LVI SBPO SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL
DE 04 ATÉ 07 NOVEMBRO 2024
FORTALEZA | CEARÁ

A influência dos mecanismos de intuição e racionalidade dos processos decisórios na complementação orçamentária da Marinha do Brasil por Emendas Parlamentares.

Ana Carolina Vaz de Oliveira
Superior Tribunal Militar (STM)
Praça dos Tribunais Superiores –Edifício-Sede, Brasília-DF,70098-900
ana-carolina@marinha.mil.br

Thaís Evelin Santos de Oliveira
Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV)
Edifício 23 do AMRJ – R.da Ponte, S/N- Centro, Rio de Janeiro-RJ,20091-000
thais.evelin@marinha.mil.br

Helena Cruz Dias Lino
Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV)
Edifício 23 do AMRJ – R.da Ponte, S/N- Centro, Rio de Janeiro-RJ,20091-000
helena.dias@marinha.mil.br

RESUMO

O estudo analisa o processo decisório referente à seleção das Emendas Parlamentares da Marinha do Brasil sob a ótica da Teoria da Intuição e Racionalidade Limitada no campo de tomada de decisões. Realizou-se a categorização das Emendas aprovadas no período entre 2019 e 2023. Os dados mostraram uma diversidade de temas, incluindo o apoio à saúde e à população ribeirinha, os projetos de Apoio à Pesquisa Científica na Antártica e nas solicitações relacionadas à Segurança do Tráfego Aquaviário. Este último tema apresentou um percentual significativo de emendas captadas por Organizações Militares. Este ponto levanta perspectivas futuras para preconizar mecanismos de ajustes do processo de tomada de decisões, a fim de contemplar este campo relevante para a Força, e consequentemente, para o país. Por fim, este trabalho sugeriu uma relação estreita entre o mecanismo de tomada de decisão, seja ele intuitivo ou racional, e os tipos de emendas selecionadas.

PALAVRAS CHAVE. Processo Decisório, Intuição, Teoria da Racionalidade Limitada, Emendas Parlamentares.

Tópicos: Poder Marítimo e Defesa; Administração Pública; PO em ciências políticas.

ABSTRACT

This study analyzes the decision-making process regarding the selection of Parliamentary Amendments for the Brazilian Navy from the perspective of the Theory of Intuition and Bounded Rationality in the field of decision-making. The Amendments approved between 2019 and 2023 were categorized. The data showed a diversity of themes, including support for health and the riverside population, projects to Support Scientific Research in Antarctica and requests related to Waterway Traffic Safety. This last theme had a significant percentage of amendments received by Military Organizations. This point raises future prospects for advocating mechanisms to adjust the decision-making process, in order to take into account this relevant field for the Force, and consequently,

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

for the country. Finally, this study suggested a close relationship between the decision-making mechanism, whether intuitive or rational, and the types of amendments selected.

KEYWORDS. Decision-Making Process, Intuition, Bounded Rationality Theory, Parliamentary Amendments.

Paper topics: Maritime Power and Defense; Public Administration; OR applied in Political Science.

1. Introdução

A intuição e a racionalidade nos processos decisórios são teorias que buscam entender e explicar os motivos pelos quais determinadas decisões são tomadas em detrimento de outras. O que leva a escolha de um projeto em detrimento de outro, se o fator preponderante a ser analisado é a viabilidade financeira, se a exequibilidade do projeto, ou se as decisões são pautadas pela intuição ou critérios racionais para a escolha. É certo que o ato de decidir faz parte do dia a dia das organizações em todos os níveis, sendo a gestão por si só, um desafio. E quando se pensa em gestão de recursos públicos, o desafio se torna ainda maior.

Apesar de existirem instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), muitas vezes o orçamento se torna insuficiente em meio às demandas. A Marinha do Brasil (MB) como parte da Administração Direta, também é impactada pelas reduções orçamentárias impostas pela LOA, o que dificulta o cumprimento de sua missão institucional. Dessa forma, uma das ferramentas que a MB possui para complementar o seu orçamento é através da captação de Emendas Parlamentares (EP).

As EP são instrumentos disponíveis ao Congresso Nacional, utilizadas pelos deputados e senadores, com o objetivo de direcionar recursos para suas bases eleitorais. O processo decisório para a concessão das emendas envolve diversos atores: a MB elabora as solicitações de emendas, os assessores de relações institucionais apresentam as solicitações aos parlamentares e, por fim, os parlamentares decidem sobre elas.

Nesse contexto da literatura a respeito do processo de tomada de decisão, destaca-se a dicotomia entre as Teorias da Intuição e a Teoria da Racionalidade, em particular a abordagem limitada desta, em que se busca, neste estudo, fornecer dados para uma reflexão que possa auxiliar o tomador de decisão e os assessores de relações institucionais a direcionarem seus esforços para as emendas com maior probabilidade de aceitação.

O propósito da pesquisa se dá pela oportunidade de analisar os critérios mais aceitos e os perfis de emendas com maior propensão de atendimento, utilizando como objeto de estudo as EP recebidas pela MB durante a legislatura de 2019-2023. Desta maneira, seria possível identificar um perfil de atendimento às demandas das EP, e com isso, encaminhar solicitações dentro dos temas de interesse. Esse estudo é relevante, pois ao aumentar a probabilidade de aceitação, espera-se otimizar o recebimento de recursos provenientes de EP, permitindo que a MB complemente seu orçamento de forma mais efetiva e sustentável.

Ademais, segundo Teixeira [2020], a Pesquisa Operacional (PO) é um campo abrangente e multidisciplinar, que comumente faz uso de elementos da matemática, estatística e probabilidade para a solução de problemas reais do cotidiano. Esta abordagem reforça a relevância de métodos racionais e quantitativos na otimização dos processos decisórios no contexto das Emendas Parlamentares, corroborando a importância do uso de técnicas de PO para alcançar uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos públicos.

De modo a estabelecer uma razoável estrutura metodológica, apresenta-se na seção 2 aspectos de referenciais normativos e metodológicos. A seção 3 apresenta o estudo de caso, enquanto a seção 4 detalha os resultados. Finalmente uma breve conclusão é apresentada na seção 5.

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

2. Referencial Teórico e Normativo

Nesta seção serão apresentados os regramentos orçamentários, e expostos os conceitos e características das EP. Será descrita a aplicabilidade das EP e os procedimentos adotados pela MB desde a solicitação até o recebimento das mesmas.

2.1 Emendas Parlamentares

O ordenamento jurídico brasileiro institui a LOA como uma das normas infraconstitucionais mais importantes para o funcionamento do país. Isso porque, segundo aborda o consultor jurídico Conti [2012], a LOA define o limite de receitas e despesas dos entes federados para o ano corrente. Sendo aprovada pelo poder Legislativo, a legislação determina a dotação orçamentária para execução pelo poder Executivo, com fiscalização pelos sistemas de controle interno e externo, em conjunto com os Tribunais de Conta e o poder Legislativo [Conti 2012].

No entanto, há a previsão constitucional de alteração da LOA, segundo o disposto em seu artigo 166, parágrafo 3, por meio das denominadas EP.

2.2 Conceitos e Aplicabilidade

No Brasil, dentre o conjunto de normas que congregam os princípios orçamentários da Administração Pública, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o artigo 166 da Constituição Federal de 1988 [Brasil 1988], que dispõe sobre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. A finalidade do PPA consiste no norteamento do fluxo orçamentário do governo federal para um período de 4(quatro) anos, incluindo o primeiro ano após as eleições do ano corrente. Já a LDO é a lei que define as metas e as prioridades da Administração Pública Federal, antecipando as discussões da LOA, no que se refere ao delineamento dos percentuais de comprometimento de receita do Governo Federal para o ano em vigência. A Constituição Federal de 1988 também dispõe sobre a necessidade de votação dos projetos das leis orçamentárias pelo Congresso Nacional, em suas respectivas casas. Entretanto, a Carta Magna também garante a participação dos parlamentares, deputados e senadores, na alocação destes recursos orçamentários. Em que pese ser da responsabilidade do Poder Executivo elaborar e negociar a LOA, é importante reforçar que se trata de uma lei que estima a receita e que fixa as despesas dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e de fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta mantidos pelo Poder Público. Contudo, para efeitos desse estudo, o foco será nas EP em complemento ao orçamento alusivo à MB. Isto esclarecido tem-se que cada órgão encaminha suas propostas de gastos orçamentários para aprovação do Projeto da LOA (PLOA), que é votado pelo Legislativo para caso sancionado, a ser executado pelo Executivo.

No entanto, Vasselai e Mignozzetti [2014] afirmam que embora a apresentação da proposta de orçamento no Brasil seja uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, há um pequeno espaço na rubrica de investimentos que pode ser incrementada pelos deputados mediante elaboração de EP. Outrora de natureza autorizativa, não mandatória, essa parte do orçamento poderia não ser executada acordo poder discricionário do presidente de executar os gastos de acordo com suas prioridades e com a efetiva arrecadação.

A característica autorizativa, e não impositiva da programação orçamentária, foi modificada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n° 86 de 2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 no que tange a esta matéria de EP. Dentre as principais mudanças, destaca-se a impositividade das emendas individuais, estabelecendo a obrigatoriedade de execução das emendas individuais apresentadas por deputados e senadores. Ressaltando que a EC n° 86 de 2015 também discorre sobre a execução orçamentária e financeira obrigatória das emendas individuais, num limite de 1,2% da receita líquida corrente prevista no PLOA.

A principal vantagem das EP se tornarem impositivas é a garantia da execução dessas emendas, ou seja, o governo é obrigado a destinar os recursos previstos nas emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. Isso traz benefícios tanto para os parlamentares quanto para

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

suas bases eleitorais, além de promover maior transparência. A impositividade das EP oferece à MB uma oportunidade de dialogar e estabelecer parcerias com os parlamentares, apresentando de forma mais ampla e detalhada suas necessidades, destacando a importância de investimentos, possibilitando que eles compreendam a relevância da Instituição e suas contribuições para a sociedade brasileira.

As EP podem ser categorizadas em emendas individuais, de bancadas, de comissão ou de relator. As emendas individuais são aquelas propostas pelo próprio parlamentar, senador ou deputado federal. No presente trabalho será dado enfoque à análise das emendas individuais, para fins de coleta de informações, que serão aliadas ao contexto processual e procedimental da MB.

2.3 Etapas Procedimentais da Solicitação à Implementação das Emendas Parlamentares na Marinha do Brasil

A circular n° 6/2023, de 1º de março, estabelece as diretrizes gerais para o processo de planejamento,captação e execução das EP da MB. Essa circular referencia o Guia de Emendas Parlamentares, do Gabinete do Comandante da Marinha (GCM), que norteia todo o processo.

No que tange às emendas individuais, o Guia de Emendas Parlamentares da MB versa, acerca da destinação dos recursos para obras de infraestruturas, aquisição de mobiliários, materiais, equipamentos e meios relacionados às atividades prioritárias:(i) Operativas da Esquadra e de Fuzileiros Navais; (ii) Segurança do Tráfego Aquaviário; (iii) Ciência e Tecnologia; (iv) Ensino Profissional Marítimo; (v) Saúde e Ensino; (vi) Projetos Sociais (Projetos da Diretoria de Assistência Social da Marinha, Forças no Esporte, Soldado Cidadão, etc.); e (vii) Logística e Administração [Brasil 2023].

Conforme o manual, as Organizações Militares (OM) enviam as propostas para o Estado-Maior da Armada (EMA), que as ordena em ordem de prioridade. Após a priorização, o EMA encaminha todas as propostas para conhecimento e ações decorrentes do GCM, que é o mediador das tratativas de gestão e negociação junto aos parlamentares. Por fim, ao ser apresentada ao parlamentar, a proposta é lançada em um sistema próprio para, após apreciação, ser lançada na LOA do ano subsequente. Esse sistema permite acompanhar os trâmites da proposta, seja pelo parlamentar, autor da EP, ou pelo órgão de destinação. Em sendo aprovadas, o processo parte para a execução orçamentária.

É importante salientar que, mesmo com o GCM atuando como elo entre os parlamentares, cada Distrito Naval conta com a presença de um Assessor de Relações Institucionais (RI). Este assessor desempenha um papel importante como ponto de contato direto com parlamentar no Estado, atuando não só na apresentação das emendas, mas viabilizando a aproximação do parlamentar com a MB, através de visitas e convites para cerimônias, por exemplo.

O processo de gestão das EP, como disposto pelos autores Capellini [2018] e Conti [2012], desde a sua negociação até sua aprovação final, representa muito mais do que um processo negocial, perpassando a esfera política. Ao divulgar as ações da MB, nas visitas dos parlamentares à instituição, contribui-se para a transparência e prestação de contas, demonstrando como os recursos públicos são utilizados e como os resultados são obtidos. Portanto, esse "*modus operandi*" fortalece a confiança da sociedade na Instituição e permite que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as atividades desenvolvidas.

2.4 Intuição e Racionalidade no Processo Decisório

Neste tópico, será explicitado como decorre o processo decisório com base nos preceitos da intuição e racionalidade, correlacionando-os com a tomada de decisões para operacionalização das EP.

2.4.1 A Intuição no Processo Decisório

Os saberes gerenciais que refletem a relevância do processo intuitivo na tomada de decisão, segundo Motta [1988], vão de encontro aos princípios básicos da formação do

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

acadêmico da área de administração. Ainda de acordo com o autor, o processo em questão é pautado em aspectos lógicos e racionais. Por conseguinte, é fundamental que o gestor seja capaz de não dissociar todas as faces de seu processo de tomada de decisões, que consiste, numa esfera conceitual mais ampla e na combinação dos saberes cognitivos de raciocínio lógico, corpo, mente e emoções [Motta 1988]. Dessa forma, em muitos aspectos, o processo intuitivo acaba por estar atrelado às experiências pessoais do gestor.

Soma-se ao peso das experiências pessoais no aspecto intuitivo do processo decisório, o fator ambiental. Desse modo, a influência dos mecanismos externos altera a tomada de decisão, definindo o caráter multifatorial complicador de se propor uma simples teoria para categorizar e procedimentalizar os processos decisórios. Sobre este aspecto, Andriotti [2012] colocou como decisões em "nível 1" aquelas permeadas pela percepção e intuição, sendo rápidas, associativas, que careciam de menos esforço cognitivo para serem operadas, de conteúdo perceptivo e limitadas pelo estímulo. Aqui, neste último ponto, cabe a correlação com a dependência ambiental, ou de fatores externos, nos processos intuitivos de tomada de decisão Andriotti [2012]. Considerando o disposto, a seguir será tratado o conceito da racionalidade no processo de tomada de decisão dos gestores, não somente fazendo um contraponto à visão associada pelas decisões pautadas no caráter intuitivo, mas também a complementando.

2.4.2 A Racionalidade no Processo Decisório

Moller et al. [1993] explicitaram o conceito de racionalidade que fora instrumentalizado a partir do pensamento gerencial dominante, traduzido na adoção do método cartesiano como matriz fundamental para compreensão do processo decisório. Segundo os autores, mesmo os modelos que promoviam maior liberdade para o decisor, preservando seus espaços de decisão frente aos mais distintos cenários gerenciais, acabavam por isolá-los e reconstituí-los de forma linear conforme uma perspectiva genuinamente racional do processo [Moller et al.1993].

Dessa forma, o conceito de decisão racional é instituído na visão de que é um processo meramente pautado na lógica, na análise e principalmente, na ausência de emoções e sentimentos, ou influências externas aos pontos que constituem a análise para a tomada de decisão.

Simon [1980] contribuiu de forma significativa para os estudos referentes à racionalidade no processo decisório. Trouxe o conceito de Racionalidade Limitada, que reconhece a incapacidade do indivíduo em compreender e perceber todos os aspectos de uma determinada situação em organizações. Neste aspecto, por mais que haja ferramentas cognitivas, a teoria postula que estas ainda apresentam um grau de limitação inerente ao próprio indivíduo, ou seja, a capacidade humana torna-se o limitante dentro do processo. As decisões, segundo o autor, são tomadas baseadas nas construções mentais acessíveis por meio das construções simplificadas acessíveis à própria capacidade cognitiva individual, ou seja, dependem do contexto e são também por ele limitadas [Simon 1980].

Moller et al. [1993] explicitaram que a obra de Simon, apesar de pautada essencialmente no que pressupõe os mecanismos cartesianos da racionalidade no âmbito do processo decisório, também considera, ainda que timidamente e restritamente, um conceito de que o gestor pode ter suas decisões afetadas pelo seu julgamento que leve a respostas rápidas frente a determinadas situações [Moller et al. 1993]. Isto seria, portanto, uma influência combinada da intuição e da racionalidade no processo decisório final.

2.4.3 A Intuição e a Racionalidade na Operacionalização das Solicitações das Emendas Parlamentares

Nascimento [2020] analisou o contexto do processo decisório no processo relacionado aos gastos militares num período de 18 anos (2000 a 2018), apresentando uma hipótese de que este processo não é totalmente pautado pela racionalidade, apresentando mecanismos influenciados pelo contexto político (o que poderia ser considerado um mecanismo relacionado à intuição do processo). Segundo o autor, os fatores políticos, bem como conflitos de poder e os

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

interesses individuais de cada ator envolvido no processo, são variáveis que, se levados em consideração no cenário de tomada de decisão, distanciam-se daquilo que se categorizam como variáveis pautadas unicamente (ou essencialmente) pela racionalidade [Nascimento 2020].

O autor reforça que, no caso do processo decisório pautado na questão orçamentária, no que se refere às questões afeitas ao Ministério da Defesa, são identificados fatores tanto de racionalidade quanto fatores políticos envolvidos. No caso dos fatores associados à racionalidade, destacam-se, por exemplo, impessoalidade, racionalidade limitada, racionalidade requerida, institucionalização de procedimentos, adaptação e aprendizagem organizacional [Nascimento 2020]. Os fatores intuitivos, relacionados às decisões políticas, estão relacionados ao poder de negociação e persuasão, por exemplo.

Considerando o processo de tomada de decisões para aprovação das EP é possível identificar a atuação contínua dos mecanismos da intuição e racionalidade em todo o processo de solicitação e recebimento das EP. O EMA prioriza as propostas de EP, de acordo com a necessidade e planejamento estratégico da Força, o que pode ser identificado como a racionalidade no processo decisório, uma abordagem estruturada, lógica e baseada em dados.

Após a priorização, o EMA encaminha ao GCM as propostas de solicitação de EP para que sejam apresentadas e negociadas junto aos parlamentares. Nesse momento é possível reconhecer os mecanismos inerentes ao processo decisório que consistem nos dispositivos da intuição e racionalidade dos assessores parlamentares, tendo a intuição um papel fundamental na distribuição de determinada emenda para determinado parlamentar, de forma a alcançar o êxito em sua obtenção.

Portanto, os gestores da MB precisariam conciliar habilidades voltadas para as decisões estratégicas num escopo que lhes permita aliar o que foi norteado pela Marinha, com práticas racionais e intuitivas, levando a organização aos melhores estágios negociais.

3. Estudo de Caso

3.1 Emendas Parlamentares da Marinha do Brasil 20219 a 2023

É relevante destacar que a tabulação dos dados será focada na 56ª Legislatura, que compreende o período de 2019 a 2023. Nesse contexto, as EP recebidas em 2020 correspondem às propostas apresentadas pelos parlamentares no ano anterior e que passaram pelo processo decisório até serem incluídas no orçamento.

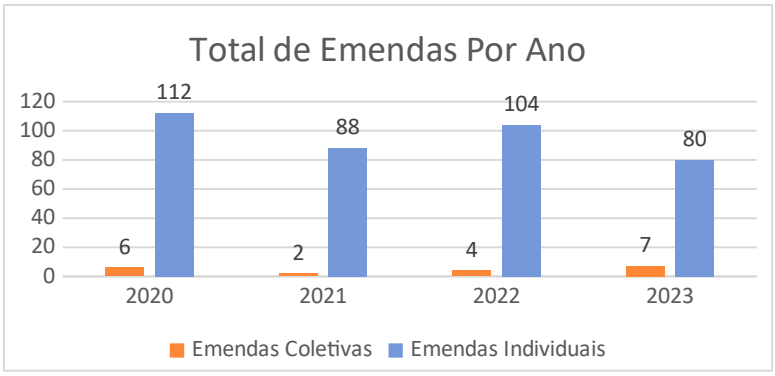
A relação de todas as EP aprovadas pelo congresso e enviadas pela MB no período de 2019 até 2023 foram cedidas pela Assessoria de Relações Institucionais da MB, que autorizou a análise e tabulação dos dados para fins deste trabalho. As informações concedidas foram complementadas com os dados obtidos no diário do Congresso Nacional, disponíveis no site do Senado Federal.

3.2 Tabulação dos dados das Emendas Parlamentares aceitas na 56ª Legislatura de 2019 a 2023

A partir dos dados tabulados, é possível realizar diversas observações relevantes que podem subsidiar o processo decisório nas futuras solicitações das EP. Constatou-se que o recebimento de EP está intrinsecamente relacionado ao contexto tanto nacional quanto global. Eventos como o Derramamento de Óleo no Nordeste e a Pandemia do Covid-19 exerceram influência significativa nos interesses dos parlamentares, representando também oportunidades para obtenção de emendas, especialmente no que diz respeito à assistência que as Forças Armadas podem oferecer em áreas afetadas. A figura 1 mostra o quantitativo geral de EP, considerando-se apenas as coletivas e individuais que foram aprovadas no Congresso Nacional entre os anos de 2020 e 2023.

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

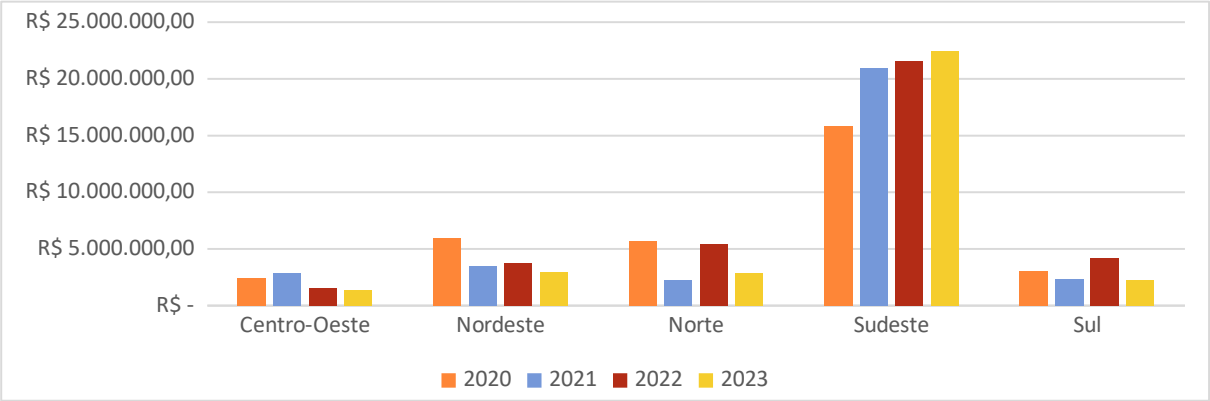
Figura 1. Quantitativo total por ano de EP, coletivas e individuais, aprovadas pelo Congresso Nacional.



Fonte: Autoria própria (2024).

Os valores indicam que o quantitativo geral de EP aprovadas não apresentou uma variação significativa de valor ao longo dos anos, mesmo com a incidência da pandemia em 2020 e 2021, mas houve variações nos objetos. Na sequência, será realizada uma análise das EP individuais sob um recorte por regiões do Brasil, sendo também considerada a distribuição recursos para cada região. Estes dados podem ser observados na Figura 2 a seguir.

Figura 2. Distribuição de recursos de EP individuais aprovadas por região do Brasil e por ano.



Fonte: Autoria própria (2024).

Ao examinar os dados da Figura 2, os quais abrangem a 56ª legislatura, é possível observar uma concentração significativa de recursos na região Sudeste do Brasil. Quando estas informações são avaliadas a partir de um recorte mais específico dos estados da região Sudeste, verifica-se que estes recursos estão alocados essencialmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

No próximo tópico, as emendas recebidas serão analisadas de forma que sejam identificados os aspectos comuns, de modo a facilitar a compreensão dos fatores que influenciaram todo o processo decisório.

3.3 Análises dos aspectos comuns das Emendas aceitas

No âmbito das EP, os parlamentares deparam-se com um vasto conjunto de informações relacionadas às demandas de suas respectivas regiões, potenciais projetos e restrições orçamentárias. São confrontados com a necessidade de tomar decisões quanto às emendas que devem propor e apoiar, bem como quanto aos os interesses de seus eleitores. A escolha pode ser afetada por fatores ambientais, como desastres naturais ou por necessidades urgentes apresentadas pelo Estado. Com base nos dados disponibilizados e tabulados observou-se os aspectos comuns das emendas concedidas, de forma a viabilizar uma categorização deles.

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

3.3.1 Análise das Regiões

Analisando-se o histórico das emendas aceitas por região, é possível identificar padrões e tendências que podem orientar as decisões da MB ao propor emendas no futuro. Essa análise retrospectiva proporciona uma visão clara das áreas de maior demanda e das emendas que foram bem-sucedidas em determinadas regiões. Assim, ao considerar esses dados passados, a MB pode direcionar suas propostas de emendas de maneira estratégica, visando aumentar as chances de aceitação e otimizar o recebimento de recursos.

3.3.1.1 Região Centro-Oeste

Na região Centro-Oeste, é possível observar que as áreas de interesse destacadas são: (i) o Programa Antártico, (ii) o Projeto Força no Esporte e a (iii) Segurança no Tráfego Aquaviário (STA), dado que releva a importância desses projetos a nível nacional. Além disso, vale ressaltar uma emenda recebida para a Operação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Embora a região Centro-Oeste não seja o foco principal dessa solicitação, o parlamentar do Estado considerou a importância desse tema para o Brasil. Essa emenda foi concedida durante o período do derramamento de óleo no Nordeste, demonstrando a sensibilidade do parlamentar em relação a questões ambientais de âmbito nacional.

No ano de 2020, foram destinadas à MB (11) onze EP, 1 (uma) relativa à STA; (1) uma para atendimento à população ribeirinha; (1) uma em apoio ao Programa Antártico Brasileiro; (1) uma para o Projeto Forças no Esporte; (1) uma para aquisição de equipamentos e (6) seis para manutenção, reformas e aquisição de viaturas.

Em 2021, foram concedidas 12 (doze) EP, sendo (3) três relativas à STA; 3 (três) relativas ao Programa Força no Esporte; 1 (uma) para SisGAAz e 5 (cinco) relativas à manutenção da unidade e combate a incêndio.

Em 2022, a MB recebeu a destinação de 8 (oito) EP, 2 (duas) em apoio ao Programa Antártico Brasileiro, 1 (uma) relativa à STA, 1 (uma) para Navio Hospitalar e 4 (quatro) para reforma de unidades.

Em 2023, foram recebidas 6 (seis) EP, 2 (duas) em apoio ao Programa Antártico Brasileiro, 1 (uma) para o Programa Força no Esporte, 1 (uma) para aquisição de *containers* frigoríficos, 1 (uma) para reforma de sala de aula e banheiros e 1 (uma) para aquisição de Barcos a vela (Dingue), Caiaques Rígidos e Embarcações de Casco Rígido.

3.3.1.2 Região Nordeste

Ao observar as emendas recebidas na região Nordeste, é possível identificar que a STA é a preocupação central dos parlamentares. Mas além desta temática, também se observa o apoio ao Programa Antártico Brasileiro, ao Programa Força no Esporte e à Escola de Aprendizes Marinheiros do Ceará (EAMCE). Isso indica a importância atribuída pelos parlamentares a essas áreas de interesse.

Em 2020, foram recebidas 33 (trinta e três) EP, das quais 18 (dezoito) relativas à STA; 5 (cinco) em apoio a Unidades de Saúde, para modernização, aquisição de equipamento e ambulância; 1 (uma) em apoio ao Programa Antártico Brasileiro e 10 (dez) diversas relativas a aprestamento da Força, Manutenção da Unidade, por exemplo.

Em 2021, foram recebidas 20 (vinte) EP, sendo 12 (doze) relacionadas direta e indiretamente a STA; 1 (uma) para o SisGAAz; 1 (uma) para o Projeto Antártico Brasileiro; 1 (uma) destinada à Manutenção e Reparo das Instalações do Navio Aeródromo Multipropósito Atlântico; 2 (duas) em apoio a Unidades de Saúde e 3 (três) para a EAMCE, para reforma do consultório médico e alojamento masculino, construção de alojamento feminino e uma capela.

Em 2022, foram novamente recebidas 20 (vinte) EP. Para apoio ao Programa Antártico Brasileiro foram destinadas 4 (quatro); 9 (nove) ligadas direta ou indiretamente à STA; 5 (cinco) em Apoio aos Hospitais Militares; 1 (uma) para Incremento de equipamentos essenciais para manutenção e melhoria das atividades de fiscalização e Combate à criminalidade em geral no Estado do Rio Grande do Norte e 1 (uma) para o Programa Força no Esporte.

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

No ano de 2023, foram recebidas 13 (treze) EP. Destas, 6 (seis) direta ou indiretamente ligadas a STA; 2 (duas) para Apoio à Unidades Hospitalares; 1 (uma) para o Projeto Antártico Brasileiro; 2 (duas) para EAMCE para conclusão da construção da capela e demandas prioritárias; 1 (uma) para conclusão construção de uma piscina e 1(uma) para Custeio, Pista de atletismo, Construções, Aquisições de equipamentos e reformas.

3.3.1.3 Região Norte

Na região Norte, torna-se manifesta a preocupação dos parlamentares com dois temas primordiais: (i) a atenção à saúde das populações ribeirinhas e (ii) a STA. Essas áreas emergem como prioridades de interesse dos parlamentares da região, refletindo um comprometimento específico com as demandas e necessidades regionais.

Em 2020, das 14 (quatorze) EP concedidas, 6 (seis) foram referentes à atenção à saúde de populações ribeirinhas e de áreas remotas da Região Amazônica; 2 (duas) para compra de equipamentos e reforma de navios-hospitais; 4 (quatro) para Manutenção e Revitalização de estradas, museu e organização militares; 1 (uma) para o Projeto Força no Esporte e 1 (uma) para Pesquisa Científica na Antártica.

No ano de 2021, no contexto do Derramamento de Óleo no Nordeste, foram recebidas 8 (oito) emendas, sendo 2 (duas) para atenção à saúde de populações ribeirinhas e de áreas remotas da Região Amazônica; 1 (uma) para fiscalização aquaviária, 3 (três) para aquisição de viaturas de Capitanias; 1 (uma) para manutenção de embarcação da Capitania e 1 (uma) para Implantação da Geração de Energia Elétrica por Meio de Placas Fotovoltaicas

Em 2022, com as consequências naturais decorrentes da pandemia da COVID-19, foram recebidas 13 (treze) EP. Das 13(treze), 3 (três) foram referentes a atenção à Saúde de populações ribeirinhas; 1 (uma) de manutenção para o Navio Hospitalar; 7 (sete) referentes à Salvaguarda da vida humana no mar, desde a construção da sala de ensino profissional marítimo e a construção de nova sede de Capitania à aquisição de motos aquáticas; 1 (uma) para a estrutura de unidade de saúde das FFAA e 1 (uma) para o projeto Força no Esporte.

Em 2023, ainda sob o contexto da COVID-19, foram recebidas 8 (oito) EP, 2 (duas) das quais foram destinadas à atenção à Saúde de populações ribeirinhas e de áreas remotas da Região Amazônica; 1 (uma) para serviços no Navio Hospitalar e 5 (cinco) emendas referentes à STA.

Durante a análise dos quatro anos considerados, foi identificado um tema recorrente nas emendas: a atenção à saúde das populações ribeirinhas e de áreas remotas na Região Amazônica. Além disso, observou-se um aumento gradual das emendas destinadas à STA ao longo de três anos. Em dois anos específicos, foram concedidas emendas para o Projeto Força no esporte, que consistem no suporte às crianças da comunidade local por meio de atividades no contraturno escolar, realizadas em organização militar.

3.3.1.4 Região Sudeste

Destaca-se a região Sudeste, pois, como mencionado anteriormente, foi observado um maior volume de recursos e uma maior variedade de EP concedidas. Além da STA, outros temas de interesse nessa região incluem o Projeto Antártico Brasileiro, a Escola de Aprendizes Marinheiros do Espírito Santo (EAMES), o incentivo ao esporte, o apoio à saúde, o apoio à cultura, o apoio à Navios e o apoio ao Projeto SisGAAz.

Em 2020, das 37 (trinta e sete) EP concedidas, 6 (seis) foram referentes à Pesquisa Científica na Antártica, 8 (oito) relacionadas a OM da STA, 7 (sete) referente aquisição de equipamentos hospitalares, 7 (sete) de incentivo ao esporte, 2 (duas) para o Navio Capitania da Esquadra, 1 (uma) para EAMES e 4 (quatro) para aquisição de equipamentos diversos.

No ano de 2021, foram concedidas 40 (quarenta) EP. 4 (quatro) foram para o SisGAAz, 9 (nove) para OM da STA, 8 (oito) relacionadas ao Esporte, 2 (duas) para pesquisa científica na Antártica, 5 (cinco) para área da saúde, 1 (uma) para o Navio Capitania e 11 (onze) EP com objetos diversos, que possivelmente não se repetirão, tais como: aquisição de equipamentos,

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

revitalização da Ilha Fiscal, Construção de Sala Limpa para ser Utilizada na Fabricação, Montagem e Testes de Sensores acelerométricos e Giroscópios, por exemplo.

Em 2022, foram concedidas 48 (quarenta e oito) EP, das quais 14 (catorze) foram destinadas ao apoio ao Esporte, 7 (sete) para OM da STA, 7 (sete) para a área de saúde, 5 (cinco) em apoio ao Programa Antártico Brasileiro, 3 (três) para o Navio Capitânia, 2 (duas) para a Fragata 1 (uma) para o SisGAAz e 9 (nove) EP diversas para área da inteligência, monitoramento e equipamentos.

A concentração de recursos na Região Sudeste se deve ao grande número de OM, nessa região, bem como a sede da MB, o Comando do 1º Distrito Naval estar localizado no Rio de Janeiro. A diversidade de EP recebidas sugere a possibilidade de apresentação de EP que possam abranger áreas que não fazem parte das áreas de interesse, mas que obtiveram sucesso com a complementação orçamentária por meio do parlamento. A aproximação do assessor de RI com o parlamentar, é essencial para o recebimento dessas emendas, haja vista que tem a possibilidade de demonstrar necessidade da OM e aumentando o conhecimento do parlamentar sobre o tema e os benefícios decorrentes para a sociedade.

3.3.1.5 Região Sul

A partir da análise da Região Sul, pode-se perceber que a STA é o principal ponto de interesse dos parlamentares nessa região. Apoio aos projetos de esportes e apoio a Escola de Aprendizes-Marinheiros de Santa Catarina (EAMSC) também podem ser citadas, mas não foram constantes no período analisado. Isso indica a importância atribuída à segurança marítima e à proteção das vias navegáveis e a oportunidade nas solicitações referentes à Escola de Aprendizes de Marinheiro e a emendas ligadas ao esporte.

Em 2020 foram recebidas 16 (dezesseis) EP, 5 (cinco) referentes à STA, 3 (três) relacionadas à estrutura da EAMSC, 2 (duas) referentes ao esporte e 6 (seis) diversas, desde a pesquisa científica na Antártica à aquisição de viaturas e manutenção das instalações de navio.

Em 2021 foram recebidas 7 (sete) EP. 4 (quatro) referentes à STA, 1 (uma) para o SisGAAz (relacionada à prevenção e ao monitoramento de fatos, como o Derramamento de óleo no Nordeste), 1 (uma) em apoio à pesquisa climática e 2 (duas) de obras em OM.

No ano de 2022 foram recebidas 13 (treze) EP, 8 (oito) diretas ou indiretamente ligadas à STA e 5 (cinco) diversas, como a reforma da EAMSC a compra de lancha para patrulha e a manutenção das instalações na Antártica.

Enquanto em 2023, foram recebidas 7 (sete) EP, sendo 3 (três) referentes à STA, 2 (duas) referentes à adequação das instalações e 1 (uma) referente à aquisição de viatura e outra referente à pesquisa científica na Antártica.

4. Discussão dos Resultados

Embora diversos fatores possam influenciar o processo decisório dos parlamentares ao destinarem recursos para a MB, o quadro 1 apresenta a seguir, diante dos resultados obtidos na pesquisa, a categorização das emendas concedidas, a fim de possibilitar uma compreensão clara das características comuns entre aquelas que foram selecionadas e as que despertaram interesse nos parlamentares. Neste intuito, a partir desta categorização, ou caracterização das emendas, seria possível construir um padrão preditivo que levasse a análises mais sistematizadas acerca do processo decisório que constituiu a escolha de determinada categoria de emendas em detrimento das demais.

Quadro 1. Categorização das Emendas Parlamentares.

Áreas de Interesse	Critérios mais aceitos	Emendas maior propensão ao atendimento
Segurança do Tráfego Aquaviário	- Emendas referentes à atividade fim; - Interesse e benefício direto da Sociedade;	Ampliação do Atendimento ao Público Proteção Ambiental Manutenção Preventiva/Corretiva da Lancha Auxílio à navegação e fiscalização

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

	- EP que promovem a preservação do Meio-ambiente; - Inclusão social; - Pesquisas científicas; - Salvaguarda da vida humana no mar; - Apoio ao Esporte de Alto Rendimento; e - Apoio de Saúde à população carente.	Aquisição de lanchas Aquisição de viaturas Infraestructura
Ensino Profissional Marítimo		Reforma de Instalações Aquisição de Equipamentos Ampliação do Atendimento ao Público
Programa Antártico Brasileiro		Apoio à pesquisa Apoio Logístico
SisGAAz		Operação do Sistema
Projeto Força no Esporte		Construção de uma Arena Poliesportiva Reformas e manutenção de quadras e piscinas Aquisição de Ônibus
Atenção à saúde das populações ribeirinhas		Equipamentos Medicamentos Apoio Logístico
Escola de Aprendizes Marinheiros		Reforma Aquisição de Equipamentos

Fonte: Autoria própria (2024).

No contexto das EP, a MB enfrenta uma quantidade significativa de informações sobre as demandas regionais, projetos potenciais e restrições orçamentárias. Os tomadores de decisão da MB, como representantes da instituição, estão sujeitos a limitações de tempo, recursos e conhecimento para analisar todas as informações disponíveis, como configura a Teoria da Racionalidade Limitada. Dessa forma, de uma maneira geral, temos como interesse comum a todas as regiões: a Segurança do Tráfego Aquaviário, o Ensino Profissional Marítimo, o Programa Antártico Brasileiro, o SisGAAz, o Projeto Força no Esporte e o apoio à população ribeirinha, como ilustrado no quadro 1.

A área de Segurança do Tráfego Aquaviário, área de interesse de todas as regiões, abrange diferentes tipos de EP, que vão desde a melhoria da infraestrutura das OM envolvidas, que a princípio pode não apresentar um apelo político imediato, até a aquisição de embarcações destinadas à fiscalização e ao controle das vias navegáveis. Embora a infraestrutura das Capitanias, Delegacias e Agências não é considerada uma questão política de grande visibilidade, as EP voltadas à infraestrutura das OM têm o objetivo de proporcionar a estrutura necessária para a prestação de serviços de qualidade, garantindo a operacionalidade e a eficácia das atividades de fiscalização, controle e prestação de serviços aos usuários das vias navegáveis.

Verificou-se com a análise dos dados e conforme exposto na Tabela 1 que, em média, cerca de 20 das organizações militares na área de atuação da STA foram contempladas com EP. Esse percentual corresponde a aproximadamente 30% do total de OM dedicadas a essa área, compostas por 69 (sessenta e nove) organizações militares atuando em diferentes regiões do Brasil. Ao identificar essa oportunidade, a MB pode incluir, em seus processos decisórios futuros, propostas que estejam alinhadas com a STA, para todas as OM existentes, visto que essas emendas têm sido mais aceitas ao longo do período analisado. Essa estratégia poderá aumentar as chances de sucesso na obtenção de recursos por meio de EP e fortalecer as atividades relacionadas à segurança do tráfego marítimo e fluvial do país.

Tabela 1. OM do STA que receberam Emendas Parlamentares por Região e por ano

OM do STA que receberam EP				
Região	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Centro-Oeste	0	1	1	0
Nordeste	11	8	5	4
Norte	0	3	5	3
Sudeste	6	5	5	3

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

Sul	4	3	4	2
Total	21	20	20	12
Total de OM do STA existente	69	69	69	69
% de OM que receberam EP	30%	29%	29%	17%

Fonte: Autoria própria (2024).

Significativo é reconhecer que a identificação de temas de interesse não garante uma presença constante desses temas no recebimento das EP ao longo do período analisado. É necessário considerar o contexto político e as demandas em constante evolução ao tomar decisões estratégicas sobre a formulação e a defesa de EP.

Ao longo dos 4 (quatro) anos, é possível observar o recebimento de emendas que estão fora dos temas de interesse identificados. Racionalmente, essas emendas não são atrativas aos parlamentares, pois não existe, a princípio, o apelo social. No entanto, elas foram recebidas pela MB. Isso pode ser explicado pela aproximação dos parlamentares com a MB e pelo trabalho das Assessorias de Relações Institucionais na captação e divulgação das atividades desenvolvidas pela instituição, e demonstrada a importância da captação dos recursos para o cumprimento da sua missão Institucional, conforme prescrito no Guia de Emendas Parlamentares.

O estreitamento do relacionamento entre os parlamentares e a MB, facilitado pelo trabalho das Assessorias de Relações Institucionais nos Distritos Navais, pode levar a emendas que inicialmente não se enquadram nos temas de interesse, mas que são resultantes da aproximação e compromisso do parlamentar com a MB. O parlamentar passa a conhecer mais as necessidades da MB e a reconhecer a importância da Força, alocando recursos para projetos da MB que estejam consonantes com as suas pautas prioritárias.

O processo decisório dos assessores de RI que resulta na distribuição das EP aos parlamentares pela MB tem um papel fundamental no recebimento de emendas. Tal distribuição envolve uma combinação de percepção, intuição e consideração do ambiente externo, conforme fatores mencionados por Andriotti [2012]. Esses fatores são fundamentais para a tomada de decisões sobre quais parlamentares devem receber as emendas e qual é adequada para cada um, visando maximizar o impacto e o apoio político às demandas e prioridades da Marinha.

Dessa forma, concentrar a atuação dos Assessores de Relações Institucionais Regionais nos temas e nas solicitações específicas das OM, encaminhando somente as emendas que possuem o comprometimento do Parlamentar, pode ser uma estratégia eficaz para aperfeiçoar o recebimento das EP, podendo promover maior índice de aprovações das EP solicitadas pela MB.

5. Considerações finais

A categorização das EP recebidas da 56ª Legislatura do Congresso Nacional consistiu em um importante instrumento de planejamento e gestão para a MB. Os dados observados forneceram insumos para que os gestores que participam dos processos decisórios, inerentes ao encaminhamento de EP, estejam mais preparados para apresentar propostas que atendam aos interesses da Força, dos parlamentares e da sociedade como um todo, contribuindo para o fortalecimento das atividades da Marinha.

Aos tomadores de decisão sobre as EP, alicerçadas pelas definições e análises realizadas, pode-se inferir que o perfil de emendas mais aceito tem sido aquele com uma conotação mais voltada para a aplicabilidade aos problemas da sociedade, ou resolução de questões de cunho coletivo, perceptíveis não apenas aos membros do parlamento, como para a própria população em geral.

A análise das referências que descrevem os aspectos referentes à intuição e racionalidade, inclusive a dicotomia entre ambas, pôde ser percebida também no processo decisório para seleção de EP da MB. A combinação desses dois processos que culminam na tomada de decisão final pode acarretar resultados mais vantajosos para a organização.

Nesse sentido, a observação da diversidade de EP recebidas pela MB abre uma oportunidade significativa para desenvolver propostas com base nos principais temas de

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br

interesse, que incluem o apoio à população ribeirinha, o projeto Força no Esporte, os projetos de Apoio à Pesquisa Científica na Antártica e as solicitações relacionadas à Segurança do Tráfego Aquaviário. Como recomendação, cita-se que a possibilidade de direcionar os esforços para esses temas relevantes pode aumentar a probabilidade de aceitação das EP, tornando-as mais efetivas para complementar o orçamento da instituição, possibilitando a redução da pressão sobre o orçamento alocado pelo Poder Executivo à Força e colaborando para que este recurso possa ser destinado para a manutenção da capacidade operativa da MB, assim com os seus projetos estratégicos de longa duração.

Portanto, as análises do presente trabalho sugerem que há uma forte relação entre o mecanismo de tomada de decisão, seja ele intuitivo ou racional, e os tipos de EP selecionadas no âmbito da MB, sendo um mecanismo a ser melhor estudado para que novos processos, ainda mais eficazes e convergentes aos interesses da Força, possam ser desenhados, maximizando a aprovação de EP para complementação do orçamento.

Referências

Andriotti, F.K.(2012). A intuição no processo de tomada de decisão instantânea. 159 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Brasil. Marinha do Brasil.(2023). Circular n° 6, de 1° de março de 2023. Dispõe as diretrizes gerais para o processo de planejamento, captação e execução de emendas parlamentares.

Brasil. Marinha do Brasil. (2023). Gabinete do Comandante da Marinha. Guia de Emendas Parlamentares. Brasília.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

Capellini, G.A (2018). Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro. 46 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

Conti, J.M. (2012). Emendas ao Orçamento e o Desequilíbrio de Poderes. Revista Consultor Jurídico. https://www.conjur.com.br/2012-jul-03/contas-vista-emendas-orcamento-desequilibrio-poderes/. Acessado em: 2024-05-10.

Moller, R. C.; Oliveira, F. M.; Filho, J. R. F. (1993). A intuição e suas máscaras: as armadilhas do ilógico na teoria gerencial contemporânea. Revista de Administração Pública, v. 27, n. 1, p. 87.

Motta, P. R. (1988) Razão e Intuição: Recuperando o Ilógico na teoria da decisão gerencial. Cadernos EBAP/FGV, n. 37, p.1-52.

Nascimento, V. D do. (2020) Gastos Militares no Brasil: o processo decisório de alocação orçamentária (2000-2018). Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, v. 12, n. 24, p. 59-88.

Simon, H. A. (1980). A racionalidade do processo decisório em empresas. Multiplic, v. 1, n. 1, p.25-60.

Vasselai, F.; Mignozzetti, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. Dados, v. 57, n. 3, p. 817–853.

DOI: 10.59254/sbpo-2024-193531
https://proceedings.science/p/193531?lang=pt-br