf). Acesso em: 30 jul. 2025.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CHAIMOVICH, Mariana; ERVOLINO, Ivan. Tecnologia e relações governamentais: o futuro do profissional de lobby no Brasil. In: SILVA, Alexandre Pacheco da; FABIANI, Emerson Ribeiro; FEFERBAUM, Marina (org.). *Transformações nas organizações e na prática jurídica*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. p. 200-220. (Acadêmica livre). Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31172>. Acesso em: 30 jul. 2025.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. 2nd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COLI, Gustavo Castelane. *Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura (2000-2020)*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/15211>. Acesso em: 30 jul. 2025.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-Vírgula*, São Paulo, n. 6, p. 201-217, jun./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14047>. Acesso em: 30 jul. 2025.

DIAS, Reinaldo. *Ciência política*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Bros, 1957.

ESTRUTURA organizacional. [Brasília, DF]: Governo Federal, Ministério da Defesa, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/estrutura-organizacional>. Acesso em: 30 jul. 2025.

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



FERREIRA, André Augusto de Menezes. *O assessoramento político-parlamentar do comando do Exército: uma proposta de atuação com o emprego da atividade de inteligência*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1632>. Acesso em: 30 jul. 2025.

GIESTEIRA, Luís Felipe; SOUZA, Wagner Goulart de; LIMA, José Roberto Pinho de Andrade. Resultados das políticas de defesa na base industrial de defesa no Brasil: uma interpretação a partir do ciclo de políticas públicas (2005-2022). *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 83, p. 55-85, maio/ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v38i83.1287>. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1287>. Acesso em: 30 jul. 2025.

GIOVANAZ, Daniel. ‘Último projeto da ditadura’ mantém sob gestão da Defesa R\$ 3 bi para obras em 10 estados. *Brasil de Fato*, São Paulo, 26 dez. 2023. Política. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/26/ultimo-projeto-da-ditadura-mantem-sob-gestao-da-defesa-r-3-bi-para-obras-em-10-estados>. Acesso em: 30 jul. 2025.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. New York: Longman, 1995.

LIMA, Cintia Regina Vasconcellos da Costa. *Assessorias parlamentares institucionais: integração como ferramenta de articulação política para a segurança pública*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/873>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. *O Congresso Nacional, as relações civil-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/15116>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s9mYZz4LxXt5D4Rrkks9mMp/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2018. (FGV de bolso. Série sociedade & cultura, 46).

MANTELI, Wilen. *A nova abertura dos portos 1993: a luta pela modernização dos portos – Lei nº 8.630*. Porto Alegre: Palomas, 2010.

MARCIVÂNIA (Professora). *Entrevista*. Entrevistador: Cesar Rodrigues van der Laan. Brasília, DF, 16 jun. 2024. Informações escritas e verbais.

MARINELLO, Rita de Cássia Laude. *Lobby: uma crítica revisão da literatura brasileira (1994-2007)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/995>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MARQUES, Fábio Tayarol. *O parlamento e a defesa nacional: desafios à continuidade de políticas públicas de defesa no Brasil ante ao cenário socioeconômico e aos ditames da Constituição Cidadã*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1422>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MARRA, Carlos Henrique Calembó. *Sistema de emendas parlamentares e o Exército brasileiro: uma análise dos resultados gerados à luz dos princípios da eficiência e efetividade (2019-2022)*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1771>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MARTINS, José do Nascimento Rêgo. *Assessoria parlamentar da polícia militar: análise de sua atuação institucional dentro do Congresso Nacional*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/161196>. Acesso em: 30 jul. 2025.



MICHALOWITZ, Irina. What determines influence?: assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 132-151, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760601072719>.

MOCHEL, Juliana Sousa de Araujo. *O orçamento público de Defesa Nacional e suas implicações nas relações civis-militares e na democracia*. 2022. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=58002&idi=1>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA, Felipe Lélis. *Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional*. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/39130>. Acesso em: 30 jul. 2025.

NERY, Carlos Elízio Santiago. *A importância do Programa Calha Norte no desenvolvimento da infraestrutura militar na Amazônia ocidental nos últimos 20 anos*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5040>. Acesso em: 30 jul. 2025.

OECD. *Lobbyists, governments and public trust: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying*. Paris: OECD Publishing, 2014. v. 3. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities\\_9789264214224-5-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page1). Acesso em: 30 jul. 2025.

OLIVEIRA, Alexandre Bessa de. *A regulamentação do lobby no Brasil: oportunidade para a atuação da assessoria de relações institucionais da Marinha no Congresso Nacional*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2018.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2004. Disponível em: <https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/302780>. Acesso em: 30 jul. 2025.

OLIVEIRA, Marcus Porto de. *O papel da assessoria parlamentar em prol dos programas estratégicos do Exército no âmbito do Congresso Nacional*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/9989>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PATRI, Eduardo Carlos Ricardo da. *Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs*. *Organicom*, São Paulo, ano 8, n. 14, p. 129-144, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139089>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>. Acesso em: 30 jul. 2025.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. *Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro*. *E-Legis: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, n. 26, p. 158-176, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v1i26.396>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/396>. Acesso em: 30 jul. 2025.

RIBEIRO, Lucas Henrique. *O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/30885>. Acesso em: 10 set. 2025.

RIBEIRO, Lucas Henrique; BORGES, Bárbara Salatiel; BOARIN, Paula; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. A influência dos grupos de interesse na política: apontamentos a partir da literatura. *Agenda Política: revista de discentes de ciência política da Universidade Federal de São Carlos*, São Carlos, SP, v. 9, n. 1, p. 158-185, jan./abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.31990/agenda.2021.1.6>. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/589>. Acesso em: 30 jul. 2025.



ROSÁRIO, Sérgio Tadeu Leão. *As relações institucionais e governamentais no âmbito da defesa nacional: desafios da assessoria de relações institucionais na Marinha do Brasil no atual cenário sociopolítico*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1075>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SANTOS, Lidiane Souza dos. A regulamentação do *lobby* a partir da teoria da escolha pública. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 342-360, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/24404>. Acesso em: 30 jul. 2025.

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. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1484>. Acesso em: 30 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 52-70, mar. 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/riel.v3.n1.2014.18029>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/riel/article/view/18029>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D.; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil: convergências e divergências. *Ipea: texto para discussão*, Brasília, DF, n. 2.141, p. 1-51, out. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6252>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D.; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. *Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência*. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 21, p. 23-32, out. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9879>. Acesso em: 30 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. *Ipea: texto para discussão*, Rio de Janeiro, n. 2.334, p. 1-59, set. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8060>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELIGMAN, Milton; BANDEIRA, Mateus Affonso. Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 208-384.

SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. [Brasília, DF]: Governo Federal, [2024]. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. 1. (Os economistas).

SOARES, Renata Cristina Ferreira. *O emprego das forças armadas em atividades subsidiárias: o caso da Marinha do Brasil*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/15081>. Acesso em: 30 jul. 2025.

TEIXEIRA, Everton Leno Santos. *Entrevista*. Entrevistador: Cesar Rodrigues van der Laan. [S. l.], jun. 2024. Informações escritas e verbais.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Government failure: a primer in public choice*. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues. Reformulação da Lei de licitações e contratações públicas: fragilidades na proposta de uso de seguro-garantia como instrumento anticorrupção. *Senado Federal: textos para discussão*, Brasília, DF, n. 206, p. 1-11, set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td206/view>. Acesso em: 30 jul. 2025.



VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues; PEREIRA, Maria Clara Estevam; CUPERTINO, Sílvia Andrea. *Legislação coletiva e o Senado Federal: reflexões sobre instrumentos de e-democracia*. Brasília, DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/659229>. Acesso em: 30 jul. 2025.

VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues; QUEIROZ, Fábio Albergaria de. *Pesquisa para TCC junto da Escola Superior de Defesa (respostas)*. [Brasília, DF], 14 jun. 2024. 1 planilha do Google. Disponível em: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1btfrpLJvIosepV9SP\\_JKwqJMgbvmwNwQ0Ib5WyHtk4I/edit?pli=1&gid=391420201#gid=391420201](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1btfrpLJvIosepV9SP_JKwqJMgbvmwNwQ0Ib5WyHtk4I/edit?pli=1&gid=391420201#gid=391420201). Acesso em: 10 set. 2025.

WALKER, Jack L. *Mobilizing interest groups in America: patrons, professions, and social movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## Nota

Este artigo resulta de pesquisa produzida originalmente para um trabalho de conclusão de curso na Escola Superior de Defesa. Agradece-se aqui ao tenente-coronel aviador da FAB Everton Leno Santos Teixeira e à deputada federal Professora Marcivânia a inestimável contribuição para a consecução da etapa empírica deste estudo. As opiniões nele expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente o posicionamento da Escola Superior de Defesa, do Ministério da Defesa ou do Senado Federal.

## Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Acesse todas as edições da  
Revista de Informação Legislativa

[www.senado.leg.br/ril](http://www.senado.leg.br/ril)