

MOZART JUNQUEIRA RIBEIRO

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA MARINHA DO BRASIL:

gestão estratégica alinhada à Política Naval, uma “Visão de Futuro”

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Cel. Eng. R/1 Osvaldo Albuquerque Fonseca.

Rio de Janeiro

2020

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

MOZART JUNQUEIRA RIBEIRO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R484r Ribeiro, Mozart Junqueira

Relações Institucionais na Marinha do Brasil: gestão estratégica alinhada à Política Naval, uma “Visão de Futuro” / Mozart Junqueira Ribeiro. - Rio de Janeiro: ESG, 2020.

80 f.

Orientador: Cel Eng. (R1) Osvaldo Albuquerque Fonseca.

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2020.

1. Política Naval. 2. Relações institucionais. 3. Marinha do Brasil. 4. Gestão estratégica – Brasil. 5. Tomada de decisão. I. Título.

CDD – 355.031

À Marinha do Brasil, invicta Esquadra do
Almirante Tamandaré, vocacionada à
permanente defesa da Pátria e da
Amazônia Azul®.

AGRADECIMENTO

À minha esposa Monalisa; não seria possível vencer este desafio não fossem o seu amor e a sua compaixão irrestrita, esteio indispensável em prol do equilíbrio de minhas ações. Assumo-me como réu confesso dos transtornos das minhas ausências, impostas pelo cumprimento do dever. Justifico, singelamente, com o meu amor eterno, abençoado e incondicional.

Ao Cel. Eng. R/1 Osvaldo Albuquerque Fonseca, meu dileto orientador, pelas correções de rumos, conselhos, incentivos e orientações, sempre completas e suficientes, que me possibilitaram desenvolver essa pesquisa de maneira objetiva e segura.

Ao Corpo Permanente da ESG, pelos ensinamentos; porque “nesta Casa estuda-se o destino do Brasil”.

Aos amigos e estagiários da Turma ANTÁRTICA: Novos Horizontes, a melhor Turma do CAEPE de Todos os Tempos.

Ao Porta-Helicópteros Multipropósito ATLÂNTICO, minha próxima missão, a qual dedicarei meus conhecimentos e esforços diuturnamente.

A Deus, timoneiro de minhas ações.

O homem é naturalmente um
animal político.

Aristóteles

RESUMO

A Marinha do Brasil necessita desenvolver relacionamento institucional com os órgãos do sistema federativo dos Poderes da República e com entidades privadas, a fim de alcançar o atendimento aos seus Objetivos Estratégicos. Porém, as Relações Institucionais da Marinha foram reestruturadas sem a realização de estudos visando o seu adequado delineamento. O trabalho apresenta como abordagem uma análise da adequabilidade da estrutura da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha do Brasil e da pertinência de implementação de um Sistema de Relações Institucionais, planejado conforme parâmetros de gestão estratégica e alinhados a Política Naval e a Visão de Futuro da Marinha. Formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Em face dos Objetivos estabelecidos pela Política Naval para a Marinha do Brasil, quais elementos de estrutura organizacional devem ser considerados para aprimorar a gestão de Relações Institucionais da Marinha, considerando a sua Visão de Futuro para o período de 2020 a 2039? A metodologia propõe técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, com o objetivo de delinear marcos teórico-conceituais. Inicialmente, este trabalho será conduzido por um estudo do ambiente externo, onde será analisada a importância da participação da Marinha do Brasil, atuando como um Grupo de Pressão e utilizando-se do poder do *lobby* e *network* no Processo de Tomada de Decisão Política, bem como, serão identificadas modelagens do campo da estratégia empresarial e da Escola Superior de Guerra aplicáveis à atuação e estruturação estratégica de uma Assessoria de Relações Institucionais. Adicionalmente, em uma abordagem do campo interno, serão apontados os principais e atuais aspectos da estrutura das Relações Institucionais na Marinha, onde será possível identificar os elementos de estrutura organizacional que devem ser considerados para aprimorar os trabalhos da Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais, a fim de contribuir para os Objetivos estabelecidos pela Política Naval e a sua Visão de Futuro, para o período citado. As considerações finais evidenciam a importância de um Sistema de Assessoramento de Relações Institucionais e Parlamentar, que conte com uma estrutura de reconhecida eficiência no trato dos assuntos legislativos, executivos e judiciários, prestando assessoramento ao Comandante da Marinha e a Alta Administração Naval, tornando efetivo o acompanhamento das demandas da Marinha. As Relações Institucionais da Marinha deverão contar com uma estrutura adequada, equilibrada e eficiente, baseada nos Objetivos Navais estabelecidos pela Política Naval, capacitada a difundir a Mentalidade Marítima e a pertinência de se manter o Poder Naval compatível com as aspirações nacionais e, assim, promover políticas que consolidem os Programas e Projetos Estratégicos da Marinha, que contribuirão com a Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional.

Palavras-chave: Política Naval. Relações institucionais. Marinha do Brasil. Gestão estratégica – Brasil. Tomada de decisão.

ABSTRACT

The Brazilian Navy needs to develop an institutional relationship with Republic federal system and with private entities, to achieve the fulfillment of its Strategic Objectives. However, the Brazilian Navy Institutional Relations were restructured without carrying out studies aiming at its adequate design. The presents monograph approach an analysis of the adequacy of the structure of the Institutional Relations Advisory of the Brazilian Navy and the pertinence of implementing an Institutional Relations System, planned according to strategic management parameters and aligned with the Naval Policy and the Navy Future Vision. The following research problem was formulated: In view of the Objectives established by the Brazilian Naval Policy, which elements of organizational structure should be considered to improve the management of Brazilian Navy Institutional Relations, considering its Future Vision for the period from 2020 to 2039? The methodology proposes bibliographic, documentary and legislation research techniques, to outline theoretical and conceptual frameworks. Initially, this work will be conducted by a study of the external environment, where the importance of the participation of the Brazilian Navy will be analyzed, acting as a Pressure Group and using the power of the lobby and network in the Political Decision-Making Process, as well as how, modeling of the field of business strategy and the Escola Superior de Guerra applicable to the performance and strategic structuring of an Institutional Relations Advisory will be identified. Additionally, in an internal field approach, the main and current aspects of the structure of Navy's Institutional Relations will be pointed out, where it will be possible to identify the elements of organizational structure that should be considered to improve the Navy's Parliamentary and Institutional Relations Advisory, in order to contribute to the Objectives established by the Naval Policy and its Future Vision, for the mentioned period. Final considerations show the importance of an Parliamentary and Institutional Relations Advisory System, which has a structure of recognized efficiency in dealing with legislative, executive and judicial matters, providing advice to the Navy Commander and the Naval Senior Administration, making effective the monitoring the demands of the Navy. The Navy's Institutional Relations must have an adequate, balanced and efficient structure, based on the Naval Objectives established by the Naval Policy, capable of spreading the Maritime Mentality and the pertinence of keeping the Naval Power compatible with national aspirations and, thus, promoting policies that consolidate the Navy's Strategic Programs and Projects, which will contribute to Defense, Security and National Development.

Keywords: *Naval Policy. Institutional Relations. Brazilian Navy. Strategic Management – Brazil. Decision Making Process.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Proposta de campo de atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha adaptado ao Modelo Poliárquico de Dahl.....	21
Figura 2 -	5Ps da Estratégia adaptados às Relações Institucionais da MB.....	36
Figura 3 -	3 Níveis de Estratégia adaptados às Relações Institucionais da MB.....	38
Figura 4 -	Estrutura Organizacional da Assessoria de Relações Institucionais da MB, vigente no período de 2014 a 2019.....	43
Figura 5 -	Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica.....	50
Figura 6 -	APÊNDICE A – Proposta de Estrutura Organizacional para a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da MB.....	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ESTRATÉGICAS	15
2.1	Grupos de Pressão, Modelos Representativos e Escolha Pública.....	15
2.2	O Poder do <i>Lobby</i> e <i>Networking</i> no Processo de Tomada de Decisão....	24
2.3	Gestão Estratégica das Relações Institucionais.....	32
3	SISTEMA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E POLÍTICA NAVAL	41
3.1	Diagnóstico das Relações Institucionais na MB entre 2014 e 2019.....	42
3.2	Legislativo: atuação nas Casas do Povo e dos Estados.....	44
3.3	Executivo: relações com o Planalto, Esplanada e Sistema Federativo....	47
3.4	Judiciário: pioneirismo das relações em terra incógnita.....	50
3.5	Orçamento: Assessoria exclusiva como ativo relacional político.....	52
3.6	Análise Legislativa: quebra de paradigmas do tradicional <i>modus operandi</i>	54
3.6.1	Capacitação, Inovação, Ética e <i>Compliance</i>	56
3.6.2	Avaliação de Desempenho: Programa Netuno aliado ao BSC.....	60
3.7	Posição Hierárquica na Estrutura Organizacional da MB, Diretrizes e Chefia.....	62
3.8	Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da Marinha: Objetivos estabelecidos pela Política Naval e a Visão de Futuro da MB..	66
4	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	77
	APÊNDICE A – Proposta de Estrutura Organizacional para a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da MB	80

1. INTRODUÇÃO

A Marinha do Brasil (MB) é uma instituição de Estado, que goza de alta confiabilidade na sociedade brasileira e necessita desenvolver relacionamento institucional. Especialmente, o Comandante da Marinha e a Alta Administração Naval, como os Órgãos de Direção Geral, Setoriais e Distritos Navais, carecem de estabelecer relações com diversos órgãos nos níveis federal, estadual e municipal dos setores públicos dos três Poderes da República, e com entidades privadas, a fim de alcançar o atendimento aos seus Objetivos Estratégicos e consolidar a Política Naval¹ e a Visão de Futuro² da MB.

As Relações Institucionais (RI) da Marinha foram reestruturadas, empiricamente após 2014, com a inclusão da Assessoria junto ao Executivo. Mais recentemente, em 2019, foram incorporadas atribuições para relacionamento junto ao Judiciário, sem a realização de estudos, que considerassem teorias políticas e de Relações Institucionais ou processos para delinear suas capacidades e estruturas adequadamente sistematizadas, necessárias para esse tipo de atividade, a fim de maximizar a atuação da MB.

Avulta-se de importância trazer luz ao problema exposto e definir, em face dos objetivos estabelecidos pela Política Naval para a Marinha do Brasil, quais elementos de estrutura organizacional devem ser considerados para aprimorar a gestão de Relações Institucionais da Marinha, considerando a sua Visão de Futuro para o período de 2020 a 2039.

A Metodologia do estudo das Relações Institucionais da Marinha propõe técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, com o objetivo de delinear os marcos teórico-conceituais necessários, e está limitada ao período de 2014 a 2019. Não serão consideradas alterações progressas, tendo em vista que a sua atuação se caracterizava somente como uma Assessoria Parlamentar, com atribuições e estrutura bem definidas e limitadas para o atendimento de atividades junto a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

¹ **Política Naval** - documento editado em 2019 pelo Comando da Marinha, que tem o “propósito de estabelecer os Objetivos Navais, que devem ser alcançados pela MB, orienta seu planejamento estratégico, sendo formulada em um ambiente onde estão presentes fatores que, ao influenciar sua concepção, serão determinantes para uma coerência com a realidade.” (BRASIL, 2019, p. 3).

² **Visão de Futuro** “é a expressão que traduz a situação futura desejada para a Marinha. É estabelecida sobre os fins da Instituição e corresponde à direção suprema que a organização busca alcançar. É decorrente da imagem que a organização tem de si mesma e de seu futuro.” (BRASIL, 2019, p. 44).

Anteriormente a 2014, não era aplicado, formalmente, na Marinha do Brasil, o conceito de Relações Institucionais, o que somente foi possível após a incorporação da Assessoria junto ao Executivo, que acumula, informalmente, as atribuições de relacionamento junto ao Judiciário.

Dessa forma, esta monografia visa alcançar como objetivo final analisar a adequabilidade da estrutura organizacional para a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, a fim de contribuir para os objetivos estabelecidos pela Política Naval e a Visão de Futuro da MB.

Em que pese o alto grau de credibilidade da Marinha do Brasil, perante a sociedade, verifica-se “carência de regularidade orçamentária-financeira para a consecução de seus Programas Estratégicos, que possibilitem manter a Força adequadamente motivada, preparada e equipada, a fim de capacitá-la a cumprir sua missão constitucional e prover a adequada capacidade de dissuasão” (BRASIL, 2019, p. 20), conforme preconizado nos pressupostos básicos da Política Naval.

Cabe à Marinha do Brasil o emprego do Poder Naval, de acordo com os objetivos e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Defesa (PND)³ e na Estratégia Nacional de Defesa (END)⁴, documentos de alto nível que condicionam o preparo e o emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 2019, p. 8).

O trabalho proposto mostra-se relevante, em face de buscar incrementar a participação da Marinha do Brasil nos processos de decisão política, capacitando-a a defender seus interesses de forma mais eficiente, objetiva e abrangente, bem como mantê-la atenta aos impactos econômicos, sociais e institucionais das decisões políticas em andamento, orientadas à busca de mais influência política e social da MB junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades privadas e a toda a sociedade brasileira.

“A conscientização da sociedade brasileira sobre a importância dos assuntos de defesa é uma oportunidade a ser explorada” (BRASIL, 2020). Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa, aponta para a busca de um envolvimento mais

³ BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020. Em apreciação no Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view. Acesso em: 18 ago.2020.

⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020. Em apreciação no Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view. Acesso em: 18 ago.2020.

significativo da população com o tema. Torna-se importante fomentar a Mentalidade Marítima junto aos Poderes Constitucionais da República, incutindo nos mais altos escalões decisórios do Estado a necessidade de identificar no Mar a sua relevância e potencialidades para o Desenvolvimento Nacional.

Com base em teorias políticas, conceitos difundidos por *Think Tanks* nacionais, autores de Relações Institucionais e ensinamentos *esguianos*⁵, este trabalho será conduzido, por uma análise dos ambientes externo e interno em dois capítulos, primordiais para o alcance do objetivo final apresentando.

O segundo capítulo possui como meta, no ambiente externo, analisar a importância da participação da Marinha do Brasil, atuando como um Grupo de Pressão, no Processo de Tomada de Decisão Política junto aos *stakeholders*, bem como identificar os principais conceitos, modelagens e ferramentas do campo da Estratégia Empresarial e preceitos da Metodologia de Planejamento Estratégico da Escola Superior de Guerra (MPE/ESG), aplicáveis à atuação e estruturação de uma Assessoria de Relações Institucionais.

Como exemplo da importância estratégica das Relações Institucionais, e aproveitando-se dos métodos que Rodrigo Navarro aplica para empresas, adaptando conceitos, modelagens e ferramentas do campo da Estratégia Empresarial, pode-se extrapolar esse pensamento, aplicando-os a Marinha do Brasil. Navarro afirma: “A área de Relações Governamentais [Institucionais] tem sido reconhecida como de alta importância estratégica” (NAVARRO, 2015, p. 13), onde deve ser explorado o Pensamento e Planejamento Estratégico em Relações Institucionais.

O terceiro capítulo, em uma abordagem estritamente do campo interno, terá o propósito de apontar os principais e atuais aspectos da estrutura das Relações Institucionais na Marinha, sob a forma de diagnóstico, e analisar, com base nos referenciais teóricos citados, qual a estrutura adequada para a Assessoria de Relações Institucionais da MB e suas ramificações, especificamente, a necessidade de divisões que sistematizem as atividades junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

⁵ Corpo doutrinário desenvolvido pela Escola Superior de Guerra, Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa integrante da estrutura do Ministério da Defesa, que forma a base para a formulação de políticas e estratégias que podem ser aplicadas nos campos do desenvolvimento, da segurança e da defesa nacionais.

Em atenção a importância da regularidade orçamentário-financeira, comentada anteriormente, será dedicado especial estudo das Relações Institucionais junto ao Orçamento.

Outro ponto que faz jus a uma pesquisa mais detida é a função do setor de Análise Legislativa, base da estrutura de Relações Institucionais e de onde emanam estratégias para a defesa dos interesses do Poder Naval. Vislumbra-se que esta área deverá sofrer uma ampla reformulação. Além da tradicional Análise Legislativa, herança do *modus operandi* da antiga Assessoria Parlamentar da MB, será analisado se o setor deverá incorporar competências adicionais como: capacitação; disseminação de diretrizes éticas e de *compliance* para a MB, na área de Relação Institucionais; além de, em conjunto com o Centro de Inteligência da Marinha, produção de conhecimentos, centrados na exploração de *Big Data* e inovação, conforme define Galvão:

A atividade de Relações Governamentais [Institucionais], feita por pessoas ou organizações, têm sido impulsionadas pelas novas tecnologias de comunicação, que facilitam a organização dos interesses. Por essa razão [...] os interesses se organizarão em prol de seus objetivos. É preciso estar preparado para as exponencialmente crescentes demandas. (GALVÃO, 2016, p. 85).

Ainda no campo da Análise Legislativa, deverá ser analisada a pertinência de inclusão de mecanismos de avaliação de desempenho, que verifiquem por meio de indicadores, a real capacidade da MB de influenciar o processo de decisão política, utilizando-se do *Balanced Scorecard* e conceitos amplamente desenvolvidos pelo Programa Netuno. Alinhado a esse pensamento, Navarro afirma:

Organizações valorizam o que elas conseguem medir. Se a área de Relações Governamentais [Institucionais] não conseguir mensurar os resultados concretos de seus muitos esforços, tanto interna como externamente, e torná-los visíveis para os tomadores de decisão [...], uma série de problemas podem ocorrer. Esse ponto explica, o fato de muitas empresas sequer terem [...] uma estrutura otimizada, com recursos e *empowerment* necessários para o desempenho adequado [das Relações Institucionais] (NAVARRO, 2015, pp. 89).

Adicionalmente, esse capítulo terá os objetivos de avaliar a adequação da posição hierárquica da Assessoria de Relações Institucionais na Estrutura Organizacional da MB; analisar a pertinência de implementação de um Sistema, que gerencie as Relações Institucionais e estabeleça diretrizes aos Órgãos de Direção

Geral e Setoriais e Distritos Navais; e avaliar a relevância de se alterar a antiguidade da Força de Trabalho, como da Chefia e dos Assessores de Relações Institucionais, com o intuito de proporcionar o incremento da influência da Marinha junto aos Poderes da República, entidades privadas e perante a própria sociedade brasileira.

Finalizando-se o capítulo, será possível analisar a contribuição dos objetivos intermediários, estudados anteriormente, em face da Política Naval e a Visão de Futuro da MB, para o período de 2020 a 2039.

Ao longo de todo o trabalho, pretende-se consagrar a importância de um Sistema de Assessoramento de Relações Institucionais e Parlamentar, que conte com uma estrutura de reconhecida eficiência no trato dos assuntos legislativos, executivos e judiciários, prestando assessoramento ao Comandante da Marinha, Órgãos de Direção Geral e Setoriais e Distritos Navais, tornando efetivo o acompanhamento das demandas da MB.

Ao final, além de apresentar uma síntese dos capítulos, o trabalho pretende sugerir, sob forma de APÊNDICE, uma Estrutura Organizacional para as Relações Institucionais da Marinha do Brasil, com fortes bases na gestão estratégica e boas práticas, alinhada à Política Naval e a sua Visão de Futuro.

As Relações Institucionais da Marinha deverão contar com uma estrutura adequada, equilibrada e eficiente, baseada nos Objetivos Navais, estabelecidos pela Política Naval, capacitada a difundir a Mentalidade Marítima e a pertinência de se manter o Poder Naval compatível com as aspirações nacionais, e assim, promover políticas que consolidem os Programas e Projetos Estratégicos da MB, que contribuirão com a Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional.

2. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ESTRATÉGICAS

Ao iniciar a análise da adequabilidade da estrutura organizacional para a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, é necessário estabelecer referenciais teóricos que permitam abordar a importância da participação da MB, como um Grupo de Pressão, no Processo de Tomada de Decisão, bem como a relevância da sua atuação e estruturação estratégica.

Torna-se significativo realizar uma breve digressão histórica, para se entender a trajetória das Relações Institucionais no Brasil e a importância de participação no Processo de Tomada de Decisão. Galvão (2016) destaca:

A História das Relações Governamentais [Institucionais] no Brasil tem forte relação com a formação econômica do país. A compreensão do contexto histórico, econômico e político é importante para entender as razões que levaram os grupos a se organizarem em torno de interesses políticos comuns e [...] para entender por que determinados setores são tradicionalmente mais organizados e influentes [...] em políticas públicas⁶ (GALVÃO, 2016, p. 17).

2.1. Grupos de Pressão, Modelos Representativos e Escolha Pública

Conforme observado no pensamento de Eduardo Ribeiro Galvão⁷ (2016), em *Fundamentos de Relações Governamentais*; concomitantemente com a formação do Brasil em Estado Nação, os ciclos econômicos e a ascensão de classes impulsionaram a participação social no processo democrático, motivando a organização dos interesses de grupos econômicos e sociais. “A atividade foi ao longo do período se proliferando, se **constitucionalizando** e se **institucionalizando** na organização da defesa de interesses” (GALVÃO, 2016, p. 18, grifo nosso).

Confirmando a tradição de antigas práticas de Relações Institucionais no Brasil, Ney de Lima Figueiredo⁸ (2012), em *O lobby no Brasil*, afirma que a Constituinte de 1823 foi marcada pela forte atuação de grupos de pressão (FIGUEIREDO, 2012).

⁶ Segundo Galan (2012), Políticas Públicas podem ser entendidas como o “conjunto de programas e objetivos estratégicos nos níveis federal, estadual e municipal, visando o bem coletivo e o interesse público.” (GALAN, 2012, pp. 22-23).

⁷ Fundador do Pensar RelGov. Mestre em Relações Internacionais. Extensões em *Business Lobbying Training Washington*. Professor no MBA de Relações Institucionais e Governamentais (Ibmec e FGV).

⁸ Especialista em marketing político. Diretor da NF Consultoria de Comunicação e do Centro de Pesquisa Análise e Comunicação. Cofundador do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp.

Cabe definir, neste momento, os principais aspectos dos grupos de pressão, para identificar se estão coadunados com as práticas de Relações Institucionais que possam ser executadas de forma legítima pelas Forças Armadas.

Os grupos de pressão desempenham um papel importante nos sistemas políticos modernos e podem ser definidos como conjuntos organizados de indivíduos, independentes do sistema político, que compartilham interesses comuns e buscam influenciar o processo de decisão em políticas públicas. Os grupos de pressão não participam diretamente do processo eleitoral, não objetivando gerir o poder político, mas sim influenciar nas decisões (GALVÃO, 2016, p. 91).

Relatos inequívocos da participação das Forças Armadas atuando como grupo de pressão, com vistas ao Desenvolvimento Nacional, são notados por ocasião da fundação, em 1880, da primeira entidade de classe manufatureira do Brasil, a Associação Industrial, que defendia incentivos, para que o país não fosse essencialmente agrícola. Essa iniciativa “recebeu apoio dos militares, por considerarem a industrialização um pilar da sociedade” (FIGUEIREDO, 2012, p. 185).

Como fato superveniente e uma nova constatação da participação dos militares no processo de tomada de decisão política ocorreu com a extinção da República Velha (1930), onde grupos politicamente emergentes, buscavam fundar a nova república. Galvão os enumera: “industriais, a classe média e os **militares**” (GALVÃO, 2016, p. 32, grifo nosso). Esse processo levou à formação, em 1933, de uma assembleia constituinte, com o intuito de atender às aspirações desses grupos e garantir maior participação social, junto ao regime oligárquico-aristocrata.

Durante a Era Vargas, foi implantado um “novo sistema de representação de interesses: o sistema corporativista estatal” (GALVÃO, 2016, p. 33). Modelo que tornava necessária a chancela do Estado no registro e funcionamento de grupos sociais organizados, impondo controle sobre os grupos de pressão.

O cientista político estadunidense, Philippe C. Schmitter traça importante discussão acadêmica sobre sistemas nacionais de representação de interesses na obra *Stilll the century of corporatism*. De acordo com Schmitter, há dois tipos principais de sistemas nacionais de representação de interesses: o pluralismo e o corporativismo, este dividido em corporativismo de Estado e o corporativismo Societal ou Neocorporativismo (SCHMITTER, 1974).

Em face do exposto, observa-se que os grupos de pressão, ao longo da história do Brasil, multiplicaram-se e buscaram alargar seus perímetros de influência,

onde a prática de Relações Institucionais tomou força. Porém, será durante a redemocratização política, iniciada no Brasil em meados da década de 1980, que as Relações Institucionais serão impulsionadas e sofrerão uma gradual profissionalização, incrementada pelo conceito de *lobby*. Mancuso⁹ e Gozetto¹⁰ complementam afirmando que: “no país, essa tendência [*lobby*] vem sendo reforçada desde então [redemocratização]” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 38).

A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) enseja o “resultado maior da mais expressiva atividade de defesa de interesses da história do país” (GALVÃO, 2016, p. 48). Durante a sua elaboração, assistiu-se a uma grande movimentação de diversos grupos de pressão no Congresso Nacional (CN), integrantes de setores que compõem o mosaico plural, que é a sociedade brasileira, defendendo seus interesses republicanos, na denominada Constituição Cidadã.

A partir da promulgação da Carta Magna de 1988, a atuação dos grupos de pressão e a defesa de interesses ganharam uma nova perspectiva, incrementando o processo de tomada de decisão. A lei fundamental “contém valores, princípios e normas legitimando a atividade de defesa de interesses, permeiam e dirigem todo o ordenamento jurídico nacional [...] e caracteriza a sociedade brasileira como **pluralista**, admitindo a coexistência de correntes e ideologias diversas na composição da sociedade” (GALVÃO, 2016, p. 51, grifo nosso).

A CRFB/88, no inciso V do art. 1º, define como um de seus fundamentos o pluralismo político (BRASIL, 1988), porém Manoel Santos¹¹, afirma que o caso do Brasil é híbrido, pois combina práticas associadas ao corporativismo, ao mesmo tempo em que convive com um pluralismo cada vez mais acentuado (GALVÃO, 2016, Prefácio de Manoel Santos). Fato que abriu ainda mais caminho para a atuação dos grupos de pressão.

Legitimamente baseados na Constituição, os grupos de pressão desempenham papel no monitoramento do processo de tomada de decisão, promovendo a necessária transparência política, contribuindo para a equidade social, e principalmente, para o desenvolvimento do Brasil.

⁹ Wagner Pralon Mancuso - Professor Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

¹⁰ Andréa Cristina Oliveira Gozetto - Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp e Mestre em Sociologia Política pela Universidade Estadual Paulista.

¹¹ Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Professor do Departamento de Ciência Política e Coordenador do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Gilberto Galan¹², em *Relações Governamentais & Lobby*, incrementa o conceito de grupos de pressão, definindo que utilizando-se de recursos humanos e materiais, “passam a atuar de modo mais organizado junto a quem detém o poder de decisão, a divulgar mais ativamente seus objetivos ou causas, visando alcançá-los (GALAN, 2012, p. 31). Complementarmente, o pensamento *esguiano* define que:

Os valores e princípios compartilhados por uma sociedade constituem os fundamentos axiológicos que orientam o surgimento de necessidades, interesses e aspirações de toda a coletividade. Na busca de satisfazer a esses anseios, os indivíduos acabam por, de alguma forma, se organizar e agir politicamente. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020a, p. 19).

Pode-se concluir que, em face das diversas carências, principalmente orçamentário-financeiras, as Forças Armadas, especialmente a Marinha do Brasil, podem defender seus interesses de forma mais eficiente, se constituírem uma estrutura adequada para servir como interlocutora junto aos Poderes da República.

A partir desse momento, torna-se necessário aprofundar os estudos sobre os principais modelos e perspectivas teóricas de representação de interesses, a fim de que seja possível contribuir para o delineamento, ao final deste trabalho, de uma estrutura ideal de Sistema de Relações Institucionais para a Marinha do Brasil.

O primeiro modelo a ser apresentado trata do entrelaçamento entre a Teoria das Elites e a Teoria do Poder, constante da obra *A Elite do Poder*, do cientista social Charles Wright Mills. Para este autor, o elitismo clássico possui como principal característica a concentração do poder político canalizado hegemonicamente em uma minoria dominante que ocupa as cúpulas do organismo estatal; a gestão dos interesses públicos possui uma aparência democrática, porém, verdadeiramente, encontra-se monopolizada por uma elite que mantém, em suas mãos, as decisões-chave. Mills dedica sua obra a compreensão do papel do que intitula “altas rodas na América” e afirma que “dentro da sociedade americana [estadunidense], a base do poderio nacional encontra-se nos domínios econômico, político e **militar**” (MILLS, 1981, p. 14, grifo nosso). Ao longo de toda a obra, Mills trata sobre os militares e suas relações com o poder, e define que “as decisões tomadas no domínio político determinam as atividades econômicas e os programas militares” (MILLS, 1981, p. 16),

¹² Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e membro do conselho da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE). Fundador da Galan & Associates, empresa de consultoria em relações governamentais e assuntos corporativos em São Paulo.

caracterizando a estreita interdependência entre as Expressões Política e Militar do Poder Nacional de um Estado.

Outro marco teórico que necessita ser estudado é o Pluralismo, fundamento básico constante na CRFB/88. Segundo Galvão, a presença de interesses plurais, bem como a existência de diversos grupos organizados, leva a políticas públicas mais eficientes, onde “nesse ambiente plural, o papel do Estado é de mediador dos interesses organizados” (GALVÃO, 2016, p.109). Porém, como mencionado anteriormente, a Carta Magna possui um hibridismo, que abarca o corporativismo.

Entretanto, o corporativismo de Estado, nascido durante a Era Vargas, e conhecido como sistema sindical, baseado na divisão social do trabalho, deu lugar ao modelo de Corporativismo Societal ou Neocorporativismo, característico de “sistemas políticos democráticos com instituições de representação de interesses plurais e autônomas” (SCHMITTER, 1974, pp.43-94).

A abordagem do Neocorporativismo se coaduna ao modelo pluralista, pois defende ações de negociação entre Estado e a sociedade, e construção de soluções ganha-ganha. “A autonomia do Estado é mantida, mas se submete as pautas das organizações” (GALVÃO, 2016, pp. 114).

Analisados os fundamentos híbridos que integram a Constituição brasileira, passa-se ao estudo sobre o processo de participação social democrático. Eduardo Galvão, reafirmando o pensamento de Manoel Santos, destaca:

A participação social nos debates de políticas públicas é um fenômeno próprio de democracias maduras [...]. Para essa nova demanda [...], o modelo de **democracia representativa se mostra insuficiente e incapaz de satisfazer os preceitos democráticos.** (GALVÃO, 2016, p. 55, grifo nosso).

A mencionada crise na democracia representativa proporcionou a intensificação das atividades dos grupos de pressão, que passaram a influenciar o processo de tomada de decisão com mais frequência, uma vez que a defesa dos interesses é encarada como um direito fundamental. Os grupos de pressão acabam por demandar, de forma mais incisiva, os parlamentares e governantes, que, em contrapartida, desejam se manter no poder: “ganha-ganha”.

A evolução natural do sistema de representação levou ao surgimento de novos modelos democráticos, onde cada vez mais verifica-se a abertura da participação social no Processo de Tomada de Decisão.

Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, integrante da Escola de Frankfurt, conceitua na obra *Direito e Democracia*, o modelo intitulado **Democracia Deliberativa**, caracterizado pela aplicação da intermediação de interesses e articulação, como forma de participação da sociedade na regulação da vida coletiva e para o estabelecimento de políticas públicas, ou seja, “**um processo que envolve negociações e formas de argumentação**” (HABERMAS, 1997, p. 9, grifo nosso).

O modelo de Habermas pressupõe o uso de estratégias, a influência, a negociação e ações de barganha. Segundo Galvão, Habermas ilustra o seu modelo de participação social por meio de um centro que constitui o núcleo do sistema político, detentor das decisões; e uma periferia, integrada por grupos de pressão, e ligada ao núcleo por **canais institucionais**, “capazes de garantir um fluxo de comunicação que atinja o sistema político e influencie as decisões tomadas: uma **caixa de ressonância** das questões trabalhadas no sistema político” (GALVÃO, 2016, p. 62, grifo nosso).

Esse modelo mostra-se eficiente e muito presente no Poder Legislativo brasileiro; além disso, é explorado pela Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que o aplica por meio de manifestações formais, audiências públicas ou reuniões com parlamentares. Porém, essa ferramenta de participação do Processo de Tomada de Decisão deve ser empregada de forma mais maciça e frequente pela Assessoria, não somente no Legislativo, mas também junto ao Poder Executivo, e até mesmo ao Poder Judiciário, este com mais cautela. A interlocução com a Secretaria de Governo da Presidência da República e Assessorias de Relações Institucionais e Parlamentares Ministeriais torna-se de extrema importância, para alinhamento de pautas comuns com a Marinha do Brasil, e devem ser incentivadas.

Joshua Cohen e Charles Sabel estabelecem críticas ao modelo *habermasiano*, ao alegarem que este não permite um diálogo eficaz, cabendo ao indivíduo, somente o papel de influenciar decisões. Cohen e Sabel apresentam o modelo de **Poliarquia Diretamente Deliberativa**, como solução para assegurar uma participação política efetiva. O modelo baseia-se na seguinte ideia: “*In directly-deliberative polyarchy, collective decisions are made through public deliberation in arenas open to citizens who use public services, or who are otherwise regulated by public decisions*”¹³ (COHEN; SABEL, 1997, Introdução).

¹³ Na poliarquia diretamente deliberativa, as decisões coletivas são feitas por meio de deliberação pública, em arenas abertas a cidadãos, que usam serviços públicos ou que de outra forma são regulados por decisões públicas. (tradução nossa).

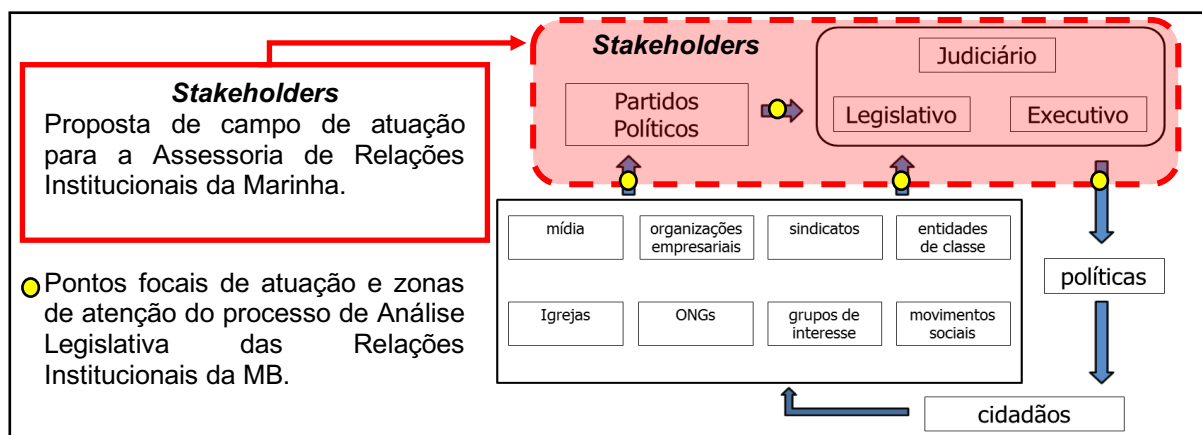
Galvão, analisando o ensaio *Directly-Deliberative Polyarchy*, de Cohen e Sabel, afirma que o “objetivo é publicizar áreas de políticas públicas mais afetas ao cotidiano social, como saúde, segurança, [aqui inclui-se: **defesa**], [...] e transferir o papel deliberativo aos agentes sociais, deixando para os agentes públicos apenas a tarefa de organizar arenas” (GALVÃO, 2016, p. 67, grifo nosso).

No ensaio, Cohen e Sabel ainda traçam paralelos entre a Poliarquia Diretamente Deliberativa e os conceitos de Robert Alan Dahl (1915 - 2014):

*Continuing to follow Dahl [...], we note that polyarchy has considerable value, both for its intrinsic fairness and instrumental success in keeping the peace and protecting certain basic rights. It is not of value simply because it establishes the conditions required for achieving some greater ideal. Furthermore, under the modern circumstances [...], **polyarchal institutions are necessary for realising fully an ideal of democracy**, however that ideal is specified.¹⁴ (COHEN; SABEL, 1997, p. 318, grifo nosso).*

Com base nos estudos realizados, onde a digressão histórica se assemelha às técnicas de identificação de *Antecedentes* constantes da Metodologia de Planejamento Estratégico *esguiana* (MPE/ESG), ilustra-se o modelo de Dahl (1956), adaptado a uma proposta de espaço de atuação para a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que será validada ao final da pesquisa e possui analogia com o estágio de definição de *Stakeholders* e Atores Sociais da MPE/ESG (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020b, p. 44):

Figura 1 – Proposta de campo de atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha adaptado ao Modelo Poliárquico de Dahl.



Fonte: (adaptado de DAHL, 1956 para a Marinha do Brasil).

¹⁴ Continuando a seguir Dahl, notamos que a poliarquia tem um valor considerável, tanto por sua justiça intrínseca, quanto por seu sucesso instrumental em manter a paz e proteger certos direitos básicos. Além disso, nas condições atuais, as instituições poliárquicas são necessárias para a realização plena de um ideal de democracia, independentemente de como esse ideal for especificado. (tradução nossa).

A fim de consolidar as conclusões sobre a importância de investir-se em uma estrutura de Relações Institucionais, adequada às necessidades da Marinha, será estudada, a seguir, a Teoria da Escolha Pública (TEP), fundada em fortes bases das ciências econômicas.

Referências teóricas apontam para a origem da Teoria da Escolha Pública no século XVIII, com o filósofo e matemático francês Marie Jean Antoine de Caritat (Marquês de Condorcet), enunciando o *Paradoxo do Voto*. Contudo, foi em meados do século XX que a teoria recebeu significativas colaborações de economistas e cientistas políticos, como Joseph Schumpeter, Duncan Black e James McGill Buchanan Jr., dentre outros de similar importância.

Segundo Galvão, a análise econômica das Relações Governamentais é uma perspectiva que propõem “compreender a interação entre os grupos de pressão e os agentes políticos no processo decisório; um estudo da política baseada em princípios econômicos, que oferece uma metodologia pragmática de compreensão da realidade [o SER do pensamento *esguiano*, e não o DEVER SER]” (GALVÃO, 2016, p. 117).

O componente central da TEP encontra-se baseado no indivíduo, onde os agentes públicos e eleitores, são “**maximizadores racionais de seus próprios interesses individuais**” (GALVÃO, 2016, p. 121, grifo nosso), diferentemente do fundamento **HOMEM** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020a), elemento essencial e central do Poder Nacional, segundo o pensamento *esguiano*.

BUCHANAN, Prêmio Nobel de Economia em 1986, argumenta: “[...] *if we want to discuss governmental decision process, we must analyze the behavior of individuals as they participate in these processes*”¹⁵ (BUCHANAN, 2000), onde o processo decisório passa por uma modelagem individual. Alguns autores, e o próprio Buchanan, traçam similaridades às ideias *hobbesianas*, quando em *Leviatã*, Thomas Hobbes (1588 – 1679) apresenta a imagem composta pelo aglomerado de indivíduos, formando o corpo estatal. Hobbes afirma: “*To describe the nature of this artificial man, I will consider first, the matter thereof, and the artificer; both which is man*”¹⁶ (HOBBS, 1952, 47, grifo nosso).

¹⁵ Se queremos discutir o processo de decisão governamental, devemos analisar o comportamento dos indivíduos, à medida que participam desses processos. (tradução nossa).

¹⁶ Para descrever a natureza desse homem artificial, considerarei primeiro a questão e o mais importante; ambos são homem [indivíduo]. (tradução nossa).

Adicionalmente, identifica-se que a Escolha Pública também possui similaridade aos conceitos de Adam Smith (1723 – 1790)¹⁷, em *A Riqueza das Nações*, ao afirmar que as pessoas são egoístas, movidas por interesses pessoais, força motriz do comportamento humano; onde a identidade natural dos interesses será convergente por meio da “**mão invisível**” (SMITH, 2017, grifo nosso).

A Teoria da Escolha Pública e a Análise Econômica das Relações Governamentais propõe entender a política como um processo de participação pela troca, em vez de participação pelo poder (GALVÃO, 2016, p. 118 - 120). Na democracia, as decisões políticas são repartidas entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, bem como entre os partidos políticos e os grupos de pressão, compostos por indivíduos, movidos por diferentes interesses. O Principal postulado da ação individual define o homem como um “maximizador de utilidades, egoísta e racional em suas escolhas - **o homo economicus**” (GALVÃO, 2016, p. 121, grifo nosso).

Em síntese, a Escolha Pública baseia-se em uma perspectiva egoísta, onde os indivíduos utilizam-se da política em proveito próprio. Pressupõe-se uma racionalidade instrumental, em que a ação política é planejada sem o reconhecimento do interesse público, complementado pela busca cega pelo voto. Nessa visão, não existe a concepção orgânica do agente “**povo**” (BOBBIO, 1985, p. 94, grifo nosso), elemento integrante do Estado, como decisor, segundo Norberto Bobbio.

Partindo-se da característica individualista da TEP e da concepção de que a democracia representativa é insuficiente, torna-se natural acreditar, que possuir uma bancada parlamentar, composta por ex-integrantes das Forças Armadas não é garantia de que dedicarão plenamente seus esforços em atenção aos assuntos de Defesa.

Ao imaginar que o sistema representativo dará conta de suprir as necessidades orçamentárias e de diversas ordens das Forças Armadas, não se considera o conceito de **Falha de Governo** da Teoria da Escolha Pública, onde “os eleitores não possuem controle sobre as decisões tomadas por seus candidatos eleitos [...]” (GALVÃO, 2016, p. 128).

¹⁷ Pai da economia moderna e importante teórico do liberalismo econômico.

Segundo Jean-François Deluchey¹⁸, a participação de grupos de pressão nas decisões tem duas características: primeiramente, esses grupos não possuem a capacidade de implementar seus próprios projetos políticos; em contrapartida, constituem-se em detentores do conhecimento técnico e econômico específico da classe que representam, o que lhes garante a capacidade de definirem e defenderem pautas específicas de interesse (DELUCHEY, 2012). O pensamento de Deluchey reforça o impositivo de a Marinha do Brasil dispor de um Sistema de Relações Institucionais exclusivo e pujante, quantitativa e qualitativamente organizado, para melhor defesa dos interesses do Poder Naval.

2.2. O Poder do *Lobby* e *Networking* no Processo de Tomada de Decisão

Em continuidade ao estudo dos referenciais teóricos que comprovarão a importância da participação da MB, como um Grupo de Pressão, e que contribuirão para a análise da adequabilidade da estrutura organizacional para as Relações Institucionais da Marinha, serão apresentados conceitos sobre *lobby* e *Networking*, que embora aparentemente contemporâneos, possuem bases bem mais antigas.

A atividade de *lobby*, ostensiva ou velada, desempenhada por grupos de pressão, possui registros a partir do “século XVII, com o objetivo de tentar influenciar decisões tomadas pelo poder público, sobretudo as relacionadas a questões legislativas, de acordo com interesses privados de alguns grupos ou setores da sociedade” (GALAN, 2012, p. 7).

Segundo Mancuso e Gozetto, *lobby* é definido como a “defesa de interesses, diante de todos os tipos de decisões que podem ser tomadas por membros do poder público” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 21). Na discussão acadêmica sobre sistemas nacionais de representação, o *lobby* é visto como a modalidade típica de aplicação em sistemas pluralistas (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 23).

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna¹⁹ analisando a obra de Schmitter, afirma que o conceito de “*lobby* é cada vez mais útil para pensar o caso do Brasil, desde a redemocratização, não obstante a permanência entre nós de organizações de

¹⁸ Professor adjunto da Universidade Federal do Pará, Coordenador do Laboratório de Análise das Políticas Públicas de Segurança e Direitos Humanos, com grupos de pesquisa registrados no CNPq.

¹⁹ Doutora em Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

inspiração corporativista, herdadas da Era Vargas” (VIANNA, 1994 apud MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 23).

Em que pese o conceito de *lobby* ter sofrido algumas deturpações de significado, ao longo do tempo, trata-se de um ato natural, e pode ser feito de forma transparente e ética, uma vez que é lícito argumentar e persuadir tomadores de decisão sobre pontos de vista, ainda mais, quando esses interesses são institucionais. O poder do *lobby* fica patente na definição de Gilberto Galan (2012, p. 25):

O conceito de *lobby* está ligado há um forte senso de persuasão, pedidos, demandas, argumentação e cobranças com o objetivo de convencer os detentores do poder (pessoas ou instituições) a fazer o que queremos [...] processo pelo qual empresas, indivíduos, grupos ou associações tentam influenciar as políticas públicas, as decisões governamentais, a legislação e a regulação.

Dessa forma, trata-se de ato em que grupos de pressão apresentam reivindicações e defendem interesses junto aos tomadores de decisão, fundamentado na CRFB/88 e desejado em sistemas democráticos. Ações lícitas, que não devem ser confundidas com tráfico de influência. No capítulo dedicado a grupos de pressão, da obra *Dicionário de Política*, encontra-se uma definição clássica para *lobby*:

Processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é, portanto, e sobretudo uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers* por meio de representantes **especializados**” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 563, grifo nosso).

Por meio do *lobby*, as Relações Institucionais da Marinha podem participar do processo de tomada de decisão, contribuindo para a elaboração de políticas públicas que atendam a interesses de Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional junto ao Congresso Nacional; mas também perante os demais Poderes da República, em que leis e normas poderão influenciar positivamente setores industriais e a sociedade.

Fazer *lobby* envolve diversas técnicas, que serão abordadas superficialmente nesse estudo, pois devido a sua complexidade demandariam uma análise à parte. Em síntese, a atividades de *lobby* pode se dar por via direta ou indireta, e esta última pode ser de base ou de topo.

O *lobby* direto tem por objetivo influenciar o processo de tomada de decisão, por meio da comunicação frontal com o agente público.

No *lobby* indireto essa comunicação ocorre pela interposição de terceiros, podendo ser de base ou *grassroots lobbying*, que consiste na mobilização de uma massa de indivíduos em prol de interesses. No caso da utilização de *grassroots lobbying* pelas Relações Institucionais da Marinha, sugere-se a exploração do emprego de listas de apoiantes, audiências públicas e até mesmo a mobilização da opinião pública, esta, em coordenação com o setor de Comunicação Social da Marinha. O *lobby* de topo, ou *grasstop lobbying*, poderá envolver a mobilização de autoridades, como Integrantes da Alta Administração Naval, Titulares dos Órgãos de Direção Geral, Setoriais, Distritos Navais e até mesmo o próprio Comandante da Marinha, não descartando-se o emprego de personalidades extra-MB.

As modalidades de *lobby* direto, bem como indireto (*grassroots* e *grasstop lobbying*), poderão ser empregadas pelas Relações Institucionais de forma conjunta e complementar, de modo a ampliar o campo de influência da Marinha do Brasil, gerando significativos resultados. Conferindo peso a essa ideia, Galvão (2016, p. 78) argumenta:

Os números da massa importam. A intensidade do topo também. Combinar as duas modalidades de *lobby* indireto, bases locais e uma rede de líderes, dentro de uma estratégia de defesa de interesses pode conferir uma grande capacidade de influência.

Cabe salientar, que a expressão *lobby*, até mesmo pela carga pejorativa assumida, mostra-se “inconveniente e insuficiente” (GALVÃO, 2016, p. 83) para conceituar a atividade. Por outra ótica, o termo *lobby* encontra correlação com conceitos de Relações Institucionais e Governamentais, expressões que não carregam a pecha depreciativa, presente no termo *lobby*.

Mancuso e Gozetto defendem o caráter mais complexo das ações de Relações Institucionais, afirmando não se restringirem somente ao *lobby*, podendo envolver outras atividades, tais como: “**análise de riscos; prospecção de tendências e cenários futuros**” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 31, grifo nosso). Identifica-se na ideia força desses autores conceitos aludidos na Metodologia de Planejamento Estratégico da ESG, evidenciando o caráter estratégico das RI.

Mancuso e Gozetto delineiam bases complexas da atividade de Relações Institucionais, que demandam uma estrutura mais robusta e profissional. Em função do estigma que atinge a prática do *lobby*, será priorizado o emprego do termo Relações Institucionais doravante, para caracterizar as ações que visam buscar

incrementar a participação da Marinha do Brasil nos processos de decisão política, capacitando-a a defender seus interesses de forma mais eficiente, objetiva e abrangente, bem como mantê-la atenta aos impactos econômicos, sociais e institucionais das decisões políticas em andamento, orientada à busca de mais influência política e social para a MB.

Possivelmente, a proposta apresentada caminha no sentido contrário ao pensamento *Huntingtoniano*, constante da obra *O Soldado e o Estado*²⁰ (1957), que prega o afastamento dos militares da política; porém, é necessário que *O Soldado Profissional*²¹, de Janowitz (1960), seja capaz de lutar em qualquer Teatro de Operações, principalmente em uma sociedade em que é patente a “carência de regularidade orçamentário-financeira para a consecução de Programas Estratégicos, que possibilitem manter a Força [MB] adequadamente motivada, preparada e equipada, a fim de capacitá-la a cumprir sua missão constitucional e prover a adequada capacidade de dissuasão” (BRASIL, 2019, p. 20).

Em que pese a CRFB/88, em seu art. 142, Capítulo II, definir claramente as atribuições das Forças Armadas; e nos incisos IV e V, incluídos pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998, estabelecer que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve” e “enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos”(BRASIL, 1988), a Carta Magna não veta o direito de defesa de interesses institucionais. Essas garantias, encontram amparo no art. 5º da Constituição, que assegura o exercício de Relações Institucionais lícitas, compatíveis com o ordenamento jurídico do estado democrático de direito, alicerçado no pluralismo político, expressos pelos direitos a “livre manifestação de pensamento” [inciso IV]; à “expressão da atividade intelectual [...], científica e de comunicação” [inciso IX]; à “liberdade de reunião” [inciso XVI]; e até mesmo de “petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos [...]” [inciso XXXIV, alínea “a”] (BRASIL, 1988), dentre outros.

É possível afirmar, que as Relações Institucionais, desempenhadas de forma lícita, integram o repertório de instrumentos à disposição da Marinha do Brasil para a promoção de seus interesses. Corroborando esse raciocínio, o Ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, em 2002, então no posto de Coronel, em seu trabalho de

²⁰ HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

²¹ JANOWITZ, Morris. **The professional soldier, a social and political portrait**. Glencoe, The Free Press, 1960.

conclusão do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército, intitulado *A Política na Nova República e o Exército Brasileiro*, afirma sobre a atuação das Assessorias Parlamentares das Forças Armadas (ASPAR), essas atuando como grupos que desempenhavam o papel de Relações Institucionais, na ocasião:

As ASPAR encontram embasamento em alguns estudos, bem como no art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em que institui que cada Ministério ou entidade [Marinha do Brasil] poderá indicar representantes visando prover informações ou opiniões quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado, cabendo a este representante fornecer subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. (SILVA, 2002).

A partir desse momento, e com vistas a obter subsídios que permitam validar a proposta de campo de atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, adaptado ao Modelo Poliárquico de Dahl, constante da figura 1, será analisado em quais setores públicos dos três Poderes da República, bem como em que níveis, e sob quais condições, é possível desempenhar, licitamente, a atividade de Relações Institucionais. Gilberto Galan argumenta: “é perfeitamente lícito qualquer pessoa, grupo, empresa, setor ou o **próprio governo** tentar influenciar decisões [...] **Onde há governo, há lobby [Relações Institucionais]**” (GALAN, 2012, p. 27, grifo nosso). Mancuso e Gozetto, de forma mais completa afirmam:

Lobby [Relações Institucionais] é um **fenômeno onipresente** na política brasileira [...] presente em cada decisão **parlamentar** ou **governamental** (e, muitas vezes, também em decisões **judiciais**) que afetam nossas políticas públicas. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, pp. 16-17, grifo nosso).

As considerações de Mancuso e Gozetto corroboram a proposta de que a Marinha do Brasil deverá dispor de uma estrutura capaz de atuar nos três Poderes da República, não somente no nível federal, mas também em todos os estratos do Poder Nacional, por meio de seus Órgãos de Direção Geral e Setoriais e Distritos Navais. Os aludidos autores oferecem testemunhos sobre a forma de atuação de diversos órgãos e empresas privadas: “seja em **nível federal, estadual ou municipal**, muitas agências da administração pública direta (por exemplo: ministérios e secretarias) ou indireta (por exemplo: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e agências reguladoras) possuem em seus organogramas seções como assessores parlamentares **[Relações Institucionais]**” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 35, grifo nosso).

Complementando o raciocínio, Mancuso e Gozetto reafirmam que “no caso brasileiro, esses tomadores de decisões encontram-se em órgãos dos **três Poderes do Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário** - tanto em âmbito nacional quanto **subnacional**” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 43, grifo nosso).

Exemplificando a necessidade de acompanhamento constante das Relações Institucionais, o trabalho de defesa dos interesses, durante o processo de tomada de decisão, requer o desdobramento de ações ao longo de uma sequência de momentos, que podem envolver órgãos de diversos poderes do Estado. Uma proposição pode ter iniciativa no Executivo, estender-se durante a sua tramitação pelas Casas do sistema bicameral do Congresso Nacional e necessitar de manifestações do Poder Judiciário, no caso de contestação de sua constitucionalidade.

O Processo de acompanhamento das proposições e temas de interesses deve contar com, além da atuação vigilante dos Assessores junto a cada Poder e Casa Legislativa, reforço e subsídio em alto nível, provido por um setor de Análise Legislativa estruturado de forma robusta e profissional. O Modelo Poliárquico de Dahl, adaptado as Relações Institucionais da Marinha, constante da figura 1, apresenta uma proposta de pontos focais de atuação e zonas de atenção do processo de análise, momentos em que esse setor deverá estar sentinela à proposições relacionadas à Missão da Marinha do Brasil ou que ofereçam impacto às suas atribuições.

Contudo, a atuação dos Assessores e do setor de Análise Legislativa vai requer acompanhamento zeloso durante todo o processo de tramitação. Mancuso e Gozetto abordam esses importantes momentos de atuação: “Em geral, o processo decisório nas diversas instâncias-alvo é composto de três etapas: a definição da agenda, a formulação de propostas referentes aos itens da agenda e a tomada de decisão. Porém, a tomada de decisão nem sempre esgota as ocasiões abertas à atuação. Decisões podem ser contestadas judicialmente, além disso, para serem executadas, as decisões de algumas instâncias-alvo precisam ser sucedidas por uma série de providências complementares, referentes às etapas de regulamentação e de implementação das decisões anteriores” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, pp. 53).

Voltando-se à questão sobre a ineficácia do sistema democrático representativo, há algumas décadas, verifica-se como **Tendência de Peso** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020b, p. 38) a ascensão de parlamentares oriundos das instituições militares estaduais, mais especificamente as Polícias Militares. Porém, a partir de 2018, foi constatado o surgimento de parlamentares

provenientes das Forças Armadas, alguns dispostos a constituir uma “Bancada Militar”, caracterizando um **Fato Portador de Futuro** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020b, p. 76) conforme preconizado na MPE/ESG. Paralelamente, como uma segunda Tendência de Peso, cresce o número de diversas autodenominadas “Associações Militares”, compostas por integrantes da Reserva Remunerada, que frequentemente realizam contundentes críticas a Projetos de Lei de interesse das Forças Armadas, comportamento que fere os pilares fundamentais da Hierarquia e Disciplina. Uma vez logrando êxito em alcançar cargo eletivo, o militar deixa de estar ao alcance da cadeia hierárquica e passa a ter garantidos diversos direitos fundamentais, dentre os quais a **oralidade** e a **imunidade parlamentar**.

Recentemente, em 2019, presenciou-se Audiência Pública na Câmara dos Deputados, em que um Sargento Policial Militar estadual, fardado, criticava veementemente o Alto Comando das Forças Armadas, em relação ao Projeto de Lei (PL) 1645/2019²². Adicionalmente, militares da reserva das Forças Armadas vem se manifestando aberta e publicamente contra decisões superiores em redes sociais.

O militar na condição de parlamentar passa a ter outros compromissos, não necessariamente relacionados a sua Força de origem: eleitores, Partido, Bancada Estadual, Coligação etc. Ainda que a presença desses militares possa trazer ganhos inquestionáveis, em termos de possibilidades para a Força, não se deve abster de ponderar os riscos à Hierarquia e Disciplina. O Ministro da Defesa, Fernando Azevedo, em 2002, alertava para essa questão:

Atualmente, muitos defendem a ideia de que as Forças Singulares deveriam investir no pessoal da Reserva para, nas eleições, montar sua bancada representativa no Congresso. No entanto, as Assessorias Parlamentares integradas por milhares da ativa são respaldadas diretamente pelos Comandantes das Forças Singulares, representando a palavra oficial das Forças sem nenhuma conotação ideológico-partidária. (SILVA, 2002).

Naquele momento, o então Coronel Fernando Azevedo antevia o que poderá ser um grande desafio institucional para as próximas gerações de líderes militares. As Assessorias de Relações Institucionais das Forças Armadas deverão assumir uma estrutura condizente com o desafio que se avulta no horizonte, pois conforme

²² Projeto de Lei que propunha alterações no Sistema de Proteção Social e na Carreira dos Militares, sancionado na Lei nº 13.954, em 16 de dezembro de 2019, pela Presidência da República.

afirmado, são as únicas a possuírem o respaldo direto de seus Comandantes de Força.

Sob uma outra ótica, “os tomadores de decisão são atores que precisam deliberar sobre muitas questões complexas, geralmente envolvidas por uma intrincada rede de interesses e sobre as quais possuem informações limitadas (MANCUSO; GOZETTO, 2018, pp. 91-92), fato que reforça a imprescindibilidade de a Marinha do Brasil dispor de estrutura de Relações Institucionais, que possa fornecer subsídios aos tomadores de decisão: parlamentares, autoridades do executivo ou magistrados, com a indispensável isenção.

Como foi visto na Teoria da Escolha Pública, e corroborado pela obra *A Lógica da Ação Coletiva*, de Mancur Olson, os indivíduos são racionais por princípio e suas decisões e ações possuem uma motivação egoísta, voltada ao atendimento de seus interesses pessoais (OLSON, 1999), e “independentemente do cargo que ocupam, é da natureza humana ter interesses específicos, inclusive relacionando-os a questões emocionais” (NAVARRO, 2015, pp. 121-122). Navarro vai além, afirmando que:

Essa característica é reforçada, em particular, no caso brasileiro, onde a cultura, maneira de agir e de se comportar socialmente influencia muito a relação profissional (NAVARRO, 2015, p. 122).

A reflexão de Navarro encontra nexos causais com os pensamentos dos polímatas Gilberto Freyre (1900-1987) e Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982), que ao estudarem as características sociológicas do Brasil, afirmam o seu aspecto patrimonialista, onde o privado prevaleceu ao público, contendo fortes traços de personalismo, culto ao individualismo e prevalência da desigualdade, em oposição a igualdade *Weberiana*.

Não se identifica que esses sejam atributos diminutivos, porém é fato que a sociedade patriarcal brasileira não vê a burocracia como a solução que salvaria o Estado e o levaria para o atingimento do Bem Comum, por meio da impessoalidade. Essas particularidades podem e devem ser exploradas, de forma lícita, pelas Relações Institucionais, empregando as virtudes do **Homem Cordial**²³ e a ética do coração, em proveito dos interesses institucionais da MB.

²³ Conceito desenvolvido pelo historiador Sérgio Buarque de Holanda em sua obra *Raízes do Brasil*. Traços que definem o caráter do brasileiro, exacerbados pela influência patriarcal do período colonial.

Deve-se, portanto, sempre estar atentos aos interesses envolvidos para que se possa idealmente compatibilizá-los visando o atingimento de objetivos comuns entre as partes (NAVARRO, 2015, p. 123).

Nesse contexto, avulta-se de importância o estabelecimento de uma rede de relacionamento, ou como contemporaneamente intitula-se *Networking* que, segundo Navarro, torna-se um dos maiores mecanismos que um profissional de Relações Institucionais possui, um verdadeiro “**ativo relacional**” (NAVARRO, 2015, pp. 127-128, grifo nosso). Nessa tônica, ***Networking*** consolida-se como o ***Primus Inter Pares*** da arte da diplomacia pública que caracteriza as Relações Institucionais.

Como conclusões deste seguimento, observa-se que em uma sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e por isso precisam se valer dos elementos de uma Assessoria de Relações Institucionais para subsidiarem suas decisões, baseadas em informações isentas, confiáveis, compostas por interlocutores com a *expertise* suficiente e oficialmente instituídos pelos Comandantes de Força.

Nesse sentido é que são necessários representantes [...] de órgãos da própria Administração. Esses indivíduos fornecem informação segundo os seus próprios interesses para influenciar as políticas (GALVÃO, 2016, p. 133).

Entende-se que melhor do que a existência de uma “Bancada das Forças Armadas” ou Parlamentares oriundos da MB, torna-se mais importante o investimento no fortalecimento da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha do Brasil, que deverá contar com uma maior e melhor quantidade e qualidade de Oficiais e Praças.

As teorias expostas visam justificar a importância de uma Assessoria de Relações Institucionais robusta, atuando como um Grupo de Pressão e utilizando-se do Poder do *Lobby* e *Networking*, alicerçados sobre fortes bases de gestão estratégica para a defesa dos interesses da Marinha do Brasil.

2.3. Gestão Estratégica das Relações Institucionais

A importância de a Marinha do Brasil dispor de uma Assessoria de Relações Institucionais, atuando como um Grupo de Pressão forte, explorando o Poder do *Lobby* e *Networking* parece patente. Porém, cabe expandir as bases conceituais para o estabelecimento da gestão estratégica das Relações Institucionais na Marinha.

Nesta sessão, serão analisadas as possibilidades de adaptação e emprego de conceitos, modelagens e ferramentas do campo da Estratégia Empresarial e ampliados alguns preceitos da Metodologia de Planejamento Estratégico da Escola Superior de Guerra (MPE/ESG), buscando-se desenvolver um Pensamento Estratégico e identificar a possibilidade de implementar a cultura de um Planejamento Estratégico nas Relações Institucionais da MB. Ao final, será abordada a importância do alinhamento a conceitos difundidos pela Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), e pelo *Think Tank* denominado Instituto de Relações Governamentais (IRelGov).

Como exemplo da relevância estratégica das Relações Institucionais, Rodrigo Navarro afirma: “a área de Relações Governamentais tem sido reconhecida como de alta importância estratégica” (NAVARRO, 2015, p. 13), onde deve ser explorado o Pensamento e Planejamento Estratégico em Relações Institucionais.

Navarro defende a ideia de que a área de Relações Institucionais, em qualquer organização, deve “desempenhar o papel de um importante **catalisador estratégico**” (NAVARRO, 2015, pp. 19, grifo nosso), em função das suas características de transversalidade de relacionamento em todos os setores internos da instituição, além da grande sinergia trocada com o ambiente externo. Esse fenômeno é claramente observado na atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB, porém existe, ainda, muito espaço para crescer e desenvolver, gerando externalidades positivas: auxiliando outras áreas da Marinha a obter resultados superiores e em menor tempo; empregando o “*network* institucional para que as mensagens-chave [Objetivos Navais] cheguem aos interlocutores [tomadores de decisão]; e visualizando ‘atalhos’ em procedimentos” (NAVARRO, 2015, pp. 19). Navarro denomina essa forma de atuação como **Estratégia Transversal**.

Cabe salientar que a gestão estratégica das Relações Institucionais visa transcender a forma reativa que, atualmente, a Marinha pratica no cenário político nacional. Ou seja, pretende-se estabelecer novos parâmetros de performance da Assessoria, para o atingimento dos Objetivos Navais constantes da Política Naval, passando-se a proceder de forma mais proativa, identificando-se ameaças e oportunidades. Em reforço a esse pensamento, Eduardo Ribeiro Galvão afirma que a gestão estratégica pode: “antecipar oportunidades alinhadas às políticas públicas, orientando ações que se alinham com o plano de governo ou proposições legislativas” (GALVÃO, 2016, p. 85).

Em toda a sua obra *Fundamentos de Relações Governamentais*, Galvão valoriza a atuação estratégica das Relações Institucionais, afirmando que as “determinantes da capacidade de influência dos grupos de pressão são importantes para análise de cenários e para a definição da estratégia de atuação da organização” (GALVÃO, 2016, p. 101).

O caráter reativo, que deve ser aprimorado nas Relações Institucionais da Marinha é abordado por Gilberto Galan, ao tratar que “com raras exceções, as empresas [instituições] geralmente fazem relações governamentais e *lobby* [Relações Institucionais] com a visão de curto prazo, focando seus esforços na solução de problemas atuais” (GALAN, 2012, p. 44). Conforme comentado, essa forma de atuação deve ser substituída por um novo proceder das Relações Institucionais.

Charles S. Mack, na obra *Business Politics and the practice of government relations* defende que as Relações Institucionais devem ser gerenciadas a longo prazo e de forma preemptiva, que intitula como “*Issues Management*” (MACK, 1997). Como regra: “quanto mais próximo está o *issue* de ganhar massa crítica e de se tornar um evento marcante, como uma lei, mais custoso e difícil será o seu gerenciamento” (GALAN, 2012, p. 48). Em síntese, quanto mais lenta for a reação da instituição para um determinado desafio, mais difícil será a sua solução.

Mack define um caminho evolutivo dos desafios: “*The Evolution of Issues: Concerns > Problems > Trends > Issues > Laws > Regulations.*” (MACK, 1997).

Importando essa ideia força para as Relações Institucionais da Marinha, a melhor forma de atuar sobre um determinado problema é buscar soluções logo no início do caminho evolutivo, onde “**o *timing* perfeito para as empresas [Instituições] neutralizarem os efeitos danosos de um *issue* é ANTES** que ele se torne politizado” (GALAN, 2012, p. 49, grifo nosso).

Quando uma instituição se predispõe a realizar Relações Institucionais, torna-se importante distinguir no campo interno, suas necessidades, que no caso da Marinha do Brasil serão representados pelos Objetivos Navais, constantes da Política Naval. Por outro lado, no campo externo, há que se definir os *issues*, que podem desencadear numa legislação ou em uma decisão governamental que impacte na MB. Galan alerta que a identificação de *issues* de forma antecipada, tratadas inicialmente como efeitos negativos, podem oferecer oportunidades “que devem ser aproveitadas se percebidas a tempo” (GALAN, 2012, p. 50). A gestão estratégica das Relações Institucionais permitirá manobrar essa dicotomia entre ameaças e oportunidades.

Nessa tônica, resta identificar metodologias que permitam reconhecer os *Issues* e que proporcionem a estruturação e o gerenciamento adequado das Relações Institucionais na MB. Explorando o emprego de conceitos, modelagens e ferramentas do campo da Estratégia Empresarial, aplicadas às Relações Institucionais, estudadas por Navarro, destaca-se, inicialmente, o modelo dos 5Ps da Estratégia, idealizado por Henry Mintzberg, na obra *O Processo da Estratégia* (Plano, Padrão, Posição, Perspectiva e *Plot*). Segundo Navarro: “o profissional de Relações Institucionais pode recorrer ao uso dos 5Ps quando estiver elaborando suas alternativas estratégicas e analisando possíveis caminhos a seguir, face aos muitos desafios que se apresentarem” (NAVARRO, 2015, p. 35).

Trazendo o conceito para o âmbito da Marinha do Brasil, inicialmente, a gestão estratégica das Relações Institucionais deve estar pautada em um detalhado **Plano**, definindo ações, diretrizes e atribuições. Porém, como alerta Navarro, a existência de um plano não impede o exercício de flexibilizações, para permitir “estarmos atentos ao surgimento de oportunidades ou riscos ‘emergentes’ ou previamente não planejados [...]. A palavra-chave é flexibilidade” (NAVARRO, 2015, p. 25). Em reforço, Navarro alerta que o planejamento por cenários, ferramenta muito conhecida no meio militar e na Marinha, pode ser de extrema utilidade. Propõe-se que o estudo de cenários obedeça a uma análise prospectiva conforme a MPE/ESG.

O segundo “P”, **Padrão**, na gestão estratégica das Relações Institucionais, pode ser definido como um “olhar para trás”, “um procedimento que se repete ao longo do tempo, conferindo consistência ao comportamento” (NAVARRO, 2015, pp. 26).

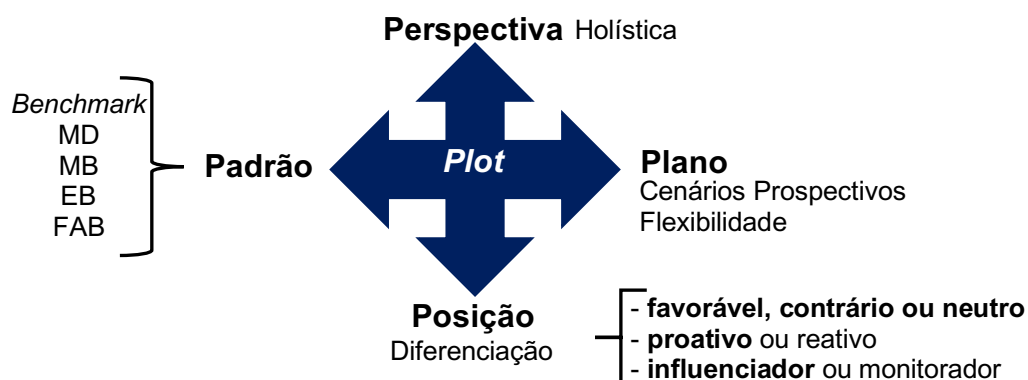
Navarro exemplifica o conceito de Padrão, afirmando que: “a matemática nos ensina que se um fator se repete diversas vezes em uma equação, podemos colocá-lo em evidência, pois facilita o processo de análise” (NAVARRO, 2015, p. 52). Em síntese, é primordial verificar o conjunto de procedimentos que obtiveram êxito ao longo da existência da Assessoria de Relações Institucionais da MB e em setores similares, intra e extra-MB. Torna-se necessário um diagnóstico detalhado da Assessoria para que sejam relacionados os padrões que serão replicados, bem como a consideração daqueles desenvolvidos pelas Assessorias de Relações Institucionais do Ministério da Defesa (MD), do Exército Brasileiro (EB) e da Força Aérea Brasileira (FAB). Navarro define que diversas situações não são inéditas e podem servir como referências e *benchmark*.

O terceiro conceito dos 5Ps da Estratégia das Relações Institucionais refere-se a um “olhar de cima”, em termos de **Perspectiva**, uma abordagem que procura mecanismos holísticos para formular estratégias (NAVARRO, 2015, p. 29). Objetiva-se aumentar o campo de visão, em um horizonte mais amplo para o *issue management*.

O conceito de **Posição** está relacionado ao posicionamento que a Marinha deve assumir perante a sociedade, que deve ser marcado pela **diferenciação** como estratégia competitiva genérica, balizado pelos seus Objetivos Navais, Missão e Visão de Futuro. Segundo Navarro, no caso das Relações Institucionais, Posição pode ser entendida pela analogia com os tipos de manifestação que a área pode adotar junto aos seus principais interlocutores (NAVARRO, 2015, pp. 30): posicionamento favorável, contrário ou neutro em relação a uma determinada proposição; aplicação de uma abordagem proativa ou reativa na forma de atuação; e adoção de um perfil influenciador ou monitorador. Com relação à Marinha, o posicionamento deverá variar conforme as indicações do setor de Análise Legislativa; porém, referente aos demais quesitos, sugere-se que, preferencialmente, adote-se **abordagens proativas e perfil influenciador**.

Finalmente, o conceito de **Plot** aduz um sentido de manobra, que segundo Navarro traz a interpretação do aspecto *maquiavélico* da Estratégia (NAVARRO, 2015, p. 32), funcionando como um estrategema que visa enfraquecer os *issues*, em um processo de barganha e uso de influência. A figura 2 apresenta uma síntese da proposta de 5Ps da Estratégia, adaptado às Relações Institucionais da MB:

Figura 2 – 5Ps da Estratégia adaptado às Relações Institucionais da MB.



Fonte: (adaptado de MINTZBERG, 2006 para a Marinha do Brasil).

Uma outra importante ferramenta de abordagem estratégica, adotada pelas empresas, diz respeito aos 3 Níveis de Estratégia na visão de Relações Institucionais. Navarro divide a estratégia em três níveis: “corporativa, competitiva e funcional” (NAVARRO, 2015, pp. 36).

A **estratégia corporativa ou institucional**, na visão de Navarro, examina toda a gama de oportunidades e busca definir “onde”, ou seja, em que setores e regiões geográficas a instituição deve atuar para obter melhores resultados (NAVARRO, 2015, pp. 36). Em face dos conceitos pesquisados, pode-se definir que a Marinha do Brasil, deverá desenvolver relacionamento institucional nos setores públicos dos três Poderes da República. Preferencialmente, o Comandante da Marinha (CM) e a Alta Administração Naval, integrada pelos Órgãos de Direção Geral (ODG) e Setoriais (ODS) deverão ater-se ao nível federal e eventualmente atuar no nível estadual; enquanto, os Distritos Navais (ComDN), preferencialmente, deverão atuar nos níveis estadual e municipal, e eventualmente no nível federal do Poder Legislativo (parlamentares). Torna-se desejável que todo o relacionamento institucional ocorra sob controle e orientação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que estabelecerá diretrizes e manterá o acompanhamento dos assuntos tratados, em perfeita sinergia e harmonia de ações, atuação similar ao conceito de **Decisor Estratégico** (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2020b, p. 15) constante da MPE/ESG.

A correta definição de uma estratégia institucional é primordial para o bom desempenho da área de Relações Institucionais, de forma a assegurar que a organização [Marinha do Brasil] esteja presente onde realmente um contato direto é importante ou para evitar que algum interlocutor-chave fique sem o tratamento adequado (NAVARRO, 2015, pp. 40).

No nível da **estratégia competitiva ou setorial**, segundo Navarro, evidencia-se como as Relações Institucionais devem se posicionar, conceito similar ao **Posição** do modelo dos 5Ps, ou seja, caracterizado pela estratégia da diferenciação.

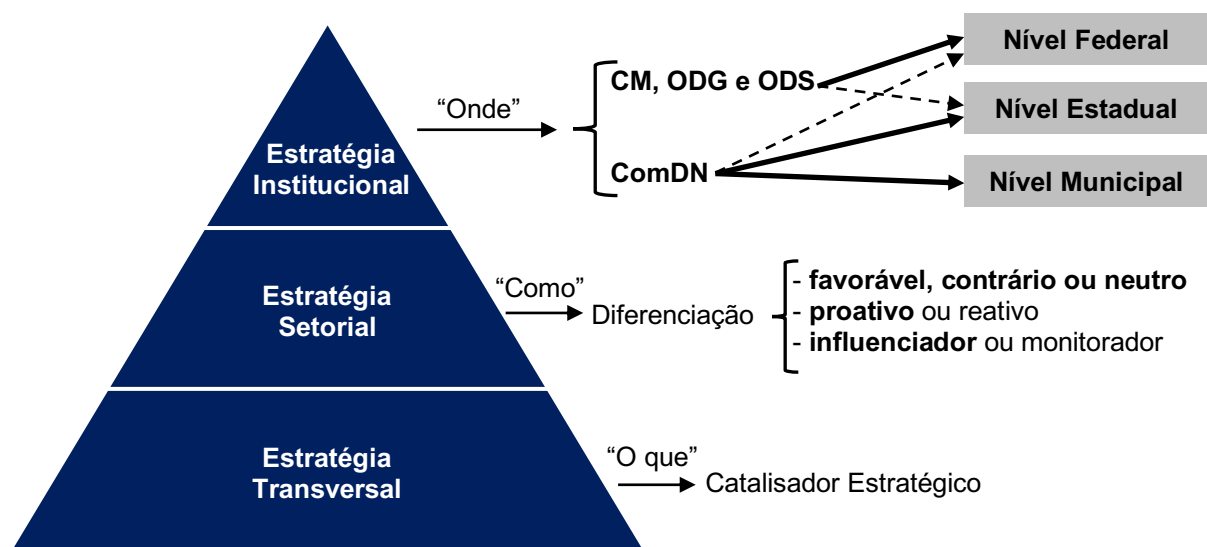
Finalmente, a **estratégia funcional ou transversal**, compreende os métodos e atividades operacionais, portanto, ligado a “o que fazer” em termos de ações operacionais, que agregam valor e apoiam os demais níveis (NAVARRO, 2015, pp. 42-43). Em que pese a estratégia funcional aproximar-se de características táticas, torna-se fundamental definir estratégias endógenas, para permitir a exploração do êxito nos demais níveis.

O objetivo da estratégia transversal é tornar as Relações Institucionais da Marinha um “catalisador estratégico, no apoio à captura proativa de oportunidades e de solução de problemas” (NAVARRO, 2015, p. 41), em virtude das características intrínsecas da atividade de influenciar e ser influenciada por todas as demais organizações da MB. Dessa forma, a Assessoria de Relações Institucionais se constituirá em um elo que, efetivamente, permeia toda a Cadeia de Geração de Valor Percebido na Marinha.

Como exemplo concreto da possibilidade de as Relações Institucionais terem a capacidade de apoiar as demais áreas da Marinha a atingirem objetivos estratégicos que dependam, de alguma forma, de um relacionamento externo, ressalta-se a recente incorporação de atribuições junto ao Judiciário, pela Assessoria junto ao Executivo. Atuando, em 2019, sem a formalização devida no Regulamento e Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha (GCM), apresentou resultados profícuos em trabalhos conjuntos com a Assessoria de Justiça e Disciplina do GCM, esta, com atribuições mais técnicas e voltada ao exercício do Direito.

A figura 3 apresenta uma síntese da proposta de 3 Níveis de Estratégia na visão de Relações Institucionais de Navarro, adaptada às Relações Institucionais da MB:

Figura 3 – 3 Níveis de Estratégia adaptados às Relações Institucionais da MB



Fonte: (adaptado de NAVARRO, 2015 para a Marinha do Brasil).

Em continuidade aos estudos das principais ferramentas da estratégia empresarial, que podem ser aplicadas às Relações Institucionais, Navarro apresenta o conceito de Cadeia de Valor Ampliada (NAVARRO, 2015, p. 61), uma adaptação do conceito de Cadeia de Valor, introduzido por Michael Porter, em 1985, que busca orientar a análise do ambiente interno (PORTER, 1985).

O modelo “ampliado” de Navarro apresenta externalidades trazidas por forças de fora do modelo original de Michael Porter, como por exemplo o Governo, capaz de influenciar o processo de tomada de decisão, contribuindo para gerar valor percebido.

Diversas ferramentas do campo da estratégia empresarial podem ser utilizadas para a análise da importância e estruturação estratégica das Relações Institucionais da Marinha. Propõe-se, a partir desse momento, uma análise holística baseada nos principais conceitos apresentados, adaptando-os à Marinha do Brasil.

Iniciando-se pelo **Pensamento Estratégico**, torna-se necessário tecer um diagnóstico da situação atual das Relações Institucionais da Marinha e traçar os objetivos estratégicos, ou seja, uma visão de futuro para as Relações Institucionais da MB. Nesse contexto, pode-se aplicar a metodologia dos 5Ps em conjunto com os 3 níveis de estratégia: institucional, setorial e transversal.

Em relação ao **Planejamento Estratégico**, faz-se necessária uma análise detalhada dos ambientes externo e interno, objeto desse estudo, e que permitirá avançar para o terceiro capítulo.

A estruturação estratégica proposta não deve prescindir do constante acompanhamento e mensuração de resultados. Porém, essa análise será melhor detalhada no capítulo seguinte, ao se abordar conceitos sobre as 4 perspectivas do *Balance Scorecard* (BSC) e a estratégia CONFORT.

Um fator que nunca deve ser relegado a segundo plano é o poder da informação, do conhecimento e da inteligência. “Vivemos na era da informação, matéria-prima para qualquer profissional, em especial aquele que atua em Relações Institucionais” (NAVARRO, 2015, p. 145).

A atividade de Relações Institucionais deve possuir intensa sinergia com o setor de Inteligência da Marinha, pois a informação devidamente depurada e otimizada transforma-se em conhecimento, ou seja, a transversalidade pode trazer significativos frutos para ambos os setores. Navarro entende as Relações Institucionais como:

[...] um grande catalisador estratégico, no sentido de buscar externamente informações, filtrá-las com as lentes corporativas pertencentes às diferentes áreas e aplicar essa inteligência gerada a favor dos interesses da empresa [Marinha do Brasil]. (NAVARRO, 2015, p. 147).

Outro ponto importante, anteriormente abordado, mas que merece destaque, é a observação de resultados exitosos recorrentes. Ao analisar casos passados, pode-se utilizar experiências que guardem semelhanças com o que se está lidando, para fomentar as discussões estratégicas iniciais acerca de uma nova situação (NAVARRO, 2015, p. 150). Assim, no próximo capítulo, será realizado um diagnóstico e análise de como encontra-se atualmente disposta a estrutura organizacional das Relações Institucionais da Marinha, suas possibilidades e limitações.

Os conceitos estratégicos abordados tornam-se relevantes para justificar a importância da estruturação e gestão estratégica das Relações Institucionais na Marinha. Conforme verificado ao longo deste capítulo, e que será explorado no capítulo seguinte, a **Metodologia de Planejamento Estratégico da Escola Superior de Guerra (MPE/ESG)** mostra-se aplicável em diversos pontos da análise, e poderá ser melhor explorada em estudos mais robustos e técnicos por meio de um processo sistêmico.

Cabe ressaltar a importância de a Assessoria manter-se atualizada e estar atenta aos principais conceitos de Relações Institucionais, emanados pela Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), entidade representativa, com interesse no debate político, criada em 2007; bem como em diretrizes emanadas pelo *Think Tank* denominado Instituto de Relações Governamentais (IRelGov), criado em 2014, com o objetivo de elevar as competências, o profissionalismo, e os padrões éticos dos profissionais de Relações Institucionais.

3. SISTEMA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E POLÍTICA NAVAL

Após analisar a importância da participação da MB como um Grupo de Pressão, no Processo de Tomada de Decisão, bem como a relevância da sua atuação e estruturação estratégica, avulta-se de significância definir quais elementos de estrutura organizacional devem ser considerados para aprimorar a gestão das Relações Institucionais da Marinha, em face dos objetivos estabelecidos pela Política Naval e a sua Visão de Futuro para o período de 2020 a 2039.

Nesse sentido, este capítulo terá o propósito de apontar os atuais e principais aspectos da estrutura das Relações Institucionais na Marinha, sob a forma de diagnóstico, e analisar qual a estrutura adequada para a Assessoria de Relações Institucionais da MB e suas ramificações, especificamente, a necessidade de divisões que sistematizem as atividades junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No tocante a regularidade orçamentário-financeira, será dedicado especial tópico às Relações Institucionais junto ao Orçamento. Outro ponto que merece atenção é a função do setor de Análise Legislativa, base da estrutura de Relações Institucionais e de onde emanam estratégias para a defesa dos interesses. Além da tradicional Análise Legislativa, herança do *modus operandi* da antiga Assessoria Parlamentar da MB, será analisado se o setor deverá incorporar competências adicionais como: capacitação; disseminação de diretrizes éticas e de *compliance* para a MB, na área de Relações Institucionais; além de produção de conhecimentos, centrados na exploração de *Big Data* e inovação. Ainda no campo da Análise Legislativa, deverá ser analisada a pertinência de inclusão de mecanismos de avaliação de desempenho, que verifiquem por meio de indicadores, a real capacidade da MB de influenciar o processo de decisão política.

Adicionalmente, esse capítulo terá a finalidade de avaliar a adequação da posição hierárquica da Assessoria de Relações Institucionais na Estrutura Organizacional da MB; analisar a pertinência de implementação de um Sistema, que gerencie as Relações Institucionais e estabeleça diretrizes aos Órgãos de Direção Geral e Setoriais, e Distritos Navais; e avaliar a relevância de se alterar a antiguidade da Força de Trabalho, como da Chefia e dos Assessores de Relações Institucionais.

Finalizando, será possível analisar a contribuição dos objetivos intermediários, estudados anteriormente, em face da Política Naval e a Visão de Futuro da MB, para o período de 2020 a 2039.

3.1. Diagnóstico das Relações Institucionais na MB entre 2014 e 2019

A estrutura organizacional da Assessoria de Relações Institucionais (GM-20), encontra-se instituída nos art. 2º, inciso II do art. 5º, e art. 14 da Portaria nº 476/MB, de 7 de outubro de 2014; subordinando-a ao Gabinete do Comandante da Marinha e estabelecendo como atribuição: “assessorar o Comandante da Marinha e o Chefe do Gabinete no relacionamento com o Congresso Nacional e com os Órgãos do Poder Executivo Federal, mantendo um canal de informações e assessoria técnica, e buscando a consecução dos interesses da Marinha” (BRASIL, 2014b).

Em que pese a GM-20 ter assumido a incumbência de relacionamento institucional junto ao Judiciário, delegada à Assessoria junto ao Executivo, essa encontra-se atuando em caráter informal desde 2019, e deslocada de posição. Outro ponto a ser observado, diz respeito a GM-20 possuir somente a atribuição de Assessorar o Comandante da Marinha e o seu Chefe de Gabinete. Acredita-se que a GM-20 possa estender suas competências para o assessoramento à Alta Administração Naval, Órgãos de Direção Geral, Setoriais e Distritos Navais, nos níveis federal, estadual e municipal, por meio do estabelecimento de um Sistema de Relações Institucionais na MB.

A Portaria nº 80/GCM, de 9 de outubro de 2014, aprova o Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha, e em seu art. 10 estabelece a Assessoria de Relações Institucionais (GM-20), “sob a direção do respectivo Assessor-Chefe, e constituída pelas: Assessoria de Análise Legislativa (GM-21); Assessoria junto ao Senado Federal (GM-22); Assessoria junto à Câmara dos Deputados (GM-23); Assessoria junto ao Executivo (GM-24); Assessoria de Orçamento (GM-25); e Secretaria de Controle e Suporte Administrativo (GM-20.1)” (BRASIL, 2014a), conforme ilustrado na figura 4.

Nota-se novamente a inexistência de uma Assessoria exclusiva ao Judiciário. Conforme abordado no capítulo anterior, Mancuso e Gozetto alertam para a necessidade do estabelecimento de relações Institucionais, inclusive com o Poder Judiciário, em face da possibilidade de contestações sobre a constitucionalidade de proposições ou matérias de outra ordem. Em síntese, a Marinha deve manter-se vigilante em todo o sistema de freios e contrapesos, *Check and Balance*, de reconhecida inspiração em Montesquieu, em *De L'Esprit des Lois* (MONTESQUIEU, 1995).

Figura 4 – Estrutura Organizacional da Assessoria de Relações Institucionais da MB, vigente no período de 2014 a 2019.



Fonte: (BRASIL, 2014a).

As Relações Institucionais caracterizam-se como uma atividade complexa que compreende diferentes linhas de atuação. Eduardo Ribeiro Galvão afirma que os agentes criam “agendas consoantes com a missão e os objetivos da organização que representam, identificando aliados e opositores e construindo soluções de consenso para apresentar às autoridades decisoras, propostas de políticas públicas” (GALVÃO, 2016, p. 85). Clive S. Thomas²⁴ complementa essa ideia, definindo que devem ser estabelecidas “estratégias e táticas que podem ser utilizadas, para lidar com tomadores de decisão no poder público, e como organizar e o coordenar os membros de um grupo para defesa de seus interesses (MANCUSO; GOZETTO, 2018, Prefácio de Clive S. Thomas p. 8). Dessa forma, há que se buscar o estabelecimento de requisitos básicos para o bom desempenho do pessoal que atua nas Relação Institucionais.

Prahalad e Hamel, apresentam importantes ensinamentos sobre o processo de formulação de estratégias empresariais, que podem ser aplicadas às Relações Institucionais da MB. Denominado *Competências Essenciais*²⁵, esses atributos constituem “portas para oportunidades futuras” (PRAHALAD; HAMEL, 1990). Ao longo das sessões seguintes serão abordadas *Competências Essenciais* e *Boas Práticas*, a fim de capacitar as Relações Institucionais a prover mais influência política e social para a MB junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades privadas e a sociedade brasileira.

²⁴ Pesquisador sênior no Instituto Foley de Política e Serviço Público, da Universidade do Estado de Washington (EUA) e consultor da empresa *Political Advocacy Strategies* (PAS).

²⁵ Conjunto de habilidades, tecnologias, *know how* (saber fazer), acumulado ao longo do tempo que permite oferecer um determinado benefício com alto valor percebido (NAVARRO, 2015, p. 69).

3.2. Legislativo: atuação nas Casas do Povo e dos Estados

Os art. 39 e 40 do Regimento Interno do GCM estabelecem que às Assessorias junto ao Senado Federal (GM-22) e à Câmara dos Deputados (GM-23) competem: “acompanhar a tramitação das proposições legislativas, buscando a consecução dos interesses da Marinha; identificar e encaminhar, para análise, as proposições de interesse; encaminhar as informações passíveis de registro no que tange ao relacionamento de Senadores e Deputados Federais com a Marinha; e coordenar e acompanhar as audiências de Senadores e Deputados Federais com o Comandante da Marinha” (BRASIL, 2014a).

Retornando-se ao conceito de **Padrão** dos 5Ps da Estratégia adaptado às Relações Institucionais da MB, ou seja, um “olhar para trás” dos procedimentos exitosos, que se repetem ao longo do tempo; e aproveitando-se da experiência do autor na área, pode-se afirmar que as Assessorias junto ao Senado Federal (GM-22) e à Câmara dos Deputados (GM-23), desempenham um respeitado trabalho perante as duas Casas Legislativas, porém, alguns aprimoramentos podem ser retirados de boas práticas, apontadas pelos principais autores da área de Relações Institucionais.

Gilberto Galan apresenta aspectos importantes para o sucesso na execução das Relações Institucionais. O primeiro trata da persuasão, característica imprescindíveis para política e relações Institucionais, principalmente se for empregado o “*lobby* direto como estratégia” (GALAN, 2012, p. 72). O segundo aspecto diz respeito ao conflito de interesses e diferentes pontos de vistas que as Relações Institucionais envolvem, proporcionando um vasto campo de atuação para a apresentação de soluções ao legislador; análises, cujo processo permitem “perpetuar o sistema democrático realmente participativo” (GALAN, 2012, p. 73).

Como um terceiro ensinamento, o assessor deve sempre entender a dimensão mais abrangente possível dos *issue* que serão objeto das Relações Institucionais. Nesse processo, nem sempre é possível obter pleno êxito em pleitos e projetos, atuando-se em um terreno que em algumas ocasiões impera o fisiologismo clientelista e a pleonexia. Muitas vezes, “ganhar tempo pode se constituir em uma estratégia vencedora ou a única possível” (GALAN, 2012, p. 75), momento em que insistir no alcance do objetivo central pode ser desastroso. Por fim, deve-se ter em mente que o grau de sucesso é relativizado em função do poder de influência dos que pleiteiam seus objetivos junto aos *decision-makers*. “Poder significa recursos

financeiros, capacidade de mobilização, nomes importantes, imagem e reputação [...], onde geralmente o êxito é proporcionado pelo conjunto desses fatores (GALAN, 2012, p. 75).

Conforme comentados nos 3 Níveis de Estratégia adaptado à MB, as Relações Institucionais junto ao Poder Legislativo podem ser feitas, em âmbito nacional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, preferencialmente pelo Comandante da Marinha (CM) e a Alta Administração Naval, integrada pelos Órgãos de Direção Geral (ODG) e Setoriais (ODS); e eventualmente, pelos Comandantes de Distritos Navais junto aos parlamentares. No nível subnacional, nas assembleias legislativas estaduais e nas câmaras municipais de vereadores, o relacionamento deve ser desenvolvido, preferencialmente, pelos Comandantes de Distritos ou Titulares de Organizações Militares mais antigas da área. Torna-se desejável que todo o relacionamento institucional ocorra sob o controle e orientação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que estabelecerá diretrizes e manterá o acompanhamento dos assuntos tratados, em perfeita sinergia e harmonia de ações.

Outro conceito estratégico que deve ser explorado pelos assessores que atuam no Legislativo, mas que também pode ser empregado pelos demais, trata da **Estratégia CONFORT**, abordada na obra de Rodrigo Navarro. Segundo Navarro, as Relações Institucionais devem explorar três características. A primeira diz respeito ao “**CON**teúdo” apresentado, que deve atender a critérios técnicos, legais e éticos. O segundo trata da “**FOR**ma” de abordagem dos interlocutores, “saber antecipadamente qual o formato adequado para cada tipo de interlocutor é tarefa fundamental para que o conteúdo, validado anteriormente, possa chegar da melhor forma e produzir efetivamente o resultado esperado” (NAVARRO, 2015, p. 111, grifo nosso). O terceiro refere-se ao “*Timing*”, ou seja, o momento da abordagem. Navarro afirma que “esse ponto é não menos importante que os demais; podemos colocar tudo a perder se acertarmos no conteúdo, apresentarmos na forma adequada, mas errarmos no *timing*” (NAVARRO, 2015, p. 112, grifo nosso).

Uma vez atentando para esses três aspectos, que são interligados, as chances de sucesso aumentam e os riscos são minimizados, ressaltando-se que um erro em qualquer dessas três esferas pode ser fatal para a iniciativa. (NAVARRO, 2015, p. 108).

Outro aspecto importante é abordado por Mancuso e Gozetto, que afirmam: “grande parte do *lobby* [Relações Institucionais] dirige-se para as Comissões, em eventos tais como audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 45), e continua quando as proposições são encaminhadas para o plenário das Casas Legislativas. Nesse estágio, os líderes do governo e dos partidos políticos de situação e de oposição tornam-se alvos importantes, para que o projeto seja repellido, alterado ou aprovado (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 46).

Considerando-se que a Câmara dos Deputados (CD) é composta por 513 parlamentares, por sua Comissão Diretora e 23 Comissões Permanentes; o Senado Federal (SF) conta com 81 parlamentares, uma Comissão Diretora e mais 11 Comissões Permanentes; além de dezenas de comissões temporárias, onde se incluem as parlamentares de inquérito (CPIs) e as mistas, formadas por deputados e senadores, conclui-se a necessidade da Assessoria de Reações Institucionais dispor de qualidade e quantidade de Assessores e praças auxiliares, capazes de atenderem as diversas demandas da Marinha. A experiência do autor, como Chefe da Assessoria de Relações Institucionais, leva a concluir que os cerca de três Oficiais atuando na Câmara dos Deputados e os dois integrantes que atuam no Senado Federal são insuficientes para o volume de assuntos que envolvem a atuação da MB no Sistema Bicameral, de dupla instância no processo de *lege ferenda*.

Outro mecanismo importante e eficaz, que deve fazer parte do repertório de ferramentas estratégicas da Marinha junto ao Legislativo, diz respeito a formação e manutenção de Frentes Parlamentares, em que pese caracterizarem-se como uma tarefa complexa e de difícil fomento. Gilberto Galan alerta que “apenas os grandes grupos de pressão possuem recursos e massa crítica para arregimentar parlamentares suficientes e capazes de exercerem influência” (GALAN, 2012, p. 64). Galan também afirma que “por vezes, uma frente se une a outra, combinando iniciativas, formando coalizões” (GALAN, 2012, p. 64). Atualmente, a Marinha do Brasil dispõe das Frentes Parlamentares Mistas em Apoio ao Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) e da Marinha Mercante (FPMMM). Vislumbra-se que a junção de esforços com as diversas outras frentes existentes do Congresso, com apelo aos espaços marítimos e a disseminação da Mentalidade Marítima, como por exemplo a Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Marítima, podem trazer benefícios para a MB.

3.3. Executivo: relações com o Planalto, Esplanada e Sistema Federativo

O art. 41 do Regimento Interno do GCM estabelece que à Assessoria junto ao Executivo (GM-24) compete: “contribuir para a consecução dos interesses da MB junto aos Órgãos do Poder Executivo Federal, em especial no que tange ao trâmite de Acordos Internacionais e de matérias a serem enviadas ao Congresso Nacional; encaminhar informações passíveis de registro, no que tange ao relacionamento de autoridades do Poder Executivo Federal com a Marinha; e coordenar e acompanhar as audiências de autoridades do Poder Executivo Federal com o Comandante da Marinha” (BRASIL, 2014a). No ano de 2019, a Assessoria junto ao Executivo recebeu atribuições, cumulativamente, de realizar Relações Institucionais junto ao Poder Judiciário, em que pese essas tarefas não terem sido formalizadas nos dispositivos regimentais do GCM. Porém esta incongruência será abordada na sessão seguinte.

A Assessoria junto ao Executivo foi incorporada à Assessoria de Relações Institucionais do GCM em 2014. Adotando-se o mesmo critério de análise da sessão anterior e retornando-se ao conceito de **Padrão** dos 5Ps da Estratégia adaptado às Relações Institucionais, pode-se afirmar que a Assessoria junto ao Executivo tem desempenhado, desde a sua implementação, crescente e imprescindível trabalho perante aos diversos órgãos que integram o Poder Executivo, em especial juntos ao Palácio do Planalto e Ministérios, porém, da mesma forma, alguns aprimoramentos podem ser retirados de boas práticas, que serão abordados a seguir.

Conforme observado, a criação em 2014 de uma Assessoria específica para o relacionamento junto ao Executivo mostrou-se uma decisão acertada, tendo em vista que o “Poder Executivo tem sido o responsável pela maior parte da produção legislativa no país” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 115), além de ser detentor das prerrogativas de sanção e veto. Gilberto Galan descreve as principais características das Relações Institucionais com o Poder Executivo:

Conjunto de objetivos, estratégias e ações para manter um diálogo contínuo, organizado, profissional, legal, transparente, ético e objetivo com o governo. Primeiro, de um lado, visando informá-lo sobre a empresa [Marinha do Brasil] e suas atividades, e de outro, dele obter informações e orientações para a condução dos seus negócios [Objetivos Navais], podendo assim, ao fazer uso das várias ferramentas, defender os seus interesses e influenciar, se for o caso, as decisões governamentais. (GALAN, 2012, p. 24).

Adicionalmente, Galan oferece indícios da necessidade da Marinha dispor de qualidade e quantidade adequada de assessores para desempenhar as atribuições junto ao Executivo: “da mesma forma que ocorre entre os parlamentares, os ocupantes dos principais cargos, ministérios, secretarias e autarquias, principalmente no nível federal, são apoiados por enorme *staff* de secretárias e assessores; contatos igualmente importantes e canais de acesso ao titular: as chamadas “pequenas autoridades”, funcionários públicos na condição de limitar o acesso aos profissionais de Relações Governamentais” (GALAN, 2012, p. 39), onde o processo decisório no Executivo, por vezes, tornar-se lento, envolvendo grande dose de paciência e tato.

Mancuso e Gozetto afirmam que as Relações Institucionais junto ao Poder Executivo “não se restringem a apenas os casos em que esse participa no processo de produção legislativa, estendendo-se entre o nível nacional e subnacional, tendo em vista as decisões administrativas que se encontram em sua competência” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 47). Ampliando-se as atribuições da Assessoria junto ao Poder Executivo, constante do Regimento Interno do GCM, que limitam a sua atuação ao nível federal, e aproveitando-se dos 3 Níveis de Estratégia, conclui-se que as RI junto ao Poder Executivo podem ser estendidas a todo o Sistema Federativo.

Constata-se que no Brasil, tanto em nível nacional quanto subnacional, o Poder Executivo desempenha um papel significativo na produção legislativa, pois o Presidente, os Governadores e os Prefeitos são autores de grande parte das proposições transformadas em normas jurídicas (GALAN, 2012, p. 46). Dessa forma, sugere-se que o relacionamento direto com o Presidente da República caiba exclusivamente ao Comandante da Marinha (CM). No tocante ao relacionamento com os Ministros de Estado, este poderá ser desempenhado pelo CM, como também pela Alta Administração Naval, integrada pelos Órgãos de Direção Geral (ODG) e Setoriais (ODS). No nível subnacional, preferencialmente, o relacionamento com os Poderes Executivos Estaduais poderá ser desempenhado pelos Comandantes de Distritos Navais locais, e eventualmente, pelo CM e a Alta Administração Naval. No nível municipal, sugere-se que o relacionamento fique limitado, preferencialmente, aos Comandantes de Distritos Navais ou Titulares de Organizações Militares mais antigas da área. Da mesma forma, afirma-se o caráter imprescindível de que todo o relacionamento institucional ocorra sob o controle e orientação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que estabelecerá diretrizes e manterá o acompanhamento dos assuntos tratados.

Entretanto, a dinâmica de atuação junto ao Executivo pode variar, comparando-se às técnicas desempenhadas junto ao Legislativo. Galan apresenta uma série de contribuições sob a forma de boas práticas que podem ser adotadas para o melhor desempenho dessa atribuição. Inicialmente destaca-se a necessidade de identificar “áreas que possam criar sinergia do tipo *ganha-ganha*, nunca ultrapassando-se os limites da ética e da transparência” (GALAN, 2012, p. 71).

Outro ponto, abordado nesta sessão, é o gerenciamento dos contatos com as chamadas “pequenas autoridades” (GALAN, 2012, p. 86), personalidades que devem ser monitoradas constantemente, sob risco de ter assuntos arquivados ou sem o devido trâmite, muitas vezes com prazos limitados. Galan aponta técnicas específicas de abordagem que variam entre *Top-down* e *bottom-up*, alertando para a necessidade de atuação sempre cautelosa.

De uma forma geral, no trato de grandes assuntos, “o quadro de funcionários do Executivo é constituído por camadas; as mais altas quase sempre são formadas por titulares nomeados por critérios políticos que, designam seus assessores e titulares, dos principais escalões, por critérios pessoais, os chamados cargos de confiança. Nas camadas inferiores, embora existam muitos nomeados, imperam os servidores de carreira que, não sofrem mudanças com a administração eleita” (GALAN, 2012, p. 87). Caso o *Networking* com a classe política esteja bem sedimentado, sugere-se uma abordagem *Top-down*, aumentando o grau de sucesso no pleito. Porém, ainda se torna prudente sondar a reação das camadas subalternas que analisarão os aspectos burocráticos, jurídicos e ritualísticos. Portanto, “mesmo se a instância inferior for capaz de resolver a questão, é recomendável envolver a autoridade maior” (GALAN, 2012, p. 88).

As interações com o Chefe do Executivo demandam considerações especiais. Galan alerta que “esse contato não necessariamente acontece no sentido de se resolver problemas ou apresentar pleitos pelo setor [...], procedimento que deve ser bastante **restrito** e muito bem pensado” (GALAN, 2012, p. 94, grifo nosso). Sugere-se que este relacionamento seja exclusivo do Comandante da Marinha. Um caminho a ser seguido, leva à manutenção de boas relações com a Secretaria Geral da Presidência da República, órgão com *status* de Ministério e que desempenha um papel político importante, capaz de identificar e sugerir oportunidades para a agenda política e social do Presidente.

3.4. Judiciário: pioneirismo das relações em terra incógnita

Conforme comentado na sessão anterior, as atribuições de Relações Institucionais com o Poder Judiciário, na Marinha, foram delegadas informalmente à Assessoria junto ao Executivo, desde 2019. A experiência adquirida pelo autor, como Chefe da Assessoria de Relações Institucionais do GCM, avalia que esse *modus operandi* não possibilita extrair o máximo dos benefícios que poderão advir para a MB, caso seja criada uma Assessoria exclusiva, para desempenhar o Relacionamento Institucional com aquele Poder. Mancuso e Gozetto (2018, p.48) corroboram esse entendimento, afirmando:

Assim como atuam junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, [as Relações Institucionais] atuam junto ao Poder Judiciário para defender os interesses dos segmentos sociais que representam. A ação [...] no Judiciário pode se dirigir a órgãos de primeira instância - juízes singulares -, bem como a órgãos de instância superior, ou seja, os órgãos colegiados - tribunais estaduais e regionais, tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal (STF).

Com relação aos 5Ps da Estratégia, uma vez que não existe um **Padrão** na MB para produção de análises, sugere-se buscar soluções extra-MB, para balizar a estruturação dessa Assessoria. Observa-se que a Assessoria Parlamentar da Aeronáutica, constante da Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica, aprovada pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), possui uma **Divisão de Relacionamento com o Judiciário**, conforme ilustra a figura 5, constante do Regulamento da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (ASPAER), aprovado pela Portaria nº 2.104/GC3, de 18 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018). O Estudo detalhado do desempenho desse setor, pode oferecer subsídios significativos para concretizar a criação de uma Assessoria junto ao Judiciário, servindo como *benchmark* para a Marinha.

Figura 5 – Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica.



Fonte: (BRASIL, 2018).

A dificuldade de se identificar o quesito **Padrão** dos 5Ps da Estratégia, para o Relacionamento Institucional junto ao Judiciário é explicado por Mancuso e Gozetto ao afirmarem que “o *lobby* [Relações Institucionais] junto ao Poder Judiciário é praticamente **terra incógnita** em nosso país” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 124, grifo nosso).

As Relações Institucionais no Judiciário podem ocorrer, em duas circunstâncias: “ao longo de procedimentos administrativos ou para instruir deliberações judiciais, prioritariamente, sob a forma de intervenção como *amicus curiae* (‘amigo da corte’), ou por meio da participação em audiências públicas” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 49).

Mancuso e Gozetto delineiam as condições admissíveis para intervenções como *amicus curiae*: “quando relatores do Supremo Tribunal Federal autorizam a manifestação de interessados, enquanto analisam ações de controle abstrato de constitucionalidade²⁶; quando relatores de tribunais autorizaram a manifestação de interessados, enquanto analisam ações de controle concreto de constitucionalidade²⁷; e quando relatores autorizam a manifestação de interessados enquanto analisam pedidos de uniformização de interpretação de lei federal, decorrente de processos instaurados em juizados especiais cíveis ou criminais (JECCs) da Justiça Federal” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, pp. 49-50). O caso de participação em audiências públicas pode ocorrer quando relatores de ações de controle abstrato de constitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade, convocam audiências para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria analisada (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 50).

Em decorrência das características técnicas que envolvem a atuação junto ao Judiciário, sugere-se que os Assessores de Relações Institucionais dessas áreas possuam, preferencialmente, formação acadêmica no Direito, além de realizarem esses trabalhos em conjunto com a Assessoria de Justiça e Disciplina do GCM.

Com relação aos 3 Níveis de Estratégia adaptado à MB, as Relações Institucionais junto ao Poder Judiciário podem ser exploradas, preferencialmente pelo Comandante da Marinha (CM) e a Alta Administração Naval quando relacionado ao

²⁶ Ações em que não se julga um caso concreto, mas o eventual confronto de uma norma jurídica com a CRFB/88.

²⁷ Ações em que se julga a constitucionalidade de uma norma jurídica, durante a análise de um caso específico.

STF e Tribunais Superiores; e pelos Comandantes de Distritos, quando envolver Tribunais Estaduais e Regionais.

Como exemplo prático da necessidade de pioneirismo para desbravar-se as fronteiras do relacionamento institucional junto ao Judiciário, em 2019 o Comando de Operações Navais (ComOpNav) encaminhou ao Estado-Maior da Armada (EMA) uma minuta de Projeto de Lei (PL), cujo escopo tratava sobre criminalização de atividades em desacordo com as Normas da Autoridade Marítima, em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). Propunha-se estabelecer no Código Penal (1940), como Crime de Perigo em Áreas de Segurança: Entrar em áreas de segurança de ilhas artificiais, instalações ou estruturas, nas AJB, sem autorização ou em desacordo com as normas da Autoridade Marítima. Tendo em vista as especificidades das atribuições da Autoridade Marítima, o assunto demandou diversas rodadas de negociações e reuniões, que poderiam ser simplificadas com a existência e atuação sinérgica de uma Assessoria junto ao Judiciário.

3.5. Orçamento: Assessoria exclusiva como ativo relacional político

O art. 42 do Regimento Interno do GCM estabelece que à Assessoria de Orçamento (GM-25) compete: “buscar a consecução dos interesses da MB nas matérias orçamentárias em tramitação no Congresso Nacional, especialmente quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e créditos diversos; coordenar as ações relativas às emendas individuais e coletivas ao orçamento da MB, bem como acompanhar a sua execução; acompanhar a tramitação de proposição que tenham reflexos econômicos, tais como royalties, fundos e alterações fiscais e tributárias, buscando a consecução dos interesses da Marinha; e auxiliar a GM-24 no que tange ao trato de matérias de cunho financeiro/orçamentário junto aos Órgãos do Poder Executivo” (BRASIL, 2014a).

Conforme observado, a Assessoria de Relações Institucionais do Gabinete do Comandante da Marinha (GM-20) possui em sua estrutura organizacional um elemento para a atuação em matérias relacionadas ao Ciclo Orçamentário, porém não raro questionar-se a necessidade da existência de uma Assessoria que cuide exclusivamente do relacionamento nessa área, uma vez que a Marinha dispõe de Organizações Militares voltadas ao trato orçamentário, que poderiam desempenhar tais atribuições, desonerando o quadro de Oficiais Intendentes da Marinha. O objetivo

dessa análise é fortalecer o entendimento da necessidade da manutenção de investir-se em Relações Institucionais junto ao Orçamento, paralelamente à capacidade de articulação técnica, em assuntos financeiro/orçamentários.

Adicionalmente, torna-se necessário estabelecer, em que pese a maior parte do esforço de negociação orçamentária estar voltado ao Congresso Nacional, há necessidade de dispor de um assessor exclusivo para a matéria, que atue independentemente das Assessorias junto ao Senado Federal (GM-22) e à Câmara dos Deputados (GM-23), uma vez que o processo de apreciação desses tipos específicos de projetos de lei, diferem do processo legiferante dos demais, sofrendo parecer das duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Esse processo diferenciado resulta da necessidade de procedimentos céleres e objetivos, em razão da sua natureza singular, que possui prazos definidos para apresentação e votação, constantes do texto constitucional.

Como forma de evidenciar a importância de a Marinha dispor de uma assessoria exclusiva para o trato do relacionamento institucional junto ao Orçamento, propõe-se um retorno à gênese da atuação dos grupos sociais no Brasil, no processo decisório de políticas públicas. Conforme comentado no capítulo anterior, sob a ótica da Escolha Pública, “os grupos de pressão, enquanto agentes privados participantes de processos de decisão política, buscam de forma mais ou menos sistemática o aumento de rendas” (GALVÃO, 2016, p. 132). Um conceito importante neste âmbito é o de “*rent-seeking*, que constitui a busca por rendas pelos grupos de pressão em ações governamentais, a fim de melhorar sua condição [...]. Quanto maior o número de interesses organizados disputando na atividade de *rent-seeking* em políticas públicas, mais elevado será o custo dessa participação” (GALVÃO, 2016, p. 133).

Complementado a análise, Mancuso e Gozetto apresentam argumentos para o questionamento sobre a necessidade da existência de uma assessoria, que cuide exclusivamente do Relacionamento Institucional junto ao Orçamento, em detrimento de a Marinha utilizar assessores lotados em Organizações Militares técnicas, voltadas a essa área, que poderiam desempenhar atribuições duais:

... *expertise* tende a ser um recurso extremamente valioso em uma decisão técnica. Por outro lado, tende a ser menos eficaz em decisões mais sensíveis às preferências políticas dos decisores, tais como a escolha de rubricas orçamentárias que serão privilegiadas ou sofrerão maior contenção de verbas. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 29).

Finalizando-se as conclusões sobre a necessidade de significativa atenção ao trâmite orçamentário, propõe-se frisar a importância do estabelecimento de um *networking*, como um dos maiores mecanismos que um profissional de Relações Institucionais possui. Esse “**ativo relacional**” (NAVARRO, 2015, pp. 127-128, grifo nosso) tornará muito destacado o desempenho da Marinha no trato orçamentário, enquanto dispor de uma assessoria dedicada e exclusiva junto ao Orçamento.

3.6. Análise Legislativa: quebra de paradigmas do tradicional *modus operandi*

O art. 38 do Regimento Interno do GCM estabelece que à Assessoria de Análise Legislativa (GM-21) compete: “supervisionar a solicitação de subsídios e a elaboração de pareceres sobre proposições legislativas de interesse da Marinha; coordenar o atendimento dos Requerimentos de Informações encaminhados, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, ao Comandante da Marinha; supervisionar o registro atualizado das proposições de interesse da Marinha; e manter, em coordenação com as Assessorias Parlamentares do Ministério da Defesa e das outras Forças Armadas, o acompanhamento das pautas e resultados das Comissões e Plenários do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no que tange aos objetivos para a Marinha” (BRASIL, 2014a).

O setor de Análise Legislativa é a base da estrutura de Relações Institucionais e de onde emanam estratégias para a defesa dos interesses, local onde são produzidos subsídios utilizados pelos Assessores de Relações Institucionais na atividade de influenciar os *decision-makers*, no Processo de Tomada de Decisão. Mancuso e Gozetto definem que “as fontes dessa informação são a análise técnica das propostas existentes e a análise política do cenário que envolve o processo decisório” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 63), onde “cada instância-alvo é regida por regras próprias que definem o modo de acesso a seus pontos de decisão, bem como a sequência formal de seu processo” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 67).

Conforme observado no art. 38 do Regimento Interno do GCM, as funções do setor de Análise Legislativa estão baseadas no tradicional *modus operandi* da antiga Assessoria Parlamentar da MB, porém vislumbra-se que esta área necessita de intensa reformulação. Segundo Galvão, as propostas de alteração do ambiente regulatório, estudadas segundo uma análise de impacto normativo, avaliando-se os efeitos econômicos, sociais, políticos e jurídicos, devem ter como atividade chave: “o

monitoramento de políticas públicas; avaliação de cenários, riscos e oportunidades; análise de impacto normativo nas propostas legislativas regulatórias; e estratégias de atuação” (GALVÃO, 2016, p. 85), para que seja possível levar a bom termo a defesa de interesses propriamente dita. Adicionalmente, nesta sessão, será analisado se o setor deverá incorporar competências adicionais como capacitação; disseminação de diretrizes éticas e de *compliance*, produção de conhecimentos de inteligência, centrados na exploração de *Big Data* e inovação; além de verificada a pertinência de inclusão de mecanismos de avaliação de desempenho, que avaliem por meio de indicadores, a real capacidade da MB de influenciar o processo de decisão política.

Uma prática defendida amplamente por Gilberto Galan é a produção de estudos técnicos, intitulados *position papers* (GALAN, 2012, pp. 78), que requerem um árduo trabalho interno. A depender da complexidade e da tecnicidade envolvidas, vários tipos de profissionais devem ser considerados na preparação desses documentos, porém a redação final deve caber sempre aos profissionais de Relações Institucionais (GALAN, 2012, p. 79).

Considerando a Estratégia dos 5Ps e a Metodologia de Planejamento Estratégico da ESG, propõe-se que o setor incorpore técnicas de **análise prospectiva de cenários** para a produção de *position papers* e no intuito de buscar identificar Tendências de Peso e Riscos, que possam afetar os Objetivos Navais, mantendo a Assessoria da MB sempre um passo avante nas negociações, durante o Processo de Tomada de Decisão. Para a consecução dessa análise prospectiva de cenários, o Setor de Análise Legislativa deve estar vigilante no que foi sugerido e intitulado, no capítulo anterior, como **Pontos focais de atuação e zonas de atenção do processo de Análise Legislativa das Relações Institucionais da MB**, constante da **figura 1**, que delimita o campo de atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB adaptado ao Modelo Poliárquico de Dahl.

Outro ponto importante a ser definido, trata da escolha da estratégia de Posição, relacionada aos 5Ps da Estratégia, conceituados por Mintzberg e Navarro. Deve-se desenvolver um detalhado estudo que permita decidir entre: “apoiar a medida, eventualmente contribuindo para aperfeiçoá-la; opor-se e contribuir para amenizá-la ou minimizar os pontos negativos; dissuadir o interlocutor da iniciativa, procurando arquivá-la, *kill the bill*; ou ainda retardá-la” (GALAN, 2012, p. 79). A capacidade de análise prospectiva de cenários pode conferir grande contribuição para a produção de **Posição** com maior embasamento técnico.

Qualquer que seja a estratégia definida, todo o processo deve sofrer um persistente, organizado e sistematizado acompanhamento, empregando-se os mecanismos e sistemas disponibilizados pelos três Poderes²⁸. Porém, advoga-se que, preferencialmente, a Marinha desenvolva um sistema customizado, integrado aos sistemas das Casas Legislativas, permitindo a atualização automática das tramitações das proposições; e ao mesmo tempo, a inclusão de informações de interesses específicos de todos os setores da Assessoria de Relações Institucionais, de forma segmentada, tais como: informações obtidas junto ao Executivo; detalhes específicos que afetam a MB em matérias do Judiciário; e inclusive, informações específicas dos principais interlocutores.

Sintetizando a necessidade do registro e acompanhamento de todo o Processo de Tomada de Decisão e de seus principais interlocutores, Navarro utiliza a expressão *verba volant, scripta manente*²⁹ (NAVARRO, 2015, p. 133), ou seja: os grandes objetivos atingidos na área devem ser registrados [sistematizados], mesmo que mencionados verbalmente (NAVARRO, 2015, p. 134). Esse derradeiro ensinamento torna-se muito útil em organizações onde a rotatividade do pessoal é alta, como o caso da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha.

3.6.1. Capacitação, Inovação, Ética e Compliance

Conforme comentado anteriormente e objetivando-se a manutenção de uma cultura organizacional favorável, neste seguimento será analisado se o setor de Análise Legislativa deverá incorporar competências adicionais, voltadas a gestão do conhecimento, como capacitação de pessoal, adoção sistemas baseados em conceitos de inovação e disseminação de diretrizes éticas e de *compliance*.

Iniciando-se pela capacitação de pessoal, Mancuso e Gozetto destacam três atributos de grande importância para o êxito na atividade de Relações Institucionais: bom treinamento; conhecimento exímio do processo decisório; e capacidade de trabalhar com informação (MANCUSO; GOZETTO, 2018, pp. 38-40). Nota-se que todas as características citadas permeiam um adequado processo de gestão do conhecimento. Porém, no caso do Brasil, em que pese existirem proposições

²⁸ Os sistemas mais amigáveis são os do Poder Legislativo.

²⁹ As palavras voam, os escritos permanecem (tradução nossa).

legislativas tramitando do Congresso Nacional, a atividade de Relações Institucionais ainda carece de disciplinamento. As normas que fundamentam a atividade encontram-se esparsas em diversos diplomas legais, dificultando a capacitação dos assessores.

Com o intuito de aprimorar a gestão do conhecimento dos assessores de Relações Institucionais, o Gabinete do Comandante da Marinha celebrou, em 2019, um Acordo de Cooperação com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), que permitiu dar continuidade a especialização dos assessores em estudos específicos na área do processo legislativo. Porém, capacitação de pessoal em Relações Institucionais requer uma série de outros conhecimentos, que se encontram disponíveis desde a fundação, em 2007, da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig). Dessa forma, com o intuito de incrementar o aprimoramento e preparo do pessoal de Relações Institucionais da MB, e a promoção do debate ético, focando em temas estratégicos para a formulação de políticas públicas e marcos regulatórios, sugere-se que sejam realizados convênios e cursos na Abrig.

Adicionalmente, observa-se que a Assessoria de Relações Institucionais da MB pode estabelecer contatos frequentes com o Instituto de Relações Governamentais (IRelGov), primeiro *Think Tank*, criado em 2014, com o objetivo de elevar o profissionalismo, competência e padrões éticos daqueles que trabalham com RI. Gilberto Galan (2012, p. 61) estimula a interação com esses Institutos:

Essa é uma ferramenta ainda pouco usada no Brasil ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos. A *Think Tank* é uma organização independente, geralmente sob a forma de instituto de estudos e pesquisas, com o objetivo de estudar, produzir e disseminar ideias e conhecimento sobre uma variedade de temas como política [...] estimulando o debate democrático.

Alicerçados em bases do conhecimento, os integrantes da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha estarão capacitados a desempenhar seus trabalhos de forma profissional, ética e estratégica. Nesse momento, cabe um comentário relacionado aos avanços tecnológicos advindos da Quarta Revolução Industrial, e mais recentemente, do surto de COVID-19, em 2020. Em que pese lamentar-se os impactos causados pela pandemia, são indiscutíveis os avanços observados na cibernética, notadamente nas possibilidades de ensino a distância (EAD) e reuniões por Videoconferência. Tais recursos tornam ainda mais atual a necessidade de se pensar sempre em Inovação.

Passando-se a análise da possibilidade de se incrementar o uso de sistemas e ferramentas que privilegiem o emprego da Inovação e *Big Data*, Gilberto Galan alertava, em 2012, sobre os futuros impactos da *internet* na vida profissional, assim como das mídias digitais, tornando-se um instrumento útil para o profissional de Relações Institucionais. Galan relata o caso da “Constituição ao vivo”, em que em 2011, usando o *Facebook*, *Twitter* e o *YouTube*, a Islândia envolveu todos os seus cidadãos no processo de definir a base legal do país (GALAN, 2012, p. 113).

Sob a ótica dos 3 Níveis de Estratégia, Navarro afirma que o advento e a contínua expansão da *internet* “exerceu profundas mudanças no mundo empresarial: afetando a estratégia em seus três níveis (corporativo, competitivo e funcional); alterando as forças competitivas presentes nos diferentes setores de atuação e modificando a cadeia de valor” (NAVARRO, 2015, p. 164). Torna-se necessário desenvolver para a Assessoria de Relações Institucionais da MB um sistema de informações que privilegie a *Cloud Computing*; provendo informações frequentemente atualizadas e com rapidez e facilidade de acesso. Nesse mesmo sentido, Jeffrey M. Stibel, afirma na obra *Conectados pelas Ideias*, que a “*internet* está se transformando inevitavelmente em um cérebro global” (STIBEL, 2012).

Em face do exposto, conclui-se a necessidade do persistente, organizado e periódico acompanhamento de todo o Processo de Tomada de Decisão, por meio de um sistema integrado e customizado aos interesses das Relação Institucionais da Marinha do Brasil. Defende-se a criação de um setor de Inovação dentro da estrutura organizacional da Assessoria, que conte com pessoal da área de tecnologia da Informação (TI), possibilitando que as Relações Institucionais, em um futuro breve, avancem rumo ao emprego da *Internet of Things (IoT)*, em Relações Institucionais.

Finalmente, verifica-se que os desafios da exploração da *Big Data* e da *Social Media* para aprofundamento de tendências, conferem oportunidades para a criação de uma câmara de eco em favor da MB, gerando mecanismos de monitoramento e vigilância, atuando-se no contexto psicossocial, mantendo-se a ética.

Ao longo de toda esta sessão, observa-se o conceito de ética vir a superfície, inclusive anteriormente, quando foi abordada o modelo CONFORT, como estratégia de atuação. Indubitavelmente, ética tem sido cultuada em diversas profissões, e torna-se mais importante no caso do desempenho das atividades de Relações Institucionais, onde propositalmente busca-se o afastamento da carga depreciativa do termo *lobby*.

Levando-se em consideração o fato de as RI serem desenvolvidas por um órgão de Estado, como a MB, o conceito de ética parece ainda mais essencial.

Galan alerta que a falta de atenção adequada aos aspectos éticos pode ser desastrosa, com impacto na “reputação, valores e relações com o governo” (GALAN, 2012, p. 104), dentre outros danos. Porém, no caso das Relações Institucionais da Marinha há que se ir além. Normalmente os conceitos de ética, moralidade e legalidade são usados, erroneamente, de forma intercambiáveis. Além do emprego da ética, torna-se fundamental praticar atos crivados de moralidade, relacionados ao trato privativo, e sempre permeados por legalidade. Como exemplo de boas práticas, em 2007, a Abrig criou uma regulamentação aplicável aos membros do seu quadro associativo. Corroborando esse pensamento, Galan reafirma a importância da “preparação e atualização de um Código de Ética e Conduta como medida de transparência” (GALAN, 2012, p. 112).

Aliado ao conceito de ética, moralidade e legalidade, propõe-se a inclusão da visão sobre *compliance*, utilizado para designar o conjunto de práticas adotadas pelos agentes no sentido de garantir que todos os membros da organização estejam agindo de acordo com os valores e as normas internas, bem como as leis e regulamentos. A cultura de *compliance* é fundamental para instruir o comportamento íntegro, ético e responsável e para a mitigação e avaliação de riscos (GALVÃO, 2016, p. 203).

Galvão apresenta uma série de mecanismos de *compliance* que devem ser aplicáveis a todos da organização, independente de cargo ou função. Dentre as possíveis ferramentas que podem ser implementadas para a prevenção de riscos, destacam-se: código de melhores práticas; registros, controles e auditorias internas; cibersegurança; gestão de riscos e de pessoas; e treinamentos periódicos sobre normas e valores (GALVÃO, 2016, p. 204).

Sob a ótica de Padrão, dos 5Ps da Estratégia, conclui-se que a regulamentação desenvolvida pela Abrig, bem como os conhecimentos adquiridos intra e extra-MB, podem servir de base para o estabelecimento de uma regulamentação interna própria, conduzida por setor específico, dentro da estrutura organizacional da Assessoria de Relações Institucionais da MB. Esse Código de Conduta formaria as razões deontológicas da Assessoria, conjunto de princípios e regras moralmente necessária e norteadoras do exercício da atividade de Relações Institucionais da MB.

3.6.2. Avaliação de Desempenho: Programa Netuno aliado ao BSC

A Marinha do Brasil possui uma grande experiência na aplicação do Programa Netuno³⁰ em suas organizações militares, o que permite avaliar, em boa medida, o desempenho da gestão organizacional. Porém, a área de Relações Institucionais não foi submetida a implementação de tal programa. Navarro (2015, pp. 89-90) afirma:

Organizações valorizam o que elas conseguem medir. Se a área de Relações Governamentais [Institucionais] não conseguir mensurar os resultados concretos de seus muitos esforços, tanto interna como externamente, e torná-los visíveis para os tomadores de decisão [...], uma série de problemas podem ocorrer. Esse ponto explica, o fato de muitas empresas sequer terem [...] uma estrutura otimizada, com recursos e *empowerment* necessários para o desempenho adequado [das Relações Institucionais].

Em que pese entender-se as dificuldades que envolvem a avaliação dos reflexos da atividade de Relações Institucionais no Processo de Tomada de Decisão, Galvão argumenta que é possível analisar a decisão tomada e compará-la com a posição inicial do tomador de decisão, avaliando até que ponto a política foi consequência das reivindicações dos grupos de pressão (GALVÃO, 2016, p. 105).

Nessa mesma linha de pensamento, propõe-se que seja feito um recorte para o estudo dessa questão, focando-se em uma etapa específica do processo, caracterizada pela tomada de decisão, propriamente dita. Dessa forma, o sucesso do processo de influência consiste na convergência entre o pleito da Assessoria e o teor da decisão final, enquanto o insucesso, caracteriza-se exatamente na divergência.

Mancuso e Gozetto (2018, p. 70) afirmam que existem dois tipos “puros” de sucesso: o primeiro envolvendo *ganho*, e ocorre quando a decisão tomada melhora o *status quo*, constituindo o que intitula “êxito do *lobby* ofensivo”. Entretanto, nem todo o sucesso consiste em obter ganhos, “um segundo tipo de sucesso envolve *alívio* e ocorre quando há risco de piora do *status quo*, onde a decisão tomada afasta o risco”, caracterizado pelo “êxito do *lobby* defensivo”. Em que pese, em muitas ocasiões o êxito ser fugaz, fosfórico e temporário, e o processo decisório acarretar um resultado misto, conclui-se que é possível avaliar o sucesso de um pleito e dos mecanismos de influência, com o estabelecimento de indicadores apropriados.

³⁰ Baseado no programa GesPública, estabelecido no âmbito do Governo Federal pelo Decreto nº 5.378, de 23 fev. 2005, com o objetivo a buscar conhecimentos geradores de boas práticas de gestão, aliada às ferramentas norteadoras de ações capazes de melhorar o desempenho organizacional.

Novamente, Mancuso e Gozetto (2018, p. 86) apresentam argumentos, afirmando que “dois tipos de indicadores têm sido utilizados para enfrentar essa dificuldade: indicadores baseados em impressões ou em resultados”. Ao estudar os indicadores baseados em impressões, nota-se que padecem de mecanismos que produzam evidências sólidas para o estabelecimento de um estudo científico mais consistente. No caso dos indicadores baseados em resultados, o papel do investigador consiste em “cotejar a demanda do processo de influência e o espelhamento de seu resultado” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 87). Conclui-se que, apesar da equação do Processo de Tomada de Decisão envolver outras variáveis, a influência das Relações Institucionais constitui o elemento potencialmente mais relevante. Dessa forma, é possível mensurar o nível de êxito de um pleito pela convergência entre suas posições e os resultados decisórios, permanecendo como um importante desafio encontrar indicadores adequados e uma métrica incontroversa.

Rodrigo Navarro aponta uma solução para esse problema, adaptando o conceito de *Balance Scorecard* (BSC)³¹, introduzido pelos professores de Harvard Robert Kaplan e David Norton (KAPLAN; NORTON, 1997) aplicado às Relações Institucionais. Uma metodologia que propõe o desdobramento de estratégias em ações incorporadas pelos integrantes da instituição, alinhadas com os objetivos corporativos. O *Balance Scorecard*, adaptado por Navarro (2015, p.85), estabelece medições com base em três perspectivas: “avaliações sobre o cliente; identificação de processos internos a serem aprimorados; e análise das possibilidades de aprendizado e crescimento”. Dessa forma, a atividade crítica do processo de avaliação constitui-se pelo pragmático registro dos impactos decorrentes do êxito ou insucesso das metas e objetivos traçados.

Quantificar e registrar o número de interlocutores constantes do banco de dados ou de reuniões realizadas com políticos, caracterizam medidas de curto prazo, que devem fazer parte da prática de avaliação do setor. Porém, torna-se necessário estabelecer um sistema, preferencialmente informatizado, capaz de parametrizar o êxito da área de forma eficaz. Navarro afirma que as equipes de Relações Institucionais devem ser avaliadas por “métricas que enalteçam a celeridade com que produzem resultados, de preferência, de longo prazo” (NAVARRO, 2015, p. 94). Adicionalmente, preconiza a importância de definir *Key Performance Indicators*

³¹ O BSC constitui-se em um sistema de avaliação de desempenho empresarial, tendo como principal diferencial reconhecer que os indicadores financeiros não são suficientes. (NAVARRO, 2015, p. 85).

(KPIs)³² específicos, que poderão ser desenvolvidos pela realização de *benchmark* intra e extra-MB. Novamente desponta o conceito de **Padrão** dos 5Ps da Estratégia. Não obstante, o conceito de **Plano** pode ser utilizado para privilegiar as ações de Relações Institucionais, que objetivam os Projetos Estratégicos da MB, maximizando os resultados esperados.

Observa-se uma grande similaridade entre o Programa Netuno e o *Balance Scorecard*. Sugere-se que seja criada uma sessão subordinada à estrutura da Assessoria de Relações Institucionais, que combine as metodologias de Gestão de Projetos, BSC e o Programa Netuno, a fim de prover o necessário acompanhamento e avaliação do andamento de cada um dos Projetos Estratégicos e Proposições mais relevantes para a Marinha, tendo como base os respectivos KPIs. Os resultados e avaliações realizadas devem ser apresentados em reuniões da Assessoria e constar de relatórios, emitidos periodicamente.

3.7. Posição Hierárquica na Estrutura Organizacional da MB, Diretrizes e Chefia

O art. 37 do Regimento Interno do GCM estabelece que à Assessoria de Relações Institucionais (GM-20), representada pelo Chefe da Assessoria, compete: “manter o Comandante da Marinha atualizado sobre o trâmite das proposições legislativas no Congresso Nacional; assessorar o Comandante da Marinha no comparecimento ao Congresso Nacional; e assessorar o Comandante da Marinha no relacionamento com os demais órgãos do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2014a).

Adicionalmente, O art. 43 do Regimento Interno do GCM estabelece que à Secretaria de Controle e Suporte Administrativos (GM-20.1) compete: “gerenciar as ferramentas de controle e registro; coordenar os eventos institucionais que envolvam a participação de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo Federais; manter, a partir das informações prestadas pelas GM-22, 23, 24 e 25, cadastro da atuação de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo Federais, no relacionamento com a Marinha; coordenar as ações e elaborar as respostas referentes às solicitações de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo Federais ao Comandante da Marinha; coordenar a distribuição, a elaboração, a tramitação e a expedição de

³² Indicadores de Desempenho (tradução nossa).

documentos no âmbito da GM-20; e exercer as atividades de relações públicas da GM-20” (BRASIL, 2014a).

Conforme foi observado ao longo desse trabalho, há a necessidade de se estabelecer uma estrutura capaz incorporar competências adicionais como Capacitação, Inovação, Ética, Compliance e Avaliação de Desempenho, além da tradicional Análise Legislativa, que atualmente trabalha em conjunto com a Secretaria de Controle e Suporte Administrativos (GM-20.1). Com vistas a uma melhor divisão de tarefas afins, sugere-se a criação de uma Subchefia, que integre essas novas capacidades, deixando que o setor Secretaria destine-se às funções administrativas e de relações públicas, como tradicionalmente é praticado na MB.

Levando-se em consideração a densidade dos estudos realizados até o momento, em especial os 3 Níveis de Estratégia, propõe-se que a Assessoria de Relações Institucionais, representada pelo Chefe da Assessoria, altere suas competências, constantes do Regimento Interno, e estenda suas atribuições para desenvolver relacionamento institucional nos setores públicos dos três Poderes da República. Preferencialmente, deverá assessorar o Comandante da Marinha (CM) e a Alta Administração Naval para desenvolverem relacionamento institucional no nível federal e eventualmente estadual; e assessorar os Comandantes de Distritos Navais (ComDN) nos níveis estadual e municipal, e eventualmente no nível federal, com o Poder Legislativo (Parlamentares). Todo o relacionamento institucional deverá ocorrer sob o controle e orientação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, sintetizado conforme apresentado na figura 3 do Capítulo anterior. Corroborando esse pensamento, Gilberto Galan afirma que o “nível de abrangência geográfica, a necessidade de interação com câmaras de vereadores e assembleias legislativas; bem como os graus de regulação, intervenção e legislação governamental envolvidos, são aspectos que conferem maior teor de complexidade, sensibilidade e gravidade nas decisões e afetam o tipo de estrutura necessária, não somente no nível federal, mas também nos níveis estaduais e municipais (GALAN, 2012, p. 127-128).

Com relação à posição hierárquica, observa-se que o grau de importância estratégica e a complexidade de atuação das Relações Institucionais, que ora se configura, torna desejável que a Assessoria de Relações Institucionais assumam um papel de maior relevância na estrutura organizacional da MB. Porém, conforme afirma Galan, a “estrutura suporte da alta administração [Alta Administração Naval] depende da postura e da visão do executivo principal [Comandante da Marinha] (GALAN, 2012,

p. 128). Além da transversalidade, outra característica da área de Relações Institucionais é a **senioridade**, onde a sua posição na hierarquia pode estar ligada ao CEO [Comandante da Marinha], porém, invariavelmente deve ser assumida por pessoas com ampla experiência (NAVARRO, 2015, p. 158, grifo nosso).

Navarro constatou que após a crise econômica mundial de 2008, as empresas que obtiveram melhores resultados possuíam um setor de Relações Institucionais bem estruturado. Na obra ***Aligning for advantage: Competitive strategies for the political and social arenas***, os autores propõem a criação de um cargo específico denominado de CEEO – *Chief External Engagement Officer*, que refletiria tanto as características de transversalidade como senioridade, por integrar o *C-level* (LAWTON; DOH; RAJWANI, 2014 apud NAVARRO, 2015, p. 160). Galan complementa, destacando que “pela importância estratégica, grau de exposição, necessidade de apoio e impacto [...], a área deveria se reportar ou estar muito próxima do principal executivo da empresa [Comandante da Marinha]” (GALAN, 2012, p. 127). Adicionalmente, Galan afirma:

Assim como o Presidente da República, do lado do governo, a instância máxima da empresa [Comandante da Marinha] é uma figura que não pode ser banalizada e [...] utilizada em qualquer situação. O executivo principal deve ser poupado e apenas envolvido no caso de reuniões e eventos com Presidentes, Ministros [...], eventualmente, dependendo da importância do tema para a empresa [MB], com agências reguladoras. E, nos outros âmbitos, governadores e prefeitos, mesmo assim, seletivamente. Na esfera política, com os principais líderes de maior expressão e, claro, os presidentes das Casas. Fora isso, [...] o profissional de relações governamentais e outros executivos podem dar conta dessa responsabilidade (GALAN, 2012, p. 100).

Além da capacidade de representar o Comandante da Marinha, as Relações Institucionais não podem ser um “ente isolado, com seus próprios objetivos e recursos, e o seu sucesso depende da interação, coordenação e harmonização com outras áreas, tais como jurídica, orçamento, comunicação social e *experts* técnicos internos” (GALAN, 2012, p. 131). Ademais, a atividade reveste-se de outro fator importante: “obter inteligência” (GALAN, 2012, p. 116).

Levando-se em consideração a senioridade e a necessidade de representar a Marinha do Brasil, notadamente o Comandante da Marinha, e em muitas dessas ocasiões ter de expressar o pensamento e o posicionamento da Instituição, torna-se relevante a alteração da antiguidade do Assessor-Chefe da Assessoria de RI,

atualmente exercido por um Capitão de Mar e Guerra³³. Dessa forma, até mesmo pelo caráter simbólico conferido ao posto, sugere-se que a Chefia da Assessoria seja desempenhada por um Contra-Almirante, similarmente ao que ocorre com a ASPAER.

Com relação a necessidade da Assessoria de Relações Institucionais não se constituir como um ente isolado, corroborado pela análise dos 3 Níveis de Estratégia, o objetivo da estratégia transversal é tornar as Relações Institucionais da Marinha um “catalisador estratégico”, constituindo-se em um elo que permeia toda a cadeia de geração de valor percebido na MB. Sugere-se que a Assessoria de Relações Institucionais seja reposicionada na Estrutura Organizacional da Marinha, ocupando o mesmo nível dos Centros de Comunicação Social (CCSM) e Inteligência (CIM) da Marinha.

Além da alteração da antiguidade do Chefe, propõe-se uma análise da adequabilidade da antiguidade e quantidade de toda a Força de Trabalho da Assessoria. Galan afirma que: “entre os vários fatores de sucesso está a capacidade de se manter a união e/ou **ampliar o número de seus membros**” (GALAN, 2012, p. 31, grifo nosso). Galan complementa, afirmando que “ao longo de um mandato, seja de qual nível, há a certeza da descontinuidade de certas autoridades e, conseqüentemente, do corpo de assessores no processo decisório, fazendo com que o trabalho de construção e manutenção de relacionamento seja bastante trabalhoso, o que significa, muitas vezes, começar de novo” (GALAN, 2012, p. 40).

Tendo em vista as considerações apresentadas, e as diversas atribuições da Assessoria, sintetizadas por um complexo e estratégico *Issues management*, conclui-se pela necessidade de a Assessoria de Reações Institucionais dispor de Assessores com antiguidade, qualidade e quantidade, bem como praças auxiliares, compatíveis com os desafios que se avultam e capazes de atenderem as diversas demandas da MB. Em um primeiro momento, além da elevação da antiguidade do Chefe para o posto de Contra-Almirante, sugere-se a mudança dos postos dos Assessores diretamente subordinados ao Assessor-Chefe à Capitão de Mar e Guerra. Com relação ao quantitativo de Assessores, propõe-se um incremento paulatino da lotação de Oficiais e Praças, uma vez que o critério qualitativo é observado constantemente durante o processo de seleção.

³³ Em que pese a elevada antiguidade na Marinha, constitui-se por um nome complexo, extenso e pouco sonoro aos ouvidos do público civil e parlamentares.

3.8. Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da Marinha: Objetivos estabelecidos pela Política Naval e a Visão de Futuro da MB

Ao longo de todo o trabalho foi analisado a pertinência da estruturação de uma Assessoria de Relações Institucionais de forma estratégica, evidenciando a importância de um Sistema de Assessoramento de Relações Institucionais e Parlamentar, que conte com uma estrutura de reconhecida eficiência no trato dos assuntos legislativos, executivos e judiciários, prestando assessoramento ao Comandante da Marinha, Órgãos de Direção Geral e Setoriais e Distritos Navais, tornando efetivo o acompanhamento das demandas da MB. Entretanto, cabe analisar doravante a contribuição dos objetivos intermediários, estudados anteriormente, em face da Política Naval e a Visão de Futuro da MB³⁴.

“Se fosse possível resumir em uma equação, no que consiste a atividade de Relações Institucionais, poder-se-ia dizer que é a soma de conhecimento específico, experiência e rede de relacionamentos” (NAVARRO, 2015, pp. 195-196), onde “conhecimento específico” está associado tanto às competências essenciais de um Assessor de Relações Institucionais, como aos conhecimentos adquiridos ao longo de sua carreira na MB. Dessa forma, é necessário possuir *expertise* e conhecer a Política Naval, buscando canalizar esforços para contribuir com os seus Objetivos.

A Política Naval tem o propósito de estabelecer os Objetivos Navais, que devem ser alcançados pela MB, orienta seu planejamento estratégico, sendo formulada em um ambiente onde estão presentes fatores que, ao influenciar sua concepção, serão determinantes para uma coerência com a realidade. (BRASIL, 2019, p. 3).

A Política Naval orienta o planejamento estratégico da Marinha, cujo cumprimento impõe a disponibilidade de forças navais aptas a atuarem em consonância com a magnitude político-estratégica e econômica do Brasil no cenário internacional, e encontra-se dividida em quatro seções principais: **Contexto da Política Naval; Concepção da Política Naval; Objetivos Navais e Mapa Estratégico da Marinha.** (BRASIL, 2019, p. 9, grifo nosso). Conclui-se que o farol de

³⁴ A visão de futuro da Marinha é “A Marinha do Brasil será uma Força **moderna, aprestada e motivada**, com alto grau de **independência tecnológica**, de dimensão compatível com a estatura político-estratégica do Brasil no cenário internacional, capaz de contribuir para a defesa da Pátria e a salvaguarda dos interesses nacionais, no mar e em águas interiores, em sintonia com os anseios da sociedade”. (BRASIL, 2019, p. 44, grifo do autor).

atuação da Assessoria de Relações Institucionais deve apontar para a convergência de esforços que contribuam para a manutenção da disponibilidade da Força Naval brasileira.

“Tendo em vista a vocação marítima brasileira, respaldada pelo seu extenso litoral, hidrovias, pela magnitude do seu comércio marítimo e pela incontestável importância estratégica e econômica do Atlântico Sul, o qual acolhe a Amazônia Azul³⁵” (BRASIL, 2019, p. 13), torna-se importante fomentar a Mentalidade Marítima junto aos Poderes Constitucionais da República, inculcando nos mais altos escalões decisórios do Estado a necessidade de identificar no Mar a sua relevância e potencialidades para o Desenvolvimento Nacional.

Com relação ao ambiente nacional, a Política Naval estabelece que a “MB deve buscar mais investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação, em qualificação do capital humano e em infraestrutura” (BRASIL, 2019, p. 13). Nesse contexto, a Assessoria de Relações Institucionais pode desenvolver significativo papel nas negociações, que destinarão orçamento para a Força, notadamente junto a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, e na ressalva desses créditos junto ao Poder Executivo.

Com relação ao ambiente internacional, a Assessoria de Relações Institucionais deve ser empregada como vetor de conscientização dos Parlamentares e autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário, sobre a importância que o Atlântico Sul e a Antártica ensejam para a Geopolítica e a Oceanopolítica brasileira. Cabe salientar que “a sociedade brasileira [por meio de seus representantes políticos] deve ser alertada para a existência de ameaças aos interesses nacionais”, onde a “intensificação de disputas por áreas marítimas, fontes de água doce, alimentos, recursos minerais, biodiversidade e energia respalda a necessidade de fortalecimento do Poder Naval” (BRASIL, 2019, p. 17).

Adicionalmente, a Política Naval indica, como pontos chaves, a possibilidade de incremento do emprego da Marinha do Brasil em ações de ajuda humanitária, operações de paz ou para assegurar os interesses do Estado e a integridade física e psicológica de nacionais brasileiros. Diante dessa conjuntura, é imprescindível que o Brasil se mantenha apto a exercer plenamente sua soberania e capacidade dissuasória, o que demanda ações **alinhadas** e indivisíveis de **todos os setores**

³⁵ Área que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, como as maiores reservas de petróleo e gás natural do Brasil.

governamentais. (BRASIL, 2019, p. 16, grifo nosso). Exclusivamente nesse ponto, identifica-se a grande relevância da atividade de Relações Institucionais, que deverá atuar sinergicamente juntos aos Poderes da República, em seus diversos estratos.

Passando-se a análise da Concepção da Política Naval brasileira, verifica-se a determinação categórica que os diversos setores da Marinha do Brasil deverão contribuir para a consecução dos Objetivos Navais. Em observância ao apresentado nos conceitos de **Posição** dos 5Ps da Estratégia e no nível **Setorial** dos 3 Níveis de Estratégia, verifica-se que a Assessoria poderá contribuir em todos os pressupostos básicos estabelecidos; porém, cabe ressaltar que as Relações Institucionais da MB poderão atuar de forma **Proativa e Influenciadora** para: “buscar a regularidade orçamentária-financeira; atuar junto a segmentos dos poderes Executivo e Legislativo, a fim de moldar um arcabouço legal favorável ao cumprimento da missão, com foco na gestão e na racionalização de recursos; dar ampla divulgação dos propósitos do PROSUB e do PNM e seus benefícios para a sociedade [por meio de seus representantes políticos]; além de valorizar o planejamento a longo prazo e priorizar os Programas e Projetos Estratégicos” (BRASIL, 2019, pp. 20-23). Como contribuição para a próxima edição da Política Naval, sugere-se a inclusão do Judiciário, no rol de Poderes que deverão ser alvo da atuação da Assessoria da Marinha, com o objetivo de moldar esse arcabouço legal, favorável ao cumprimento de sua missão.

A fim de viabilizar o atingimento da Visão de Futuro da Marinha para 2039, os Objetivos Navais constituem as metas de mais alto nível, que orientam o Planejamento Estratégico da MB. Nesse sentido, observa-se a grande capacidade da Assessoria de Relações Institucionais em contribuir, direta ou indiretamente, com os doze Objetivos Navais estabelecidos. Porém, serão destacados os Objetivos Navais que a Assessoria poderá atuar incisivamente, de forma **Proativa e Influenciadora**.

Com relação ao Objetivo Naval de **Prover a Segurança Marítima**, as Relações Institucionais deverão ser empregadas na “reformulação das políticas interministeriais que dizem respeito aos assuntos do mar, para fomentar e orientar a mentalidade marítima e o desenvolvimento das atividades marítimas no Brasil, de forma integrada e harmônica, a fim de promover a pesquisa científico-tecnológica no campo marinho e a utilização permanente, sustentável e plena do mar e das águas interiores” (BRASIL, 2019, p. 27). Notadamente, deverá atuar em proveito da premissa que estabelece que os “recursos financeiros necessários para a consecução dessa iniciativa sejam externos ao orçamento da Marinha” (BRASIL, 2019, p. 27).

Com relação ao Objetivo Naval de **Cooperar com o Desenvolvimento Nacional**, a Assessoria de Relações institucionais poderá ter papel preponderante na disseminação da importância Geopolítica, Oceanopolítica e Ambiental da Antártica para o Estado brasileiro, o que refletirá na captação de recursos extraordinários e favorecerá as “atividades logísticas e de gerenciamento do Programa Antártico Brasileiro, em apoio a pesquisas científicas relevantes para o País, imprescindível para consolidar a posição nacional na tomada de decisões sobre o futuro da Antártica” (BRASIL, 2019, p. 29).

Uma evidência sobre o desempenho vitorioso da Assessoria de Relações Institucionais da MB foi dada em 2019, por ocasião do acompanhamento do PL 1645/2019, sancionado na Lei nº 13.954, em 16 de dezembro de 2019. A lei estabeleceu significativas alterações no Sistema de Proteção Social e na Carreira dos Militares, contribuindo decisivamente para o alcance do Objetivo Naval de **Aprimorar a Gestão de Pessoas**, que prevê a ampliação de “ações que promovam a proteção social e a qualidade de vida do pessoal militar e civil” (BRASIL, 2019, p. 31). Adicionalmente, é inconteste a atuação da Assessoria na captação de Emendas Parlamentares Individuais e Coletivas, destinadas ao aprimoramento da gestão do Sistema de Saúde da Marinha.

Um fator primordial que motiva e fundamenta a necessidade da manutenção de uma Assessoria exclusiva junto ao Orçamento, diz respeito ao Objetivo Naval de **Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa**. Nesse sentido a Política Naval é clara ao afirmar que:

A gestão de recursos orçamentários e financeiros abrange tanto a eficiência da execução financeira, **quanto a obtenção de recursos, considerando a interação com outros setores governamentais e organizações privadas no sentido de promover fontes alternativas.** (BRASIL, 2019, p. 37).

A Assessoria de Relações Institucionais deve dispor, em sua estrutura organizacional, de um elemento para a atuação em matérias relacionadas ao Ciclo Orçamentário, que cuide exclusivamente do relacionamento nessa área, a fim de atender à crescente demanda orçamentário/financeira da Força.

Finalmente, os demais Objetivos poderão ser beneficiados por meio de uma gestão eficiente e estratégica da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, que poderá contribuir direta ou indiretamente no estabelecimento de políticas públicas

que privilegiem os demais Objetivos Navais, quais sejam: **Contribuir para a Defesa da Pátria; Contribuir para a Garantia dos Poderes Constitucionais e da Lei e da Ordem; Apoiar a Política Externa; Modernizar a Força Naval; Obter a Capacidade Operacional Plena; Desenvolver a Capacidade Cibernética; Aprimorar as Inteligências Estratégicas e Operacional; e Ampliar a Consciência Situacional Marítima das Áreas de Interesse.**

Em vista da posição geoestratégica preponderante, da extensão do litoral e do potencial econômico do Brasil, é indispensável que sua Força Naval guarde compatibilidade com essa dimensão político-estratégica no contexto internacional, respaldando a política externa e defendendo os interesses nacionais (BRASIL, 2019, p. 45).

O parágrafo final da Política Naval evidencia a importância da compatibilidade da Marinha do Brasil com a estatura político-estratégica nacional. Da mesma forma, a Assessoria de Relações Institucionais deverá estar compatível com a Marinha do Brasil que se deseja para o futuro. Assim sendo, ao longo desse trabalho foram pontuados quais elementos de estrutura organizacional devem ser considerados para aprimorar a gestão de Relações Institucionais da Marinha, considerando a sua Visão de Futuro para o período de 2020 a 2039. Sob forma de **APÊNDICE (figura 6)**, foi sintetizada uma **Estrutura Organizacional que se propõe para a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da Marinha do Brasil**, com fortes bases na gestão estratégica e boas práticas, alinhada à Política Naval e a sua Visão de Futuro.

Sob a ótica das Expressões do Poder Nacional, o Estado Brasileiro possui elevado potencial de desenvolvimento por meio do incremento da Mentalidade Marítima e fortalecimento da Oceanopolítica na sociedade brasileira, explorando, de forma sustentável, a Economia Azul dentro das AJB. A Amazônia Azul® constitui um patrimônio capaz de alavancar o Desenvolvimento Nacional.

As Relações Institucionais da Marinha deverão contar com uma estrutura adequada, equilibrada e eficiente, baseada nos Objetivos Navais, estabelecidos pela Política Naval, capacitada a difundir a Mentalidade Marítima e a pertinência de se manter o Poder Naval compatível com as aspirações nacionais e, assim, promover políticas que consolidem os Programas e Projetos Estratégicos da MB, que contribuirão com a **Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional.**

4. CONCLUSÃO

A Marinha do Brasil necessita desenvolver relacionamento institucional com os órgãos do sistema federativo dos Poderes da República e com diversas entidades, a fim de alcançar o atendimento aos seus Objetivos Estratégicos. Porém, as Relações Institucionais da Marinha foram reestruturadas após 2014, sem a realização de estudos para delinear sua estrutura, a fim de maximizar a atuação da MB. Dessa forma, este trabalho analisou a adequabilidade da estrutura organizacional para a Assessoria de Relações Institucionais, a fim de contribuir com a Política Naval e a Visão de Futuro da MB.

Conforme observado na digressão histórica, a formação do Brasil em Estado Nação motivou o surgimento de grupos, inclusive nas Forças Armadas, onde a organização da defesa de interesses foi gradativamente se constituindo, institucionalizando, e impulsionada durante a redemocratização. A CRFB/88, com bases pluralistas, admite a coexistência de correntes como o Neocorporativismo, onde a atuação dos grupos de pressão contribui com o desenvolvimento nacional. Dessa forma, em face das carências orçamentário-financeiras, a MB deve investir em uma estrutura adequada para servir como interlocutora junto aos Poderes da República.

Para o delineamento de um Sistema de Relações Institucionais foi estudado o entrelaçamento entre as Teorias das Elites e a do Poder, caracterizando a interdependência entre as Expressões Política e Militar do Poder Nacional. O Pluralismo e a crise na democracia representativa proporcionaram o surgimento de novos modelos democráticos. Dentre os quais, evidenciou-se o Sistema Poliárquico de Dahl, que privilegia a articulação de canais institucionais, funcionando como uma caixa de ressonância no sistema político. Esses conceitos devem ser empregados de forma maciça pela MB, junto aos três Poderes da República. Foi ilustrado na figura 1 o modelo de Dahl adaptado a uma proposta de campo de atuação para a Assessoria de RI, que possui analogia com os estágios de definição de *Antecedentes* e *Stakeholders* da Metodologia de Planejamento Estratégico *esguiana*.

Observou-se na Teoria da Escolha Pública que os agentes públicos são maximizadores racionais de seus interesses (*homo economicus*), diferentemente do fundamento HOMEM, *esguiano*. Abordou-se os pensamentos de Buchanan, que possuem similaridades às ideias *hobbesianas* e de Adam Smith. A Escolha Pública baseia-se em uma perspectiva egoísta, sem o reconhecimento do interesse público,

não existindo a concepção do agente *povo*, segundo Bobbio. Concluiu-se que possuir uma bancada parlamentar, composta por ex-integrantes das Forças Armadas não é garantia de que dedicarão plenamente seus esforços em atenção à Defesa, desconsiderando-se o conceito de *Falha de Governo*; reforçando a necessidade de um sistema exclusivo, quantitativa e qualitativamente organizado, para a defesa dos interesses do Poder Naval.

Em continuidade, foram apresentados conceitos sobre *lobby* e *Networking*. *Lobby* é visto como a modalidade típica do pluralismo, podendo ser desempenhado de forma transparente e ética. Por meio do *lobby*, as RI da Marinha devem participar do processo de tomada de decisão, que atendam a interesses de Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional. Abordaram-se as principais técnicas de *lobby*, em que as modalidades direta e indireta poderão ser empregadas de forma conjunta. Evidenciando-se o caráter estratégico das RI, sugeriu-se o emprego do termo Relações Institucionais, que envolvem atividades de análise de riscos, prospecção de tendências e cenários futuros, conceitos aludidos na MPE. Em que pese essas ideias caminharem no sentido contrário ao pensamento *Huntingtoniano* e de Janowitz, a Carta Magna garante o direito a defesa dos interesses da MB, que poderão mitigar a carência orçamentário-financeira dos seus Programas Estratégicos. Nesse sentido, o acompanhamento das proposições deve contar com subsídios em alto nível, providos por um setor de Análise Legislativa, onde a figura 1 apresenta uma proposta de pontos focais e zonas de atenção para o setor Análise Legislativa.

Verificou-se como *Tendências de Peso* a ascensão de parlamentares e *Associações* de origens Militares, e foi constatado como *Fato Portador de Futuro* a disposição para o estabelecimento de uma *Bancada Militar*, devendo-se ponderar os futuros riscos à Hierarquia e Disciplina e os desafios institucionais para as lideranças das Forças Armadas. O poder do *Networking*, *Primus Inter Pares* da arte da diplomacia pública, poderá mitigar essas questões. Melhor do que a existência de uma Bancada das Forças Armadas, torna-se importante o investimento no fortalecimento da Assessoria da MB, empregando o poder do *Lobby* e *Networking*.

Em sequência, foram analisadas as possibilidades de adaptação e emprego de Estratégias Empresariais e da MPE/ESG, buscando-se desenvolver um Pensamento Estratégico e implementar a cultura de um Planejamento Estratégico nas RI. Importando-se a ideia de *Issues Management*, observou-se que a melhor forma

de atuar é buscar soluções proativas no início do caminho evolutivo do *issue*, manobrando-se a dicotomia entre ameaças e oportunidades.

Com relação ao modelo dos 5Ps da Estratégia: observou-se que a gestão deve estar pautada em um detalhado **Plano**, por meio de uma análise prospectiva de cenários; mostraram-se primordiais os diagnósticos que possam servir como **Padrão** e *benchmark*; apontou-se para a procura de mecanismos holísticos de **Perspectiva**; privilegiou-se a **Posição** de diferenciação e abordagens proativas e perfil influenciador; e apontou-se o conceito **Plot** para enfraquecer os *issues*. A figura 2 apresenta uma síntese da proposta de 5Ps da Estratégia adaptado à MB.

Referente aos 3 Níveis de Estratégia: no **institucional**, o CM e a Alta Administração Naval deverão ater-se, preferencialmente, ao nível federal; enquanto, os Distritos Navais, nos níveis estadual e municipal, e eventualmente no nível federal do Poder Legislativo; no **setorial**, deverá assumir a estratégia da diferenciação; e no **transversal**, as RI deverão ser um catalisador estratégico, permeando toda a Cadeia de Geração de Valor Percebido. A figura 3 apresenta uma síntese da proposta de 3 Níveis de Estratégia adaptada à MB. Em síntese, a Assessoria de Relações Institucionais deverá atuar como um **Decisor Estratégico**.

Passando-se à análise dos elementos de estrutura organizacional que devem ser considerados para aprimorar a gestão das Relações Institucionais da Marinha, em face da Política Naval e a sua Visão de Futuro, iniciou-se com um Diagnóstico das Relações Institucionais, ilustrado na figura 4. Notou-se que o assessoramento de RI deve ser estendido para a Alta Administração Naval e em todos os níveis federativos, por meio do estabelecimento de um Sistema de Relações Institucionais, bem como pela implementação formal de uma assessoria junto ao Judiciário, mantendo a Marinha vigilante em todo o sistema de freios e contrapesos.

Com relação à atuação junto ao Legislativo, o conceito de Padrão dos 5Ps da Estratégia apontou que as Assessorias junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados possuem um elevado desempenho perante ao Sistema Bicameral de dupla instância de *lege ferenda*, porém, devem ser implementados alguns aprimoramentos: o emprego do *lobby* direto; o uso de técnicas de persuasão em conflitos de interesses; e a estratégia de *issues*. Os 3 Níveis de Estratégia indicaram que as Relações Institucionais devem ser desempenhadas, no âmbito do Congresso Nacional, pelo CM e a Alta Administração Naval, e eventualmente pelos ComDN. No nível subnacional, o relacionamento deve ser desenvolvido, preferencialmente, pelos ComDN ou

Titulares de Organizações Militares da área. Outros aspectos importantes dizem respeito a exploração da Estratégia CONFORT; a necessidade de dispor-se de quantidade e qualidade de Assessores capazes de atuar na numerosa e extensa rede de atores das Casas Legislativas; e a oportunidade de junção de esforços entre as Fretes Parlamentares do PROANTAR e da Marinha Mercante com as diversas outras frentes correlatas, existentes no Congresso Nacional.

Referente à atuação junto ao Executivo, além de aprimoramentos e dispor-se de qualidade e quantidade adequada de assessores para desempenhar essas atribuições, foi observada a necessidade de explorar técnicas de *Top-down* e *bottom-up*. A análise dos 5Ps da Estratégia sugeriu que o relacionamento com o Presidente da República caiba exclusivamente ao CM. No tocante aos Ministros de Estado, poderá ser desempenhado pelo CM e pela Alta Administração Naval. No nível subnacional, o relacionamento deverá ocorrer, preferencialmente, por meio dos ComDN ou Titulares de Organizações Militares da área.

As Relações Institucionais junto ao Judiciário foram delegadas informalmente à Assessoria junto ao Executivo. Tendo em vista a inexistência na MB do Padrão dos 5Ps, observou-se que a ASPAER pode oferecer subsídios para a criação de uma Assessoria junto ao Judiciário, servindo como *benchmark*, conforme a figura 5. Foram abordadas as circunstâncias das RI no Judiciário, que variam entre audiências públicas e *amicus curiae*. Os 3 Níveis de Estratégia apontaram para a atuação do CM e da Alta Administração Naval junto ao STF e Tribunais Superiores, enquanto os ComDN deverão se ater aos Tribunais Estaduais e Regionais.

Em matérias relacionadas ao Ciclo Orçamentário, o objetivo da análise foi fortalecer o entendimento de investir-se em Relações junto ao Orçamento, paralelamente à capacidade de articulação técnica. Em que pese a maior parte desse esforço de negociação estar voltado ao Congresso Nacional, deve-se dispor de um assessor exclusivo para a matéria, que atue independentemente, uma vez que o processo de apreciação legiferante é distinto. Conceitos importantes nesse âmbito são os de *rent-seeking* e de *networking* como um ativo relacional, o que tornará o desempenho da Marinha destacado no trato orçamentário.

O setor de Análise Legislativa é a base da estrutura e de onde emanam estratégias para influenciar os *decision-makers*. Atualmente, encontra-se alicerçado no tradicional *modus operandi* da antiga Assessoria Parlamentar da MB, necessitando de intensa reformulação, incorporando competências adicionais como: capacitação;

disseminação de diretrizes éticas e de *compliance*; produção de conhecimentos de inteligência; além de inclusão de mecanismos de avaliação de desempenho. Propõe-se que o setor adote técnicas de análise prospectiva de cenários para a produção de *position papers*, no intuito de identificar Tendências de Peso e Riscos que possam afetar os Objetivos Navais.

Observou-se a necessidade de implementação de um adequado processo de gestão do conhecimento, onde o Acordo de Cooperação celebrado com o CEFOR alavancou a especialização dos assessores, porém sugere-se a ampliação dessas iniciativas junto a Abrig e ao IRelGov. Passando-se a possibilidade de se incrementar o uso de sistemas que privilegiem o emprego da Inovação e *Big Data*, sob a ótica dos 3 Níveis de Estratégia, torna-se necessário desenvolver um sistema customizado que privilegiem *Social Media* e *Cloud Computing*, possibilitando o seu avanço rumo a *IoT*. Adicionalmente, observou-se a necessidade do estabelecimento de um Código de Conduta que reafirmem os conceitos de ética, moralidade, legalidade e *compliance*.

Foram abordadas práticas relacionadas a indicadores baseados em resultados, onde o *Balance Scorecard* mostrou-se como uma métrica eficiente, preconizando-se a importância de definir KPIs adequados. Observa-se similaridades entre o Programa Netuno e o *BSC*; e com vistas a uma melhor divisão das tarefas afins, sugeriu-se a criação de uma Subchefia que integre essas novas capacidades.

Com relação à posição hierárquica, observou-se que o grau de importância estratégica e a complexidade de atuação das Relações Institucionais, torna desejável que a Assessoria assuma um papel de maior relevância na estrutura organizacional da MB. Levando-se em consideração a senioridade e a necessidade de representar a MB em diversas ocasiões e expressar o posicionamento da Instituição, sugeriu-se a alteração da Força de Trabalho, notadamente da Chefia da Assessoria para o posto de Contra-Almirante, similarmente ao que ocorre com a ASPAER e em consonância ao conceito de *Chief External Engagement Officer (C-level)*. Corroborado pelos 3 Níveis de Estratégia e com o objetivo de tornar as Relações Institucionais um catalisador estratégico, propôs-se o reposicionamento da Assessoria na Estrutura Organizacional da Marinha, ocupando o mesmo nível do CCSM e do CIM.

A Política Naval orienta o planejamento estratégico da Marinha e encontra-se dividida em quatro seções principais: **Contexto da Política Naval**; **Concepção da Política Naval**; **Objetivos Navais** e **Mapa Estratégico da Marinha**. Concluiu-se que o farol de atuação da Assessoria de Relações Institucionais deve apontar para a

convergência de esforços que contribuam para a manutenção da disponibilidade da Força Naval brasileira.

No Contexto da Política Naval, a Assessoria de Relações Institucionais deve desenvolver significativo papel nas negociações orçamentárias junto a CMO do Congresso e na ressalva desses créditos junto ao Executivo. A Assessoria deve ser empregada como vetor de conscientização sobre a importância que o Atlântico Sul e a Antártica ensejam para a Geopolítica e Oceanopolítica brasileira, e deverá atuar sinergicamente juntos aos Poderes da República, em seus diversos estratos.

Passando-se a Concepção da Política Naval, em observância aos conceitos de Posição dos 5Ps e ao nível Setorial dos 3 Níveis de Estratégia, verificou-se que a Assessoria poderá contribuir em todos os pressupostos básicos estabelecidos, porém, deverá atuar de forma proativa e influenciadora para: buscar a regularidade orçamentária-financeira; atuar junto a segmentos dos três Poderes, a fim de moldar um arcabouço legal favorável ao cumprimento da missão da MB; dar ampla divulgação dos propósitos do PROSUB e PNM; além de valorizar o planejamento a longo prazo e priorizar os Programas/Projetos Estratégicos.

A fim de viabilizar o atingimento da Visão de Futuro da Marinha para 2039, observa-se a grande capacidade da Assessoria de Relações Institucionais contribuir, direta ou indiretamente, com os doze Objetivos Navais estabelecidos, notadamente: Prover a Segurança Marítima; Cooperar com o Desenvolvimento Nacional; Aprimorar a Gestão de Pessoas; e Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa. Finalmente, os demais Objetivos poderão ser beneficiados por meio de uma gestão eficiente e estratégica da Assessoria de Relações Institucionais.

Sob a ótica das Expressões do Poder Nacional, o Estado brasileiro possui elevado potencial de desenvolvimento por meio do incremento da Mentalidade Marítima e fortalecimento da Oceanopolítica na sociedade brasileira, explorando, de forma sustentável, a Economia Azul dentro das AJB. A Amazônia Azul® constitui um patrimônio capaz de alavancar o Desenvolvimento Nacional. Conforme proposto no **APÊNDICE** (figura 6), as Relações Institucionais da Marinha deverão contar com uma estrutura adequada, equilibrada e eficiente, baseada nos Objetivos Navais, estabelecidos pela Política Naval, capacitada a difundir a Mentalidade Marítima e a pertinência de se manter o Poder Naval compatível com as aspirações nacionais e, assim, promover políticas que consolidem os Programas e Projetos Estratégicos da MB, que contribuirão com a **Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional**.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Verbetes Grupos de Pressão**. In Dicionário de Política. 11ª edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 2.104/GC3, de 18 de dezembro de 2018**. Regulamento da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica. Brasília, DF: GCA, 2018.
- BRASIL. Comando da Marinha. Gabinete do Comandante da Marinha. **Portaria nº 80/GCM, de 9 de outubro de 2014**. Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha. Brasília, DF: GCM, 2014a.
- BRASIL. Comando da Marinha. **Política Naval**. Brasília, DF: MB, 2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html. Acesso em: 19 abr. 2020.
- BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 476/MB, de 7 de outubro de 2014**. Regulamento do Gabinete do Comandante da Marinha. Brasília, DF: GCM, 2014b.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 04 mai. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020. Em apreciação no Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view. Acesso em: 18 ago. 2020.
- BUCHANAN, J. M., Politics as public choice. The Collected Works of James M.Buchanan. **Liberty Fund**, Indianapolis. v. 13, 2000.
- COHEN, Joshua. SABEL, Charles. Directly-deliberative poyarchy. **European Law Journal**, [New Jersey], v. 3, n. 4, 1997.
- DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1956.

DELUCHEY, Jean-François. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários. **Revista Estudos Políticos**, [Niterói], n. 5, 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2020a.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Metodologia do Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: ESG, 2020b.

FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: Uma trajetória histórica. **Revista. Organicom**, São Paulo, v. 8, n. 14, 2012.

GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby, aprendendo a fazer**: as melhores práticas das melhores empresas. São Paulo: ABERJE, 2012.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamento de relações governamentais**. Brasília, DF: Clube de Autores, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. Leviathan. *In*: ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. **Great Books of the Western World**, Chicago: Encyclopedia Britannica, 1952. v. 23.

HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

JANOWITZ, Morris. **The professional soldier**, a social and political portrait. Glencoe: The Free Press, 1960.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Ed Elsevier. 1997.

LAWTON, Thomas C.; DOH, Jonathan P.; RAJWANI, Tazeeb. **Aligning for advantage**: competitive strategies for the political and social arenas. Oxônia, UK: Oxford University Press, 2014.

MACK, Charles S. **Business Politics and the practice of government relations**. San Francisco: Quorum Books, 1997.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2006.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **De L'Esprit des Lois**. Paris: Gallimard, 1995. Disponível em: http://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

NAVARRO, Rodrigo. **Relações governamentais estratégicas**. Brasília, DF: Clube de Autores, 2015.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp. 1999.

PORTER, Michael. **Vantagens competitivas**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1985.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The Core Competence of the Corporation. **Harvard Business Review**, Boston, May/Jun. 1990.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, Cambridge, UK, v. 36, n. 1. Jan. 1974.

SILVA, Fernando Azevedo. **Política na nova república e o Exército Brasileiro**. 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2002.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

STIBEL, Jeffrey M. **Conectado pelas ideias**: como o cérebro está moldando o futuro da internet. São Paulo: DVS Editora, 2012.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. **Lobismo**: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil. [Rio de Janeiro]: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994. (Texto de discussão, n. 25).

APÊNDICE A – Proposta de Estrutura Organizacional para a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da MB

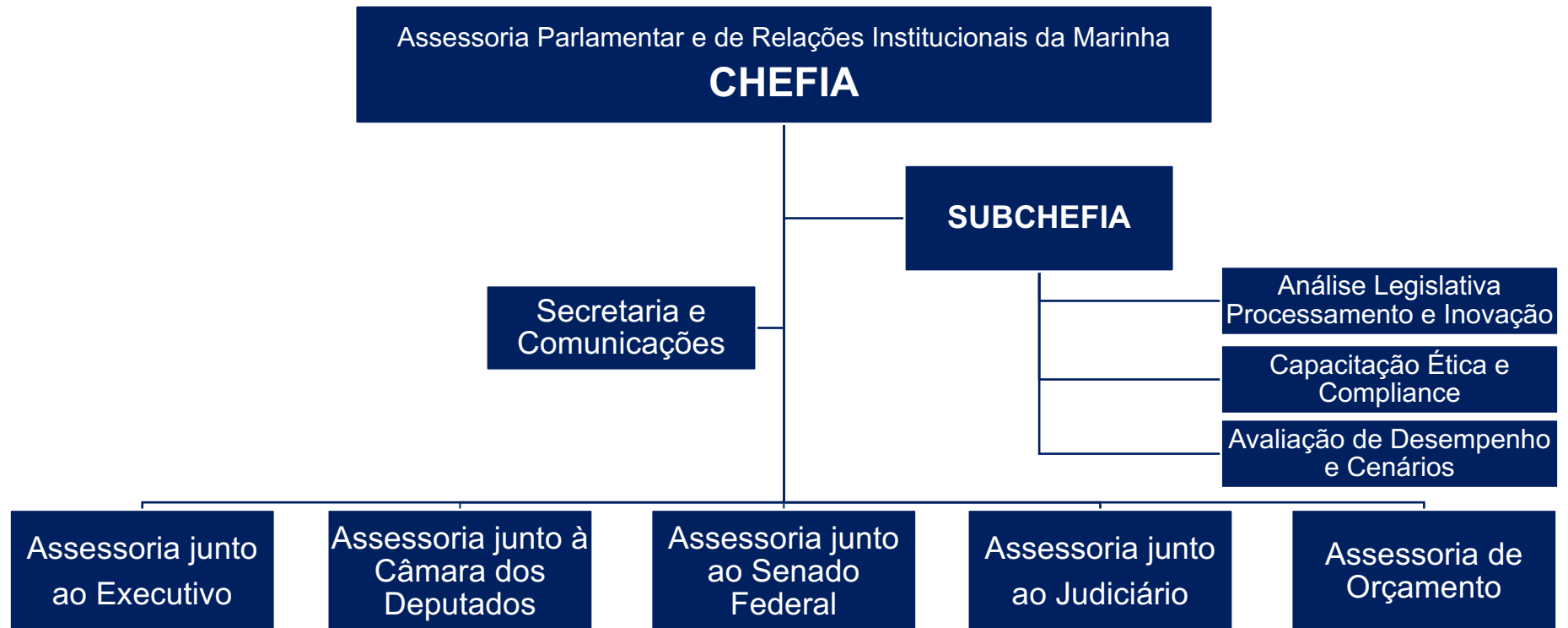


FIGURA 6 - Estrutura Organizacional para a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da MB (elaborada pelo autor).