



Universidade de Brasília

**Instituto de Ciência
Política**

**O Lobby Verde-Oliva: A ação política da assessoria
parlamentar do Exército Brasileiro no período de
2016 a 2023**

Caio Rezende da Silva Garcez

Brasília – DF

Setembro/2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

O Lobby Verde-Oliva: A ação política da assessoria parlamentar do Exército Brasileiro no período de 2016 a 2023

Caio Rezende da Silva Garcez

Artigo científico apresentado ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Frederico Bertholini.

Brasília – DF

AGRADECIMENTOS

Aos meus avós, que me moldaram no cidadão que sou hoje;

Aos meus pais, pelo apoio incondicional;

Ao professor Rodrigo Lentz, por me apresentar o tema pelo qual me tornei apaixonado;

Ao professor Fred Bertholini, pela orientação;

Aos Cães de Aluguel (Breno, DG, Porto, Goiano, Márcio e Edgar), pela amizade e conselhos;

Aos amigos da Strategos Consultoria e do IPol, pelo companheirismo e motivação.

RESUMO

Este estudo analisa a ação política da assessoria parlamentar do Exército Brasileiro entre 2016 e 2023. Foram examinados conceitos de *lobby*, a estrutura e atuação das assessorias parlamentares civis e militares, e eventos específicos do período. Os resultados indicam que a assessoria do Exército possui uma estrutura distinta, com mais assessores que o Ministério da Defesa, e que houve um aumento de militares em cargos de confiança no governo durante o período estudado. Conclui-se que a assessoria parlamentar do Exército operou de forma convencional, utilizando métodos estabelecidos para manter contato com parlamentares e *stakeholders*, sem evidências de atuação irregular.

Palavras-chave: Assessoria parlamentar, Exército Brasileiro, *lobby*, política, governo.

ABSTRACT

This study analyzes the political action of the parliamentary advisory office of the Brazilian Army from 2016 to 2023. It examines lobbying concepts, the structure and performance of civil and military parliamentary advisory offices, and specific events during the period. The results indicate that the Army's advisory office has a distinct structure, with more advisors than the Ministry of Defense, and there was an increase in military personnel in government trust positions during the studied period. It concludes that the parliamentary advisory office of the Brazilian Army operated conventionally, using established methods to maintain contact with legislators and stakeholders, with no evidence of irregular activity.

Keywords: Parliamentary advisory, Brazilian Army, lobbying, politics, government.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	
2. LOBBY.....	
3. ASSESSORIAS PARLAMENTARES.....	
4. RECORTE TEMPORAL ABORDADO.....	
4.1 UM GENERAL NO COMANDO.....	
4.2 A CPMI DO 8 DE JANEIRO.....	
4.3 PEC DO ORÇAMENTO.....	
5. ASSESSORIA PARLAMENTAR DO EXÉRCITO.....	
6. CONCLUSÃO.....	
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	

1. INTRODUÇÃO

A presença das Forças Armadas na política brasileira tem ganhado destaque, especialmente em tempos de turbulência política. No entanto, embora o papel institucional do Exército Brasileiro seja amplamente discutido, pouco se conhece sobre as atividades de sua assessoria parlamentar, que visa influenciar as decisões no Congresso Nacional. Entre 2016 e 2023, o Brasil enfrentou transformações importantes, como crises políticas e econômicas, além de debates sobre segurança e o papel das instituições militares. Nesse cenário, torna-se fundamental compreender de que maneira a assessoria parlamentar do Exército atuou e quais foram suas principais estratégias para defender os interesses da instituição junto ao Legislativo. Este estudo se justifica pela necessidade de ampliar a análise sobre o papel das assessorias parlamentares militares na mediação entre o poder legislativo, executivo e as Forças Armadas, para contribuir para o entendimento da interface entre política e defesa no país.

O presente trabalho tem como objetivo responder à seguinte pergunta de pesquisa: “Qual é a ação política da assessoria parlamentar do Exército Brasileiro no período de 2016 a 2023?” Para isso, pretende-se analisar o papel da assessoria parlamentar do Exército na promoção de interesses institucionais no Congresso Nacional e examinar eventos políticos significativos ocorridos entre 2016 e 2023 que envolveram a participação direta dessa assessoria. A fim de atingir esses objetivos, o estudo explorou diferentes conceitos relacionados ao órgão, abordando aspectos como a atividade de *lobby*, a atuação de outras assessorias civis, a estrutura e o modo de operação da própria assessoria, além dos fatos ocorridos no período analisado.

Primeiramente, é definido o conceito de *lobby* ou relações governamentais, em que há a explanação sobre a origem da palavra e sua definição, seu estigma negativo e o histórico no Brasil, o perfil do lobista e como a atividade é classificada. Quando se trata das assessorias parlamentares, ocorre a delimitação do que são e como funcionam/atuem no cenário político, separadas em civis e militares. Posteriormente são discutidos eventos relacionados à atuação da assessoria do Exército no período analisado e, a partir disso, o estudo então aborda as assessorias militares, apresentando seu conceito, histórico no país, atuação oficial conforme a legislação vigente e casos práticos descritos na bibliografia sobre o tema. Também são explorados sua estrutura e composição, completando a análise de todos os aspectos tratados na obra.

Dessa forma, espera-se garantir uma perspectiva completa sobre a pergunta de

pesquisa; e assim chegar a um resultado sólido baseado na bibliografia do tema, não restando dúvidas sobre o papel político da instituição em estudo.

2. LOBBY

Para proporcionar uma explicação completa sobre a atividade de *lobby*, foram encontrados estudos brasileiros sobre o tema, mas com uma limitação: ainda há pouco conteúdo relacionado à atuação das assessorias parlamentares e suas atividades em relações governamentais ou *lobby*, uma vez que essa prática não está regulamentada e possui um estigma negativo (GOZETTO; MANCUSO, 2011, p. 120), que será abordado ao longo do texto.

O termo "*lobby*" foi inicialmente utilizado pelo cientista político Arthur F. Bentley em sua obra *The Process of Government: A Study of Social Pressure*, publicada em 1908 (LEMOS, 1988 apud OLIVEIRA, 2005). Esse trabalho, que é um marco na ciência política e na sociologia, busca estudar políticas e processos governamentais de uma forma comportamentalista, o que ajuda a compreender o papel dos grupos de pressão. A ciência política estadunidense, por sua vez, é referência no estudo dessa atividade, com obras que replicam na América Latina conceitos advindos de contextos diferentes (TRUMAN, 1971 apud ALBRECHT, 2019). Sobre a origem do termo "*lobby*", Oliveira (2005) oferece a seguinte passagem:

A palavra *lobby* significa, em inglês, antesala, vestibulo, saguão. Por extensão, o lugar onde ficavam as pessoas que procuravam influenciar as autoridades e/ou políticos e que acabou por designar a ação de profissionais ou grupos que buscavam exercer pressões, muitas vezes legais, para que fossem aprovados projetos ou medidas em benefício daqueles que são por eles representados. (BORIN, 1988 apud OLIVEIRA, 2005, p. 30).

Ou seja, o local onde a atividade era feita. Destaca-se que Costa (1998, p. 55) e Gozetto e Mancuso (2011) também referenciam a origem explanada acima e, o último, ainda afirma:

(...) o substantivo tornou-se um verbo, e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os "lobistas") que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada dos edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam. (GOZETTO; MANCUSO, 2011, p. 120)

Dito isso, a palavra "*lobby*" é usada de forma abrangente para se referir à defesa de interesses diante de qualquer indivíduo que possa tomar uma decisão (GOZETTO; MANCUSO, 2011). Outro ponto pertinente é que nunca houve um consenso sobre o conceito da palavra "*lobby*", de modo que ela é frequentemente associada a outras expressões, como: "*grupos de interesses*", "*grupos de pressão*" e "*política de pressão*" (cf. SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]; TOLEDO, 1985; GOZETTO, 2009; LOOMIS & CIGLER, 2012 apud ALBRECHT, 2019).

Ainda sobre os conceitos elencados acima, Albrecht (2019) elenca brilhantemente as diferenças entre eles:

Ademais, a diferença entre os termos consiste apenas em uma questão de amplitude. A distinção entre os conceitos resulta na existência de subconjuntos, em que a sociedade é a categoria mais ampla e os "*lobbies*" a mais específica. Nesse contexto, os "*lobbies*" representam um subconjunto de "*grupos de pressão*", que, por sua vez, derivam dos "*grupos de interesses*". Dessa forma, tal classificação posiciona o "*lobby*" como um agente – um grupo – em vez de uma ação, contrariando a definição original da palavra. (p. 29)

Já Rêgo Martins (2008) define os grupos de interesse como alianças ou movimentos sociais agrupados sob a premissa de interesses homogêneos, que ocupam um espaço político próprio, fora das estruturas tradicionais dos partidos. Por outro lado, os grupos de pressão são considerados intermediários entre o cidadão e o Estado, pois fazem a intermediação entre o privado e o público, levando ao cerne dos poderes constituídos a defesa dos interesses de seus atores na busca da resolução de seus problemas (RÊGO MARTINS, 2008, p. 24). Há, nesse sentido, a exposição dos diversos temas que a atividade pode estar presente, pois ela pode estar presente em qualquer tipo de pauta, da saúde à indústria, por exemplo.

Outro autor que também aborda as diferenças entre os temas é Costa (1998). Segundo essa obra, qualquer grupo organizado existente na sociedade seria um grupo de interesse (TRUMAN, 1951 apud COSTA, 1998). Sobre os grupos de pressão, pode-se dizer que eles se definem pela adoção de um objetivo bastante específico: influenciar o poder político (COSTA, 1998). Além disso, qualquer grupo de interesse que adota uma postura visando influenciar as decisões políticas passa a ser também um grupo de pressão (COSTA, 1998).

Ou seja, um grupo de interesse se torna um grupo de pressão a partir do momento em que começa a pressionar autoridades com técnicas de persuasão para atingir seus objetivos. Assim, a diferenciação entre os termos, em uma perspectiva comparativa, permite analisar se o *lobby* contribuiu ou não para o alcance dos objetivos do grupo (ALBRECHT, 2019; GRAZIANO, 1994 apud TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2005).

Por fim, a autora cita:

(...) o *lobby* se define como a tentativa de persuasão de agentes governamentais para a aprovação ou rejeição de medidas específicas por meio do contato direto, o qual ainda pode contar com outros repertórios de ação política para reforçar a busca pelo objetivo final. (ALBRECHT, 2019, p. 33)

E complementa: “o que define *lobby* não é a natureza do interesse definido, mas o alvo, o objetivo e a forma de operação. Esses fatores implicam procedimentos comuns utilizados por *lobistas*” (ALBRECHT, 2019, p. 40). A definição de Albrecht (2019) concorda com a de Oliveira (2005), que, por sua vez, escreve:

Lobbying é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país. (OLIVEIRA, 2005, p. 29)

Sendo assim, utilizaremos o conceito em que o *lobby* é representado pelo ato de influenciar ou pressionar autoridades políticas – apesar de o contato direto com tais autoridades não ser necessário, segundo Albrecht (2009) – para que o resultado esteja de acordo com os interesses do grupo que desempenha essa atividade.

No contexto brasileiro, historicamente, nota-se uma perda de impulso na atuação de grupos de pressão no Congresso Nacional após o Golpe Militar de 1964 (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2005), e um aumento a partir da redemocratização, na década de 1980, devido ao processo de tomada de decisões públicas ter se tornado mais acessível com a abertura política (DINIZ; BOSCHI, 2000 apud GOZETTO; MANCUSO, 2011; TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2005), especialmente no Congresso Nacional (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2005). Outro ponto relevante é que a profissão já é reconhecida no Brasil sob o nome de “*Defensor de Interesses*” (BRASIL, 2013). No entanto, ainda há poucos estudos sobre o tema no país, e como mencionado anteriormente, há dois motivos principais: a falta de regulamentação da atividade e o teor negativo atribuído a ela (GOZETTO; MANCUSO, 2011).

Sobre essa “*má fama*” do *lobby*, duas obras principais abordam o ponto: Gozetto e Mancuso (2011) e Oliveira (2004). A primeira argumenta que, apesar de o termo “*lobby*” ser neutro, não estabelece se o ato de defesa de interesses é realizado de modo lícito ou ilícito. No entanto, frequentemente é associado exclusivamente a práticas ilícitas (GOZETTO; MANCUSO, 2011). Sobre isso, complementa:

Os escândalos políticos denunciados diariamente pela mídia mostram que a interação de lobistas com membros do poder público pode, de fato, resultar em crimes contra a administração pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências, entre outros. Ao denunciar escândalos políticos, a mídia constitui-se em um importante instrumento de controle, que fomenta o combate à corrupção no país. Contudo, ao praticamente identificar o *lobby* com práticas ilícitas, a mídia contribuiu para o predomínio, entre nós, de uma visão negativa da atividade. (GOZETTO; MANCUSO, 2011, p. 121)

Oliveira (2004, p. 18) alega que o *lobbying* no Brasil está nessa situação porque, durante décadas, foi confundido com a prática de corrupção e tráfico de influência. De fato, esse estigma foge do controle dos profissionais da área, levando muitos a utilizarem outros termos para causar um menor impacto no ouvinte (OLIVEIRA, 2004, p. 21). Atualmente, entre esses termos, temos o "relgover", uma palavra originada de Relações Governamentais, que é um sinônimo de *lobby*. Para resolver a questão da imagem negativa da atividade, a autora atribui duas condições que aumentam ainda mais o preconceito contra o setor: a primeira refere-se ao desequilíbrio entre instituições, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), sendo que a confederação possui muito mais capital e recursos humanos do que a entidade sindical mencionada, o que resulta em uma desigualdade de representação (OLIVEIRA, 2004, p. 23). A segunda condição diz respeito à prática dos lobistas, abordada no trecho:

Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras. (OLIVEIRA, 2004, p. 23)

Apesar dos pontos negativos relatados acima, o *lobby* por si só é relevante para o ambiente democrático, pois, consegue “(...) trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo.” (GOZETTO; MANCUSO, 2011, p. 122). Uma explanação do trecho está presente na seguinte passagem:

O *lobby* lícito também pode concorrer para o refinamento da opinião pública, ao fornecer informações e fomentar o debate sobre questões que figuram na agenda decisória do poder público. Essa contribuição pode gerar uma visão mais profunda e abrangente sobre os problemas públicos – problemas sobre os quais a opinião pública pode ser chamada a se pronunciar diretamente, seja em consultas públicas, eleições, plebiscitos, referendos ou outros mecanismos de participação. (GOZETTO; MANCUSO, 2011, p. 123)

Conclui-se que a atividade pode auxiliar na construção de políticas públicas devido ao processo de transporte de informações realizado pelo lobista, no sentido de pegar o conhecimento do grupo de interesse (i.e. notas técnicas) e conseguir levar aos tomadores de decisão. Sobre os lobistas, é importante uma melhor explicação sobre o perfil deste profissional pois, como cita Oliveira:

Podemos conceber o *lobbying* como saber especializado e representação técnica, pois, enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político. (GRAZIANO, 1994 apud OLIVEIRA, 2005, p. 29, 30)

Santos (2007) é outro autor que cita qualidades do profissional lobista:

(...) o exercício da atividade de relações institucionais e governamentais é de alta complexidade e não comporta amadorismo nem improvisação, exigindo de quem as pratica capacidades tais como senso de oportunidade, capacidade de argumentação, planejamento cuidadoso de suas ações, táticas e estratégias bem construídas, capital de relações de confiança, domínio das regras do jogo (constitucional, legal e regimental), além de conhecimento da máquina pública, do processo de decisão, das estruturas de poder, das atribuições dos órgãos e cargos, da formação política e profissional dos tomadores de decisão e dos temas que são objeto de seu acompanhamento. (LINS DA SILVA; QUEIROZ, 2006 apud SANTOS, 2017)

Com essas duas citações, nota-se que lobistas são pessoas presentes no processo de ligação entre a representação de interesses e a tecnicidade da pauta do grupo de interesse/cliente representado.

Em relação às divisões do *lobbying*, duas obras abordam classificações da atividade: Costa (2021) e Oliveira (2004). Na obra de Costa, a divisão se baseia em “*lobby centralizador*” e “*lobby individual*” (p. 291 e 292). O autor argumenta que, no *lobby centralizador*, existe uma coalizão de interesses e um grupo centralizador responsável por articular as propostas do conjunto de grupos na área de interesse em que está inserido (COSTA, 2021, p. 291). No *lobby individual*, o conceito é mais simples, baseando-se no mesmo universo onde há vários grupos com interesses semelhantes, mas que atuam de maneira individual, sem um grupo responsável pela defesa dos interesses comuns a todos.

Oliveira (2004) contribui para essa discussão de maneira mais abrangente, argumentando que existem quatro subdivisões do *lobby*, separadas de acordo com a entidade que realiza a atividade: *lobbying* institucional, *lobbying* público, *lobbying* classista e *lobbying* privado (OLIVEIRA, 2004, p. 78). De acordo com a autora, as instituições que representam essas subdivisões são: os escritórios de *lobbying* e consultorias da área, responsáveis pelo *lobbying* institucional; as assessorias de assuntos parlamentares e/ou de comunicação social de ministérios, agências públicas e autarquias, que promovem o *lobbying* público; entidades classistas como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que realizam o *lobbying* classista; e, por fim, o *lobbying* privado é realizado por executivos de Relações Governamentais lotados em Diretorias de Relações Institucionais de empresas privadas (OLIVEIRA, 2004, p. 78).

Neste trabalho, voltado à Assessoria Parlamentar (ASPAR) do Exército, utilizaremos os modelos de *lobbying* individual de Costa (2021) e *lobbying* público de Oliveira (2004) aplicados a essa entidade. A Assessoria defende os interesses de uma instituição pública e, embora haja certa semelhança nos interesses do Exército Brasileiro com os das outras forças armadas no que tange a matérias de defesa nacional, o papel da ASPAR do Exército não é praticar o *lobby* relacionado a esses assuntos. Em vez disso, o foco é no tema individual que afeta o Exército Brasileiro. Portanto, o enquadramento nos conceitos de *lobbying* individual de Costa (2021) e *lobbying* público de Oliveira (2004) é mais apropriado.

3. ASSESSORIAS PARLAMENTARES

Primeiramente, é necessário esclarecer o papel dessas entidades. Segundo Rêgo Martins (2008), as assessorias parlamentares tratam de assuntos parlamentares e de interesses institucionais, alinhando-se com os objetivos dos representantes políticos e atuando no Legislativo de todos os entes federativos da República. Nesse sentido, fornecem o suporte técnico necessário para a melhor elaboração dos projetos em andamento, defendendo os interesses institucionais do órgão que representam (RÊGO MARTINS, 2008). Trata-se da "ponta de lança", responsável por fazer o contato institucional e estabelecer a ponte com o Legislativo.

Esse tipo de assessoria está presente em todos os Ministérios, na Casa Civil da Presidência da República, na maioria das empresas públicas – como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal –, em governos estaduais (ARAGÃO, 1992 apud OLIVEIRA, 2004, p. 79) e no próprio Exército Brasileiro.

A forte presença dessa espécie de assessoria no Poder Executivo pode ser entendida na seguinte passagem:

O crescimento de representantes dos interesses das instituições de órgãos e instituições do Estado se deu principalmente através do aumento de assessores parlamentares dos ministérios e órgãos reguladores do Estado. Esse aumento pode ter duas explicações complementares: a primeira diz respeito a fragmentação do Executivo, dada a ocupação pluripartidária no comando das pastas ministeriais e de importantes secretarias que tendem a refletir a base governista no Congresso, uma coalizão que, devida ao grande número de partidos nessa arena, geralmente contará com várias legendas. A segunda explicação é a reafirmação da arena legislativa como uma arena relevante, pois, se não fosse esse o caso, a burocracia estatal e outros grupos de interesse não investiriam tempo e recursos na referida arena. Ela possui relevância no processo decisório e o emendamento de diversas proposições é significativo, fugindo do controle absoluto dos líderes partidários da base. É preciso considerar que os diferentes órgãos e instituições da burocracia podem agir de maneira autointeressada e o monitoramento das proposições que lhes interessam é fundamental. (SANTOS, 2014, p. 27, 29 apud ONO, 2016, p. 70, 71)

O modo de operação de tais entidades é o *lobby*, como descrito por Oliveira (2004, p. 79): “*agências governamentais defendem interesses diversos no Legislativo, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas e competências*”. Não somente Oliveira (2004) mas também Ono (2016) e Santos (2016) chegaram a essa conclusão. Ono (2016) cita:

Dessa maneira, a atividade de manter assessores parlamentares em atuação direta no Congresso pode ser enquadrada como *lobby*, segundo a seguinte definição; Considera-se *lobby* os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores. Como os grupos, em geral, desenvolvem maior expertise em sua área do que muitos políticos, de fato existem várias situações onde a cooperação entre lobistas e congressistas é a estratégia dominante. (SANTOS, 2014, p. 57 apud ONO, 2016, p. 71)

Santos (2016), por sua vez, levanta um debate acerca da defesa de interesses do Poder Executivo, concluindo seu estudo com tal afirmação:

O trabalho da assessoria parlamentar, baseado no caso analisado, constitui sim um *lobby* do executivo, pois, além do monitoramento, existe interferência, às vezes mais sutil, e em outras vezes mais decisiva, nos processos decisórios que ocorrem no Congresso Nacional, sendo tarefa da ASPAR barrar as proposições que compõem a pauta negativa e acelerar a aprovação de projetos de lei benéficos ao sistema previdenciário. (SANTOS, 2016, p. 60)

Um ponto de vista diferente se encontra na obra de Rêgo Martins (2008), ao tratar a Aspar como grupo de pressão e, ao mesmo tempo, um grupo de interesse:

A ASPAR, como grupo de interesse, existe na forma organizada e ativa sem, contudo, exercer a pressão política, pois trabalha nos bastidores. Mas se houver necessidade, ela pode ser, potencialmente, um grupo de pressão, pois representa uma instituição que por sua vez é a voz de uma parcela relevante da sociedade. (RÊGO MARTINS, 2008, p. 23)

Relacionada a Assessoria Parlamentar ao *lobby*, expõe-se a forma de atuação desta entidade, considerada de uma forma geral, sem necessariamente entrar no mérito da Aspar militar. Para isso, Oliveira (2004) escreve:

(...) este *lobbying* vem sendo muito difundido e tem tentado se profissionalizar nos últimos anos. Os Assessores Parlamentares (maneira de como se intitulam os lobistas do Poder Executivo) têm apresentado recentemente ao parlamentares pareceres alternativos aos projetos, além de ampliarem os debates entre os poderes. (CARVALHO, 2002 apud OLIVEIRA, 2004, p. 81)

Outra obra que brilhantemente aborda o modo de operação de uma Aspar é Santos (2016), na qual relata o método da Assessoria do Ministério da Previdência Social (MPS), além de compará-la com a de outros dois Ministérios. Sobre o funcionamento de uma ASPAR, cita:

Uma assessoria parlamentar ministerial é dividida em duas equipes. A equipe do Congresso Nacional é responsável pelo acompanhamento legislativo, monitorando as proposições legislativas que são criadas e seus processos de votação nas comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, assim como no plenário dessas duas casas. Essa equipe também é responsável pelo acompanhamento de audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, assim como comissões especiais, que envolvam temáticas pertencentes aos ministérios. Ou seja, são responsáveis por acompanhar tudo que interfira nos assuntos de competência de cada pasta ministerial. A assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, por exemplo, tem a responsabilidade de acompanhar todos os temas que envolvam situações previdenciárias no Congresso Nacional. (SANTOS, 2016, p.44)

E sobre a equipe remanescente, escreve:

A outra equipe, a administrativa, é responsável por dar encaminhamento aos trâmites administrativos internos, como atendimento aos parlamentares, prefeitos, e deputados estaduais. Também é de responsabilidade desta equipe fornecer respostas aos pleitos administrativos enviados por deputados, senadores, prefeitos e outros órgãos do governo, que solicitam diariamente informações, como, por exemplo, sobre inaugurações das agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), assim como dados de processos de aposentadoria, concessão de benefícios, e etc., tendo como referência a assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, como já foi postulado, já que cada pasta ministerial possui competências temáticas próprias, tendo, portanto, pleitos administrativos correspondentes às suas áreas de atuação. (SANTOS, 2016, p.44)

Nota-se assim um ecossistema completo, onde se faz o contato com o Poder Legislativo ao mesmo tempo se desdobra para atender os pedidos e exigências que vêm de volta. Há ainda um detalhamento das atribuições da equipe do Congresso Nacional onde, primeiramente, ocorre a identificação e monitoramento de proposições de interesse em tramitação; em reuniões deliberativas acontece o acompanhamento e, se necessário, a entrega de notas técnicas aos parlamentares; a participação em audiências públicas relacionadas à temática principalmente na modalidade de *briefing* caso haja alguma autoridade do Ministério participando e, por fim, as sessões plenárias, onde é necessário um maior grau de negociação (SANTOS, 2016).

Já relacionada a equipe administrativa, há uma gama de demandas, inclusive mais vastas que da equipe do Congresso Nacional, pois, segundo a autora, Os pleitos administrativos são a interlocução do Ministério da Previdência Social com todas as esferas do legislativo e do executivo, incluindo deputados estaduais e prefeitos (SANTOS, 2016) e conclui o pensamento com a seguinte passagem:

Também é de responsabilidade desta equipe providenciar todas as informações sobre os parlamentares ou prefeitos que participam de audiências com o Ministro e sobre os assuntos que serão cobrados. O atendimento parlamentar acontece durante todo o ano e é solicitado por deputados federais, estaduais, senadores e prefeitos, que marcam encontros pessoais com o Ministro, para tratar de demandas urgentes, como inauguração de agências previdenciárias, benefícios, enfim, pleitos que precisam ser atendidos com maior celeridade. É de responsabilidade da equipe administrativa marcar as audiências, de acordo com as agendas do Ministro, e prestar as informações solicitadas. (SANTOS, 2016, p.59)

A análise de Santos (2016) não se manteve apenas na Aspar do Ministério da Previdência Social pelo fato de ocorrer entrevistas com assessores parlamentares de outros dois Ministérios. A partir de tais entrevistas, se comprovou uma semelhança no modo de atuação das assessorias, presente no trecho:

(..) ou seja, as três assessorias parlamentares consultadas - Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão, e; Previdência Social - possuem similaridades em suas composições. Assim como nos demais ministérios, o trabalho do acompanhamento legislativo consistia no monitoramento das atividades na Câmara e no Senado, sendo que os assessores dessas equipes também eram designados para o acompanhamento de medidas provisórias, sessões do Congresso e para a Comissão Mista de Orçamento. O papel dessa equipe era monitorar proposições que teriam relação com as competências do Ministério e solicitar manifestações das áreas técnicas competentes, já que os assessores do acompanhamento legislativo não produziam notas técnicas. Assim como na entrevista com o Wagner, foi perguntado a Isabela se ela acreditava que os trabalhos das assessorias interferiam no Congresso Nacional. Em sua resposta ela afirmou a crença na existência dessa interferência, “[...] especialmente nas comissões temáticas. Alguns parlamentares, inclusive, procuram as assessorias para embasarem seus relatórios e votos. (DOS SANTOS, 2016, p. 61)

E acaba por concluir o argumento concordando com a similaridade de, pelo menos, na forma de atuação e composição:

Por meio dessas duas entrevistas, com órgãos ministeriais diferentes, foi possível perceber que as estruturas das assessorias parlamentares são extremamente similares, dividindo-se entre equipe administrativa e equipe de acompanhamento legislativo. Os procedimentos administrativos são menos detalhados, mas foi possível extrair das entrevistas que estes procedimentos também se referem aos pleitos e demandas parlamentares, ou seja, são as mesmas demandas verificadas na assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, que foi detalhada neste capítulo. O trabalho de monitoramento do Congresso Nacional das assessorias parlamentares é praticamente igual, cabendo a essas equipes o acompanhamento de proposições e comissões. (SANTOS, 2016, p. 62)

Após abordar o método utilizado e a composição da burocracia, duas conclusões de obras sobre assessorias parlamentares são de imenso interesse para este estudo. Na obra de Ono (2016), o autor afirma que as assessorias são fundamentais para a formulação de políticas públicas, pois fornecem informações e abordam questionamentos sobre atividades específicas relacionadas à sua área de atuação, além de defenderem os interesses das instituições ou grupos que representam.

Por sua vez, Santos (2016) conclui que as assessorias, embora não garantam governabilidade nem êxito em negociações, servem como um meio de colaboração para a governabilidade e são uma ferramenta importante para a interlocução e diálogo entre os Poderes.

4. RECORTE TEMPORAL ABORDADO

Após a exposição de dois capítulos teóricos sobre o *lobby* e as assessorias parlamentares civis, é necessário explicar a metodologia desta obra em relação a um de seus objetivos específicos: examinar eventos políticos significativos ocorridos entre 2016 e 2023 que envolveram a participação direta dessa assessoria.

A metodologia deste capítulo baseia-se em uma análise documental e qualitativa, com foco em eventos políticos significativos envolvendo a atuação da assessoria parlamentar do Exército entre 2016 e 2023. Considerando que o trabalho das assessorias é difícil de avaliar exclusivamente com base nas proposições aprovadas (ONO, 2016), para a análise foram utilizados documentos oficiais, matérias jornalísticas e relatórios, além de referências teóricas sobre o papel das assessorias parlamentares militares. As fontes jornalísticas foram escolhidas pela relevância de sua cobertura dos episódios em questão, enquanto legislações e documentos oficiais forneceram base para examinar as funções formais da assessoria, explorando os motivos e as formas de sua atuação nos casos analisados. A comparação entre essas funções formais e as ações observadas no Congresso Nacional possibilita identificar tanto desvios quanto confirmações do papel esperado da assessoria.

4.1 UM GENERAL NO COMANDO

O primeiro fato relevante para esta análise é a liderança da assessoria. Pela primeira vez em 19 anos, o chefe da assessoria é um general (TRICONTINENTAL, 2023). Tradicionalmente, a função é ocupada por um coronel, mas, desde abril de 2023, o general de brigada Marcus Augusto da Silva Neto ocupa o posto (TRICONTINENTAL, 2023). Muitos fatores podem ter contribuído para essa decisão, que vem diretamente do Gabinete do Comandante do Exército.

Primeiramente, é importante analisar o contexto da nomeação: recém-empossado como comandante do Exército, o general Tomás escolheu um militar de mais alta patente para reforçar os interesses da instituição no Congresso Nacional. O peso de um general ocupando o cargo de Chefe da Assessoria se fundamenta no fato de que os militares só são promovidos ao generalato após uma rigorosa seleção interna do próprio Exército, em que o Alto-Comando, formado pelos generais mais antigos, se reúne para avaliar individualmente os candidatos (BRASIL, 1972). Esse processo confere à patente um prestígio especial, reforçando a importância do cargo que o oficial ocupa.

4.2 A CPMI DO 8 DE JANEIRO

Outro argumento citado por jornalistas do jornal Folha de São Paulo refere-se à *“possibilidade de projetos contrários aos interesses das cúpulas militares serem aprovados no Legislativo”* (FEITOSA; OLIVEIRA, 2023), conforme indicado no trecho:

Ele também terá de avaliar o termômetro no Congresso para a instalação de uma CPI para investigar a invasão às sedes dos Poderes em 8 de janeiro e coordenar estratégias para conseguir emendas ao Orçamento para as despesas do Exército. (FEITOSA; OLIVEIRA, 2023)

A matéria, publicada em 17 de abril de 2023, cita a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do 8 de janeiro. Tal colegiado foi responsável por “*investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília*” (BRASIL, 2023) e teve um acontecimento relevante associado à assessoria. Ao longo das investigações da Comissão, o comandante do Exército, General Tomás, se reuniu com diversas figuras importantes no âmbito da CPMI, como o presidente do colegiado, deputado Arthur Maia (UNIÃO/BA), a relatora, senadora Eliziane Gama (PSD/MA) e o líder do governo no Congresso, senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) (TEODORO, 2023). Tal estratégia comprova o trecho retirado de Oliveira (2004), onde a autora menciona almoços de parlamentares com o Alto-Comando da instituição, organizados pela assessoria parlamentar.

Os motivos por trás desses movimentos são claros: o Exército corria o risco de ter sua imagem enfraquecida, dependendo de como os trabalhos da Comissão se desenrolassem. Para evitar esse problema, a assessoria atuou com o objetivo de "limpar" o nome da instituição perante o colegiado, buscando afastar as acusações do Exército como um todo e limitá-las apenas aos indivíduos diretamente envolvidos.

4.3 PEC DO ORÇAMENTO

Em 2023, um episódio evidenciou um ponto trazido por Flemma (2003), que relata um problema de legitimidade democrática na relação entre as assessorias parlamentares das Forças Armadas e do Ministério da Defesa. No caso da protocolização da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55/2023, que estabelece uma fatia orçamentária mínima de 2% do PIB a ser destinada ao Ministério da Defesa (BRASIL, 2023), a articulação gerou espanto entre os técnicos do Ministério. De acordo com César Feitosa e Thaísa Oliveira (2023), da Folha de São Paulo:

O Ministério da Defesa trabalhava em uma minuta semelhante à proposta de Portinho e, segundo relatos, o ministro José Múcio foi pego de surpresa com o texto da PEC protocolada pelo senador opositor. (FEITOSA; OLIVEIRA 2023)

Segundo o autor da matéria jornalística, a articulação se deu completamente pela Marinha brasileira, sem a consulta ao Governo, apesar do comandante da Força, Almirante Marcos Olsen, afirmar que a proposição não partiu da Marinha (FEITOSA; OLIVEIRA, 2023). Em entrevista à matéria, o militar citou a assessoria parlamentar:

Não obstante, a Assessoria de Relações Institucionais do gabinete do comandante da Marinha acompanhou o processo de obtenção de assinaturas para a proposta ser numerada e começar a tramitar. A assessoria permanece à inteira disposição dos parlamentares para prestar eventuais esclarecimentos que venham a contribuir para o aperfeiçoamento do texto da PEC 55/2023. (FEITOSA, 2023)

Tal como relatado nas atribuições da Assessoria Parlamentar (Aspar) do Exército, no caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do orçamento mínimo para o Ministério da Defesa, a assessoria da Marinha apenas desenvolveu a atribuição que lhe foi designada, sem ultrapassar seus limites legais. Embora este exemplo não retrate diretamente a Aspar do Exército, ele ilustra um contexto onde as funções da assessoria podem ser mal compreendidas, tornando necessária a exemplificação e a abordagem da situação.

De qualquer forma, a defesa do orçamento é uma das atribuições legais do órgão. Nesse caso, houve a possibilidade de um aumento significativo no orçamento do Exército, e por isso a ação pode ser vista como uma movimentação padrão da assessoria, ainda que essa articulação tenha sido feita pela assessoria parlamentar da Marinha.

Com os exemplos mencionados, referentes ao período analisado por este estudo, busca-se comparar as atribuições formais da assessoria parlamentar com a realidade observada, visando explicar o verdadeiro papel político do órgão, além de examinar os motivos e o modo como a assessoria desempenhou suas funções.

5. ASSESSORIA PARLAMENTAR DO EXÉRCITO

A metodologia adotada neste capítulo consiste em uma abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica com o objetivo específico de analisar o papel da assessoria parlamentar do Exército na promoção de interesses institucionais no Congresso Nacional. Foram utilizados, como fontes primárias, normativas oficiais, portarias e documentos internos da Força Terrestre, além de um artigo que contém entrevistas de ex-assessores militares. A análise foi complementada com obras acadêmicas de relevância para a compreensão do papel da assessoria parlamentar, incluindo livros e artigos que abordam as relações entre o Exército e o Congresso Nacional. O método comparativo também foi aplicado, contrastando as estratégias de atuação da Assessoria do Exército com assessorias parlamentares civis e outras instituições. Esta metodologia possibilitou uma visão abrangente das atividades de *lobby* e defesa de interesses defendidos pela A4, bem como de sua estrutura organizacional e interação com *stakeholders*.

Deste modo, a Assessoria Parlamentar do Exército foi criada em 1962, sob o comando do então Ministério do Exército, na forma de Secretaria de Ligação com o Poder Legislativo. Sua função era estabelecer ligações com os órgãos do Poder Legislativo para acompanhar as proposições de interesse da Força em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (SIQUEIRA, 1996 apud OLIVEIRA, 2021).

A partir de 1982, houve uma mudança significativa no organograma do Gabinete do Comandante do Exército, com a criação da Assessoria Parlamentar (COSTA, 1998). Sobre esse período, há a seguinte passagem:

A função de assessor parlamentar ganha caráter permanente. Esse assessor, de acordo com esta nova organização, será um oficial do Gabinete do Ministro do Exército que passará a se ocupar exclusivamente desta tarefa, sob supervisão do Chefe de Gabinete. Até então, a ligação com o Poder Legislativo era realizada por assessores especiais, que desempenhavam esta função cumulativamente com as que já exerciam. (COSTA, 1998, p. 52)

Há indícios de uma forte atuação da Aspar do Exército já na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (OLIVEIRA, 2004; COSTA, 1998), o que evidencia uma longa trajetória de atuação inclusive no período da redemocratização. Outra evidência está nos anos anteriores à data de publicação da obra de Flemes (2003):

(...) o *lobby* militar interveio, na maioria das vezes, em questões de orçamento, papel das Forças Armadas na Amazônia, bem como na problemática da Anistia para os crimes conexos do regime militar e particularmente no tocante às indenizações para as vítimas do regime militar. (FLEMES, 2003, Causas das deficiências legislativas e de controle do Poder Legislativo brasileiro na área da Defesa)

Em relação à estrutura da assessoria, a configuração atual da entidade foi estabelecida apenas em 1993, a partir da Portaria Ministerial 253, de 15 de julho daquele ano (COSTA, 1998). Com essa portaria, foi criada a 4ª Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante do Exército (A4), com a missão exclusiva de tratar dos assuntos relacionados aos membros do Congresso Nacional, adquirindo um novo status, atribuições e pessoal exclusivos (COSTA, 1998). Destaca-se que a A4, responsável pelo Poder Legislativo Federal, é o objeto deste estudo.

Atualmente, outra normativa estabelece as funções da Assessoria: a Portaria nº 996-Cmt Ex, de 15 de agosto de 2016. Essa portaria contém as instruções gerais sobre o Sistema de Assessoramento Parlamentar no âmbito do Exército (BRASIL, 2016). Sobre esse Sistema, temos o seguinte trecho, retirado de um informe do Instituto Tricontinental (2023):

A Aspar do Exército Brasileiro (EB), diferente das demais Forças, coordena uma rede de 19 assessorias parlamentares distribuídas nos oito comandos militares de área (Sul, Sudeste, Leste, Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Amazônia e Planalto), em Grandes Comandos e em unidades militares a nível municipal. (TRICONTINENTAL, 2023, p. 4)

Dentre os destaques da portaria, nota-se a definição das atribuições das assessorias parlamentares de todos os níveis no Exército Brasileiro, inclusive a A4, subordinada ao Gabinete do Comandante do Exército e responsável pelo acompanhamento do Poder Legislativo Federal.

- I - assistir e apoiar o Comandante do Exército (Cmt Ex) em assuntos relacionados ao Poder Legislativo;
- II - acompanhar, no Congresso Nacional (CN), a tramitação de proposições legislativas de interesse da Força;
- III - encaminhar aos órgãos competentes da Força Terrestre os assuntos de interesse dos parlamentares e acompanhar sua tramitação no âmbito interno;
- IV - ligar-se com a Asse Par do Ministério da Defesa (MD), com vistas à harmonização dos interesses do Exército com os das demais Forças e do MD;
- V - divulgar o Exército no âmbito do CN por meio de viagens, visitas e sessões solenes, entre outras, estreitando laços com as instituições e com os parlamentares; e
- VI - estabelecer canal técnico com as Asse Par dos Comandos Militares de Área (C Mil A). (BRASIL, 2016)

A Portaria acaba por também citar

(...) o trabalho isento e o tratamento isonômico a todos os políticos, de forma impessoal e apartidária, além do tratamento cordial e respeitoso aos parlamentares e assessores das Casas Legislativas, primando pela correção de atitudes e pela pronta resposta às demandas (BRASIL, 2016).

Passadas as atribuições, evidencia-se o artigo 16, onde há a exposição de condições desejadas para os assessores parlamentares:

Nos processos de seleção para o cargo de Assessor Parlamentar do Gab Cmt Ex e dos C Mil A/Grande Comando (G Cmdo)/Grande Unidade (GU)/Unidade (U), é desejável que os oficiais superiores selecionados sejam dotados de inquestionável credibilidade e profissionalismo e possuam um perfil que evidencie competências para:

- negociar;
- gerenciar ações em um quadro de incertezas;
- ouvir e participar proativamente;
- interagir e conviver com pessoas em todos os níveis (interpessoal);
- aplicar a sua cultura geral e o seu conhecimento institucional;
- comunicar-se com clareza e objetividade (oral e escrita); e
- comportar-se de modo ético e moral. (BRASIL, 2016)

Por outro lado, o artigo 17 discorre sobre as noções fundamentais para a execução das responsabilidades:

Para o desempenho de suas funções, é desejável que o Assessor Parlamentar possua conhecimentos básicos acerca de:

- processo legislativo;
- conceitos básicos de ciência política;
- opinião pública e comportamento parlamentar;
- administração pública federal;
- evolução política do Estado Brasileiro;
- partidos políticos;
- funções dos poderes Legislativo e Executivo;
- processo orçamentário;
- produção normativa legislativa;
- ética na gestão pública; e
- Regimento Interno das Casas Legislativas. (BRASIL, 2016)

O organograma da Assessoria Parlamentar do Exército também é de extrema relevância para este estudo. Segundo informações retiradas da intranet do Exército Brasileiro, o órgão é dividido em uma chefia – ou gabinete – responsável por levar informações ao comandante da assessoria, e outras seis subseções. São elas: SA 4.1, responsável pelo acompanhamento no Senado Federal; SA 4.2, encarregada pela Câmara dos Deputados; SA 4.3, dedicada à análise legislativa; SA 4.4, para "avaliação da conjuntura política e avaliação de currículos"; SA 4.5, responsável pelo apoio administrativo; e, por fim, a SA 4.6, atribuída ao orçamento (EXÉRCITO BRASILEIRO). Em sua composição, há diversos oficiais e praças designados, com patentes variando entre cabos, sargentos, tenentes, capitães, coroneis e um general (EXÉRCITO BRASILEIRO). Não há indícios de que civis estejam atuando na assessoria parlamentar, assim como também não há evidências de que consultorias políticas tenham sido contratadas para essa finalidade. As atividades de assessoria e apoio parlamentar no âmbito do Exército permanecem, conforme previsto, sob a responsabilidade de militares devidamente designados, sem qualquer participação externa que desvirtue esse princípio.

Ressalta-se que a Aspar do Exército atua de forma independente da Aspar do Ministério da Defesa (FLEMES, 2003), revelando uma estrutura onde os interesses do Exército e das outras Forças Armadas se sobressaem frente aos do Ministério.

Citadas as informações oficiais baseadas na normativa que regulamenta a entidade, é necessário abordar esse conteúdo à luz da bibliografia existente sobre o tema, para fins de comparação. Embora algumas dessas obras retratem um recorte histórico diferente do abordado neste estudo, elas ainda são de imensa ajuda para a análise do papel da assessoria parlamentar do Exército na promoção de interesses institucionais no Congresso Nacional, além do objetivo final deste estudo, que é desvendar o papel político da Aspar do Exército Brasileiro.

Em relação à atuação da Assessoria, destaca-se a obra de Oliveira (2021). Nela, o autor entrevistou militares que serviram na Assessoria entre os anos de 2013 e 2021, com foco naqueles que trabalharam diretamente no Congresso Nacional, além de incluir o próprio autor, que foi assessor durante os anos de 2016 e 2018 (OLIVEIRA, 2021).

A primeira passagem se refere a um termo já empregado neste estudo, o de grupo de pressão. Também presente no seguinte trecho:

(...) a atividade exercida pela A4 caracteriza-se como o conjunto de ações praticadas pelos chamados grupos de pressão no Congresso Nacional, com as limitações impostas pelas especificidades da profissão militar. (VIANA, 1997 apud OLIVEIRA, 2021, p. 22)

Nota-se que neste trecho comprova-se a ligação entre o *lobby* e a assessoria parlamentar, no caso do Exército Brasileiro, em uma relação onde o grupo de interesse é a instituição e o grupo de pressão, a própria Assessoria. De uma maneira geral, também cita a rotina de trabalho da entidade:

A A4 desenvolve suas atividades no Congresso Nacional, onde a mais comum é a de identificar os projetos de lei que possam impactar, positiva ou negativamente, a Força. Essa atividade é realizada por meio de uma rotina de monitoramento constante dos inúmeros projetos de lei que dão entrada no Congresso Nacional, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. As matérias com assuntos que favorecem o Exército são trabalhadas no sentido de reforçar os argumentos que lhe permitam prosperar durante o processo legislativo. Outras que possam trazer algum prejuízo para a Força, recebem a atenção da equipe da A4 que argumenta e apresenta sugestões aos textos, ou até mesmo articula para que possam ser adiadas ou reprovadas no curso de sua tramitação. (OLIVEIRA, 2021, p. 24)

Neste caso, há uma semelhança entre o caso da assessoria parlamentar trazido por Santos (2016), representado majoritariamente pelo Ministério da Previdência, e sobre o órgão representativo do Exército. Em ambos, os trabalhos são voltados ao Congresso Nacional e uma das principais demandas é o acompanhamento de matérias, no caso do Exército, também se encontrando na Portaria que regulamenta a Assessoria (BRASIL, 2016). Sobre o monitoramento de Projetos de Lei, há ainda um trecho trazido por Castro (2021), em sua entrevista com o ex Chefe da Assessoria Parlamentar do Exército, General Villas-Bôas:

A pauta legislativa é acompanhada minuciosamente. Matérias de possível interesse são encaminhadas para o EME [Estado-Maior do Exército] que, após colher subsídios junto aos órgãos internos interessados, emite o parecer correspondente. É então elaborada uma nota técnica, para orientar as estratégias de atuação dos assessores. Um capítulo à parte transcorre ao final do ano em torno do orçamento, em sessões que se estendem até o amanhecer. (CASTRO, 2021)

Destaca-se também que não são acompanhadas só as matérias em tramitação, mas também fatos políticos no Poder Legislativo (OLIVEIRA, 2021). Outro ponto é que, segundo Oliveira (2021), a atuação in loco no Congresso faz com que seja possível a ambientação entre personagens aliados e rivais frente à defesa de interesses da instituição representada, facilitando a formulação de estratégias e direcionamentos.

Como último ponto de interesse desta obra para o estudo, Oliveira (2021) elenca os modos de atuação mais eficazes para o objetivo de influenciar a decisão dos parlamentares em favor de temas de valia para o Exército, sendo eles:

1. **Convite para eventos militares:** a participação de parlamentares em eventos militares são momentos importantes para se criar uma empatia com a Instituição (p. 28);
2. **Viagens institucionais:** a A4 tem envidado esforços para levar o público alvo dessa iniciativa (parlamentares, assessores e consultores) a conhecer as atividades que o Exército tem realizado, com destaque para visitas à região Amazônica. Assim, o deputado, o senador e seus assessores conseguem ver, in loco, o andamento, os benefícios e as demandas de cada tema, e construir melhor o seu juízo de valor (p. 29);
3. **Audiências Públicas:** apresentações em comissões parlamentares são uma forma muito relevante de divulgação de temas de interesse do Exército no Congresso Nacional (p. 30);

4. **Visitas Institucionais:** esse formato tem sido bastante explorado pela equipe da A4, que viabiliza visitas de parlamentares a quartéis próximos de Brasília (p. 31);
5. **Exposições no Congresso Nacional:** isso acontece por meio de uma coordenação muito estreita com as Diretorias-Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que avalia, sob a orientação das presidências das casas legislativas, a pertinência de cada evento (p. 32).

Castro (2021) também reporta formas de atuação baseadas nas falas de seu entrevistado, o General Villas-Bôas: “uma eficiente ferramenta para o estreitamento de laços eram as viagens para conhecer as atividades mais relevantes” (CASTRO, 2021). Tal citação acaba indo de encontro com o trecho mencionado por Oliveira (2021), referente às estratégias mais comuns da Assessoria, só que dessa vez, sendo confirmado diretamente pelo ex Chefe da A4.

Ono (2016) também contribui para o debate sobre a atuação real da Assessoria, apesar de realizar um estudo voltado à Assessoria Parlamentar da Força Aérea. Em sua obra, a partir de entrevistas com os militares aviadores, o autor explicita demandas e operações realizadas pelos assessores de assessorias parlamentares, de forma a se relacionar com o objeto deste estudo. Em um primeiro momento, o autor cita o acompanhamento de proposições, já citado nesta obra:

Existem centenas de proposições que têm sua tramitação acompanhada, algumas com vários anos de existência. Quando as proposições são encaminhadas a parlamentares ligados diretamente à tramitação da proposição como, por exemplo, o relator, são procurados pelos assessores. O contato é realizado para que os interesses FFAA possam ser levados em conta. Por vezes, o legislador pode não ter consciência do seu real impacto de uma proposição, sendo, assim, importante o esclarecimento do assessor militar. Um dos assessores afirma acompanhar cerca de 450 proposições de interesse da Força Armada da qual faz parte. (ONO, 2016, p. 75)

E complementa: “*Todo o trâmite de uma proposição é acompanhado de perto. É importante que os assessores atuem até a votação. O resultado da votação para aprovação ou rejeição de uma proposição normalmente reflete a atuação dos vários grupos de interesse.*” (ONO, 2016, p. 75). Para este objetivo, também afirma que os assessores possuem uma “*assessoria jurídica responsável pelo respaldo legal de suas demandas, ocorrendo muitas vezes do assessor levar um documento pronto para que os parlamentares possam apreciar suas ideias*” (ONO, 2016, p. 75).

Em determinado momento, há uma importante reflexão acerca da atuação em comissões, referente ao acompanhamento de matérias:

No referido cenário, a importância da CREDN, apesar de reconhecida para a temática da Defesa Nacional, deve ser relativizada. Dependendo de como a proposição tramita, cairá em diferentes outras comissões da Câmara, o que não impedirá que a mesma tenha impacto para o setor da defesa. Ou seja, sendo de interesse de uma força singular, seus assessores nela atuarão. Muitas proposições têm impacto indireto sobre as Forças Armadas, ou seja, não tratam exatamente de assuntos militares ou de defesa nacional. (ONO, 2016, p. 74)

Ou seja, o leque de influência da Assessoria Parlamentar do Exército no Congresso Nacional é amplo, pois todas as comissões podem ser monitoradas pela entidade, independentemente do partido ou ideologia dos parlamentares com os quais se relaciona (ONO, 2016). Ono (2016) e Oliveira (2021) dialogam com Oliveira (2004) na medida em que este último adiciona estratégias pertinentes à atuação da Assessoria. Nesse sentido, há dois pontos essenciais: o primeiro relaciona-se à estratégia de acompanhamento de matérias, onde se determina se é para aprovar, rejeitar ou modificar o projeto acompanhado (OLIVEIRA, 2004). Em outro momento, menciona almoços com o Alto-Comando, agendados pela própria Assessoria, para que os parlamentares obtenham conhecimentos técnicos para desenvolverem seus trabalhos ou para encaminharem seus questionamentos a áreas específicas para o devido esclarecimento (OLIVEIRA, 2004). Por fim, detalha que a elaboração de emendas e as tentativas de designação de relator para o projeto são as principais estratégias utilizadas (OLIVEIRA, 2004).

Essas estratégias corroboram com um trecho de um estudo do Instituto Tricontinental (2023), que argumenta que a assessoria do Exército possui uma estrutura organizativa e normativa mais voltada ao intervencionismo político do que as assessorias das outras forças armadas, confirmando a tese de que essa é, de fato, uma grande expositora de ideias e preparada para a defesa ativa de interesses da Força.

Concluída a explanação acerca dos métodos utilizados pela Assessoria, será abordada a questão do orçamento federal, tema de extrema relevância para a Força, pois uma das principais atividades da A4 é justamente a defesa do orçamento da instituição durante o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (OLIVEIRA, 2021; SILVA, 2019).

Utilizando o artifício da defesa de interesses, a Assessoria desenvolve um papel fundamental para a captação de emendas parlamentares, destacando-se as emendas individuais da Comissão Mista de Orçamento (ONO, 2016), que representam uma fonte adicional de orçamento para a instituição. No quadro a seguir, há um levantamento realizado por Oliveira (2021) referente à captação de emendas.

Tabela 1 - Histórico de emendas parlamentares destinadas ao Exército Brasileiro (2010 - 2021)

		Gabinete do Comandante do Exército Assessoria Parlamentar - A4 Subassessoria de Orçamento												
Histórico de Emendas Parlamentares (2010 – 2021)														
Tipo de Emenda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média	
Bancada	40.659.846	39.231.037	24.000.000	20.000.000	107.136.890	171.032.182	72.841.391	15.100.985	6.271.379	7.431.424	34.897.393	11.720.127	45.869.221	
Comissões	21.652.120	5.707.179	110.260.348	75.000.000	187.000.000	203.000.000	14.617.330	123.172.089	100.200.000	42.000.000	28.312.143	-	82.811.019	
Individuais	19.612.120	19.585.800	27.390.000	26.433.000	27.322.000	20.272.600	14.881.827	15.450.307	13.239.730	13.210.000	31.559.404	15.367.100	20.360.324	
MD (Profesp/Sd-Cidadão)	-	-	930.000	-	-	200.000	1.871.217	2.350.000	750.000	4.731.161	2.250.000	1.811.733	1.861.763	
Total (R\$)	81.924.086	64.524.016	162.580.348	121.433.000	321.458.890	394.504.782	104.211.765	156.073.381	120.461.109	67.372.585	97.018.940	28.898.960	143.371.821	

Fonte: OLIVEIRA, 2021, p.27; o autor utilizou como fontes relatórios internos da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Exército

A tabela referida acima é importante para entender a magnitude do trabalho realizado pela A4 no contexto econômico orçamentário, visto que, somente nos anos observados pelo presente estudo, as emendas destinadas ao Exército representam mais de meio bilhão de reais (OLIVEIRA, 2021). Outro argumento que reforça esse ponto é o grau de importância atribuído à questão do orçamento, dado que este campo poderia estar sob a alçada de qualquer outra subchefia, mas no caso do Exército, possui uma própria.

Uma parte fundamental ao se falar da atuação de uma assessoria parlamentar está na relação com os *stakeholders*, ou seja, os atores impactados ou interessados na atuação do órgão. Em sua obra, Britto Neto (2019) traz uma lista de atores comprovadamente relacionados aos órgãos representativos da alta administração do Exército Brasileiro, com a A4 inclusa. Nessa lista, há a correlação entre a assessoria parlamentar do Exército e uma gama de instituições, sendo 8 do Poder Executivo, 2 do Poder Legislativo, 4 do Poder Judiciário, 1 independente e 3 internacionais (BRITTO NETO, 2019), o que revela uma ampla rede de contatos entre as instituições. No entanto, o motivo e a natureza das relações apontadas são relatados de forma superficial pelo autor, que escreve: “*Há grande diversidade nos relacionamentos instituídos com stakeholders de características diversas, se relacionando de forma caótica.*” (BRITTO NETO, 2019, p. 6). O estudo não desenvolve uma análise aprofundada do tema, mas demonstra que a assessoria desempenha um papel voltado aos interesses do Exército não somente no Poder Legislativo, mas também em outras áreas, como, por exemplo, embaixadas estrangeiras (BRITTO NETO, 2019).

Além da atuação observada, a assessoria e seus membros representam uma função democrática de extrema relevância, pois, segundo a argumentação de Ono (2016):

Dada a falta de debates técnicos aprofundados no Parlamento sobre as Forças Armadas, falta aos seus agentes expertise para tratar sobre essas temáticas. Nesse contexto, a figura do assessor parlamentar militar é muito importante para fornecer preciosas informações aos parlamentares, os tomadores de decisão nesse âmbito. (HERNÁNDEZ, 2008 apud ONO, 2016, p. 72)

Em relação à falta de debates sobre o tema, Madruga (2015) argumenta que ocorre pelo desinteresse dos políticos pelo assunto de defesa nacional e adiciona a seguinte citação de Rizzo de Oliveira (apud MADRUGA, 2015, p. 1): “*Os militares não dão votos.*”. A partir dessa afirmação, fundamenta-se a necessidade de atuação da assessoria no sentido de propagar informações especializadas sobre o tema de defesa nacional.

Para concluir o tema da assessoria parlamentar do Exército, observa-se, pelos conteúdos apresentados, que ela é, até o momento, semelhante às assessorias de pastas civis. Resguardadas as devidas temáticas, o principal diferencial da entidade militar é sua composição extraordinária, pois está ligada a todo um sistema nacional de assessoramento parlamentar (BRASIL, 2016).

6. CONCLUSÃO

Para a finalização desta obra, é essencial integrar o entendimento sobre as funções da Assessoria Parlamentar do Exército e a bibliografia disponível sobre o tema. O referencial teórico revela pontos que podem gerar desentendimento sobre a atuação da entidade, levando à crença de que desempenham atribuições não ordinárias.

Alguns desses pontos estão relacionados à sua estrutura. Por exemplo, a assessoria se diferencia dos demais órgãos estatais por gerir um sistema de assessoramento parlamentar a nível nacional e subnacional, com pouco conhecimento sobre o perfil dos componentes das estruturas regionalizadas (TRICONTINENTAL, 2023). Outro argumento se baseia na condição de que a assessoria não é subordinada ao Ministério da Defesa, sendo a Aspar do Ministério composta por 13 assessores, enquanto o sistema de assessoramento do Exército conta com mais de 100 lobistas (TRICONTINENTAL, 2023). Isso revela uma suposição de atuação diferenciada em relação ao Ministério, apesar das semelhanças nas pautas abordadas. Flandes (2003) também destaca um problema de legitimidade democrática, oriundo da falta de uma representação única e geral entre as assessorias das instituições.

O contexto político é igualmente relevante. Durante o governo de Jair Bolsonaro, houve um aumento significativo de militares em cargos no governo federal. Um estudo do Tribunal de Contas da União, apresentado em uma nota técnica elaborada por Schmidt (2022), revelou que a quantidade desses indivíduos em cargos de confiança na Administração Pública Federal aumentou em 3.200 pessoas, representando um crescimento de 102,22% entre 2016 e 2020.

Outro ponto importante é a dificuldade em avaliar o trabalho da assessoria com base na tramitação de leis (ONO, 2016), o que pode influir na opinião pública sobre o órgão. Esse problema não está necessariamente relacionado com o órgão em si, mas com a própria atividade de *lobby*, devido à sua estigmatização de marginalidade (OLIVEIRA, 2004).

Apesar das questões elencadas acima, não foram encontradas evidências que sustentem uma hipótese contrária na bibliografia ou em notícias. Assim, conclui-se que a ação política da Assessoria Parlamentar do Exército Brasileiro entre 2016 e 2023 se caracterizou como um órgão de relacionamento institucional convencional. Ou seja, utilizou métodos conhecidos para manter o contato com parlamentares do Poder Legislativo nacional, assim como com outras instituições interessadas ou *stakeholders*.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, N. **Cultura, Poder e Democracia: O Lobby das Indústrias Criativas sobre Políticas de Direitos Autorais no Brasil**. 2019. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BRASIL. Comando da 6º Região Militar. **Assessoria Parlamentar do Comandante da 6ª Região Militar**. Disponível em: <https://6rm.eb.mil.br/index.php/assessoria-parlamentar#:~:text=O%20Sistema%20de%20Assessoramento%20Parlamentar%20foi%20criado%20para%20atingir%20as,liga%C3%A7%C3%A3o%20com%20parlamentares%20em%20suas>. Acesso em: 15/03/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Requerimento CN nº1 de 2023**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9341267&ts=1702063773010&disposition=inline>. Acesso em: 06/06/2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria no 996-Cmt Ex, de 15 de agosto de 2016**. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2016. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/01_gerais/port_n_996_cmdo_eb_15ago2016.html. Acesso em: 05/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972**. Dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 1972. Seção 1, p. 10693.

BRITTO NETO, J. **As Relações Institucionais no Exército Brasileiro**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Informativo Estratégico, [S.l.], n. 10, p. 1-31, mar. 2019. ISSN 2525-7102. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExIE/article/view/2149>. Acesso em: 15/03/24.

CASTRO, Celso. **General Villas Bôas, Conversa com o Comandante**. Editora FGV, 2021.

COSTA, A. **O lobby militar e as relações civis-militares durante a Assembleia Nacional Constituinte**. 1998. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

COSTA, L. **Análise comparada das estratégias organizativas dos lobbies no processo constituinte de 1987-88**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 112, p. 283-316, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-283316/112>. Acesso em: 14/02/2024.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Organograma da Assessoria Parlamentar. Acesso em: 15/06/2024.

FEITOSA, C.; OLIVEIRA, T. **Exército escala general para assessoria no Congresso após hiato de 19 anos**. Folha de São Paulo, 17 de abril de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/04/exercito-escala-general-para-assessoria-no-congresso-apos-hiato-de-19-anos.shtml>. Acesso em: 06/06/2024.

FLEMES, D. **Militares e Parlamento na América Latina: Uma reflexão crítica sobre a função de controle das Comissões de Defesa brasileiras**. 2003.

MANCUSO, W; GOZETTO, A. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?**. *Organicom*, São Paulo, Brasil, v. 8, n. 14, p. 118–128, 2011. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139088. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 16/02/2024.

MADRUGA, F. **O Congresso Nacional, as relações civis militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)**. 2015. 103f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro. 2015.

MARTINS, J. **Assessoria parlamentar da Polícia Militar: análise de sua atuação institucional dentro do Congresso Nacional**. 2008. 72 f. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, como requisito para obtenção do título de Especialista em Ciência Política. Orientadora: Prof.^a Ilana Trombka. Brasília, DF.

OLIVEIRA, A. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil**. 2005. Disponível em <www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf>. Acesso em: 13/02/2024.

OLIVEIRA, M. P. **O papel da Assessoria Parlamentar em prol dos Programas Estratégicos do Exército no âmbito do Congresso Nacional**. Orientador: Fernando Luiz Velasco Gomes. 2021. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro/RJ, 2021.

ONO, R. **O Executivo e o Legislativo na Defesa Nacional**. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SANTOS, A. **Lobby do executivo: como funcionam as assessorias parlamentares dos ministérios nos processos decisórios no Congresso Nacional**. 2016. Monografia (Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SANTOS, L. **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. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SCHMIDT, F. **Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal**. 1º Edição. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

SILVA, E. **A obtenção de recursos orçamentários em tratativas externas ao Exército Brasileiro**. 2019. 40 f.: il. ; 30 cm. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

TAGLIALEGNA, G.; CARVALHO, P.. **Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança**. Brasília, DF, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92455>. Acesso em: 08/05/2024.

TEODORO, P. **General Tomás Paiva aciona líderes da CPMI para blindar Exército e generais**. Revista Fórum, 28 ago. 2023. Disponível em:

<https://revistaforum.com.br/politica/2023/8/28/general-tomas-paiva-aciona-lideres-da-cpmi-para-blindar-exercito-generais-143073.html>. Acesso em: 06/06/2024.

TRICONTINENTAL. **O lobby dos militares no Legislativo**. Boletim Especial nº1/2023. Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. Mai 2023.