



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP**

**FILIPPE DIAS DE SOUSA**

**ALOCÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE EMENDAS  
PARLAMENTARES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA  
PARAÍBA**

**SOUSA/PB**  
**2023**

**FILIPPE DIAS DE SOUSA**

**ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE EMENDAS  
PARLAMENTARES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA  
PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) ministrado no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador:** Prof. Dr. Fabiano Ferreira Batista

**SOUSA/PB  
2023**

S725a

Sousa, Filipe Dias de.

Alocação de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares nas instituições federais de ensino superior da Paraíba / Filipe Dias de Sousa. – Sousa, 2023.

89 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

“Orientação: Prof. Dr. Fabiano Ferreira Batista”.

Referências.

1. Ensino Superior. 2. Emendas Parlamentares. 3. Financiamento Público. 4. IFES. I. Batista, Fabiano Ferreira. II. Título.

CDU 378(043)

**FILIPPE DIAS DE SOUSA**

**ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE EMENDAS  
PARLAMENTARES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA  
PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) ministrado no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Fabiano Ferreira Batista**  
**Orientador e Presidente da banca examinadora**  
**PROFIAP/UFMG**

---

**Prof. Dr. Antônio Erivando Xavier Júnior**  
**Examinador interno ao PROFIAP**  
**PROFIAP/UFERSA**

---

**Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz**  
**Examinador externo**  
**PPGCC/UFPB**

**Trabalho aprovado em: 31 de maio de 2023**

**Sousa – PB**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP / UFPG / CCJS

ATA DE DEFESA – DISSERTAÇÃO

**CANDIDATO (A): FILIPE DIAS DE SOUSA**  
CPF: 090+282+644-89  
NÍVEL: Mestrado Profissional (MP)  
DATA DA DEFESA: 31/05/2023  
HORÁRIO DE INÍCIO: 14h00 TÉRMINO: 15h37  
LOCAL: Sala do Microsoft Teams

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

| NOME COMPLETO                      | CPF            | FUNÇÃO         | INSTITUIÇÃO DE ORIGEM | OBSERVAÇÃO |
|------------------------------------|----------------|----------------|-----------------------|------------|
| Dr. Fabiano Ferreira Batista       | 053.743.634-09 | Orientador     | PROFIAP/UFPG          |            |
| Dr. Dimas Barreto de Queiroz       | 059.079.524-40 | Membro Externo | UFPB                  |            |
| Dr. Antonio Erivando Xavier Júnior | 851.703.804-53 | Membro Interno | UFERSA                |            |

**TÍTULO DO PROJETO DE DISSERTAÇÃO: ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA PARAÍBA.**

Em sessão pública, após exposição realizada no dia APROVADO o candidato (a) foi arguido (a) oralmente pelos membros da banca, tendo a banca chegado ao seguinte resultado:

Na forma regulamentar e conforme resolução da PRPG / UFPG 03/2016, foi lavrada a presente ata, que é abaixo assinada pelos membros da banca, na ordem acima relacionada, pelo candidato e pelo coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.

Sousa, PB, 31 de maio de 2023.

Assinaturas:

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** FABIANO FERREIRA BATISTA  
Data: 01/06/2023 19:55:18-0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Presidente (orientador): \_\_\_\_\_

ANTONIO ERIVANDO XAVIER JUNIOR:85170380453  
Assinado de forma digital por ANTONIO ERIVANDO XAVIER JUNIOR:85170380453  
Data: 2023.05.31 17:12:24 -03'00'

Membro Interno: \_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** DIMAS BARRETO DE QUEIROZ  
Data: 31/05/2023 16:54:15-0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Membro Externo: \_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** FILIPE DIAS DE SOUSA  
Data: 01/06/2023 05:54:20-0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Candidato (a): \_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JOSE RIBAMAR MARQUES DE CARVALHO  
Data: 03/06/2023 21:30:19-0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Coordenação do Programa: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Senhor Deus por ter me capacitado e nunca ter deixado faltar força para concluir esta missão e atingir este objetivo tão desejado. A Ele toda honra e glória e que continue sempre presente e nos abençoando ainda mais em todos os momentos de nossas vidas!

A toda minha família, em especial: Marilúcia, minha mãe, e José, meu pai, por me guiarem e ensinarem o caminho da honestidade e perseverança e por entenderem na essência de suas simplicidades que a educação é o combustível da mudança. Aos meus irmãos que estiveram juntos e torceram por mim. Aos meus primos e tias que, direto ou indiretamente, ajudaram bastante durante toda esta trajetória.

A minha esposa, Géssica, que é minha maior inspiração por vários motivos, dentre eles, por sua inteligência, força, capacidade de resiliência, companheirismo, obstinação e amor. Cheguei até aqui muito por sua causa... essa conquista também é sua. Aos meus queridos filhos Fernanda e Henrique que são bençãos na minha vida...minha maior riqueza!

Agradeço a todos os colegas do mestrado PROFIAP/UFCG da turma 2021 pela amizade e cooperação, sempre um tirando a dúvida do outro e ajudando de alguma forma para que juntos alcançássemos nossos objetivos. Agradeço ao meu velho amigo Luís Gustavo, pessoa muito inteligente, que desde o ensino médio foi um parceiro nas discussões científicas, filosóficas, artísticas, esportivas... dentre outros vários assuntos.

Ao meu estimado orientador, Professor Fabiano Ferreira Batista, que dedicou seu tempo e sabedoria para me conduzir da melhor forma possível na construção e concretização desta pesquisa. Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, colaboraram nesta caminhada fazendo com que fosse possível alcançar este sonho.

## RESUMO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são autarquias financiadas majoritariamente com recursos do tesouro nacional e, assumindo como pressuposto que o orçamento governamental é limitado e as demandas das IFES são crescentes, estas podem buscar formas alternativas de financiamento que possam incrementar suas receitas e viabilizar suas ações continuadas e expansão do sistema de ensino. As emendas parlamentares surgem neste contexto, ao ofertarem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinariamente consignados no orçamento anual destinado a estas instituições. Diante do exposto, esta pesquisa tem por objetivo investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições. Para tanto, adotou-se uma abordagem quantitativa de caráter descritivo e exploratório, valendo-se da pesquisa documental e bibliográfica. Foi efetuado um levantamento, com base nos dados da execução orçamentária da União disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados e no sistema Tesouro Gerencial, do quantitativo e dos valores das emendas parlamentares destinadas às IFES Paraibanas no período de 2014 a 2022. Foram consideradas e analisadas um conjunto de nove variáveis, as quais são: volume de emendas, tipo, autor, grupo de natureza de despesa, unidade orçamentária e ação orçamentária, bem como o percentual empenhado, liquidado e pago. Os resultados revelaram que, no período, o volume financeiro das emendas parlamentares alocadas nas IFES paraibanas foi baixo, quando confrontado com o orçamento ordinário anual destas instituições, não atingindo nem mesmo, no melhor ano da série, 4% de participação total. Porém, quando o montante das emendas foi comparado tão somente com os recursos destinados exclusivamente a investimentos, os percentuais relativos ultrapassam, nas três instituições, 70% de participação em alguns dos anos examinados. O presente estudo contribui com esta discussão ao investigar a relevância financeira dos aportes de valores oriundos de emendas no orçamento destas entidades, evidenciando a forma de utilização e a efetividade deste tipo de financiamento. A fim de aprimorar, orientar e aperfeiçoar os procedimentos e métodos ora adotados pela gestão destas instituições no sentido de intensificar a captação de recursos orçamentários federais que possam impulsionar seus investimentos e atuarem como condicionante para a oferta de uma educação pública de qualidade.

**Palavras-chave:** Emendas Parlamentares; Financiamento Público; IFES.

## ABSTRACT

The Federal Institutions of Higher Education (IFES) are autarchies financed mostly with resources from the national treasury and, assuming that the government budget is limited and the demands of the IFES are growing, they can seek alternative forms of financing that can increase their revenues and enable its continued actions and expansion of the education system. Parliamentary amendments arise in this context, by offering the possibility of supplementing the resources ordinarily allocated in the annual budget destined to these institutions. Given the above, this research aims to investigate the behavior of the allocation of budgetary resources arising from parliamentary amendments in the IFES of Paraíba in the period from 2014 to 2022, in relation to the regular budget of these institutions. To this end, a quantitative approach of a descriptive and exploratory nature was adopted, making use of documentary and bibliographical research. A survey was carried out, based on data on the Union's budget execution available on the Chamber of Deputies website and on the Gerencial Treasury system, of the quantity and values of parliamentary amendments intended for IFES in Paraíba in the period from 2014 to 2022. A set of nine variables were considered and analyzed, which are: volume of amendments, type, author, expense nature group, budgetary unit and budgetary action, as well as the percentage committed, liquidated and paid. The results revealed that, in the period, the financial volume of the parliamentary amendments allocated in the Paraíba IFES was low, when compared with the annual ordinary budget of these institutions, not even reaching, in the best year of the series, 4% of total participation. However, when the amount of the amendments was compared only with the resources destined exclusively to investments, the relative percentages exceed, in the three institutions, 70% of participation in some of the years examined. The present study contributes to this discussion by investigating the financial relevance of contributions arising from amendments to the budgets of these entities, evidencing the form of use and effectiveness of this type of financing. In order to improve, guide and improve the procedures and methods now adopted by the management of these institutions in order to intensify the raising of federal budget resources that can boost their investments and act as a condition for the provision of quality public education.

**Keywords:** Parliamentary Amendments; Public Financing; IFES.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                    |   |    |
|--------------------|---|----|
| <b>Figura 1-</b>   | Modelo de Kingdon .....   | 33 |
| <b>Gráfico 1 -</b> | Evolução anual do quantitativo de emendas apresentadas nas IFES-PB....  | 47 |
| <b>Gráfico 2 -</b> | Autores das emendas parlamentares destinadas às IFES-PB no período<br>2014-2022.....  | 49 |
| <b>Gráfico 3 -</b> | Distribuição anual dos valores das emendas parlamentares por unidade<br>orçamentária no período 2014-2022.....                | 54 |
| <b>Gráfico 4 -</b> | Quantia de emendas por ano nas IFES-PB.....   | 85 |
| <b>Gráfico 5 -</b> | Valor anual das emendas nas IFES-PB.....  | 85 |
| <b>Quadro 1 -</b>  | Classificação da pesquisa.....  | 40 |
| <b>Quadro 2 -</b>  | Variáveis da pesquisa .....   | 41 |
| <b>Quadro 3 -</b>  | Ações orçamentárias executadas com recursos de emendas no âmbito da<br>educação superior federal da Paraíba (2014-2022) ..... | 56 |
| <b>Quadro 4 -</b>  | Plano de ação com recomendações para captação e execução de emendas   | 71 |
| <b>Quadro 5 -</b>  | Quadro resumo dos principais achados da pesquisa.....   | 86 |
| <b>Quadro 6 -</b>  | Plano de ação para otimizar a captação e execução de emendas<br>parlamentares.....  | 88 |

## LISTA DE TABELAS

|                    |   |    |
|--------------------|---|----|
| <b>Tabela 1 -</b>  | Índice de emendas em comparação com orçamento ordinário das IFES-PB (valores em R\$ milhões) .....                  | 43 |
| <b>Tabela 2 -</b>  | Percentual dos recursos de emendas em comparação ao orçamento de capital das IFES-PB (valores em R\$ milhões) ..... | 44 |
| <b>Tabela 3 -</b>  | Quantidade de emendas alocadas nas IFES-PB por tipo .....   | 46 |
| <b>Tabela 4 -</b>  | Valores alocados nas IFES-PB por tipo de emenda parlamentar (valores em R\$ mil) .....                              | 46 |
| <b>Tabela 5 -</b>  | Emendas alocadas nas IFES-PB por Grupo de Natureza de Despesa (valores em R\$ mil) .....                            | 51 |
| <b>Tabela 6 -</b>  | Emendas parlamentares empenhadas nas IFES-PB por unidade orçamentária beneficiária .....                            | 53 |
| <b>Tabela 7 -</b>  | Emendas Parlamentares por ações orçamentárias executadas na UFPB (valores em R\$ mil) .....                         | 57 |
| <b>Tabela 8 -</b>  | Emendas Parlamentares por ações orçamentárias executadas na UFCG (valores em R\$ mil) .....                         | 58 |
| <b>Tabela 9 -</b>  | Emendas Parlamentares por ações orçamentárias executadas no IFPB (valores em R\$ mil) .....                         | 59 |
| <b>Tabela 10 -</b> | Valores de emendas parlamentares empenhadas pelas IFES-PB 2014-2022   | 61 |
| <b>Tabela 11 -</b> | Percentuais de emendas parlamentares liquidadas pelas IFES-PB 2014-2022 .....                                       | 62 |
| <b>Tabela 12 -</b> | Percentuais de emendas parlamentares pagas pelas IFES-PB 2014-2022 ...  | 64 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ANDIFES</b>  | Associação Nacional de Dirigentes das IFES                     |
| <b>ASPS</b>     | Ações e Serviços Públicos de Saúde                             |
| <b>CF</b>       | Constituição Federal   |
| <b>DF</b>       | Distrito Federal   |
| <b>EaD</b>      | Educação à Distância   |
| <b>EC</b>       | Emenda Constitucional  |
| <b>EUA</b>      | Estados Unidos da América                                      |
| <b>HUFs</b>     | Hospitais Universitários Federais                              |
| <b>HULW</b>     | Hospital Universitário Lauro Wanderley                         |
| <b>IES</b>      | Instituições de Ensino Superior                                |
| <b>IFES</b>     | Instituições Federais de Ensino Superior                       |
| <b>IFPB</b>     | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba |
| <b>LDB</b>      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação                          |
| <b>LDO</b>      | Lei das Diretrizes Orçamentárias                               |
| <b>LOA</b>      | Lei Orçamentária Anual   |
| <b>MEC</b>      | Ministério da Educação   |
| <b>OCC</b>      | Outros Custeios e Capital                                      |
| <b>OGU</b>      | Orçamento Geral da União                                       |
| <b>PB</b>       | Paraíba  |
| <b>PEC</b>      | Proposta de Emenda à Constituição                              |
| <b>PLOA</b>     | Projeto de Lei Orçamentária Anual                              |
| <b>PNE</b>      | Plano Nacional de Educação                                     |
| <b>PPA</b>      | Plano Plurianual   |
| <b>PROFIAP</b>  | Mestrado Profissional em Administração Pública                 |
| <b>PRONATEC</b> | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego        |

|              |  |
|--------------|--|
| <b>PTRES</b> | Programa de Trabalho Resumido  |
| <b>REHUF</b> | Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais      |
| <b>RCL</b>   | Receita Corrente Líquida   |
| <b>REUNI</b> | Programa de Apoio à reestruturação e expansão das Universidades Federais |
| <b>SIAFI</b> | Sistema Integrado de Administração Financeira                            |
| <b>SIOP</b>  | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento                            |
| <b>STF</b>   | Supremo Tribunal Federal   |
| <b>SUAS</b>  | Sistema Único de Assistência Social                                      |
| <b>UFCG</b>  | Universidade Federal de Campina Grande                                   |
| <b>UFPB</b>  | Universidade Federal da Paraíba  |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                           | <b>14</b> |
| 1.1      | CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMÁTICA .....    | 14        |
| 1.2      | OBJETIVOS .....                                  | 17        |
| 1.2.1    | Objetivo geral .....                             | 17        |
| 1.2.2    | Objetivos específicos .....                      | 17        |
| 1.3      | JUSTIFICATIVA .....                              | 17        |
| <b>2</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                  | <b>19</b> |
| 2.1      | ORÇAMENTO DAS IFES .....                         | 19        |
| 2.2      | EMENDAS PARLAMENTARES.....                       | 22        |
| 2.3      | EMENDAS NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO .....        | 27        |
| 2.4      | TEORIA SUBJACENTE .....                          | 31        |
| 2.5      | PESQUISAS CORRELATAS .....                       | 36        |
| <b>3</b> | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>          | <b>39</b> |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>   | <b>43</b> |
| 4.1      | VOLUME DE EMENDAS ( <i>Vol</i> ) .....           | 43        |
| 4.2      | TIPOS DE EMENDAS ( <i>Tip</i> ) .....            | 45        |
| 4.3      | AUTORIA DAS EMENDAS ( <i>Aut</i> ).....          | 48        |
| 4.4      | GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA ( <i>GND</i> )..... | 50        |
| 4.5      | UNIDADE ORÇAMENTÁRIA ( <i>UO</i> ) .....         | 53        |
| 4.6      | AÇÃO ORÇAMENTÁRIA ( <i>AO</i> ).....             | 55        |
| 4.7      | VALOR EMPENHADO ( <i>Emp</i> ) .....             | 60        |
| 4.8      | VALOR LIQUIDADO ( <i>Liq</i> ).....              | 62        |
| 4.9      | VALOR PAGO ( <i>Pag</i> ) .....                  | 64        |
| <b>5</b> | <b>PLANO DE AÇÃO.....</b>                        | <b>66</b> |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                 | <b>72</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                          | <b>76</b> |
|          | <b>APÊNDICE A - Relatório Técnico.....</b>       | <b>81</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Esta seção apresenta, contextualiza e delimita o tema que será pesquisado ao longo deste estudo, com base no problema de pesquisa proposto e nos objetivos gerais e específicos estabelecidos. Outrossim, evidencia a justificativa, relevância e as contribuições advindas a partir da realização deste trabalho.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMÁTICA

O orçamento público atua como um importante instrumento gerencial, a partir do qual o governo programa suas ações estratégicas e políticas que pretende efetivar nos mais diversos setores. Para tanto, ele apresenta uma estimativa do que planeja arrecadar e fixa os gastos e investimentos que irá financiar, tendo em vista a manutenção e expansão de suas ações. Sua elaboração é prerrogativa constitucional própria do Executivo, no entanto o Poder Legislativo tem uma participação relevante neste processo, principalmente ao propor emendas que aprimoram o projeto enviado pelo governo, estabelecendo novas programações orçamentárias.

Nesta perspectiva, tem-se verificado um crescimento nos valores destinados às emendas parlamentares no Orçamento Geral da União (OGU). Segundo dados do Portal SIGA Brasil (2022), ocorreu uma ampliação dos montantes reservados para serem aplicados por meio deste instrumento no período de 2016 a 2022, o que sugere uma participação cada vez maior do Congresso no que se refere às decisões alocativas dentro do orçamento público federal. Na área da saúde, por exemplo, Baptista *et al* (2012) mostraram que os recursos para investimentos dependem das cifras provenientes das emendas, chegando a representar 58,6% do total aplicado em despesas de capital no ano de 2003 neste setor.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) enquanto autarquias pertencentes à estrutura organizativa federal são majoritariamente financiadas com recursos do orçamento da União. Consequentemente, para garantirem sua manutenção e funcionamento, estas instituições têm que disputarem os recursos financeiros do tesouro com uma série de outros setores e órgãos, tanto públicos como privados (SANTOS, 2013). Ademais, o cenário de restrição orçamentária foi intensificado com a aprovação da Emenda Complementar (EC) nº 95/2016 que estabeleceu um teto para as despesas públicas resultando na limitação de investimentos em diversos setores, entre eles o da educação, que só poderá ter seu orçamento anual reajustado até o limite da inflação medida no ano anterior (AMARAL, 2017).

Diante deste cenário de contenção das despesas públicas, associado ao crescimento da utilização das emendas como fonte de financiamento, e dada a necessidade das IFES em obterem mais recursos que custeiem seus programas e projetos, as emendas parlamentares despontam como uma alternativa dentro deste processo (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018). No tocante às necessidades financeiras das universidades públicas e do setor educacional como um todo, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que estabelece metas com vista ao desenvolvimento da qualidade e expansão dos serviços educacionais no Brasil, demanda do governo federal um aumento do volume de recursos financeiros aplicados na educação (em torno de 10% do PIB até 2024) para que as metas do plano sejam atingidas (AMARAL, 2017).

Posto isso, a partir da concepção do orçamento impositivo, que instituiu a execução obrigatória de um percentual das emendas individuais e de bancadas, manifesta-se uma conjuntura propícia à construção de uma agenda entre os gestores destas autarquias e os congressistas (detentores destas cifras) com vista à obtenção do financiamento das políticas públicas voltadas às IFES. A pesquisa desenvolvida por Oliveira e Santos Filho (2018) corrobora esta afirmativa ao mostrar que as emendas individuais direcionadas às universidades e institutos federais apresentaram um aumento entre os anos de 2016 e 2018, o que indica uma influência significativa desta forma de financiamento na composição do orçamento do setor. Já para o Ministério da Educação em 2017, por exemplo, foram autorizados 720,7 milhões em emendas individuais, o que representa um aumento de quase 64% em relação ao ano anterior

Neste sentido, Oliveira e Santos Filho (2018) asseveram que as emendas trazem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinários já consignados no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), podendo viabilizar a continuidade e expansão dos institutos e universidades federais, contribuindo na superação de suas dificuldades financeiras. Embora existam entraves inerentes a este processo como a discricionariedade alocativa, o caráter de descontinuidade desta modalidade de financiamento, o contingenciamento orçamentário, a necessidade de intensa interlocução política e a não obrigatoriedade constitucional de destinação de emendas ao setor da educação, como ocorre com o setor da saúde.

Infelizmente, às ações e serviços relacionados à educação pública não incide a mesma obrigatoriedade de percentual mínimo de aplicação que se exige para as ações e serviços de saúde, portanto, a apresentação de emendas nesse sentido se dá, única e exclusivamente, pela vontade do parlamentar e, conseqüentemente, pelo prestígio que determinado gestor possui frente a sua instituição para garantir apoio político do congressista. (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018, p. 2227)

A autonomia decisória do parlamentar para distribuir suas emendas, característica inerente a este processo, torna a análise de tal comportamento um tema de pesquisa bastante interessante (CASTRO *et al*, 2019). De modo que algumas pesquisas foram realizadas no sentido de investigar como a captação e repartição de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares tem contribuído para o financiamento e a promoção de políticas públicas em diversos setores econômicos e sociais, como a saúde (BAPTISTA *et al*, 2012; PIOLA, VIEIRA, 2019; CARNUT *et al*, 2021), o esporte (CASTRO *et al*, 2019), e a assistência social (DELGADO *et al*, 2017).

No âmbito da educação, especificamente, Oliveira e Santos Filho (2018) analisaram o impacto gerado pelo orçamento impositivo das emendas individuais no Ministério da Educação (MEC), especialmente nas IFES. No entanto, o estudo limitou-se a examinar o período de cinco anos (2014-2018) e investigou tão somente os recursos provenientes das emendas individuais, em um período no qual não havia ainda a obrigatoriedade constitucional de execução de um percentual das emendas de bancadas dos Estados e do Distrito Federal.

Não obstante existirem trabalhos que abordem o tema das emendas parlamentares, a literatura científica acerca deste assunto ainda se ressentir de pesquisas que tratem da captação e da destinação de recursos públicos oriundos de emendas para o setor da educação, mais especificamente para o orçamento da educação superior representada pelas universidades e institutos federais de ensino. Portanto, faz-se necessário o desenvolvimento de pesquisas que visem a obtenção e o fornecimento de informações e dados que possam contribuir no aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira destas instituições.

Logo, em face das necessidades financeiras das IFES, assumindo como pressuposto que os recursos orçamentários a elas destinados são limitados, e tendo em vista o crescimento da demanda e da utilização das emendas parlamentares como instrumento que possibilita a obtenção de financiamento de ações e projetos públicos no contexto da educação superior, surge o seguinte questionamento: **Qual o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba, no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições?**

## 1.2 OBJETIVOS

Os objetivos a serem alcançados com a realização desta pesquisa estão divididos em objetivo geral e objetivos específicos.

### 1.2.1 Objetivo geral

Investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar o volume financeiro das emendas parlamentares em relação ao orçamento ordinário das IFES-PB;
- Identificar os autores e os tipos de emendas parlamentares destinadas às IFES-PB;
- Verificar os grupos de natureza de despesa e as unidades orçamentárias beneficiárias das emendas;
- Examinar quais ações orçamentárias das IFES-PB que receberam recursos de emendas parlamentares;
- Analisar o percentual de execução das emendas relativamente aos valores empenhados, liquidados e pagos; e
- Elaborar um plano de ação com sugestões e orientações às IFES-PB.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

As Instituições Federais de Ensino Superior são financiadas, majoritariamente, pela União, sendo esta a sua principal mantenedora. No entanto, partindo do pressuposto de que o orçamento anualmente destinado às IFES é limitado, estas entidades devem buscar atrair mais recursos, bem como alocá-los de forma eficiente, visando contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento de novas políticas públicas que beneficiem toda a comunidade acadêmica. Nesta conjuntura, o financiamento das atividades universitárias, bem como a garantia da autonomia de sua gestão financeira, são condições essenciais para uma perfeita definição e dimensionamento de suas políticas de ensino, pesquisa e extensão (AMARAL, 2008).

Considerando ainda que grande parte do orçamento das IFES destina-se ao pagamento de despesas obrigatórias, principalmente com a folha de pessoal, surge uma demanda da

sociedade no sentido de conhecer o volume dos recursos destinados às despesas discricionárias (manutenção e investimentos). Deste modo, é imperioso questionar como estas instituições podem angariar recursos orçamentários adicionais (prestações de serviços, convênios, emendas, etc.) com vista ao financiamento de suas ações continuadas e expansão do sistema de ensino.

Neste cenário, a obtenção de recursos financeiros por meio da execução orçamentária de emendas parlamentares é uma discussão que tem se ampliado na atualidade (BASSI, 2022), mas que, de maneira oposta à importância do assunto, ainda é muito reduzido o número de estudos sobre financiamento público por meio desta ferramenta no Brasil (CARNUT et al., 2021), principalmente relacionando-o diretamente à educação, mais especificamente às universidades e institutos federais de ensino superior.

Inserido neste contexto, o presente estudo pretende contribuir com esta discussão, no intuito de investigar a relevância financeira dos aportes de valores provenientes de emendas nos orçamentos das IFES do Estado da Paraíba. Visto que, intensificar pesquisas acerca da caracterização e da utilização deste tipo de recurso no setor da educação superior pode facilitar a compreensão e tornar mais transparentes os desafios que se manifestam no âmbito do planejamento estratégico e nas decisões orçamentárias destes órgãos.

Com base nos resultados obtidos por esta pesquisa, será elaborado um plano de ação com sugestões e orientações voltadas às IFES-PB no intuito de aperfeiçoar os procedimentos atinentes à captação e execução de emendas parlamentares. Isto permitirá aos gestores destes órgãos avaliar a relevância e efetividade das emendas como ferramenta contributiva para a gestão financeira e no aprimoramento da implementação de políticas públicas educacionais. Por conseguinte, será possível identificar de que maneira as emendas têm contribuído para o incremento de novos recursos e na expansão dos bens e serviços oferecidos à sociedade por estas instituições.

Os resultados obtidos por esta pesquisa, bem como as recomendações e orientações nela explanadas poderão, direto e indiretamente, contribuir positivamente no aprimoramento da gestão orçamentária e financeira destas entidades. A parceria entre a gestão das IFES e o Parlamento é fundamental para que as universidades e institutos federais possam cada vez mais angariar recursos que impulsionem seus investimentos e atuem como condicionante para a oferta de uma educação pública de qualidade.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa seção serão tratados aspectos relacionados ao orçamento das universidades federais e de que forma tem ocorrido seu financiamento, especificamente relacionando-o às emendas parlamentares, de modo a entender as variáveis capazes de explicar o fenômeno em investigação.

Para tanto, serão apresentados aspectos inerentes à concepção das emendas parlamentares como fonte alternativa de financiamento e geração de políticas públicas nas IFES, bem como uma teoria que possa contribuir para a melhor compreensão e embasamento teórico do processo orçamentário brasileiro.

### 2.1 ORÇAMENTO DAS IFES

A autonomia administrativa, patrimonial e financeira das Universidades é assegurada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu artigo 207, ao passo que o artigo 212 obriga a União, por meio da vinculação de receita de impostos, a destinar anualmente pelo menos 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento das atividades de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina que cabe à União garantir, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por elas mantidas, portanto definindo a responsabilidade da União pelo custeio e financiamento das universidades e institutos federais de educação (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Entretanto, não ficou manifestamente expresso, como sustenta Amaral (2008), a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegure a manutenção e o desenvolvimento destas instituições, de modo que a definição a respeito do que seria esses “recursos orçamentários suficientes”, citado na LDB, constituir-se-ia em um dos principais desafios existentes no que se refere ao financiamento da educação superior pública no Brasil.

A literatura apresenta alguns modelos que estabelecem formas de financiamento e destinação de recursos públicos ao ensino superior. Velloso (2000) cita quatro deles: financiamento incremental, por fórmulas, por contratos de gestão e por subsídios a alunos. O autor acrescenta que dificilmente um modelo é aplicado isoladamente, sendo mais comum

serem aplicados em conjunto, tendo sido adotado no Brasil, inicialmente, o modelo incremental e o por fórmulas (Modelo Misto).

O modelo de financiamento incremental envolve práticas de alocação de verbas que levam em consideração o orçamento que foi disponibilizado no ano anterior com pequenas alterações marginais, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em critérios que se alteram de acordo com o cenário econômico e político (VELLOSO, 2000).

Já o financiamento por fórmulas, que leva em consideração parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho, foi implantado conforme acordo firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES) (AMARAL, 2008). Esse modelo envolve a combinação de um conjunto de variáveis relativas à manutenção destas instituições (como o número de docentes e de alunos), indicadores de desempenho (como a relação entre o número de novas matrículas e o quantitativo de diplomados) e indicadores de eficiência (como relações médias aluno/docente), seja por universidade ou por área do conhecimento (VELLOSO, 2000).

No financiamento misto, que envolve o modelo incremental em conjunto com o financiamento por fórmulas, os recursos financeiros a serem destinados num determinado ano baseiam-se nos recursos que foram repassados nos anos imediatamente anteriores, de modo que o volume de recursos atribuído pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional tem sido repassado às universidades sem que ocorra uma consulta mais detalhada acerca das reais necessidades financeiras destas instituições.

As dotações orçamentárias distribuídas pelo MEC entre as diversas IFES utilizam como parâmetro a matriz da ANDIFES para o Orçamento de Custeio e Capital, conhecida como Matriz Orçamentária de Custeio e Capital (Matriz OCC). Ela foi instituída pela Portaria do MEC nº 651/2013 e tem como objetivo distribuir de forma sistemática os recursos orçamentários entre às IFES brasileiras. Para tanto, utiliza-se de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do Ministério da Educação, composta por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele Ministério, conforme estabelece o Art. 4º, §1º do Decreto nº. 7.233/2010, e leva em consideração critérios elencados no §2º do referido decreto, cujo cálculo dos indicadores é descrito no Anexo I da Portaria MEC nº 651/2013.

Posto isso, apesar das IFES possuírem outras fontes possíveis de recursos, como as receitas diretamente arrecadadas ou próprias e as provenientes de contratos e convênios, os recursos oriundos do Tesouro, via arrecadação tributária, representam parcela majoritária do orçamento destas autarquias, colocando-as como competidoras de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), juntamente com outros sujeitos públicos e privados (SANTOS, 2013), além da competição existente no âmbito de atuação destas próprias instituições (AMARAL, 2008).

O financiamento dos órgãos e entidades administradas pelo governo é um componente importante quando se pretende formular e implementar políticas públicas, uma vez que determina limites para os graus de cobertura, abrangência e qualidade dos bens e serviços que serão ofertados à sociedade (CASTRO; CORBUCCI, 2004). Dessa maneira, as pesquisas voltadas à análise, compreensão e quantificação dos gastos públicos com educação são fundamentais para que este setor possa ser, cada vez mais, gerador de amplos benefícios sociais a toda população.

Nessa direção, pela importância do seu papel perante a sociedade, as IFES necessitam de uma política de financiamento sustentável que atenda, em sua integralidade, as demandas do ensino, pesquisa e extensão e, principalmente, que assegurem a manutenção e expansão de suas atividades (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018). Neste sentido, elas têm buscado diversificar as alternativas de captação de recursos com o intuito de complementar os valores oriundos dos repasses do Tesouro Nacional, a exemplo da prestação de serviços, da comercialização de bens e da descentralização de recursos por meio de projetos de cooperação firmados com outras entidades (CORBUCCI, 2004).

Em vista do exposto, as emendas parlamentares se inserem nessa conjuntura como uma alternativa de suplementação dos recursos orçamentários ordinariamente já consignados no PLOA, capaz de contribuir para a continuidade e expansão das IFES, sendo observado, inclusive, crescimento recente nos valores das emendas destinadas a estas instituições (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018). Além do mais, os recursos advindos de emendas parlamentares podem promover o desenvolvimento e a inclusão social, ao passo que permitem a materialização de projetos de interesse nacional, integrando a agenda do governo central (ALMEIDA, 2021).

## 2.2 EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares têm sido um tema frequente nas discussões acerca da política orçamentária nacional, especialmente devido às alterações constitucionais nos últimos anos que tornaram obrigatória a execução de um percentual das emendas individuais e de bancadas (BASSI, 2022).

Na visão comum, as destinações de recursos por meio de emendas são consideradas como ações exclusivamente políticas que desprezam critérios técnicos de planejamento da despesa e que acabam resultando em alocações orçamentárias ineficientes; em contraponto argumenta-se que elas promovem responsividade, *accountability* e transparência, sendo um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social (ALMEIDA, 2021).

Autores como Santos e Gasparini (2020) defendem que a emenda parlamentar, enquanto instrumento, possibilita ao congresso nacional participar efetivamente da elaboração do orçamento anual de modo a aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, objetivando a melhor alocação de recursos públicos, atendendo, dessa forma, as necessidades das comunidades as quais o parlamentar representa.

Possibilita ainda o incremento de investimentos e benefícios em determinada localidade que, por sua singularidade, não sofreriam intervenção do governo central (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018). É por meio das emendas que os parlamentares podem indicar despesas para serem por elas custeadas e financiar projetos e obras públicas em todo o território nacional, participando, dessa forma, da elaboração do orçamento e da efetivação de políticas públicas.

Os congressistas podem propor emendas de forma individual, em conjunto com os outros parlamentares da bancada do estado que representa, por intermédio das comissões temáticas permanentes (da Câmara e do Senado) e, ainda, por relatoria, conforme determina a Resolução 01/2006 do CN. Por isso mesmo elas são classificadas em individuais e coletivas.

As emendas individuais de autoria de cada deputado ou senador, são de execução obrigatória, embora possam sofrer contingenciamento para adequar-se à realização das receitas, como preceitua a EC nº 85/2015. Já as emendas coletivas são aquelas definidas em conjunto pelos parlamentares e dividem-se em emendas de bancadas e de comissões. Estas últimas não são de execução obrigatória, necessitando, pois, de autorização política do Executivo para

serem implementadas; enquanto as primeiras, de acordo com a EC nº 100/2019, deve ser executado, obrigatoriamente, um percentual delas.

As emendas de relator cabem especificamente ao parlamentar que foi escolhido para elaborar o relatório geral da proposta orçamentária, e serão destinadas para áreas temáticas específicas como infraestrutura, defesa, educação, entre outras. Consoante Bassi (2022), esse tipo de emenda não possui a característica de submeterem-se à execução orçamentária e financeira obrigatória, não detém valores específicos de dotações, nem mesmo critérios de partição e finalidade de gastos bem definidos. Por isto têm sido bastante criticadas pela falta de transparência em seu processo de indicação e distribuição dos recursos.

No que tange ao quantitativo, cada parlamentar pode propor ao projeto de lei do orçamento até 25 emendas individuais que deverão ser compulsoriamente executadas em pelo menos 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no ano anterior. São recursos discricionários, de livre destinação e aplicação, com a condição de que metade desse valor deve ser destinado obrigatoriamente para as Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (CARNUT *et al*, 2021).

Já as emendas de bancada estão limitadas a 23 (sendo no mínimo 15 e no máximo 20 de apropriação, além de 3 de remanejamento), relativas a matérias de interesse do estado ou do DF representado pela bancada. Isto é determinado pela Resolução 01/2006 do CN, que esclarece ainda que elas devem ser aprovadas por 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores do respectivo Estado, além de identificar de forma precisa o seu objeto. Quando esse tipo de emenda financiar projeto com duração superior a um exercício financeiro (plurianual) este deverá ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada até o término do projeto. Esta regra tem previsão no § 20 do Art. 166 da CF e tem a intenção de evitar que uma obra fique inacabada por falta de recursos para sua conclusão.

As comissões temáticas permanentes da Câmara e do Senado, além das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao PLOA relativas as suas competências institucionais. Podem ser indicadas, por comissão, até 8 emendas, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento. As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados também podem propor emendas, no número máximo de 8. As emendas de Comissão deverão ter caráter institucional e representar interesse nacional (Resolução 01/2006 do CN).

Com relação à execução das emendas individuais e de bancada, apesar de serem compulsórias, nos casos em que existirem impedimentos de ordem legal ou técnica, serão suspensas até que o erro ou falha seja corrigido. São várias as circunstâncias que podem acarretar insucesso na aprovação e na execução das emendas, porém os casos mais comuns de impedimentos de ordem técnica, de acordo com a Portaria Interministerial nº 43/2020, são os seguintes:

I – Não indicação do beneficiário e do valor da emenda;

II - Desistência da proposta por parte do proponente;

III - Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária ou com o programa do órgão ou entidade executora;

IV - Não apresentação, não realização das correções solicitadas ou não aprovação do plano de trabalho, e

V – Incompatibilidade/insuficiência do valor proposto com o cronograma de execução da obra ou do projeto.

Verificada qualquer das hipóteses listadas na Portaria, o proponente será informado a fim de que adote as medidas saneadoras para regularizar a situação. Caso isso não ocorra, ou mesmo os impedimentos constatados sejam totais e insanáveis, a emenda impositiva restará impossibilitada de ser executada. Santos e Gasparini (2020) alertam para a necessidade de estabelecimento e adoção de critérios objetivos e imparciais na caracterização desses impedimentos, pois eles têm o potencial de afastar a obrigatoriedade de execução das emendas orçamentárias, que são impositivas por determinação da própria Constituição.

Importante ressaltar que, antes da Emenda Constitucional (EC) nº. 86/2015, as emendas parlamentares eram autorizativas, de modo que as propostas apresentadas pelos parlamentares não representavam obrigatoriedade de execução, implicando em utilização de emendas como instrumento de barganha política do Executivo perante o Legislativo (CARNUT *et al*, 2021). As discussões que culminaram na referida alteração constitucional foram motivadas pela insatisfação, por parte dos parlamentares, devido à baixa taxa de execução de suas emendas (LAHUD, 2016).

A EC nº 86/2015 instituiu o chamado “orçamento impositivo” das emendas individuais, estabelecendo a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações criadas por tais emendas a um montante de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior (DELGADO *et al*, 2017). Restou convencionado também que 50% do valor total destinado às emendas individuais sejam alocados obrigatoriamente às Ações e Serviços Públicos de Saúde (PIOLA; VIEIRA, 2019). Ademais, ficou definido que tais programações não serão de execução obrigatória em caso de impedimentos de ordem legal e técnica e que o montante destinado às emendas individuais impositivas poderá ser contingenciado, desde que na mesma proporção das outras despesas.

De acordo com Santos e Gasparini (2020), a EC 86/2015 não aumenta as competências do Congresso, apenas direciona parte dos recursos disponíveis para programações do seu interesse. Acrescentam ainda que os dois poderes devem, em um ambiente de recursos orçamentários limitados, priorizar demandas de maior impacto e relevância social em detrimento de práticas clientelistas.

Em 2019, por meio da EC nº 100/2019, as emendas de bancadas dos Estados e do Distrito Federal tornaram-se também de execução obrigatória, aumentando, dessa forma, a parcela do orçamento geral da União indicado por parlamentares. Cabe destacar que esse tipo de emenda já vinha sendo executado compulsoriamente por determinação contida nas LDO's de 2016 em diante, prevista no anexo Prioridades e Metas dessas leis (PIOLA; VIEIRA, 2019).

A EC nº 100/2019 garante a execução das emendas de bancadas Estaduais e do Distrito Federal no montante de até 1% da RCL do exercício anterior (Art. 166, § 12, CF/88). O parágrafo 20 do Art. 166 da CF/88 estabelece que na ocasião em que a bancada decidir destinar recursos para obras ou investimentos com duração superior a um exercício financeiro, a bancada fica obrigada a destinar recursos para o mesmo objeto também nos anos seguintes até a conclusão da obra, de modo a evitar que falte recursos para a conclusão do projeto.

No entendimento de Santos e Gasparini (2020), o principal interesse dos congressistas era obrigar o governo a executar suas emendas – as individuais e as de bancadas. Entretanto, tais modificações, que torna parte das emendas de execução compulsória, não possibilita aos parlamentares interferirem nas decisões de maior importância dentro do orçamento. De maneira oposta, podem até mesmo desviar o seu foco para parcela insignificante em relação ao total dos recursos disponíveis.

De acordo ainda com esses autores, a discussão entre o Legislativo e o Executivo sobre o comando da execução orçamentária torna-se inoportuna, visto que o importante mesmo é que o orçamento funcione como um mecanismo de geração de políticas públicas, de modo a garantir que os recursos sejam aplicados visando o melhor interesse dos cidadãos.

É interessante perceber que a discricionariedade, por parte do parlamentar, quanto à destinação dos recursos via emendas, engloba a decisão de direcionar ou não recursos a determinadas áreas e também se relaciona à quantidade de emendas propostas e ao total de valores alocados, bem como características inerentes ao tipo de emenda que se pretende utilizar (CASTRO *et al*, 2019). Desse modo, uma emenda parlamentar pode ter seu objeto definido de forma genérica descrevendo apenas o programa ao qual se destina ou até mesmo indicar somente a área temática a qual irá financiar, sem maiores detalhamentos. Por outro lado, ela pode ser bastante específica, caracterizando o bem ou serviço que será adquirido, bem como o órgão ou entidade que será beneficiada (CARLOMAGNO, 2016).

No entanto, a obrigação constitucional de aplicar 50% do valor das emendas individuais nas ASPS, restringe de certa forma esta discricionariedade, de forma que metade dos recursos que o parlamentar pode utilizar com emendas já tem destino obrigatório; restando a outra parte dos recursos para serem alocados de forma livre e desvinculada (ALMEIDA, 2021). Por isso o processo de escolha de alocação das programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares está bastante relacionado a critérios eleitorais dado que, por meio delas, os políticos conseguem satisfazer as demandas de seus eleitores e apoiadores (BAIÃO *et al*, 2018).

De acordo com Carlomagno (2016), a conjuntura política é um fator determinante, visto que deputados ligados ao governador tendem a alocar suas emendas em programas estaduais. Da mesma forma, os políticos da base do governo federal teriam mais predisposição em aplicar emendas em programas federais. O perfil do congressista é outro fator importante, pois, caso seja um médico, terá mais propensão em direcionar recursos para a saúde, se professor, para a educação, e assim por diante.

Até mesmo por não existir nenhuma lei que determine a obrigatoriedade de destinação de emendas ao setor da educação, aliado aos diversos fatores que influenciam na escolha dos projetos que serão por elas financiados, as IFES precisam mobilizar-se juntos aos parlamentares para conquistar tais recursos (OLIVEIRA, SANTOS FILHO, 2018).

Nesse sentido, Almeida (2021) cita que:

Ademais, na prática legislativa orçamentária, é comum que os diversos ministérios do Poder Executivo elaborem e disponibilizem aos parlamentares cartilhas ou guias para auxiliar na elaboração de emendas, nas quais são explicitadas as políticas públicas, com as respectivas programações orçamentárias, que podem ser apoiadas pela iniciativa do parlamentar. (ALMEIDA, 2021, p. 20).

Desta maneira, o parlamentar toma ciência das demandas e dos problemas enfrentados pelos órgãos e entidades e passa a avaliar a possibilidade de intervenção nessa realidade com vista a promover, por meio do instrumento das emendas parlamentares, políticas públicas voltadas à necessidade da população. Entretanto, a decisão sobre a alocação de emendas na área da educação, assim como em outros setores, perpassa necessariamente pela combinação de interesses sociais, técnicos e, principalmente, políticos (CASTRO *et al*, 2019).

### 2.3 EMENDAS NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO

Via de regra, a competência acerca da proposição e execução do orçamento público sempre foi conferida ao Poder executivo, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos (EUA). No entanto, nas últimas décadas, mudanças foram sendo introduzidas nas constituições destes dois países no intuito de atribuir ao Poder Legislativo maior controle e participação nas deliberações acerca da gestão orçamentária.

Dallaverde (2013) explica que nos Estados Unidos estas mudanças tiveram início em 1921 com a promulgação do *Budget and Accounting Act* (nova Lei do Orçamento e Controle) e posteriormente, em 1974, com a aprovação do *Budget Impoundment Control Act* (Lei de Controle de Represamento Orçamentário). Estas duas leis foram elaboradas com o propósito de alterar a conjuntura política orçamentária norte-americana, dando mais poderes ao Legislativo e restringindo sobremaneira a atuação do Executivo em relação à execução do orçamento público.

As emendas parlamentares são fruto deste processo de mudanças e vêm sendo utilizadas, no Brasil e também nos EUA, como forma do congresso participar e intervir mais ativamente na elaboração e alocação de despesas dentro do orçamento público. Em ambos os países, o uso deste mecanismo de distribuição de recursos sofreu e ainda sofre bastantes críticas devido à falta de transparência e à prática de corrupção a ele atribuídas. Especificamente no Brasil, a recriação das emendas de relator tem gerado muita polêmica pela questionada falta de transparência no processo de solicitação e distribuição dos recursos delas provenientes (BASSI, 2022). Enquanto que nos EUA, pelo mesmo motivo, a utilização de emendas pelos parlamentares chegou a ser suspensa pelo período de uma década (EVANS, 2011).

As *earmarks*, como são chamadas as emendas no cenário político estadunidense, são tidas como iniciativas paroquiais e fisiológicas e que, segundo Almeida (2021), no senso comum, são associadas a despesas ineficientes que servem a interesses políticos individuais em detrimento do interesse geral da população. Sob outro ponto de vista, o mesmo autor assevera que as emendas, por garantirem a participação do congresso na elaboração do orçamento, são uma ferramenta que estimulam e instrumentalizam práticas democráticas no tocante à alocação de recursos públicos.

Na literatura internacional, notadamente nos Estados Unidos, a prática de alocação de recursos orçamentários em distritos eleitorais específicos por meio de *earmarks*, com o propósito de atrair apoio e votos, ficou conhecida pela expressão “*Pork Barrel spending*” que traduzindo significa barril de carne de porco. Maxey (1919) *apud* Almeida, 2021, p. 693) explica a origem dessa metáfora e o porquê de ela ser atribuída às emendas orçamentárias dos congressistas:

Nas plantações dos estados sulistas, na época da escravidão, havia o costume de distribuir entre os escravos, periodicamente, rações de carne de porco salgada. Como a carne de porco era geralmente acondicionada em grandes barris, o método de distribuição envolvia destampar o barril e exigir que cada escravo viesse até o local receber sua porção. Muitas vezes, a ânsia dos escravos resultava em uma corrida ao barril, onde cada um deles se esforçava para conseguir o máximo de carne possível para si. Membros do Congresso, na sua corrida para incluir dotações locais em leis genéricas [...], se comportam tais quais escravos se lançando sobre o barril de carne de porco.

A ambição e a ganância dos parlamentares na busca de conseguir o máximo de recursos (emendas) possíveis para serem distribuídos em seus redutos eleitorais são comparadas ao comportamento dos escravos na tentativa de recolher a maior quantidade de carne de porco possível. Assim sendo, a efetivação das políticas de *Pork Barrel*, segundo Baron (1991), está intimamente relacionada com os interesses individuais dos congressistas (qual seja: ser reeleito e permanecer no poder), em detrimento da adoção de políticas que atinjam as necessidades concretas e mais amplas dos cidadãos. Não obstante, Evans (2011) afirma que a política de barril de porco é inerente ao processo legislativo e às práticas do Congresso Americano. Em contraponto, Delaney (2011) afirma que a literatura americana sobre a destinação de *earmarks* para as universidades é escassa.

Tal qual ocorre no Brasil, a utilização das emendas parlamentares na política orçamentária norte-americana sofre bastante críticas por serem, comumente, consideradas gastos ineficientes pelo fato de particularizarem demasiadamente os benefícios dessa atividade

e coletivizarem os custos delas inerentes (LANCASTER, 1986; BARON, 1991; LAZARUS, 2010; EVANS, 2011).

Acerca desta temática Baron (1991, p. 57) cita que “*Inherent in majority rule institutions is the incentive to particularize benefits and to collectivize costs, and this majoritarian incentive can lead to the adoption of economically inefficient distributive programs.*” Ou seja, uma parcela muito pequena de pessoas será de fato beneficiada pela política pública implementada com os recursos oriundos da emenda, enquanto que a totalidade da população terá que, necessariamente, arcar, por meio de tributos, com os custos dessa despesa específica.

Os congressistas americanos utilizam a política de barril de porco para carrearem o maior volume possível de recursos para seus distritos eleitorais, de modo a conquistarem a confiança e os votos do eleitorado local e assim perpetuarem-se em seus cargos eletivos. Com este propósito, Lazarus (2010) explica que tais parlamentares, ao proporem suas emendas, visam mais o viés político desta ação e acabam desprezando critérios técnicos e de planejamento na distribuição destes recursos, sendo este o principal motivo que tem gerado a ineficiência alocativa e o desperdício de dinheiro público. Outras críticas relacionadas às *earmarks* são, segundo Delaney (2011), sua falta de regulamentação, ausência de debates públicos quanto à necessidade e eficiência alocativa, falta de controle nos gastos e de avaliação criteriosa de seus resultados.

No entanto, a distribuição de *earmarks* não serve tão somente a interesses políticos/eleitores individuais, sendo também, conforme explica Evans (2011), distribuídas estrategicamente pelos líderes partidários para viabilizarem acordos e interesses coletivos no tocante a formação da coalização governamental, tanto na Câmara quanto no Senado Norte-Americano. Entretanto, o interesse coletivo está intrinsecamente relacionado aos interesses particulares, uma vez que, quem fornece *pork barrel* visando interesse coletivo está explorando o desejo individual do parlamentar em aumentar sobremaneira suas chances de reeleição por intermédio da utilização localista de tais recursos públicos.

O modelo de sistema eleitoral de um país está relacionado e também é um fator que influencia no grau de atividade *pork barrel* por ele executado. Foi o que demonstrou o estudo de Lancaster (1986) que apontou ainda que países com distritos uninominais em sua representação política têm mais predisposição e facilidade em adotar com sucesso este tipo de política do que em distritos multimembros. Segundo o autor, esta característica faz com que

nos Estados Unidos as políticas distributivas do tipo *pork barrel* sejam tão disseminadas. As demandas locais, aliada a aspectos políticos como a ideologia partidária, composição dos Comitês (tanto na Câmara quanto no Senado) e a vulnerabilidade eleitoral, são fatores que, segundo Lazarus (2010), ajudam a explicar a distribuição de recursos orçamentários por meio das *earmarks*.

Nos EUA há uma percepção pública generalizada de que o processo de emendamento do orçamento é fundamentalmente falho (LAZARUS, 2010). Tanto que, denúncias de corrupção envolvendo a utilização das *earmarks* vinham manchando a imagem do Congresso. Isto fez com que em 2011 a Câmara Norte-Americana, que a época era liderada pelo Partido Republicano, engendrasse um acordo e resolvesse suspender por um período indeterminado de tempo o uso deste instrumento orçamentário (EVANS, 2011).

A partir de 2021, as *earmarks* voltaram a ser utilizadas pelo Congresso Americano, entretanto o Comitê de Apropriações deu a elas outra nomenclatura: agora chamam-se *Community Project Funding* (Financiamento de Projetos Comunitários). A volta da utilização das *earmarks* ficou condicionada ao estabelecimento de uma série de novas regras que buscam dar mais transparência ao processo de alocação desses recursos e afastá-las cada vez mais de interesses particulares e eleitoreiros. Entre as mudanças estão uma ampla publicização das solicitações de emendas, o fornecimento de informações detalhadas acerca do destinatário final do recurso, além da determinação de um limite de verba que poderá ser alocada por cada membro do congresso.

Tratando especificamente da destinação de emendas para as instituições de ensino superior nos Estados Unidos, Delaney (2011) elaborou um estudo que demonstrou que a alocação de *earmarks* em universidades federais estimulam os Estados que estão recebendo estas verbas a aumentarem seus aportes financeiros nestas entidades. As emendas dos congressistas americanos têm representado um grande fluxo de recursos orçamentários que já direcionou bilhões de dólares às universidades de todo o país, tendo sido observado, notadamente a partir do ano de 1997, um crescimento considerável tanto nos valores dos recursos quanto no número total de universidades que já foram beneficiadas, demonstrando ser uma ferramenta importante para o funcionamento e desenvolvimento destas instituições (DELANEY, 2011).

Deve-se ressaltar a importância dessas verbas serem aplicadas levando-se em consideração critérios técnicos e apartados de interesses políticos, evitando desperdício e injustiça alocativa, e prezando pela eficácia e eficiência na utilização destes recursos. Tendo

em vista o papel que elas devem desempenhar como uma das principais fontes de financiamento das instituições de ensino superior.

#### 2.4 TEORIA SUBJACENTE

Apesar da relevância do orçamento público como ferramenta gerencial utilizada para alocação de recursos nos mais diversos setores sociais, para Ollaik (2010) os estudos orçamentários no Brasil são desenvolvidos de maneira excessivamente técnica e desprezando a aplicação de suportes e bases teóricas, o que pode enviesar as pesquisas e consequentemente os resultados delas advindos. Assim, conhecer e aplicar modelos teóricos nessa área pode contribuir na prática da gestão orçamentária brasileira.

Em vista disso, foi feita uma investigação na literatura que trata sobre orçamento público em sites como *Web of science* e Scielo e verificou-se que a distribuição de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares pode ser modelada com o auxílio da Teoria dos Fluxos Múltiplos. Dessa forma, a presente pesquisa utilizará tais achados como suporte teórico no intuito de compreender e melhor explicar a dinâmica que envolve o processo de definição e de distribuição de recursos financeiros federais via emendas parlamentares.

Durante o processo de construção da pesquisa foi constatado que outras teorias, direta ou indiretamente, também poderiam ajudar a entender o processo de aprovação e destinação de emendas parlamentares dentro do orçamento público federal, como é o caso da Teoria *Rent Seeking* (caçador de rendas), Teoria do Equilíbrio Pontuado, Teoria Neoinstitucional, Teoria da Formação de Coalizões, Teoria da Escolha Pública e Teoria dos Ciclos Políticos. No entanto, optou-se por adotar nesta pesquisa tão somente a Teoria dos Fluxos Múltiplos por entender e perceber que ela é a que melhor adequa-se e melhor modela a discussão objeto do presente estudo.

A aplicação de modelos teóricos no processo de tomada de decisão no contexto orçamentário brasileiro pode enriquecer os debates sobre o tema e trazer benefícios a essa prática, uma vez que aprofundar o conhecimento nessa área pode se refletir em alocações de recursos mais eficientes e efetivas (ABREU *et al*, 2014). O surgimento das teorias no campo científico tem por finalidade ajudar a resolver problemas relacionados a fenômenos observados em setores específicos e também interrelacionados, como no caso do orçamento público, é o que assevera Cruz *et al* (2011).

Nesta perspectiva, orçamento público é o instrumento utilizado para alocar recursos, na maioria das vezes, escassos entre as inúmeras demandas econômicas e sociais existentes, isso implica um processo de escolhas e tomadas de decisões. Deste modo, segundo Abreu *et al.* (2012), alguns questionamentos podem surgir, como: quais fatores levam determinados temas ou questões a prenderem mais a atenção dos empreendedores de políticas públicas do que outros? Como é definida a ordem de prioridade desses temas na agenda política? Como essa agenda influencia na destinação de emendas parlamentares e nas alterações de programas no orçamento brasileiro?

A questão é definir, nestas circunstâncias, em que se baseia a decisão de alocar recursos para uma atividade em detrimento de outra (OLLAIK *et al.*, 2010). Tendo em vista este questionamento, no tocante ao objeto de estudo deste trabalho – destinação e alocação de emendas parlamentares - faz-se necessário compreender quais atributos de um projeto público são levados em consideração no modelo decisório de um parlamentar quanto à alocação de recursos via emendas.

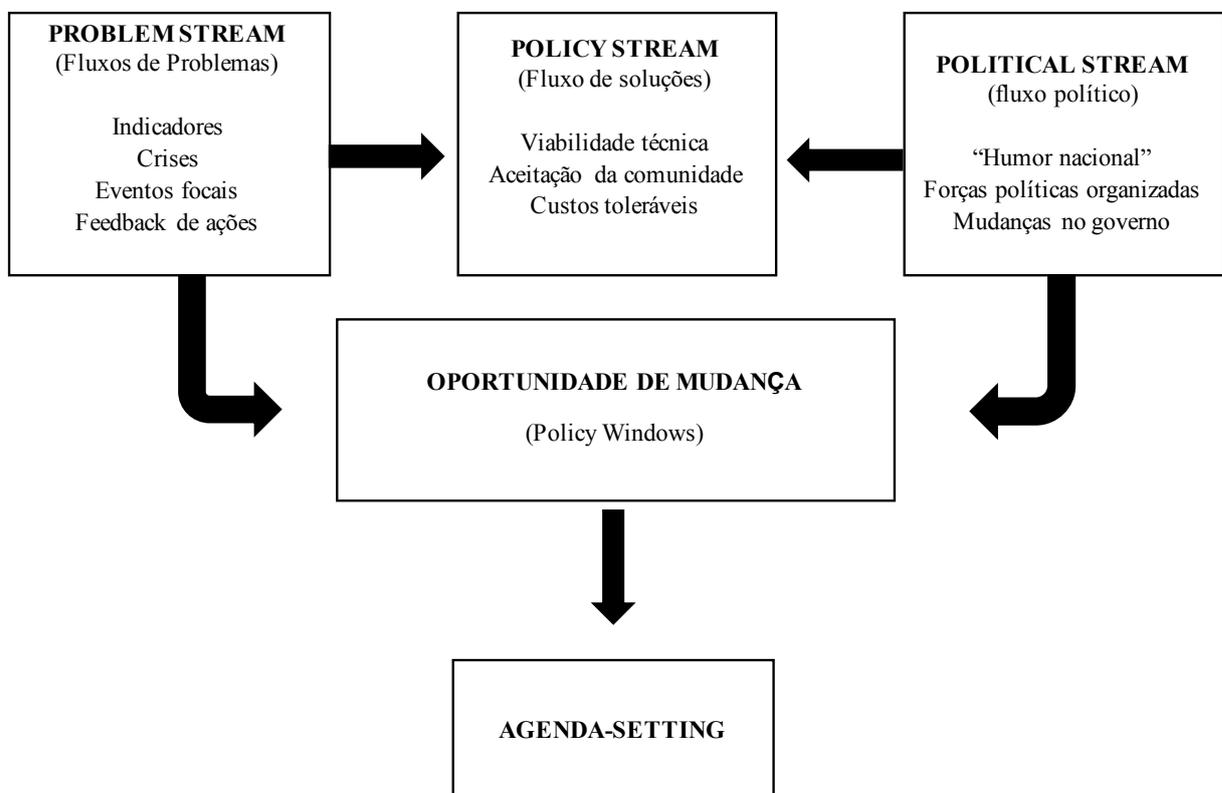
Com base no modelo de decisão em organizações, Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), ao estudarem a formação da agenda pública, preconizando a existência de ambiguidades na tomada de decisão, deram origem à Teoria dos Múltiplos Fluxos. De acordo com estes autores, esta ambiguidade decorre da presença simultânea de interpretações distintas sobre um mesmo fenômeno e se baseia em três fatores: 1 – Grande rotatividade dos atores envolvidos nas decisões; 2 – Preferências vulneráveis e não sensibilidade aos impactos de suas decisões; e 3 – Atribuições e responsabilidades mal definidas, acarretando disputas, conflitos e contestações. Neste sentido, a teoria dos fluxos múltiplos visa entender por que algumas questões e problemas alcançam relevância dentro da agenda e são transformadas em políticas concretas, via alocações orçamentárias, enquanto outras não (OLLAIK *et al.*, 2010).

A formação da agenda é um elemento essencial do processo de políticas públicas, pois busca melhor compreender como uma determinada demanda consegue deter a atenção dos empreendedores de políticas e tornar-se prioridade no que se refere à atuação do Estado (Oliveira *et al.*, 2021). A agenda governamental é um rol de assuntos que as pessoas, dentro e ao redor do governo, estão direcionando atenção em um determinado momento e dentro dela existe a agenda decisória composta por questões cuja resolução está prestes a tornar-se efetiva (KINGDON, 2003).

Segundo Capella (2018), a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo a todo instante, logo compreender esse processo é fundamental para entender o exercício do poder político em um contexto democrático. Para Kingdon (2003), um tema entra na agenda governamental quando alcança o interesse dos formuladores de políticas, no entanto, devido à alta demanda, apenas alguns dos temas são seriamente considerados dentro dessa agenda e ascendem para a chamada agenda decisória.

Nesse sentido, Kingdon (2003) propõe que as decisões sobre políticas públicas são representadas pela convergência de três fluxos: fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político. Para tanto, considera o ciclo de formação das políticas públicas o qual compreende quatro etapas, quais sejam: estabelecimento da agenda, alternativas para a formulação de políticas, escolha da alternativa e, por último, a implementação da política. Este modelo reconhece a premissa de que os sistemas estão em constante evolução e que nada é estático. A Figura 1 exhibe esse modelo nos momentos em que as oportunidades de mudanças se manifestam.

**Figura 1 - Modelo de Kingdon**



Fonte: Capella (2018, p. 45)

No Fluxo de Problemas pretende-se analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que vão parar na agenda governamental. Para que uma situação qualquer se transforme em política ela deve estar devidamente identificada e formulada tal como um problema, inclusive com alternativas previstas e propostas, caso contrário não será transformada em política. O foco em determinados problemas e não em outros pode ser explicado pela forma como os sujeitos políticos tomam ciência de tais questões, definindo-os a partir da utilização de alguns mecanismos, como: análise de indicadores, reação a eventos ou crises que chamam a atenção, feedbacks de programas já existentes, entre outros (OLLAIK *et al*, 2010).

Desta forma, os dirigentes das IFES devem, no primeiro momento, identificar situações-problema dentro de suas entidades e caracterizá-las como tal, inclusive com apresentação de propostas - na forma de projetos - para sua resolução. De acordo com o modelo proposto, para esse fim pode ser utilizado indicadores de gestão das IFES, tais como: índice de rendimento acadêmico dos discentes, taxas de retenção e evasão, índices financeiros, entre outros. O *feedback* dado pela comunidade acadêmica das ações e projetos já implementados também é importante para a identificação de problemas existentes. Identificados, pelas universidades, os problemas que necessitam de intervenção mais urgente, estes devem ser levados ao conhecimento dos formuladores de políticas, assim o parlamentar pode tomar ciência da situação e passar a considerá-la dentro da sua agenda para, posteriormente, avaliar a possibilidade de adoção de uma política pública no caso específico.

O Fluxo de Soluções diz respeito ao conjunto de alternativas disponíveis aos problemas e, segundo Oliveira *et al* (2021), serve para selecionar as ideias que são mais exequíveis, tendo em vista o cenário no qual se processam as políticas públicas. Segundo Kingdon (2003), muitas das vezes as soluções são concebidas antes mesmo da existência do problema e são geradas dentro das comunidades de políticas compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, analistas, entre outros. Alguns fatores capazes de fazer com que ideias prosperem são apontados por Kingdon (2003) como: viabilidade técnica, aceitação pela comunidade de especialista, custos toleráveis e receptividade por parte dos tomadores de decisão. Assim, a partir da análise de um grande número de propostas concebidas, apenas algumas emergem para a efetiva consideração pelos tomadores de decisão (CAPELLA, 2018).

A gestão das IFES, após a perfeita identificação dos problemas, deve relacioná-los e direcioná-los a uma efetiva solução. Para tanto, elabora projetos e propostas de intervenção,

dentro do Fluxo de Soluções, que deverão ser levados ao conhecimento dos parlamentares, com o intuito de chamar-lhes a atenção aos problemas e, possivelmente, obter êxito na busca do financiamento via emendas orçamentárias. Dado o grande número de solicitações de emendas que um parlamentar recebe, e tendo em vista a limitação de recursos orçamentários a eles disponibilizados, as propostas com maior viabilidade técnica, aceitação político social e retorno eleitoral tendem a prosperarem e assim adentrarem na agenda decisória.

O Fluxo Político considera três elementos como vetores da agenda governamental: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças do governo (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007). O clima nacional diz respeito ao compartilhamento de questões entre os indivíduos por um certo período de tempo, criando um clima favorável para a formação da agenda política. As forças políticas referem-se a pressões de grupos de interesses. As mudanças dentro do próprio governo influenciam a entrada de novos itens na agenda como também restringem seu acesso, inibindo, por exemplo, a aprovação de dotações ao orçamento.

As mobilizações dentro do Fluxo Político podem impulsionar a entrada de determinadas questões na agenda governamental, desse modo, em relação às universidades, a pressão feita pelos estudantes, por exemplo, tende a provocar e favorecer a implementação de novas políticas públicas. Ademais, as mudanças tanto na gestão das IFES como no próprio governo têm a capacidade de ser um vetor de alteração na agenda, visto que uma determinada demanda por recursos orçamentários pode não ter sensibilizado um determinado agente político, mas pode ser muito relevante para outro.

De acordo com Ollaik *et al* (2010), a teoria dos Fluxos Múltiplos reconhece o processo político como fluido e não linear, envolvendo um grande número de atores e forças, sendo útil para compreender as complexidades e as realidades nas quais as decisões políticas são tomadas. Oliveira *et al* (2021) menciona a existência de atores visíveis, que são mais influentes, a exemplo do Presidente da República, dos parlamentares e dos partidos políticos; e dos atores invisíveis, que participam diretamente da escolha das alternativas, tais como os servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, etc. Conforme preceitua o modelo teórico, os três fluxos se movem de forma independente, por meio do sistema político.

Quando estes fluxos convergem é gerada uma oportunidade de mudança na agenda, processo que Kingdon (2003) denominou de janela de oportunidade política. Nesta conjuntura, tem-se um problema reconhecido, uma solução disponível e as condições políticas tornam o

momento oportuno para a implementação de mudanças. Capella (2018) afirma que a abertura das janelas pode ocorrer de maneira periódica e previsível, como nas mudanças de governo e em algumas fases do ciclo orçamentário, como no momento de inclusão de propostas de emendas parlamentares ao PLOA, por exemplo; ou mesmo surgirem de maneira totalmente inesperadas e imprevisíveis.

O modelo de fluxos múltiplos tem o potencial de explicar como determinadas questões atraem a atenção dos formuladores de políticas públicas, adentram a agenda decisória e, posteriormente, se traduzem em alocações ao orçamento. Com isso, é capaz de introduzir um embasamento teórico mais consistente à área de estudos orçamentários no Brasil, podendo contribuir para a melhor compreensão das escolhas orçamentárias inerentes à prática governamental e a implementação de novas políticas públicas.

## 2.5 PESQUISAS CORRELATAS

Com relação às pesquisas sobre as emendas parlamentares, embora se verifique estudos que buscam compreender a dinâmica relacionada a sua destinação em diferentes setores sociais, percebe-se uma concentração desses estudos direcionados à área da saúde, o que pode ser explicado pelo fato de a Constituição Federal estabelecer a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 50% do montante total de emendas às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (CF/88, Art. 166, § 9º).

Nessa perspectiva, Baptista *et al* (2012) analisaram o peso dessas emendas ao orçamento desse setor e como tem se definido a distribuição desses recursos entre as regiões e estados brasileiros, analisando, para tanto, as emendas parlamentares no orçamento federal da saúde no período de 1997 a 2006. Os resultados mostraram que as emendas têm uma inexpressiva importância dentro do orçamento regionalizado como um todo, mas quando analisado somente os recursos destinados a investimentos assumem um papel de protagonismo. Em alguns anos da série analisada, mais da metade dos recursos para investimentos em saúde foram provenientes de emendas, demonstrando a importância delas na obtenção de novas fontes de receitas de capital.

Piola e Vieira (2019) investigaram a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares no orçamento do Ministério da Saúde considerando o período de 2015 a 2018. Os resultados revelaram que o Ministério da Saúde empenhou um volume de despesas maior do que determina a regra do orçamento impositivo e também despesas associadas a outras

emendas parlamentares, não obrigatórias, igualmente em valor elevado. Em 2018, por exemplo, os congressistas tinham a obrigação constitucional de alocar pelo menos 4,4 bilhões de emendas em saúde, no entanto foram alocados 8,8 bilhões. Também foi identificado no período a ampliação da destinação de recursos para custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em comparação aos recursos destinados a investimentos. De acordo com os autores, a alocação das emendas para a oferta de serviços de saúde pode estar gerando desigualdades entre os entes federados.

Carnut *et al* (2021) examinaram a literatura científica sobre como as emendas parlamentares se inserem na discussão sobre a alocação de recursos federais em saúde. Os achados desta pesquisa indicam que as emendas orçamentárias têm sido utilizadas como instrumento de barganha política do Executivo perante o Legislativo. Evidencia também a necessidade de que a alocação de recursos no orçamento federal da saúde por meio de emendas seja efetivada levando-se em consideração a utilização de critérios técnicos, em detrimento aos critérios políticos atualmente observados e empregados. Ainda segundo os autores, as emendas são nocivas às finanças públicas nacionais por desprezarem o aspecto do planejamento e servirem como forma de captura do orçamento para fins particulares, sobretudo político/eleitoreiro.

No que tange à destinação de emendas ao esporte tem-se a pesquisa de Castro *et al* (2019) que investigou o volume e o percentual das emendas individuais dos parlamentares do Paraná, além de verificar a natureza das ações esportivas financiadas por emendas desses parlamentares, considerando os anos de 2004 a 2015. Os resultados evidenciaram que o volume de emendas alcançou o montante de R\$ 378,5 milhões alocados pelos parlamentares paranaenses, distribuídos em 456 emendas individuais. Esse montante representa 7,6% da cota total de recursos disponíveis para serem gastos com emendas individuais no período em análise. A pesquisa revelou também que os valores das emendas foram quase que na sua totalidade aplicados nas ações de infraestrutura (98%), seguido de atividades esportivas (1,7%) e promoção de eventos esportivos (0,3%). Apesar dessa pesquisa ter analisado tão somente os valores aplicados por meio das emendas individuais, conclui-se que elas representaram, dentro do período analisado, parte expressiva da composição do orçamento do esporte do Estado do Paraná.

No âmbito da assistência social, Delgado *et al* (2017) investigaram a alocação de emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mais

especificamente ao orçamento da Proteção Social Especial, considerando a execução orçamentária e financeira do período de 2012 a 2015. Os resultados evidenciaram que houve uma redução da participação das emendas parlamentares no orçamento do SUAS de 9% em 2012 para 4% em 2015, permitindo inferir que, a priori, o advento do orçamento impositivo das emendas individuais (através da EC nº 85/2015) não representou um incremento na dotação orçamentária do SUAS.

No tocante ao setor da Educação, Oliveira e Santos Filho (2018) analisaram se o advento do orçamento impositivo das emendas individuais alterou de alguma forma a praxe da execução orçamentária no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), utilizando, para tanto, o período entre 2014 e 2018. Os resultados evidenciam que houve aumento nos valores das emendas individuais destinadas às universidades e institutos federais de ensino, notadamente nos anos de 2017 e 2018. No entanto, o Ministério da Educação não figurou, dentro do período analisado, entre os órgãos que mais foram beneficiados com recursos provenientes de emendas individuais. Observou-se também um aumento na taxa de execução desses recursos. Enquanto entre os anos de 2008 e 2013 a taxa média de execução desses créditos era de 3,5%, a partir de 2014 esta média subiu para 12%. Os autores acreditam que isso se deva a maior previsibilidade no recebimento desses valores, fazendo com que as medidas que visem sua execução, como os procedimentos licitatórios, sejam realizadas com maior afinho e segurança.

Os autores asseveram que a criação do orçamento impositivo não acabou com a barganha política relacionada às emendas. Todavia, os parlamentares têm agora a certeza da liberação desses recursos e, com isso, passaram a ter maior aproximação dos gestores dos órgãos (reitores e diretores, por exemplo) que buscam negociar e angariar recursos junto a esses parlamentares para financiar projetos em suas instituições. Em conclusão, os autores acreditam que o instrumento do orçamento impositivo deve, em longo prazo, se consolidar como peça chave no cenário orçamentário brasileiro.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico serão apresentados os aspectos metodológicos assumidos pelo pesquisador, com o intuito de atender a cada um dos objetivos específicos dispostos no trabalho, bem como responder ao problema de pesquisa proposto. Para tanto, serão apresentadas as particularidades inerentes ao método e abordagem metodológica, o universo e a amostra da pesquisa, as estratégias utilizadas para a coleta e análise dos dados, bem como os elementos necessários para determiná-los.

Tendo em vista a problemática e os objetivos levantados, adota-se a pesquisa de natureza aplicada, pois esta tem por pretensão gerar conhecimentos para aplicação prática e direcionados à solução de problemas específicos de determinadas localidades (PRODANOV; FREITAS, 2013). Quanto à forma de abordagem, classifica-se como uma pesquisa quantitativa, visto que visa, a partir de dados quantificáveis, explicar a ocorrência de determinado fenômeno de maneira objetiva.

Do ponto de vista dos objetivos, trata-se de uma pesquisa de cunho descritiva e exploratória. Descritiva, pois procura descrever as características da execução orçamentária-financeira das emendas parlamentares nas IFES paraibanas, estabelecendo relações entre as variáveis em análise, sem que o pesquisador interfira neste processo. Assim, a adoção desta estratégia justifica-se por servir justamente a este propósito, qual seja: investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba.

Exploratória, pois a destinação de emendas às universidades federais é um tema pouco pautado na literatura (Carnut *et al*, 2021) e a utilização deste tipo de estratégia de pesquisa serve exatamente a essa finalidade que é realizar uma investigação aprofundada de um ambiente específico, proporcionando um entendimento mais acentuado acerca do tema estudado (GIL, 2008). Para tanto, faz-se uso de técnicas específicas e padronizadas de coleta e tratamento de dados com vista a elucidar as causas, características e condicionantes deste fenômeno.

Quanto aos procedimentos técnicos, utiliza-se a pesquisa documental que, segundo Gil (2008), fundamenta-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico (relatórios, leis, orçamentos) ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos do estudo, permitindo organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhes uma nova importância como fonte de consulta. Faz-se uso também da pesquisa bibliográfica

desenvolvida a partir da leitura de material já publicado sobre este assunto, constituído principalmente de livros, dissertações e artigos científicos, e que servem como alicerce teórico para este trabalho. O Quadro 1 sintetiza todos os aspectos metodológicos desta pesquisa.

**Quadro 1 - Classificação da Pesquisa**

| QUANTO À NATUREZA  | QUANTO À ABORDAGEM   | QUANTO AOS OBJETIVOS   | QUANTO AOS PROCEDIMENTOS  |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantitativa</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploratória</li> <li>• Descritiva</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documental</li> <li>• Bibliográfica</li> </ul> |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O universo de pesquisa será formado pelas instituições de ensino superior federais localizadas no Estado da Paraíba. Neste universo serão elencadas, analisadas e quantificadas todas as propostas de emendas parlamentares que foram direcionadas e alocadas especificamente ao orçamento destas autarquias, sejam elas emendas individuais, de bancadas estaduais, de comissões temáticas ou mesmo emendas de relator. A inclusão dos quatro tipos de emendas justifica-se porque todos estão aptos e podem ser utilizados como instrumento legal para que se direcione recursos a estas entidades.

As IFES sujeitas à análise são aquelas da Paraíba pelo fato de, apesar de ser um estado pequeno em termos territoriais, abrigar três IFES que possuem campi distribuídos em 27 municípios diferentes, contemplando todas as regiões do Estado. Estas unidades educacionais ensejam aos parlamentares diversas possibilidades para alocação de emendas no setor da educação superior, o que torna este um ambiente propício ao objetivo proposto por esta pesquisa.

As Instituições Federais de Ensino Superior do Estado da Paraíba, objeto desse trabalho são: Universidade Federal da Paraíba (UFPB) que foi criada pela Lei nº 1.366/1955, atualmente possui quatro campi localizados no litoral e no brejo onde são ofertados vários cursos; Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) criada pela Lei nº 10.419/2002 proveniente de um desmembramento da UFPB, atualmente possui sete campi nas regiões do Agreste, Cariri e Sertão Paraibano; e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) autarquia federal de educação que conta atualmente com 21 unidades distribuídas por todo o Estado.

O período a ser analisado será aquele compreendido entre 2014 e 2022, uma vez que o estabelecimento da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais,

apresentadas por deputados e senadores, se deu, inicialmente, por meio da LDO do ano de 2014. Portanto, o recorte temporal foi escolhido por abranger a inclusão de duas modificações na CF/88, referentes ao tema das emendas: a obrigatoriedade de execução das emendas individuais por meio da EC nº 86/2015, bem como a compulsoriedade de realização das emendas de bancadas, mediante a EC nº 100/2019. A análise do comportamento histórico da alocação de recursos orçamentários por meio das emendas parlamentares nas IFES paraibanas, fulcro deste estudo, será viabilizada a partir das seguintes variáveis de pesquisa, descritas no Quadro 2:

**Quadro 2 – Variáveis da pesquisa**

| VARIÁVEL   | DESCRIÇÃO  | FINALIDADE  |
|------------|--|---|
| <i>VOL</i> | Volume de emendas - Quantitativo de emendas que foram alocadas nas IFES paraibanas em comparação com o orçamento anual ordinário destas instituições.    | Verificar o volume de emendas destinadas às IFES da Paraíba para determinar sua relevância ao compará-lo com o orçamento ordinário anualmente destinado a estas entidades.      |
| <i>TIP</i> | Tipos de emendas - Classificação das emendas: se individuais, de bancadas estaduais, de relator ou de comissões temáticas.                               | Investigar quais os tipos de emendas orçamentárias que foram destinados ao instituto e às universidades federais na Paraíba.  |
| <i>AUT</i> | Autoria - Parlamentar responsável por incluir ao PLOA a solicitação de recursos orçamentários para serem alocados em despesas previamente especificadas. | Identificar quais congressistas têm direcionado emendas para financiar a educação pública superior na Paraíba.  |
| <i>GND</i> | Grupo de Natureza de Despesa - Classificação contábil que agrega elementos de despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.          | Indicar se os recursos das emendas se destinam a subsidiar investimentos ou despesas de custeio das IFES.   |
| <i>UO</i>  | Unidade Orçamentária - Entidade que recebe e gerencia dotações orçamentárias e financeiras com vistas a sua manutenção e funcionamento.                  | Examinar quais entidades da educação superior pública da Paraíba têm se beneficiado com o repasse de recursos oriundos de emendas parlamentares.                                |
| <i>AO</i>  | Ação Orçamentária - Operação dos órgãos governamentais da qual resulta produtos (bens e serviços) que auxiliam na obtenção dos objetivos de um programa. | Identificar a aplicação dos recursos e quais programas, projetos e atividades têm sido executados pelas IFES, com base nas ações orçamentárias indicadas nas emendas propostas. |
| <i>Emp</i> | Valor Empenhado - Quantia reservada no orçamento para execução do objeto previsto na emenda.   | Verificar o quantitativo de dotações orçamentárias empenhadas por meio de emendas parlamentares destinadas às IFES paraibanas.  |
| <i>Liq</i> | Valor Liquidado - Quantia atestada quando o produto é entregue ou o serviço é prestado.  | Apurar o montante liquidado em relação ao total de recursos empenhados por emendas parlamentares.   |
| <i>Pag</i> | Valor Pago - Montante efetivamente transferido ao contratado, tendo em vista a conclusão dos serviços ou a entrega dos produtos.                         | Apurar o montante pago por emendas parlamentares relativamente ao total empenhado e liquidado por estas programações.   |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

A maioria das variáveis aqui elencadas são cadastradas em um documento chamado espelho de emenda, pelo qual o congressista apresenta detalhadamente a alocação de recursos orçamentários que pretende incluir ao PLOA. As informações nele contidas abastecem sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, bem como outros portais do Poder Legislativo relacionados ao orçamento. Logo, a escolha e análise das variáveis apresentadas possibilita realizar um diagnóstico da evolução da execução orçamentária federal das emendas destinadas às IFES da Paraíba, assim como identificar a relevância de tais proposições quando comparadas com o orçamento ordinário destas instituições.

As informações e dados necessários à realização deste estudo foram coletados a partir de uma investigação efetuada no portal eletrônico do Tesouro Gerencial, sistema informatizado que possibilita consultar, acompanhar e extrair informações provenientes do SIAFI acerca da execução orçamentária e financeira do Governo Federal. Para tanto, foi aberta uma solicitação de acesso à informação através do protocolo nº 23546.046056/2023-43, via canal Fala.BR – sistema integrado de ouvidoria e de acesso a informações governamentais. O tesouro gerencial utiliza como filtro para rastrear e colher informações sobre as emendas parlamentares o atributo do Programa de Trabalho Resumido (PTRES). Ocorre que o PTRES do ano de 2014 e 2015 é diferente ao dos anos posteriores, isto fazia com que o sistema retornasse informações divergentes e incompletas em relação a estes dois anos.

Tendo em vista esta dificuldade encontrada, e para que a presente pesquisa apresentasse dados integrais e precisos, foi realizada uma conciliação em paralelo no sítio da Câmara dos Deputados onde foram obtidas informações detalhadas da execução orçamentária da União de maneira geral e também individualizada por parlamentar. Deste modo, foram sanadas todas as inconsistências identificadas no processo de coleta dos dados.

O presente estudo fará uso de dados secundários que são aqueles que já estão disponíveis, cabendo ao pesquisador selecioná-los e tratá-los de acordo com a necessidade e os objetivos da pesquisa. Para uma melhor evidenciação dos resultados, os dados coletados serão tabulados com auxílio de planilhas eletrônicas e serão explorados por meio de estatística descritiva e análise gráfica, de modo a avaliar o comportamento das variáveis examinadas que ajudarão a compreender a dinâmica e o comportamento da distribuição de emendas parlamentares entre as IFES-PB e sua relevância em comparação ao orçamento global destas instituições.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por propósito apresentar, analisar e discutir os resultados obtidos por meio deste estudo. Para tanto, está dividido em nove seções que correspondem a cada um dos objetivos específicos propostos, cuja finalidade é atender ao objetivo geral do trabalho. O desenvolvimento da análise foi efetuado relacionando-se os achados da pesquisa com os postulados da Teoria dos Fluxos Múltiplos, apresentados no referencial teórico desta pesquisa.

### 4.1 VOLUME DE EMENDAS (*Vol*)

A investigação acerca da participação dos recursos provenientes de emendas parlamentares no orçamento das IFES paraibanas, no período de 2014-2022, revelou que a contribuição advinda desta forma de financiamento é historicamente menor que o montante do orçamento ordinário destinado anualmente a estas entidades.

Os valores apresentados na Tabela 1 referem-se à dotação inicial dos recursos orçamentários globais consignados na LOA para as IES da Paraíba e não englobam, portanto, possíveis créditos adicionais ou contingenciamento de despesas que porventura ocorram durante a execução do orçamento. Os valores das emendas foram evidenciados no estágio do empenho, ou seja, não necessariamente foram todos liquidados e pagos.

**Tabela 1** - Índice de emendas em comparação com orçamento ordinário das IFES-PB (valores em R\$ milhões)

| UO   | DESCRIÇÃO               | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| UFPB | Dotação Inicial (a)     | 1313,0       | 1441,0       | 1498,1       | 1688,3       | 1803,1       | 2206,8       | 1866,4       | 2091,3       | 2042,8       |
|      | Recursos de Emendas (b) | 1,2          | 0,6          | 1,7          | 0,0          | 1,8          | 0,7          | 6,0          | 7,7          | 25,4         |
|      | % b/a                   | <b>0,09%</b> | <b>0,04%</b> | <b>0,11%</b> | <b>0,00%</b> | <b>0,10%</b> | <b>0,03%</b> | <b>0,32%</b> | <b>0,37%</b> | <b>1,24%</b> |
| UFCG | Dotação Inicial (a)     | 547,6        | 591,4        | 666,5        | 727,9        | 738,6        | 792,2        | 766,9        | 794,5        | 813,0        |
|      | Recursos de Emendas (b) | 1,5          | 0,6          | 1,9          | 0,5          | 0,3          | 25,9         | 2,9          | 2,6          | 5,2          |
|      | % b/a                   | <b>0,28%</b> | <b>0,10%</b> | <b>0,29%</b> | <b>0,07%</b> | <b>0,05%</b> | <b>3,27%</b> | <b>0,38%</b> | <b>0,33%</b> | <b>0,64%</b> |
| IFPB | Dotação Inicial (a)     | 333,7        | 363,8        | 389,6        | 465,0        | 490,3        | 530,5        | 549,2        | 600,6        | 630,1        |
|      | Recursos de Emendas (b) | 0,5          | 0,2          | 0,6          | 0,6          | 1,2          | 0,9          | 9,4          | 9,4          | 9,0          |
|      | % a/b                   | <b>0,15%</b> | <b>0,05%</b> | <b>0,15%</b> | <b>0,13%</b> | <b>0,24%</b> | <b>0,16%</b> | <b>1,71%</b> | <b>1,56%</b> | <b>1,44%</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

A evolução orçamentária das IFES da Paraíba, evidenciada na Tabela 1, mostra que a participação percentual das emendas na composição do orçamento total destas instituições é baixa. O ano que apresentou o maior índice foi 2019 na UFCG, em que os recursos das emendas representaram 3,27% do seu orçamento global. Tanto a UFCG quanto a UFPB ultrapassaram o

percentual de 1% em apenas 1 dos 9 anos da série histórica analisada. Já o IFPB apresentou um incremento no seu índice nos três últimos anos da série analisada (2020, 2021 e 2022), apesar disso não conseguiu atingir, em nenhum deles, 2% de participação.

Resultado semelhante a este foi evidenciado por Oliveira e Santos Filho (2018) que constataram em sua pesquisa a baixa influência participativa do Ministério da Educação no que se refere ao montante distribuído em cotas de emendas parlamentares individuais, mantendo-se sempre atrás de outros setores sociais a exemplo da saúde, agricultura e esporte.

Conforme preceitua a Teoria dos Fluxos Múltiplos, para adentrarem na agenda política determinadas questões devem, previamente, prenderem a atenção dos empreendedores de políticas públicas (neste caso os congressistas) tornando-se temas prioritários para, então, elevarem-se à agenda decisória, em que muito provavelmente serão convertidas em políticas concretas via alocação de recursos orçamentários.

Desta forma, o baixo volume de emendas alocadas quando confrontadas com o orçamento global, pode estar relacionado à forma pela qual as IFES estão tratando e apresentando os seus problemas e demandas aos parlamentares. Segundo esta teoria, as alternativas políticas criadas devem, necessariamente, estarem associadas a soluções efetivas para os problemas, terem o apoio da comunidade acadêmica e disporem de uma conjuntura política favorável. Assim, terão mais chances de transformarem-se em políticas públicas de desenvolvimento e expansão destes órgãos.

**Tabela 2** - Percentual dos recursos de emendas em comparação ao orçamento de capital das IFES-PB (valores em R\$ milhões)

| UO    | DESCRIÇÃO               | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          |
|-------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| UFPB  | Despesas de Capital (a) | 72,4         | 75,0         | 34,9         | 35,4         | 11,0          | 7,1           | 18,0          | 17,5          | 31,9          |
|       | Recursos de Emendas (b) | 1,2          | 0,6          | 1,7          | 0,0          | 1,8           | 0,7           | 6,0           | 7,7           | 25,4          |
|       | % b/a                   | <b>1,59%</b> | <b>0,80%</b> | <b>4,78%</b> | <b>0,00%</b> | <b>16,84%</b> | <b>10,06%</b> | <b>33,46%</b> | <b>44,40%</b> | <b>79,37%</b> |
| UFCCG | Despesas de Capital (a) | 48,7         | 35,0         | 45,4         | 28,6         | 6,7           | 35,2          | 7,6           | 5,2           | 17,1          |
|       | Recursos de Emendas (b) | 1,5          | 0,6          | 1,9          | 0,5          | 0,3           | 25,9          | 2,9           | 2,6           | 5,2           |
|       | % b/a                   | <b>3,18%</b> | <b>1,71%</b> | <b>4,29%</b> | <b>1,71%</b> | <b>5,21%</b>  | <b>73,68%</b> | <b>38,25%</b> | <b>50,55%</b> | <b>30,40%</b> |
| IFPB  | Despesas de Capital (a) | 82,8         | 42,3         | 27,3         | 12,1         | 6,8           | 10,9          | 21,3          | 10,6          | 17,6          |
|       | Recursos de Emendas (b) | 0,5          | 0,2          | 0,6          | 0,6          | 1,2           | 0,9           | 9,4           | 9,4           | 9,0           |
|       | % a/b                   | <b>0,60%</b> | <b>0,47%</b> | <b>2,20%</b> | <b>4,86%</b> | <b>17,47%</b> | <b>7,92%</b>  | <b>44,09%</b> | <b>88,64%</b> | <b>51,44%</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).

Elaborado pelo autor.

No entanto, adotando-se outra perspectiva, quando os valores oriundos das emendas parlamentares são comparados tão somente, conforme Tabela 2, com os recursos destinados exclusivamente para financiar despesas de capital (investimentos) os percentuais relativos crescem, ultrapassando 70% em alguns dos anos da série e em todas as três instituições pesquisadas.

Até 2017 era inexpressivo o percentual dos valores das emendas comparativamente ao total dos recursos de capital das IFES paraibanas. A partir de 2018 este cenário começa a modificar-se, apresentando os maiores percentuais nos anos de 2020, 2021 e 2022. Destaque especial é dado para o IFPB no ano de 2021, uma vez que os valores das emendas a ele destinadas atingiu quase que a totalidade (88,64%) dos recursos aplicados em investimentos naquele ano.

Estes números demonstram o crescimento, nos últimos anos, da participação das emendas parlamentares como fonte de financiamento, principalmente quando comparadas com o orçamento de investimento disponibilizado anualmente às IFES-PB. Tais resultados corroboram os encontrados na pesquisa de Baptista *et al* (2012) que evidenciou que os valores das emendas destinados ao orçamento federal da saúde no período de 1997-2006 eram irrelevantes quando comparados com o orçamento global do setor, mas significativos quando confrontados especificamente com o orçamento de investimentos.

#### 4.2 TIPOS DE EMENDAS (*Tip*)

Conforme estabelece a Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, os parlamentares podem propor quatro tipos distintos de emendas: de comissão, de relatoria, de bancada e individuais, sendo estas duas últimas de execução compulsória. No período em análise, apenas as emendas de comissão não foram utilizadas como instrumento para enviar recursos às IFES-PB. Tal fato pode ser explicado, segundo Bassi (2022), porque elas são discricionárias, detêm a menor disponibilidade de dotação (em 2021 não foram nem orçadas) e não possuem critérios de partição e finalidade de gastos bem definidos; por tudo isto, têm sido preteridas.

Em pelo menos um ano da série histórica e em todas as IFES analisadas os outros três tipos de emendas foram empregues. Destacam-se as emendas individuais que foram apresentadas em quase todos os anos da série, a exceção do ano de 2014 na UFPB e UFCG e em 2017 na UFPB. Observa-se que as emendas de relatoria só figuraram no ano de 2020 (quando foram recriadas) e em todas as três instituições, posteriormente não foram mais utilizadas.

**Tabela 3** - Quantidade de emendas alocados nas IFES-PB por tipo

| ANO   | INDIVIDUAIS       |      |      | DE BANCADA       |      |      | DE RELATORIA    |      |      |
|-------|-------------------|------|------|------------------|------|------|-----------------|------|------|
|       | UFPB              | UFCG | IFPB | UFPB             | UFCG | IFPB | UFPB            | UFCG | IFPB |
| 2014  | -                 | -    | 1    | 1                | 1    | -    | -               | -    | -    |
| 2015  | 2                 | 2    | 1    | -                | -    | -    | -               | -    | -    |
| 2016  | 7                 | 9    | 2    | -                | -    | -    | -               | -    | -    |
| 2017  | -                 | 2    | 2    | -                | -    | -    | -               | -    | -    |
| 2018  | 10                | 3    | 4    | -                | -    | -    | -               | -    | -    |
| 2019  | 4                 | 3    | 4    | -                | 1    | -    | -               | -    | -    |
| 2020  | 11                | 8    | 3    | -                | -    | 1    | 3               | 1    | 4    |
| 2021  | 3                 | 7    | 2    | 1                | -    | 1    | -               | -    | -    |
| 2022  | 4                 | 1    | 2    | 2                | 1    | 1    | -               | -    | -    |
| TOTAL | 41                | 35   | 21   | 4                | 3    | 3    | 3               | 1    | 4    |
|       | 97 (84% do total) |      |      | 10 (9% do total) |      |      | 8 (7% do total) |      |      |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).

Elaborado pelo autor.

Foram alocadas no período de 2014-2022 o montante de 115 emendas parlamentares, sendo a emenda individual a mais recorrente, tendo sido destinadas 97 emendas que representam 84% do total. Isto ocorre porque o maior número de emendas disponíveis para alocação é deste tipo, perfazendo um total de 25 emendas por parlamentar, sendo que a Paraíba possui 15 congressistas. As emendas de bancada foram o segundo tipo mais empregado com 10 alocações (9% do total) e, por último, as emendas de relatoria com 8 indicações (equivalente a 7%). Como já comentado, as emendas de comissões não foram executadas. A Tabela 4 demonstra a representatividade de cada tipo de emenda pelo valor monetário de suas dotações.

**Tabela 4** - Valores alocados nas IFES-PB por tipo de emenda parlamentar (valores em R\$ mil)

| ANO   | INDIVIDUAIS          |      |      | DE BANCADA           |       |       | DE RELATORIA       |      |      |
|-------|----------------------|------|------|----------------------|-------|-------|--------------------|------|------|
|       | UFPB                 | UFCG | IFPB | UFPB                 | UFCG  | IFPB  | UFPB               | UFCG | IFPB |
| 2014  | 0                    | 0    | 500  | 1150                 | 1550  | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2015  | 598                  | 598  | 200  | 0                    | 0     | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2016  | 1668                 | 1948 | 598  | 0                    | 0     | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2017  | 0                    | 490  | 587  | 0                    | 0     | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2018  | 1845                 | 350  | 1196 | 0                    | 0     | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2019  | 713                  | 940  | 860  | 0                    | 25000 | 0     | 0                  | 0    | 0    |
| 2020  | 3918                 | 2522 | 850  | 0                    | 0     | 5141  | 2117               | 375  | 3387 |
| 2021  | 695                  | 2604 | 398  | 7053                 | 0     | 8960  | 0                  | 0    | 0    |
| 2022  | 1578                 | 107  | 1500 | 23775                | 5100  | 7550  | 0                  | 0    | 0    |
| TOTAL | 11016                | 9559 | 6689 | 31979                | 31650 | 21651 | 2117               | 375  | 3387 |
|       | 27264 (23% do total) |      |      | 85280 (72% do total) |       |       | 5878 (5% do total) |      |      |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).

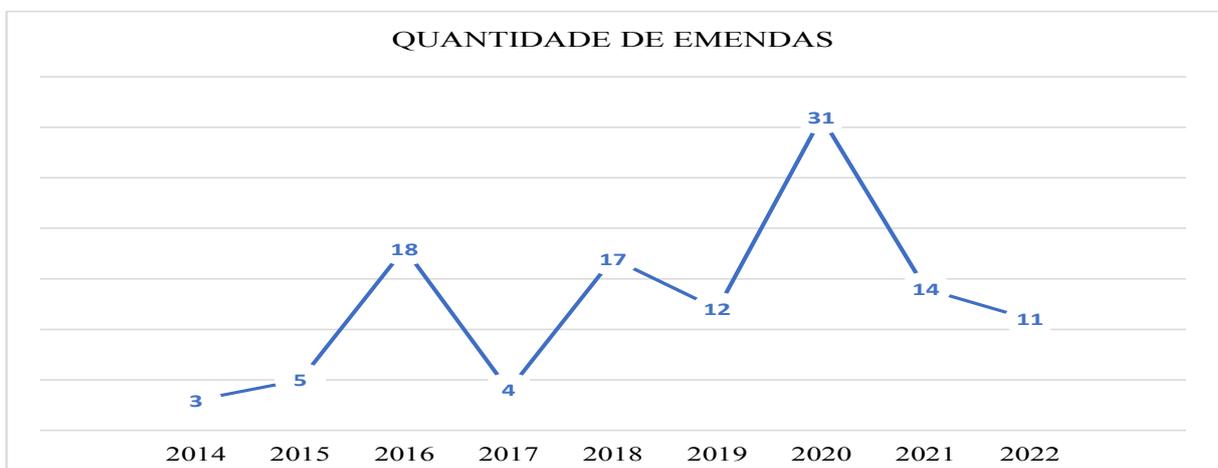
Elaborado pelo autor.

Em conjunto, as dotações dos três tipos de emendas totalizaram mais de R\$ 118 milhões alocados nas IFES da Paraíba no período pesquisado. As emendas de bancada foram as que aportaram a maior quantidade de recursos, ultrapassando o montante de R\$ 85 milhões (72% do total). Era esperado que este tipo de emenda fosse o que destinasse as maiores verbas, visto que, consoante Carlomagno (2016), sua finalidade é financiar grandes obras e investimentos estruturantes que demandam mais recursos financeiros. Um exemplo prático da vultuosidade orçamentária das emendas de bancada foi a destinação de R\$ 25 milhões à UFCG no ano de 2019 para execução da primeira fase da construção do Hospital Universitário do Sertão.

A aprovação desta emenda, em específico, ilustra todo o trajeto que uma política pública deve percorrer, segundo o modelo de fluxos múltiplos teorizado por Kingdon (2003), para atingir sua materialização e implementação. Desde o fluxo de problemas, passando pelo de soluções e, por último, atingindo o fluxo político, transformando-se em alocação orçamentária.

Conforme Tabelas 3 e 4, as emendas individuais em termos de quantidade são, notoriamente, as mais utilizadas. Quando a análise se volta para o valor monetário das dotações, este tipo de emenda aparece como segundo mais empregado, tendo alocado no período mais de R\$ 27 milhões (23%) distribuídos entre as três instituições. As emendas de relatoria são as menos representativas, tanto em termos quantitativos quanto financeiros. Elas foram incorporadas ao orçamento federal em 2020, sendo este um dos fatores de sua baixa incidência. Compete ao relator geral do orçamento de cada ano determinar em que e quanto será alocado em cada emenda deste tipo. Cabe ressaltar que nenhum parlamentar paraibano exerceu a função de relator geral do orçamento federal no período de 2014 a 2022.

**Gráfico 1** - Evolução anual do quantitativo de emendas apresentadas nas IFES-PB



Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

De acordo com o Gráfico 1, os anos nos quais se apresentou mais emendas foram 2016 e 2020, anos imediatamente posteriores aos das alterações constitucionais nº 86/2015 que tornou de execução obrigatória um percentual das emendas individuais e a nº 100/2019 que atribuiu impositividade a uma parcela das emendas de bancada, que são definidas em conjunto pelos congressistas do Estado.

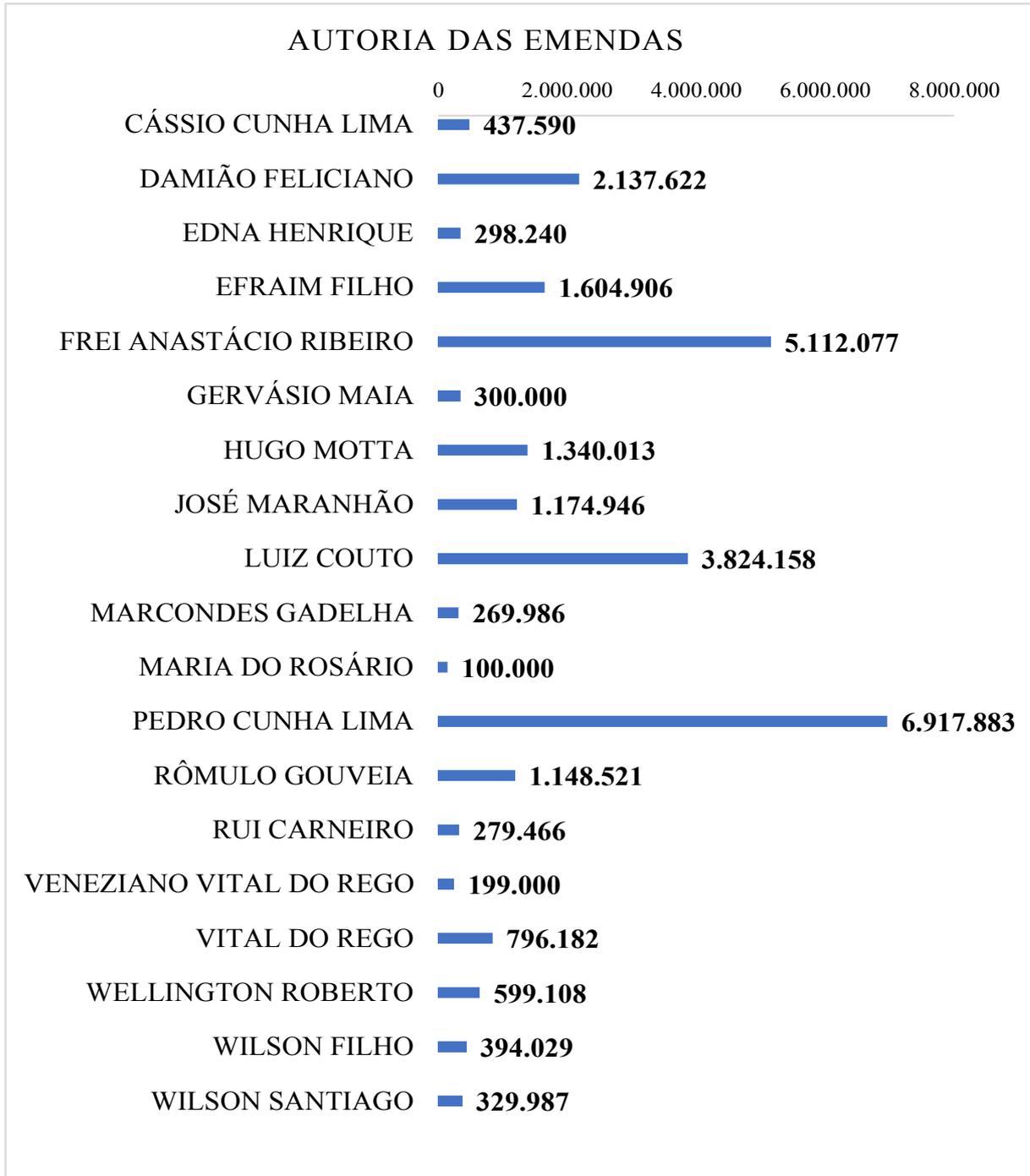
Portanto, este resultado pode ser reflexo do rearranjo na dinâmica do fluxo político a partir das mudanças implementadas na estrutura orçamentária nacional que proporcionaram a abertura do que Kingdon denomina de janela de oportunidade. Tais mudanças fizeram com que as demandas das instituições de ensino superior da Paraíba pudessem entrar mais facilmente na agenda decisória dos empreendedores de políticas públicas. É importante destacar que a discrepância da quantia verificada no ano de 2020, em relação aos demais anos pesquisados, tem relação direta com as emendas de relator que foram repassadas exclusivamente neste citado ano, aumentando o número de alocações.

#### 4.3 AUTORIA DAS EMENDAS (*Aut*)

Conforme norma relativa à legislação eleitoral brasileira, a Paraíba possui um total de doze deputados federais e três senadores que representam e defendem os interesses do Estado no Congresso Nacional. Assim, o objetivo deste tópico é investigar se a aprovação e destinação de verbas orçamentárias para as IFES-PB tem sido priorizada por estes parlamentares paraibanos. Nesta perspectiva, foram elencados no Gráfico 2 os congressistas que optaram por destinaram pelo menos uma emenda parlamentar, no período de 2014-2022, para ser aplicada nas IFES desta unidade federativa. Adotando-se esta metodologia, não foram sequer mencionados neste trabalho aqueles parlamentares que não propuseram recursos com esta finalidade.

Conforme determinação incluída ao texto constitucional por meio da Emenda Complementar nº 86/2015 (emenda do orçamento impositivo), do montante de recursos que cada congressista faz jus para serem distribuídos por meio de emendas individuais (algo em torno de R\$ 15 milhões por ano) metade desta verba deve obrigatoriamente ser aplicada em ações e serviços públicos da área de saúde. Desse modo, os deputados e senadores têm larga margem de liberdade e discricionariedade para decidirem acerca da alocação do restante dos recursos a eles disponibilizados (ALMEIDA, 2021), os quais serão disputados, em negociações junto aos parlamentares, por vários setores econômicos e sociais, dentre eles o da educação pública superior.

**Gráfico 2 - Autores das emendas parlamentares destinadas às IFES-PB no período 2014-2022**



**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

No período, dezenove parlamentares optaram por direcionar recursos de emendas para apoiar e contribuir com o desenvolvimento e fortalecimento das IFES no Estado. Consta também como autores de tais proposições a bancada da Paraíba que, em conjunto, destinou mais de R\$ 85 milhões, e o relator geral do orçamento federal de 2020, o deputado cearense

Domingos Neto, que concedeu quase R\$ 6 milhões em recursos; ambos foram distribuídos entre as três instituições de ensino pesquisadas.

O Gráfico 2 destaca que o parlamentar que mais encaminhou recursos às IFES-PB no período foi o deputado Pedro Cunha Lima, sendo aportados por ele R\$ 6.917.883,00 representando 25% do montante de emendas individuais. O segundo parlamentar mais atuante foi o deputado Frei Anastácio Ribeiro que destinou R\$ 5.112.077,00 (19% do total). O deputado Luiz Couto concedeu para as IFES paraibanas o valor de R\$ 3.824.158,00 (14% do total) ficando em terceiro lugar no *ranking* dos congressistas que mais financiam por meio de emendas parlamentares a educação superior federal na Paraíba. Somados, o volume de recursos alocados apenas por estes três deputados representa mais da metade (58%) de toda a dotação orçamentária empenhada por meio de emendas individuais no período.

Observou-se, nesse contexto, a propositura de uma emenda para a UFPB da deputada Maria do Rosário que compõe a bancada do Rio Grande do Sul. Ela foi a única parlamentar não paraibana a propor uma emenda para este Estado. O recurso foi direcionado ao fomento das ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão e teve por objetivo específico apoiar a realização do 12º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política realizado na UFPB em 2020.

Tal comportamento é incomum, visto que o esperado é que cada parlamentar envie recursos para o Estado que representa, até porque precisa angariar recursos orçamentários para serem investidos em programas e políticas públicas que beneficiem a população local (*pork barrel*) e assim conseguir reeleger-se. Todavia, não é ilegal destinar verbas de emendas a um Estado distinto do que representa. Tal conduta caracteriza a atuação discricionária do congressista no que se refere à destinação de suas emendas individuais.

#### 4.4 GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA (GND)

O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é uma Classificação contábil que agrega elementos de despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Basicamente, as emendas parlamentares têm por finalidade financiar investimentos como a execução de obras públicas, aquisição de imóveis, equipamentos e materiais permanentes, mas podem também serem utilizadas em despesas de custeio geral como manutenção de instalações e compra de materiais de consumo. Desta forma, as escolhas quanto à natureza da despesa e a consequente finalidade do gasto estão relacionadas às estratégias políticas/eleitorais que os parlamentares pretendem adotar.

Em tese, os congressistas podem preferir alocar recursos de emendas em investimentos porque, segundo Carlomagno (2016), a realização de uma obra ou a compra de um equipamento permanente é mais facilmente atribuída e vinculada a um autor em específico do que os gastos com custeio, ou seja, o apelo popular e o retorno eleitoral são mais direcionadores na alocação das emendas (procedimento típico da adoção de políticas tipo *pork barrel*).

A Tabela 5, ao evidenciar as emendas alocadas nas IFES-PB, ratifica a preferência dos congressistas em alocar suas emendas em investimentos, uma vez que, no período analisado, os recursos enviados às IFES-PB por meio desta ferramenta foram majoritariamente destinados ao financiamento de despesas de capital (investimentos).

**Tabela 5** - Emendas alocadas nas IFES-PB por Grupo de Natureza de Despesa (valores em R\$ mil)

| ANO          | CUSTEIO   |             |           |             |          |             | CAPITAL   |              |           |              |           |              |
|--------------|-----------|-------------|-----------|-------------|----------|-------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|
|              | UFPB      |             | UFCG      |             | IFPB     |             | UFPB      |              | UFCG      |              | IFPB      |              |
|              | Quant.    | Valor       | Quant.    | Valor       | Quant.   | Valor       | Quant.    | Valor        | Quant.    | Valor        | Quant.    | Valor        |
| 2014         | 0         | 0           | 0         | 0           | 0        | 0           | 1         | 1150         | 1         | 1550         | 1         | 500          |
| 2015         | 0         | 0           | 1         | 200         | 0        | 0           | 2         | 598          | 1         | 398          | 1         | 200          |
| 2016         | 1         | 88          | 3         | 550         | 0        | 0           | 6         | 1580         | 6         | 1398         | 2         | 598          |
| 2017         | 0         | 0           | 0         | 0           | 0        | 0           | 0         | 0            | 2         | 490          | 2         | 587          |
| 2018         | 4         | 376         | 0         | 0           | 0        | 0           | 6         | 1469         | 3         | 350          | 4         | 1196         |
| 2019         | 1         | 114         | 0         | 0           | 0        | 0           | 3         | 599          | 4         | 25940        | 4         | 837          |
| 2020         | 5         | 2317        | 4         | 754         | 3        | 1910        | 9         | 3718         | 5         | 2142         | 5         | 7491         |
| 2021         | 0         | 0           | 2         | 200         | 0        | 0           | 4         | 7748         | 5         | 2404         | 3         | 9358         |
| 2022         | 4         | 995         | 0         | 0           | 1        | 250         | 2         | 24358        | 2         | 5207         | 2         | 8800         |
| <b>Total</b> | <b>15</b> | <b>3889</b> | <b>10</b> | <b>1704</b> | <b>4</b> | <b>2160</b> | <b>33</b> | <b>41222</b> | <b>29</b> | <b>39879</b> | <b>24</b> | <b>29568</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

Do total de R\$ 118,4 milhões em recursos aplicados no período, nas três instituições, R\$ 110,7 milhões (93,5%), foram alocados em despesas de capital (investimentos). A diferença residual de R\$ 7,7 milhões (6,5%) foi destinada a despesas de custeio destas entidades.

Este mesmo padrão no quantitativo percentual foi verificado quando se analisou as IFES de forma individual. Na UFPB, 91,4% dos recursos foram para investimentos, na UFCG foram destinados a este tipo de despesa 95,9% das verbas, enquanto no IFPB os recursos para investimento representaram 93,2% do total de emendas recebidas.

Em que pese o baixo percentual de valores de emendas alocados em despesas de custeio, Baptista *et al* (2012) questiona a existência deste tipo de alocação, visto que tais despesas já deveriam estar previstas no orçamento ordinário elaborado pelo governo federal, dada as características de continuidade e previsibilidade deste tipo de gasto.

De fato, as emendas parlamentares têm por propósito servirem como instrumento de distribuição de verbas para serem investidas em infraestrutura e expansão dos serviços públicos. No entanto, devido à situação de escassez e insuficiência dos recursos orçamentários ordinários destinados às IFES (Oliveira; Santos Filho, 2018), os gestores destas instituições acabam tendo que solicitar aos parlamentares dotações para serem empregues em despesas continuadas de custeio e manutenção. A título de exemplo tem-se a emenda parlamentar que destinou recursos, em 2019, ao curso de medicina veterinária do campus de Sousa do IFPB, para custear a aquisição de materiais de consumo (custeio) empregados em aulas práticas e teóricas naquela instituição.

A Tabela 5 aponta a predominância das emendas de capital frente as de custeio, tanto no quantitativo de emendas apresentadas como no valor de suas dotações. Neste sentido, a bancada paraibana destinou no ano de 2022 à UFCG uma emenda para investimento que evidencia o propósito deste tipo de recurso financeiro, a qual objetivou alocar recursos orçamentários para a construção de um prédio que abrigará a nova sede administrativa, além da recuperação do ginásio de esportes que foi interditado devido ao desabamento da estrutura metálica que o cobria, interferindo diretamente no desenvolvimento das atividades acadêmicas e possivelmente impactando a comunidade acadêmica.

No modelo proposto por Kingdon, o fluxo de problemas verifica de que maneira as questões são reconhecidas e como conseguem adentrar na agenda governamental. Para tanto, são analisados três fatores que contribuem para o diagnóstico na busca de soluções para os problemas que são os indicadores, a ocorrência de eventos e desastres e, por último, o *feedback* das ações já implementadas.

No caso específico do desabamento do ginásio, tal problema foi inserido na agenda decisória e transformado em alocação orçamentária por meio de emenda da bancada paraibana, permitindo inferir que, segundo Capella (2018), a forma como as questões são tratadas e definidas como problemas, além do grau de engajamento da comunidade diretamente afetada, é fundamental para que se possa prender a atenção dos formuladores de políticas públicas,

aumentando as chances de serem pautadas na agenda decisória e efetivadas por meio de ações concretas financiadas através de emendas parlamentares.

#### 4.5 UNIDADE ORÇAMENTÁRIA (UO)

Unidades Orçamentárias são entidades que recebem e gerenciam dotações orçamentárias e financeiras provenientes do OGU. No caso deste trabalho, a UFPB, a UFCG e o IFPB são as três unidades orçamentárias pesquisadas. Esta variável tem por objetivo identificar quais IFES-PB mais se beneficiaram com repasses de emendas parlamentares no período e quais foram os valores a elas destinados.

A Tabela 6 evidencia que a UFPB foi a instituição de ensino superior que, na série histórica compreendida entre os anos de 2014 e 2022, empenhou as maiores cifras de despesas com dotações provenientes de emendas parlamentares. Foram R\$ 45,1 milhões, representando 38,10% do valor total de emendas indicadas às três entidades no período.

Em segundo lugar ficou a UFCG que empenhou R\$ 41,5 milhões durante os nove anos analisados, correspondendo a 35,11% do total. Já o instituto federal foi o menos beneficiado com este tipo de financiamento, tendo recebido e empenhado R\$ 31,7 milhões, o que em termos percentuais equivale a 26,79% de todo o somatório de recursos orçamentários aportados por deputados e senadores via emendas parlamentares.

**Tabela 6 - Emendas parlamentares empenhadas nas IFES-PB por unidade orçamentária beneficiária**

| ANO          | UFPB      |                   | UFCG      |                   | IFPB      |                   | TOTAL ANUAL |                    |
|--------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-------------|--------------------|
|              | Quant.    | Valor             | Quant.    | Valor             | Quant.    | Valor             | Quant.      | Valor              |
| 2014         | 1         | 1.150.000         | 1         | 1.549.985         | 1         | 499.983           | 3           | 3.199.967          |
| 2015         | 2         | 598.278           | 2         | 597.900           | 1         | 199.989           | 5           | 1.396.167          |
| 2016         | 7         | 1.668.075         | 9         | 1.947.635         | 2         | 598.449           | 18          | 4.214.159          |
| 2017         | 0         | 0                 | 2         | 490.277           | 2         | 587.156           | 4           | 1.077.432          |
| 2018         | 10        | 1.845.139         | 3         | 349.579           | 4         | 1.195.819         | 17          | 3.390.537          |
| 2019         | 4         | 713.003           | 4         | 25.939.985        | 4         | 859.844           | 12          | 27.512.831         |
| 2020         | 14        | 6.034.891         | 9         | 2.896.795         | 8         | 9.378.083         | 31          | 18.309.769         |
| 2021         | 4         | 7.748.302         | 7         | 2.604.039         | 3         | 9.358.398         | 14          | 19.710.738         |
| 2022         | 6         | 25.353.372        | 2         | 5.207.300         | 3         | 9.049.961         | 11          | 39.610.633         |
| <b>TOTAL</b> | <b>48</b> | <b>45.111.060</b> | <b>39</b> | <b>41.583.493</b> | <b>28</b> | <b>31.727.681</b> | <b>115</b>  | <b>118.422.234</b> |

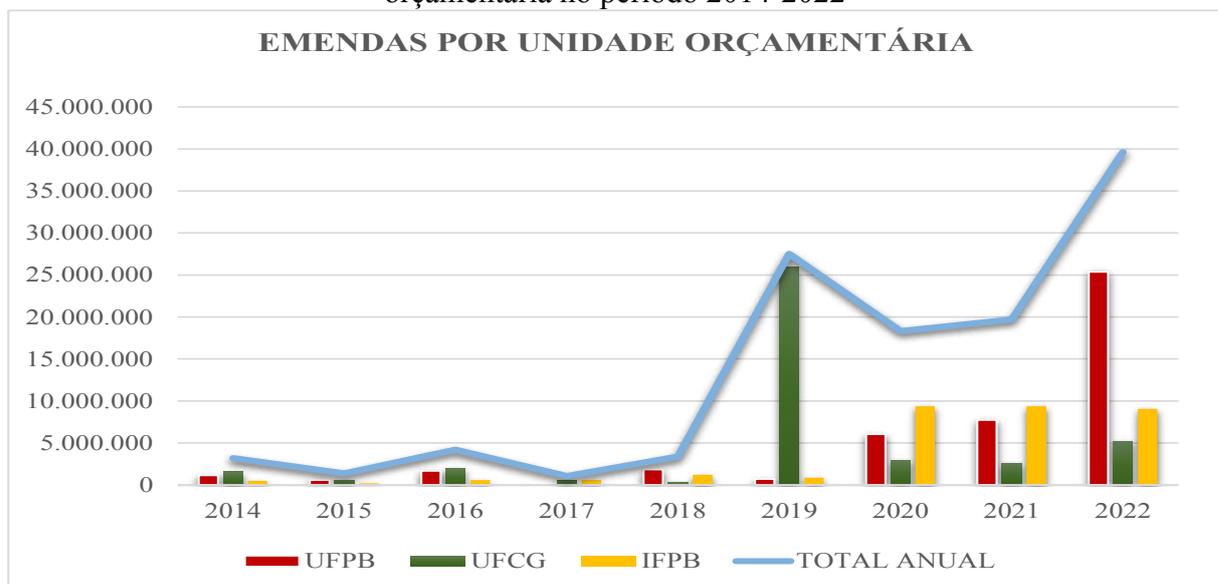
Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

O volume financeiro de emendas parlamentares que foi destinado a estas entidades (consoante Tabela 6) é proporcional ao tamanho do orçamento ordinário repassado anualmente a cada uma delas, visto que, conforme Tabela 1, a UFPB é a que recebe o maior orçamento entre as IFES paraibanas, seguida pela UFCG e, por último, o IFPB. Por conseguinte, era esperado que a distribuição das dotações de emendas entre estas instituições considerasse este indicador, qual seja, o tamanho do orçamento de cada uma delas.

Cabe destacar que para todos os anos e para todas as IFES pesquisadas foi destinada pelo menos uma emenda orçamentária. A única exceção observada foi na UFPB no ano de 2017, para a qual não foi empenhado nenhum valor originado de repasse de emenda parlamentar. Não foi identificada qualquer explicação plausível para a ocorrência deste fato, a não ser a discricionariedade alocativa do congressista em suas áreas de interesse, conjuntura inerente a este tipo específico de distribuição orçamentária.

Conforme Tabela 6, a quantidade de emendas (no total foram 115) indicadas para cada instituição seguiu o mesmo padrão relativo aos valores alocados. Desta forma, a UFPB figurou na primeira colocação, tendo recebido 48 emendas (41,7%); em seguida veio a UFCG com 39 proposituras (33,9%); e por último, o IFPB com a destinação de 28 emendas (24,4% do total). O número de emendas apresentadas ano a ano oscilou bastante, não mantendo uma constância. Em 2014 foram três emendas recebidas (uma pra cada entidade), enquanto que em 2020 foram 31 proposituras, sendo o melhor ano de cada uma destas IFES integrantes da pesquisa.

**Gráfico 3 - Distribuição anual dos valores das emendas parlamentares por unidade orçamentária no período 2014-2022**



**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

O Gráfico 3 ilustra a evolução histórica das dotações resultantes da distribuição de emendas parlamentares entre as instituições federais de ensino superior na Paraíba. Percebe-se que a partir do ano de 2019 o repasse de recursos proveniente desta forma de financiamento sofreu um aumento, passando de R\$ 3,3 milhões em 2018 para R\$ 27,5 milhões em 2019. Cabe destacar que este acréscimo em 2019 se deveu principalmente pela propositura de uma emenda de bancada no valor de R\$ 25 milhões à UFCG para o início da construção do Hospital Universitário do Sertão.

A partir de 2020, os valores totais mantiveram uma tendência de aumento, observando-se uma distribuição mais equânime das dotações entre as três instituições. O ano de 2022 foi, de longe, o que apresentou melhores resultados em relação à captação de recursos orçamentários via emendas parlamentares. Foram mais de R\$ 39,6 milhões aportados nas três IFES, com destaque para a UFPB que obteve sozinha R\$ 25,3 milhões.

Estes valores de emendas aplicados nas IFES paraibanas ganham ainda mais relevância quando verificado o significativo percentual de despesas obrigatórias constantes no orçamento da União, circunstância que limita sobremaneira a capacidade financeira do governo em realizar novos investimentos.

Neste sentido, Oliveira e Santos Filho (2018) citam que com a obrigatoriedade de execução de um percentual das emendas individuais e de bancada, o Legislativo passa a gerenciar e controlar a parte mais almejada do orçamento que são as receitas discricionárias de livre alocação, caso das emendas. Portanto, no entendimento destes autores, será, em tese, ‘mais fácil’ para as IFES conseguirem suplementação orçamentária, que garanta a continuidade e expansão dos seus serviços, por meio de emendas parlamentares (recursos de livre alocação) do que por intermédio de dotações diretamente consignadas no orçamento geral da União.

#### 4.6 AÇÃO ORÇAMENTÁRIA (AO)

As ações orçamentárias são operações por meio das quais resultam produtos, bens ou serviços que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Desta forma, o exame de tais ações é importante porque permite identificar quais atividades e projetos têm sido priorizados e fomentados com aportes financeiros via emendas de deputados e senadores, no âmbito da educação superior pública federal no Estado da Paraíba.

O Quadro 3 relaciona todas as ações orçamentárias das IFES paraibanas que, no período de 2014 a 2022, foram contempladas com dotações de emendas apresentadas junto ao PLOA de cada ano.

**Quadro 3** – Ações orçamentárias executadas com recursos de emendas no âmbito da educação superior federal da Paraíba (2014-2022)

| <b>SIGLA</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>   |
|--------------|--|
| <b>8282</b>  | Reestruturação e Modernização das IFES   |
| <b>20GK</b>  | Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão                    |
| <b>15R3</b>  | Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das IFES                                 |
| <b>20RJ</b>  | Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica                   |
| <b>0509</b>  | Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica  |
| <b>21B4</b>  | Fomento ao Desenvolvimento e Modernização da Educação Profissional e Tecnológica             |
| <b>20RK</b>  | Funcionamento das IFES   |
| <b>20RX</b>  | Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais                          |
| <b>7XE3</b>  | Construção do Hospital Universitário do Sertão (HUS)   |
| <b>156Y</b>  | Implantação do Hospital Universitário Júlio Bandeira da UFCG                                 |
| <b>20RL</b>  | Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica        |
| <b>20RG</b>  | Reestruturação e Modernização das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica        |
| <b>15R4</b>  | Apoio à Consolidação e Reestruturação de Instituições de Educação Profissional e Tecnológica |
| <b>4086</b>  | Funcionamento e Gestão dos Hospitais Universitários Federais                                 |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023)  
Elaborado pelo autor

Ao todo, 14 ações orçamentárias de naturezas distintas receberam e empenharam créditos de emendas parlamentares no período. Em alguns tipos de ação, os parlamentares podem optar por alocar especificamente a verba na instituição de seu interesse (por exemplo: Campus do IFPB de Monteiro-PB), ou decidir por destinar os recursos para a administração direta do MEC, que o repassará às IFES conforme demanda ou indicação do congressista.

Assim sendo, destacaram-se em nível de volume de recursos alocados, as ações de reestruturação, expansão e modernização das IFES que, segundo Castro (2019), podem estar relacionadas principalmente ao apelo popular e ao retorno político/eleitoral que as obras de infraestrutura, por representarem bens de caráter permanente, causam diretamente no público beneficiado.

Nas Tabelas 7, 8 e 9, evidencia-se os montantes de recursos empregados nas ações orçamentárias em cada instituição, a começar pela Universidade Federal da Paraíba (Tabela 7).

**Tabela 7** - Emendas parlamentares por ações orçamentárias executadas na UFPB (valores em R\$ mil)

| ACÇÃO        | 2014        | 2015       | 2016        | 2017     | 2018        | 2019       | 2020        | 2021        | 2022         | TOTAL        |
|--------------|-------------|------------|-------------|----------|-------------|------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| <b>8282</b>  | 1150        | 200        | 1181        |          | 1180        | 514        | 1689        | 100         | 8071         | <b>14084</b> |
| <b>20GK</b>  |             |            | 400         |          | 76          |            | 100         |             | 98           | <b>675</b>   |
| <b>15R3</b>  |             |            |             |          |             | 199        |             | 497         |              | <b>697</b>   |
| <b>20RJ</b>  |             |            |             |          |             |            | 66          |             |              | <b>66</b>    |
| <b>0509</b>  |             |            |             |          |             |            | 1944        |             |              | <b>1944</b>  |
| <b>20RK</b>  |             |            | 88          |          | 589         |            |             |             |              | <b>677</b>   |
| <b>4086</b>  |             |            |             |          |             |            | 600         | 98          |              | <b>698</b>   |
| <b>20RX</b>  |             | 398        |             |          |             |            | 1636        | 7053        | 17184        | <b>26271</b> |
| <b>TOTAL</b> | <b>1150</b> | <b>598</b> | <b>1668</b> | <b>0</b> | <b>1845</b> | <b>713</b> | <b>6035</b> | <b>7748</b> | <b>25353</b> | <b>45111</b> |

**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

Consoante a Tabela 7, a ação 8282 (Reestruturação e Modernização das IFES) foi a mais recorrente na UFPB, tendo recebido investimentos em todos os anos (a exceção do ano de 2017), perfazendo um total de mais de R\$ 14 milhões em verbas no período. Esta ação atende as demandas de ampliação da estrutura física, como a construção de salas de aula e laboratórios, aquisição de equipamentos e mobiliários.

No entanto, em termos de volume de recursos, a ação 20RX (Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais - REHUF) foi a mais representativa, ultrapassando 26,2 milhões de reais alocados. A bancada paraibana apresentou em 2022 uma emenda aplicada nesta ação no valor de mais de R\$ 17,1 milhões com o objetivo de assegurar a manutenção das atividades do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), seu adequado funcionamento, melhoria da qualidade dos serviços assistenciais prestados à comunidade e o fomento ao ensino e à pesquisa nesta área.

A ação 20RX objetiva fomentar os Hospitais Universitários Federais (HUFs) no sentido de que desempenhem integralmente suas atribuições no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão, bem como na construção, ampliação e reformas na estrutura física dos prédios, e na aquisição de aparelhos e suprimentos médico-hospitalares, entre outros. Além destas duas citadas, outras seis ações orçamentárias da UFPB também receberam recursos de emendas, porém, comparativamente, em valores menos expressivos.

**Tabela 8** - Emendas parlamentares por ações orçamentárias executadas na UFCG (valores em R\$ mil)

| AÇÃO         | 2014        | 2015       | 2016        | 2017       | 2018       | 2019         | 2020        | 2021        | 2022        | TOTAL        |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 8282         | 1550        |            | 649         | 291        | 200        | 940          | 1443        | 391         | 5100        | 10563        |
| 15R3         |             |            |             |            |            |              | 375         | 1516        |             | 1891         |
| 20RK         |             | 598        | 1099        |            | 150        |              | 100         |             |             | 1947         |
| 20RX         |             |            |             | 199        |            |              | 300         | 100         | 107         | 707          |
| 4086         |             |            |             |            |            |              | 679         | 597         |             | 1276         |
| 7XE3         |             |            |             |            |            | 25000        |             |             |             | 25000        |
| 156Y         |             |            | 200         |            |            |              |             |             |             | 200          |
| <b>TOTAL</b> | <b>1550</b> | <b>598</b> | <b>1948</b> | <b>490</b> | <b>350</b> | <b>25940</b> | <b>2897</b> | <b>2604</b> | <b>5207</b> | <b>41583</b> |

**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).

Elaborado pelo autor.

A análise da Tabela 8 evidencia que a Universidade Federal de Campina Grande empenhou as dotações a ela transferidas em sete ações orçamentárias diferentes. A ação que se destacou por receber a maior quantidade de recursos foi a 7XE3 (Construção do Hospital Universitário do Sertão - HUS), ação atípica criada especialmente para destinar recursos para dar início à construção da primeira etapa do Hospital Universitário do Sertão na cidade de Cajazeiras, na qual foram alocados R\$ 25 milhões pela bancada paraibana no ano de 2019, para serem integralmente investidos nesta obra.

Em relação à constância nos repasses destas verbas públicas, destaca-se, assim como verificado na UFPB, a ação orçamentária 8282 (Reestruturação e Modernização das IFES). Esta é a principal ação orçamentária das universidades federais e tem por finalidade transferir recursos para financiar a reestruturação e modernização das Instituições Federais de Ensino Superior em todo o Brasil.

Com exceção do ano de 2015, a ação 8282 empenhou pelo menos uma emenda em todos os outros anos pesquisados, totalizando mais de R\$ 10,5 milhões em recursos aplicados em diversas obras, projetos e atividades em todos os sete campi da UFCG. Como exemplo da utilização prática das verbas oriundas desta ação orçamentária tem-se uma emenda individual do ano de 2020 que direcionou R\$ 943 mil para o apoio à execução de planos de ampliação e expansão da estrutura física, bem como para a aquisição de diversos materiais e equipamentos nos campi das cidades de Sumé e Pombal.

**Tabela 9** - Emendas parlamentares por ações orçamentárias executadas no IFPB (valores em R\$ mil)

| ACÇÃO        | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018        | 2019       | 2020        | 2021        | 2022        | TOTAL        |
|--------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 20RJ         |            |            |            |            |             |            | 55          |             |             | 55           |
| 21B4         |            |            |            |            |             |            | 1831        |             |             | 1831         |
| 20RL         |            |            |            |            |             | 190        | 500         |             | 250         | 940          |
| 20RG         | 500        | 200        | 598        | 587        | 1196        | 670        | 5491        | 9358        | 8800        | 27401        |
| 15R4         |            |            |            |            |             |            | 1500        |             |             | 1500         |
| <b>TOTAL</b> | <b>500</b> | <b>200</b> | <b>598</b> | <b>587</b> | <b>1196</b> | <b>860</b> | <b>9378</b> | <b>9358</b> | <b>9050</b> | <b>31728</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado pela Tabela 9, cinco ações orçamentárias empenharam dotações provenientes de repasses de emendas ao IFPB. Destaca-se o predomínio total da ação 20RG (Reestruturação e Modernização das Instituições de Educação Profissional e Tecnológicas), tanto em termos de recorrência alocativa quanto no volume aportado.

Foram encaminhados ao IFPB no período, por meio da ação 20RG, R\$ 27,4 milhões. Isto representa 86,4% de todo o volume de recursos disponibilizados a esta instituição via emendas parlamentares entre 2014-2022, que totalizou mais de R\$ 31,7 milhões. Exemplo do emprego da ação 20RG foi a emenda individual destinada ao campus de Monteiro do IFPB no ano de 2021 que visou equipar o laboratório de informática que seria utilizado nas aulas dos cursos de nível técnico, superior e de pós-graduação ofertados por aquela unidade educacional.

Neste sentido, observa-se que o IFPB mantém uma rede de parcerias com outros entes públicos, de todos os níveis federativos, com vista ao desenvolvimento de programas e projetos de pesquisa, extensão e oferta de cursos de formação profissional visando fortalecer a qualificação de recursos humanos nos mais variados campos de atuação, contribuindo assim com a geração de novos empregos.

A Teoria dos Fluxos Múltiplos preceitua que o humor nacional e as forças políticas organizadas são condicionantes do “fluxo político” e, quando convergem, proporcionam o debate e a consequente formulação de novas políticas públicas. Estas, por sua vez, geralmente se traduzem em programas governamentais que possibilitam e favorecem o incremento de dotações específicas no orçamento público.

Deste modo, alguns programas do governo estimulam a destinação de recursos financeiros às instituições educacionais, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino

Técnico e Emprego (PRONATEC) que foi instituído objetivando expandir e ampliar a rede de educação profissional e tecnológica por meio da adoção de políticas públicas de assistência técnica e financeira direcionadas a este setor em todo o Brasil.

Outras ações governamentais como o Programa de Apoio a Planos de reestruturação e expansão das Universidades Federais (REUNI) cujo objetivo era criar condições para que as universidades promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. O Programa de Expansão da Educação à Distância (EaD) nas Universidades Federais (conhecido como Reuni Digital) foi lançado pelo MEC para ampliar o acesso e fomentar a permanência dos discentes na educação superior, por meio da modalidade de educação EaD.

Todos estes programas, concebidos por meio da implementação de ações orçamentárias, são reflexos da adoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da educação superior no país e se traduzem como “janelas de oportunidades” para que os parlamentares possam, através deles, alocar recursos de emendas nestas instituições.

#### 4.7 VALOR EMPENHADO (*Emp*)

As emendas parlamentares são apresentadas, discutidas e aprovadas na LOA de cada ano. A partir de então, as dotações orçamentárias ficam aguardando a liberação dos recursos financeiros que é estabelecida no cronograma de desembolso do governo federal. Superada também esta fase, passa-se então para o estágio de execução da despesa, sendo o primeiro deles o empenho, por meio do qual é feita a reserva e comprometimento de quantia orçamentária para o pagamento de uma despesa específica.

Neste estudo, são examinadas tão somente as emendas parlamentares que atingiram a fase do empenho, desconsiderando, portanto, as dotações que foram incluídas ao orçamento, mas que não chegaram, por algum motivo, a serem empenhadas pelas IFES integrantes desta pesquisa.

A execução orçamentária da despesa diz respeito aos estágios do empenho e da liquidação, enquanto que a execução financeira está relacionada à fase do pagamento propriamente dito. O empenho das emendas não é garantia nem assegura a execução financeira da despesa, até porque, conforme as ECs nº 86/2015 e 100/2019, as emendas impositivas estão sujeitas a decretos de contingenciamento de gastos e podem ter sua execução suspensa nos casos de impedimentos de ordem técnica.

No entanto, sua análise é importante porque ele é um indicativo de que diversas etapas burocráticas relacionadas à efetiva utilização destas verbas já foram vencidas, a exemplo do processo licitatório, e que os serviços ou obras contratadas já podem ter início.

**Tabela 10** - Valores de emendas parlamentares empenhadas pelas IFES-PB 2014-2022

| ANO          | UFPB                 | UFCG                 | IFPB                 | TOTAL ANUAL           |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| 2014         | 1.150.000,00         | 1.549.984,57         | 499.982,85           | 3.199.967,42          |
| 2015         | 598.278,34           | 597.900,00           | 199.988,95           | 1.396.167,29          |
| 2016         | 1.668.075,44         | 1.947.634,52         | 598.449,22           | 4.214.159,18          |
| 2017         | 0                    | 490.276,62           | 587.155,69           | 1.077.432,31          |
| 2018         | 1.845.138,72         | 349.579,00           | 1.195.819,21         | 3.390.536,93          |
| 2019         | 713.002,56           | 25.939.984,73        | 859.843,65           | 27.512.830,94         |
| 2020         | 6.034.890,66         | 2.896.794,95         | 9.378.083,28         | 18.309.768,89         |
| 2021         | 7.748.301,97         | 2.604.038,61         | 9.358.397,60         | 19.710.738,18         |
| 2022         | 25.353.372,17        | 5.207.300,00         | 9.049.960,51         | 39.610.632,68         |
| <b>TOTAL</b> | <b>45.111.059,86</b> | <b>41.583.493,00</b> | <b>31.727.680,96</b> | <b>118.422.233,82</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

A Tabela 10 evidencia que as três IFES em conjunto empenharam entre 2014 e 2022 mais de R\$ 118,4 milhões em verbas públicas distribuídas por meio de emendas parlamentares. Neste contexto, a UFPB foi a instituição mais beneficiada, tendo empenhado R\$ 45,1 milhões (38% da dotação total), apesar de no ano de 2017 não ter realizado nenhum empenho de recurso orçamentário procedente de emendas parlamentares. Em seguida aparece a UFCG que empenhou R\$ 41,5 milhões, representando 35% do total alocado. E, por último, o IFPB que empenhou R\$ 31,7 milhões oriundos deste tipo de financiamento público (27% do total).

Nos cinco primeiros anos da série histórica em análise, conforme Tabela 10, o nível de empenhamento foi inferior ao restante da série, oscilando entre R\$ 1 e 4 milhões por ano (sendo 2017 o ano com menor volume de recursos empenhados – R\$ 1,07 milhão). A partir de 2019 verifica-se um crescimento no montante empenhado, tendo sido 2022 o ano mais profícuo em emissão de empenhos nas três instituições, alcançando a marca de R\$ 39,6 milhões aportados via repasses de emendas orçamentárias.

O modelo de fluxos múltiplos, quando empregado em estudos sobre o orçamento, visa investigar algumas variáveis que possam explicar como os problemas transformam-se em políticas públicas e materializam-se por meio de alocações orçamentárias (OLLAIK *et al*,

2010). Neste sentido, conforme teorizado neste modelo, eventos políticos podem alterar a composição da agenda do governo, favorecer a implementação de novas políticas e possibilitar o acréscimo de recursos ao orçamento.

Por conseguinte, o incremento no montante de empenho em nome das IFES-PB, a partir de 2019, pode ser consequência de eventos políticos que alteraram a dinâmica do processo orçamentário brasileiro e proporcionaram novas formas de financiamento, como a obrigatoriedade de execução de um percentual das emendas de bancada (por meio da EC 100/2019) e a recriação das emendas de relator no ano de 2020.

#### 4.8 VALOR LIQUIDADO (*Liq*)

As fases pelas quais percorrem as emendas podem ser divididas em dotação, execução orçamentária e execução financeira. A liquidação é a segunda das duas etapas da execução orçamentária, na qual é verificado o direito adquirido pelo credor da obrigação, relativo ao objeto contratado e empenhado. Deste modo, a variável ‘valor liquidado’ visa identificar quanto da quantia dos recursos distribuídos e empenhados com emendas foram de fato atestados, ou seja, se as obras foram executadas e/ou se os bens e serviços foram realmente entregues.

Esta análise faz-se necessária porque pode ser interpretada como um parâmetro da capacidade de planejamento administrativo no que se refere à execução dos recursos de emendas orçamentárias que as IFES auferem anualmente. Isto denota capacidade técnica, operacional e administrativa para realizar em tempo hábil os procedimentos burocráticos, inerentes a esta prática, e executar efetivamente os recursos recebidos.

**Tabela 11** - Percentuais de emendas parlamentares liquidadas pelas IFES-PB 2014-2022

| ANO          | UFPB              |                | UFCG             |                | IFPB              |                |
|--------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|-------------------|----------------|
|              | Liquidado         | % do empenhado | Liquidado        | % do empenhado | Liquidado         | % do empenhado |
| 2014         | 0                 | 0              | 0                | 0              | 499.983           | 100            |
| 2015         | 548.248           | 91,64          | 597.856          | 99,99          | 193.244           | 96,63          |
| 2016         | 1.505.497         | 90,25          | 1.675.337        | 86,02          | 568.284           | 94,96          |
| 2017         | 0                 | 0              | 490.277          | 100            | 556.820           | 94,83          |
| 2018         | 1.763.214         | 95,56          | 349.579          | 100            | 1.181.175         | 98,78          |
| 2019         | 707.035           | 99,16          | 936.565          | 3,61           | 846.238           | 98,42          |
| 2020         | 5.439.098         | 90,13          | 2.746.540        | 94,81          | 3.973.287         | 42,37          |
| 2021         | 1.346.888         | 17,38          | 1.986.841        | 76,30          | 9.316.418         | 99,55          |
| 2022         | 3.067.703         | 12,10          | 194.387          | 3,73           | 923.377           | 10,20          |
| <b>TOTAL</b> | <b>14.377.682</b> | <b>31,87</b>   | <b>8.977.381</b> | <b>21,59</b>   | <b>18.058.825</b> | <b>56,92</b>   |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

Analisando-se a execução orçamentária das emendas parlamentares ano a ano, verifica-se que, na maioria deles, o percentual de liquidação é alto em relação ao que foi empenhado pelas três instituições. As exceções ficam a cargo do ano de 2014 na UFPB e UFCG no qual as quantias empenhadas foram inferiores e, além disso, nada foi liquidado; o ano de 2017 na UFPB para o qual não houve sequer empenho em favor de emendas; e nos dois últimos anos da série histórica (principalmente 2022), neste caso, pela falta de tempo hábil para concretização dos trâmites burocráticos relativos à execução do recurso no mesmo ano da emissão do empenho, conforme esclarece Oliveira e Santos Filho (2018, p. 2230):

(...) iremos perceber que a execução – principalmente financeira – dos recursos liberados, sofre significativo aumento no ano posterior ao de sua liberação, isso porque os procedimentos de licitação e empenho geralmente ocorrem no final do exercício, afastando as fases de liquidação e pagamento - recebimento de notas fiscais, medições ou objetos. Conforme a regra de restos a pagar prevista na emenda constitucional, isto pode figurar como um fator de risco, pois a partir do ano subsequente não há mais obrigatoriedade de liberação da programação nos montantes autorizados no ano anterior, ainda que estejam formalmente empenhados.

Conforme Tabela 11, em 5 dos 9 anos pesquisados a UFPB liquidou mais de 90% das dotações empenhadas. No entanto, o percentual total de liquidação no período foi de apenas 31,87%. Este resultado foi motivado, notadamente, pelo baixo percentual observado nos anos de 2021 e 2022 (17,38% e 12,10% respectivamente), acentuado pelo alto volume de recursos empenhados neste biênio, o que acabou pressionando o índice geral de liquidação para baixo quando da efetuação do cálculo abrangendo todo o período.

Em relação à UFCG, a Tabela 11 mostra que em 6 dos 9 anos examinados o percentual de liquidação dos recursos foi superior a 76% em comparação com os valores empenhados (em 2017 e 2018 foram liquidados 100% dos recursos). Em contrapartida, no ano de 2014 não houve execução orçamentária referente à fase da liquidação do montante empenhado e em 2019 apenas 3,61% das verbas de emendas da UFCG alcançaram o estágio da liquidação. Este percentual baixo em 2019 foi devido à emenda de bancada no valor de R\$ 25 milhões para construção do Hospital Universitário do Sertão, empenhada naquele ano, e que até então não foi liquidada, sendo esta a causa da significativa redução no índice. Assim como nas outras IFES, e pelos motivos já expostos, no ano de 2022 a taxa de recursos liquidados foi de 3,73%. Quando analisado todo o período, a UFCG obteve um índice de 21,59%, sendo a instituição que apresentou o menor percentual de liquidação dos recursos financeiros empenhados via emendas.

No que se refere à variável valor liquidado, o IFPB foi, entre as três IFES pesquisadas, a que apresentou o maior índice, atingindo o percentual de 56,92% de liquidação do montante

de recursos empenhados no período. Verificou-se que em quase todos os anos da série histórica o percentual de liquidação ficou acima de 94%. A exceção do ano de 2020 com 42,37% e do último ano analisado (2022) com 10,20%, o que tem se mostrado normal devido à falta de tempo hábil para cumprimento do objeto contratado a partir da emissão da nota de empenho, que geralmente ocorre no fim do exercício, ocasionando a inscrição do crédito da emenda em restos a pagar e postergando sua execução para o próximo exercício orçamentário.

#### 4.9 VALOR PAGO (*Pag*)

O pagamento é o terceiro e último estágio da despesa pública, representado pelo efetivo repasse dos recursos financeiros (dinheiro) aos credores da obrigação contratual, depois de sua regular liquidação. Ele diz respeito à execução financeira que é a concretização do desembolso dos recursos gastos em programas e ações financiadas com este tipo de verba. Por meio da análise da variável ‘valor pago’ é possível identificar e quantificar a execução financeira das emendas e a efetiva realização e relevância dos recursos recebidos e aplicados pelas IFES.

O percentual de execução financeira das emendas parlamentares foi obtido a partir do cálculo do quociente entre a quantia efetivamente paga e o valor das dotações empenhadas em emendas em cada ano. Para tanto, foram considerados tanto os valores pagos no mesmo ano de emissão do empenho, quanto as quantias pagas nos exercícios subsequentes que foram inscritas em restos a pagar pela unidade orçamentária responsável pela execução do recurso.

**Tabela 12** - Percentuais de emendas parlamentares pagas pelas IFES-PB 2014-2022

| ANO          | UFPB              |                | UFCG             |                | IFPB             |                |
|--------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
|              | Pago              | % do empenhado | Pago             | % do empenhado | Pago             | % do empenhado |
| 2014         | 0                 | 0              | 0                | 0              | 23.615           | 4,72           |
| 2015         | 548.248           | 91,64          | 597.856          | 99,99          | 193.244          | 96,63          |
| 2016         | 1.505.497         | 90,25          | 1.675.337        | 86,02          | 568.284          | 94,96          |
| 2017         | 0                 | 0              | 490.277          | 100            | 556.820          | 94,83          |
| 2018         | 1.763.214         | 95,56          | 349.579          | 100            | 1.181.175        | 98,78          |
| 2019         | 707.035           | 99,16          | 936.565          | 3,61           | 846.238          | 98,42          |
| 2020         | 5.434.361         | 90,05          | 2.724.603        | 94,06          | 3.788.187        | 40,39          |
| 2021         | 1.346.888         | 17,38          | 1.986.841        | 76,30          | 393.462          | 4,20           |
| 2022         | 2.536.763         | 10,01          | 194.133          | 3,73           | 675.950          | 7,47           |
| <b>TOTAL</b> | <b>13.842.006</b> | <b>30,68</b>   | <b>8.955.191</b> | <b>21,54</b>   | <b>8.226.975</b> | <b>25,93</b>   |

Fonte: Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados (2023).  
Elaborado pelo autor.

Em uma análise ano a ano dos recursos provenientes de emendas efetivamente pagas pela UFPB, consoante Tabela 12, verifica-se que na maioria deles a taxa de pagamento é superior a 90%. Entretanto, em 2014 não ocorreu execução financeira da quantia empenhada e em 2017 sequer houve execução orçamentária de emendas em favor da UFPB. Nos dois últimos anos da série histórica (2021 e 2022), o percentual de pagamento oscilou para baixo atingindo 17,38% e 10,01% respectivamente. Isto foi determinante para que o índice geral de execução de pagamentos de emendas na UFPB fosse de apenas 30,68% do total empenhado no período.

Na UFCG, em seis dos nove anos, o percentual de pagamento foi superior a 76%, exceto em 2014 em que não houve qualquer pagamento referente a emendas e em 2019 e 2022 que apresentaram um nível baixo de execução financeira, em torno de 3% do montante empenhado. Em 2019, a causa para tal fato foi o não pagamento da emenda que destinou R\$ 25 milhões para a construção do Hospital Universitário do Sertão, fazendo com que o percentual de pagamento de emendas pela UFCG no período fosse de 21,54% do empenhado.

A Tabela 12 evidencia que o IFPB, em 2014, pagou apenas 4,72% do que empenhou em emendas. Nos cinco anos subsequentes (2015-2019), o percentual de execução financeira manteve-se sempre acima de 94%. Já de 2020 até 2022 registrou-se novamente uma tendência de queda na taxa de pagamento, fato considerado normal devido às dificuldades de se realizar as etapas de liquidação e pagamento no mesmo ano da emissão do empenho, como já comentado neste trabalho. De maneira que, o percentual geral de pagamento de emendas orçamentárias empenhadas pelo IFPB foi de 25,93% no período estudado.

Analisando-se os valores totais da série, o índice de pagamento face aos montantes empenhados manteve-se abaixo de 30% nas três IFES. A pesquisa considerou também os pagamentos realizados em anos posteriores ao da emissão do empenho, ou seja, os montantes inscritos em restos a pagar. Assim, a obtenção de um elevado grau de execução financeira depende ou pode estar relacionado a alguns fatores, como: existência de disponibilidade financeira em caixa na União e capacidade de execução do objeto da emenda pelas IFES.

Autores como Baião *et al* (2018) destacam que, em regra, pesquisas relacionadas a emendas orçamentárias não utilizam a variável ‘pagamento’, preferindo utilizar o empenho como balizador da pesquisa. Eles salientam que tal escolha pode conduzir estes estudos a resultados equivocados, pois o empenho, enquanto promessa de quitação das obrigações contratadas, não corresponde à execução efetiva dos recursos, que só pode ser verificada a partir do momento da comprovação do pagamento da despesa.

## 5 PLANO DE AÇÃO

A educação é um direito social expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, constituindo-se uma área estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do país, tendo o Governo a obrigação de promover políticas públicas que oportunizem e assegurem o acesso de todos a este bem. A Educação Superior, compreendida como o nível mais elevado da educação brasileira (LDB - Lei nº 9.394/96), bem como as IFES que a compõem são majoritariamente financiadas com dotações oriundas do orçamento da União. Conseqüentemente, para garantirem sua manutenção e funcionamento, estas instituições têm que disputarem os recursos financeiros do Tesouro com uma série de outros setores e órgãos governamentais (SANTOS, 2013).

Além do que, a EC nº 95/2016 estabeleceu um teto para as despesas públicas resultando na limitação de investimentos em diversos setores, entre eles o da educação (AMARAL, 2017). Diante deste cenário, as IFES veem-se forçadas a buscar novas fontes de financiamento que garantam recursos extras para custear seus programas e projetos; e as emendas parlamentares despontam, segundo Oliveira e Santos Filho (2018), como uma alternativa dentro deste processo. Estes autores asseveram que as emendas trazem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinários já consignados no PLOA, podendo viabilizar a continuidade e expansão dos institutos de ensino e universidades federais, contribuindo na superação de suas dificuldades financeiras e na expansão do sistema.

A obtenção de recursos por meio da execução orçamentária de emendas parlamentares é uma discussão que tem se ampliado na atualidade (BASSI, 2022). Inserido neste contexto, o presente estudo pretende contribuir com este debate ao investigar a relevância e efetividade das emendas como ferramenta de financiamento público, ao identificar de que maneira elas têm contribuído para o incremento de novas verbas ao orçamento das IFES do Estado da Paraíba, e compará-las com o orçamento ordinário anualmente destinado a estas instituições.

Com base na análise dos resultados obtidos por meio desta pesquisa, bem como de todo seu referencial teórico, são descritas recomendações e sugeridas a implementação de ações com o objetivo de contribuir e aperfeiçoar os procedimentos e métodos ora adotados pela gestão administrativa e financeira destas instituições. Sendo assim, para cada variável analisada neste trabalho será sugerida uma ação interventiva relacionada ao planejamento estratégico e a tomada de decisões orçamentárias no intuito de otimizar a captação e execução de verbas públicas federais provenientes de emendas parlamentares.

Desta forma, o baixo percentual de recursos provenientes desta forma de financiamento, quando comparado com o orçamento ordinário total das IFES paraibanas, conforme verificado na análise da variável ‘Volume de Emendas’, pode estar relacionado à forma pela qual estas instituições estão tratando e apresentando os seus problemas e demandas aos parlamentares. Neste sentido, uma ação sugerida seria a criação/aperfeiçoamento de um setor especializado na gestão e monitoramento estratégico para captação de recursos financeiros através de emendas parlamentares. Tendo um setor com servidores focados tão somente em trabalhar na superação dos obstáculos e dificuldades relacionados à obtenção deste tipo de verbas públicas, amplia-se a expectativa de êxito e conseqüente melhora nos índices de empenho e execução destes recursos.

Outrossim, quando da solicitação de emendas aos congressistas, a gestão das IFES deve atentar-se para que os valores estabelecidos nos projetos sejam compatíveis para a execução do objeto proposto, dado que a incompatibilidade financeira entre o valor solicitado e o total necessário à execução integral do objeto pode configurar um impedimento de ordem técnica. Neste sentido, os resultados da variável ‘Tipos de Emendas’ apontaram que, em termos quantitativos, as emendas individuais são as mais recorrentes, entretanto as de bancadas são as mais relevantes no que se refere ao montante de recursos financeiros aportados no período. Logo, as emendas individuais atendem, em tese, projetos e demandas específicas, comumente de menor valor. Enquanto as emendas de bancadas são utilizadas para financiar obras de maior vulto e investimentos estruturantes que, geralmente, demandam mais recursos financeiros (CARLOMAGNO, 2016). Posto isto, estas instituições de ensino devem adequar o perfil financeiro de suas demandas e solicitações ao tipo apropriado de emenda, de modo a evitar impedimentos técnicos que possam causar a rejeição das propostas apresentadas ao PLOA.

Em relação à variável ‘Autoria das Emendas’, os resultados encontrados mostraram que nem todos os parlamentares federais aptos a apresentarem emendas orçamentárias às IFES paraibanas no período de 2014-2022 o fizeram. Neste sentido, deve a gestão destas instituições manter uma interlocução permanente com os senadores e deputados federais do Estado, realizando reuniões periódicas onde possam ser apresentadas as demandas e necessidades mais urgentes que podem ser atendidas por meio de repasses de emendas parlamentares. As solicitações deste tipo de recursos devem ser direcionadas tanto àqueles parlamentares que nunca enviaram verba alguma para estes órgãos, ocasião na qual será a eles mostrada a importância de financiar projetos voltados à educação superior; bem como reiterar a necessária

continuidade no repasse de emendas àqueles congressistas que anualmente já contribuem com o financiamento desta área.

Em relação à variável ‘Grupo de Natureza de Despesa’, os resultados apontaram que os recursos de emendas enviados às IFES-PB foram majoritariamente (93,5%) aplicados em despesas de capital, ou seja, investimentos relacionados a obras e serviços de engenharia como construções e ampliações de instalações físicas. O emprego dos recursos neste tipo específico de despesa requer das IFES maior atenção em virtude das exigências legais aplicáveis e do conhecimento técnico necessário à efetivação dos projetos. O êxito na fase de realização das obras planejadas com recursos de emendas se dará face ao cumprimento à risca do que foi proposto no planejamento de suas etapas, evitando desperdícios, atrasos e retrabalhos relativamente à execução dos recursos. Assim, o projeto básico, o plano de trabalho e o cronograma físico-financeiro das obras que serão realizadas, bem como outros documentos, devem ser criteriosamente elaborados, ajustados e revisados, de modo a evitar retardos na liberação e execução das verbas, até porque, segundo a LDO, se o recurso não for empenhado até o último dia do exercício financeiro no qual a emenda foi aprovada terá que ser devolvido ao orçamento geral da união.

A variável ‘Unidade Orçamentária’ apresenta o comportamento alocativo das emendas parlamentares direcionadas às IFES-PB no período de 2014 a 2022. Constatou-se que a UFPB foi a entidade mais beneficiada (recebeu 38% dos recursos), seguida da UFCG (com 35%) e, por último, o IFPB que empenhou 27% do valor total de recursos auferidos no período. Ocorrem ocasiões nas quais o congressista deseja enviar uma emenda, no entanto a instituição deixa de cumprir requisitos legais e acaba perdendo o recurso. Neste sentido, uma medida que deve ser adotada pelas IFES é conhecer detalhadamente e dedicar atenção especial aos impedimentos de ordem técnica, que são anualmente listados em portaria emitida pelo Governo Federal. Os impedimentos são problemas, tanto técnicos quanto documentais, constatados nos procedimentos burocráticos relacionados à captação de emendas. A não adoção, em tempo hábil, de medidas saneadoras tendentes a regularizar o impedimento pode impossibilitar a aprovação do projeto, e ter como consequência a inexecução dos recursos. Assim, as IFES devem agir preventivamente, no sentido de corrigir o mais breve possível os impedimentos identificados para não correr o risco de perder o recurso adquirido.

O exame das ações orçamentárias permite identificar quais atividades e projetos têm sido priorizados e fomentados pelos parlamentares. Neste aspecto, os resultados da variável ‘Ação Orçamentária’ evidenciaram que na UFPB e na UFCG a ação 8282 (Reestruturação e

Modernização das IFES) foi a mais recorrente. Enquanto que no IFPB a ação 20RG (Reestruturação e Modernização das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica) foi, de modo majoritário, a mais utilizada. Logo, tencionando favorecer e facilitar a aprovação e efetivação das proposituras para captação de recursos, as IFES devem, sempre que possível, elaborar seus projetos alinhados às ações e programas estratégicos já implementados pelo Governo Federal por meio do MEC e que podem ser objetos de emendas parlamentares. Portanto, fomentar, via emendas orçamentárias, programas governamentais já em execução aumenta as chances de aceite e aprovação das propostas apresentadas, pois tais programas já foram ratificados e cancelados, inclusive em documentos legais como o PPA, a LDO e a própria LOA.

Os números obtidos por meio do exame da variável ‘Valor Empenhado’ revelam que entre os anos de 2014 e 2022 foram alocados e empenhados pelas IFES-PB R\$ 118,4 milhões em emendas, tendo a UFPB recebido a maior parte destes recursos (38%), seguida pela UFCG (35%) e, por último o IFPB (27%). Cabe ressaltar que o empenho não assegura a execução financeira dos valores aportados, no entanto sua análise é relevante por indicar que várias fases burocráticas, inerentes ao fluxo processual para obtenção deste tipo de verba, anteriores ao empenho já foram vencidas. Neste sentido, para garantir em tempo hábil o empenho da despesa e a reserva da dotação orçamentária é imprescindível que as IFES estejam atentas e sigam rigorosamente todos os prazos estabelecidos no cronograma anual para execução das emendas parlamentares. O cronograma fixará prazos para que as instituições que receberam indicações de emendas apresentem seus projetos e planos de trabalhos, bem como toda a documentação necessária, ao respectivo ministério setorial que fará uma avaliação prévia e apontará novos prazos para correções de possíveis impedimentos técnicos verificados e assim por diante. Agindo desta forma o percentual de recursos empenhados, em tese, aumentará, porque sempre haverá tempo hábil para correção de erros porventura identificados.

Ao observar os resultados obtidos a partir da variável ‘Valor Liquidado’, percebe-se que individualmente na maioria dos anos pesquisados o percentual de liquidação foi alto em comparação com o total empenhado. No entanto, o percentual geral de liquidação, quando considerado todo o volume de recursos que foram empenhados no período, foi de apenas 35%. A verificação do índice de recursos financeiros liquidados é relevante porque pode ser entendido como um parâmetro da capacidade de planejamento administrativo destas instituições. Visto que a execução de verbas de emendas orçamentárias deve respeitar prazos legais e procedimentos específicos tendentes a subsidiar a efetiva realização dos recursos e,

para isto, é necessário ter equipes qualificadas e dotadas de capacidades técnicas, operacionais e administrativas. Por esta razão, as IFES devem ofertar aos seus servidores cursos voltados à captação e execução de recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares, de modo a capacitar estes profissionais relativamente aos aspectos técnicos e legais que envolvem este tema.

Ademais, por meio da análise da variável ‘Valor Pago’ é possível identificar e quantificar a efetiva realização financeira dos recursos de emendas recebidos e aplicados pelas IFES. Os resultados mostraram que do montante empenhado pelas três IFES menos de 30% foi efetivamente pago. No entanto, este índice está relacionado ao baixo nível de pagamento verificado nos anos de 2021 e 2022, consequência da falta de tempo hábil para finalização das fases anteriores que o precede. O alcance e conclusão da etapa do pagamento é a sinalização de que tudo ocorreu dentro do planejado. Portanto, é chegado o momento de prestar contas dos recursos de emendas recebidos e utilizados por cada entidade. Neste sentido, é recomendável a criação/ aperfeiçoamento de um setor responsável pela integral prestação de contas que demonstre aos parlamentares e à sociedade em geral o comprometimento da instituição com a legalidade, transparência e o bom uso dos recursos públicos recebidos. Agindo desta forma, evitam-se restrições cadastrais devido à omissão no dever de prestar contas e a possível instauração de tomada de contas especiais por parte de órgãos fiscalizadores.

Por intermédio deste plano de ação, sugerem-se medidas interventivas que podem ser adotadas ou até mesmo aperfeiçoadas pelas gestões de cada uma das IFES pesquisadas, no sentido de aprimorar os procedimentos técnicos, operacionais e administrativos relativos à propositura, captação e execução de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares. A partir dos resultados obtidos com a análise das nove variáveis estudadas foram propostas ações específicas com foco em cada uma delas, sendo assim outras ações ou medidas não citadas neste estudo podem e devem ser implementadas no intuito de cada vez mais potencializar nas IFES esta forma de financiamento. Portanto, espera-se que as informações e ações sugeridas sejam significativas para a gestão orçamentária destas instituições e contribuam para aumentar a eficiência do processamento e efetivação dos recursos das emendas.

**Quadro 4 – Plano de ação com recomendações para captação e execução de emendas**

| <b>VARIÁVEL</b>                           | <b>AÇÃO SUGERIDA</b>   | <b>RESULTADO ESPERADO</b>   |
|---|--|---|
| <b>Volume de Emendas (Vol)</b>            | Criação/aperfeiçoamento de um setor específico voltado à captação de emendas parlamentares.  | Tendo um setor focado tão somente em lidar com questões relacionadas a este tema, o fluxo dos processos será otimizado, os projetos serão aprimorados e as respostas aos problemas será mais rápida, fazendo aumentar as chances de sucesso quanto à captação e execução deste tipo de recurso.   |
| <b>Tipos de Emendas (Tip)</b>             | Adequação do perfil financeiro do projeto/proposta ao tipo apropriado de emenda parlamentar.   | As emendas individuais atendem, em tese, projetos de menor valor, enquanto as de bancada financiam obras estruturantes que demandam mais recursos. Adequando o tipo de emenda ao perfil financeiro do projeto, evitam-se impedimentos relacionados à insuficiência de recursos para a integral execução do objeto.  |
| <b>Autoria das Emendas (Aut)</b>          | Manter boa relação e permanente interlocução com os senadores e deputados federais do Estado, realizando reuniões periódicas para apresentação dos projetos e demandas.                  | Conquistar novos financiadores ao fazer com que todos os congressistas conheçam as demandas mais urgentes de cada entidade e a importância de financiar projetos voltados à educação superior, uma vez que, dentro do período pesquisado, nem todos os congressistas aptos a enviarem emendas às IFES o fizeram.  |
| <b>Grupo de Natureza de Despesa (GND)</b> | Planejar de forma detalhada a execução de obras de engenharia, mantendo sempre atualizados e revisados o projeto básico, o plano de trabalho e o cronograma físico-financeiro das obras. | Os resultados mostraram que as emendas financiam majoritariamente investimentos em obras e serviços de engenharia, e executar recursos dessa natureza é mais complexo devido às exigências legais aplicáveis. Assim, elaborar, revisar e executar os projetos de forma criteriosa evitará atrasos e retrabalhos na execução que podem custar a perda da verba recebida por falta de tempo para correção das falhas identificadas. |
| <b>Unidade Orçamentária (UO)</b>          | Conhecer detalhadamente e estabelecer revisão frequente dos impedimentos de ordem técnica identificados no processo de captação e execução de emendas.                                   | Agir preventivamente, no sentido de corrigir o mais breve possível os impedimentos identificados, adotando-se as medidas saneadoras pertinentes, de modo a garantir a aprovação e entrega do recurso adquirido  |
| <b>Ação Orçamentária (AO)</b>             | Alinhar os projetos para captação de recursos orçamentários aos programas e ações já implementados pelo Governo Federal.   | Propor projetos para captação de emendas alinhados com as ações e programas já em execução pelo Governo aumentam as chances de aprovação, visto que são políticas públicas que já estão incorporadas às ações prioritárias do Executivo e chanceladas através do PPA, LDO e LOA, recebendo incentivos ao seu financiamento.   |
| <b>Valor Empenhado (Emp)</b>              | Atentar sempre aos prazos e obedecer ao cronograma anual de execução de emendas estabelecido na legislação pertinente  | A obediência aos prazos estabelecidos no cronograma para execução de emendas parlamentares contribui para que a documentação seja aprovada e a emissão da nota de empenho ocorra em tempo hábil.  |
| <b>Valor Liquidado (Liq)</b>              | Qualificar periodicamente os servidores com foco na execução de recursos de emendas parlamentares, principalmente aqueles vinculados aos setores de compras, aquisições e licitações.    | Ter uma equipe de servidores qualificados e conhecedores dos prazos, legislações e demais procedimentos técnicos relacionados à captação de emendas parlamentares favorece a perfeita e efetiva realização dos projetos, desde a fase licitatória até a execução dos recursos propriamente dita.  |
| <b>Valor Pago (Pag)</b>                   | Criação/aperfeiçoamento de um setor responsável pelos trâmites relativos à prestação de contas dos recursos recebidos e executados por meio de emendas parlamentares.                    | A integral prestação de contas dos recursos de emendas executadas pelas IFES torna transparente o processo e demonstra aos parlamentares e à sociedade o respeito com que estas entidades administram estes recursos. Assim, os congressistas sentem-se seguros em continuar financiando o setor, evitam-se restrições cadastrais e tomadas de contas pelos órgãos fiscalizadores.  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumindo como premissa que o orçamento ordinário disponibilizado às Instituições Federais de Ensino Superior é limitado, tendo em vista o crescimento de suas despesas continuadas e a necessidade de expansão dos investimentos, é aconselhável que estas entidades busquem fontes adicionais de recursos orçamentários que possam custear seus programas e projetos. Neste sentido, Bassi (2022) afirma que a obtenção de recursos extras por meio de emendas orçamentárias é uma discussão que tem se ampliado na atualidade.

Nesta perspectiva, Oliveira e Santos Filho (2018) sustentam que as emendas parlamentares despontam como uma fonte alternativa de captação de recursos financeiros, podendo contribuir na superação das dificuldades orçamentárias e viabilizar a continuidade e expansão destas instituições. Diante de tal conjuntura, a presente pesquisa teve por objetivo investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições.

Considerando a problemática de pesquisa, os resultados mostraram que o volume financeiro das emendas parlamentares alocadas nas IFES paraibanas no período de 2014 a 2022, quando confrontado com o orçamento ordinário anual destas entidades, é baixo; não atingindo nem mesmo, no melhor ano da série, 4% de participação total. No entanto, adotando-se outra perspectiva, quando os valores das emendas são comparados tão somente com os recursos destinados a investimentos, os percentuais relativos ultrapassam, nas três instituições, 70% de participação em alguns dos anos analisados.

O baixo volume de emendas alocadas em comparação com o orçamento global, pode estar relacionado à forma pela qual as IFES-PB estão tratando e expondo seus problemas e demandas aos parlamentares. Segundo a Teoria dos Fluxos Múltiplos, as alternativas políticas criadas devem estar, necessariamente, associadas a soluções efetivas para os problemas, terem o apoio da comunidade acadêmica e disporem de uma conjuntura política favorável. Assim, terão mais chances de ascenderem à agenda decisória e tornarem-se investimentos concretos. No período pesquisado, foram alocadas 115 emendas orçamentárias, a maioria delas (84%) do tipo individual. Juntas, as três entidades totalizaram mais de R\$ 118 milhões recebidos, sendo as emendas de bancada as que aportaram a maior quantidade de recursos, ultrapassando o montante de R\$ 85 milhões (72% do total). Os anos nos quais mais se apresentou emendas

foram 2016 e 2020, anos imediatamente posteriores às EC nº 86/2015 e 100/2019 que tornaram obrigatória a execução das emendas individuais e de bancada. Tal resultado pode ser reflexo deste rearranjo na estrutura orçamentária que proporcionou a abertura do que Kingdon denominou de janela de oportunidade, fazendo com que as demandas das IFES-PB pudessem entrar mais facilmente na agenda dos parlamentares.

No tocante à autoria, nem todos os parlamentares que estiveram aptos a enviarem emendas às IFES da Paraíba o fizeram. Ao todo, 19 congressistas optaram por direcionar recursos para apoiar financeiramente este setor. Neste aspecto, três parlamentares destacaram-se, sendo eles: Pedro Cunha Lima que destinou 25% do montante de emendas individuais, seguido por Frei Anastácio Ribeiro com 19% e por Luiz Couto que encaminhou 14% do total.

Verificou-se que as emendas enviadas às IFES-PB foram majoritariamente destinadas ao financiamento de despesas de capital (investimentos) em detrimento das despesas de custeio, tanto no quantitativo de proposições apresentadas como nos valores de suas dotações. Dos R\$ 118,4 milhões aplicados no período, 93,5% foram alocados na natureza de despesa investimentos. A instituição que mais recebeu recursos financeiros de emendas foi a UFPB (38,10% do valor total), seguida pela UFCG (35,11%) e pelo IFPB (26,79%). Em relação à quantidade de emendas obtidas, manteve-se o mesmo padrão, com liderança da UFPB (48 emendas – 41,7%), depois a UFCG (39 emendas – 33,9%) e o IFPB (28 emendas – 24,4%).

A ação orçamentária predominante nas três instituições e que se destacou em termos de recorrência e em volume de valores alocados foi a relacionada à reestruturação, expansão e modernização das IFES e dos hospitais universitários federais. Tais ações têm por finalidade atenderem, principalmente, as demandas de ampliação da estrutura física, como a construção de salas de aula, laboratórios e a aquisição de equipamentos. Muitas destas ações são consubstanciadas em programas governamentais como o PRONATEC e o REUNI o que acaba facilitando a destinação de emendas a estas instituições. Isto porque, consoante o modelo de Kingdon, o ‘humor nacional’ e as forças políticas organizadas são condicionantes do fluxo político e favorecem as alocações orçamentárias.

Ao analisar a execução orçamentária e financeira das emendas direcionadas às IFES-PB entre 2014 e 2022 verificou-se que foram empenhados mais de R\$ 118,4 milhões em recursos desta natureza. Em uma análise individualizada ano a ano, o percentual de liquidação desses valores foi alto, sempre superior a 76% na maioria dos anos pesquisados. No entanto, o percentual geral de liquidação foi baixo, em torno de 30% do total empenhado no período,

devido à falta de tempo hábil para efetivação do objeto contratado, principalmente nos anos de 2021 e 2022, postergando a liquidação dos recursos para os anos subsequentes. Examinando os valores totais da série histórica, o índice de pagamento das emendas em face dos montantes empenhados manteve-se abaixo de 30% nas três IFES pesquisadas, em razão dos mesmos motivos que ocasionaram o baixo percentual dos valores liquidados.

A Teoria dos Fluxos Múltiplos, quando aplicada em estudos orçamentários, visa investigar algumas variáveis que possam explicar como os problemas transformam-se em políticas públicas que se materializam por meio de alocações orçamentárias (OLLAIK *et al*, 2010). Conforme esta teoria, eventos políticos podem alterar a composição da agenda do governo, favorecer a implementação de novas políticas e possibilitar o acréscimo de recursos ao orçamento. Desta forma, a adoção do orçamento impositivo referente às emendas individuais e de bancada, assim como a recriação das emendas de relator, podem estar relacionados ao aumento dos valores empenhados via emendas parlamentares em nome das IFES-PB a partir de 2019.

Com base nos resultados deste estudo, percebe-se que as IFES precisam estar cada vez mais vigilantes e capacitadas para assegurarem os recursos das emendas, visto que a capacidade deste tipo de financiamento público será generosamente ampliada na LOA de 2023. Isto porque o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou as emendas de relator inconstitucionais em 19 de dezembro de 2022, fazendo com que os R\$ 19,4 bilhões a elas reservados tivessem que ser remanejados, ficando acordado entre os congressistas que 50% desse valor serão repassados às emendas individuais que totalizarão R\$ 21,2 bilhões em 2023 - quase o dobro do ano anterior – (Jornal Folha de S. Paulo, 19 dez. 2022).

Além do que, as emendas de comissões, que em 2022 foram orçadas em R\$ 400 milhões, terão um orçamento de R\$ 7,6 bilhões em 2023. Desta forma, cada deputado federal terá R\$ 32 e cada senador R\$ 59 milhões disponíveis para serem alocados em projetos de sua escolha (em 2022 essa cifra era de R\$ 18 milhões para cada um deles). Tal cenário ratifica o que Oliveira e Santos Filho já tinham citado em 2018, que seria mais fácil garantir suplementação orçamentária por intermédio do Legislativo do que pelo Executivo, visto que os parlamentares gerenciam dotações orçamentárias discricionárias e que têm execução compulsória.

Por fim, sugere-se para estudos futuros a inclusão de instituições de ensino superior não federais na pesquisa, como é o caso das universidades estaduais. Assim como a ampliação do universo pesquisado, englobando todas as universidades e institutos de ensino superior do

Nordeste, assim como investigar todas as IFES do país. Recomenda-se, adicionalmente, para trabalhos posteriores relacionados a este tema, incluir na análise as emendas parlamentares estaduais e até mesmo municipais que financiam o setor da educação pública superior. Outra sugestão que pode ser efetivada em pesquisas futuras é analisar as emendas parlamentares comparando-as tão somente com os recursos financeiros discricionários, desconsiderando as despesas com pessoal. Assim como ampliar a análise levando-se em conta todas as proposituras de emendas direcionadas às IFES e incluídas no PLOA e não somente a partir do estágio do empenho.

Durante o processo de coleta dos dados da pesquisa, realizado em portais e sistemas do governo federal, foram encontradas algumas dificuldades e limitações. O sistema Tesouro Gerencial utiliza como filtro para rastrear e colher informações sobre as emendas parlamentares o atributo do Programa de Trabalho Resumido (PTRES). Ocorre que o PTRES do ano de 2014 e 2015 é diferente ao dos anos posteriores, isto fazia com que o sistema sempre retornasse dados divergentes e incompletos em relação a estes dois anos. Para sanar este problema, foi realizada uma conciliação em paralelo no sítio da Câmara dos Deputados onde foram obtidas informações detalhadas acerca da execução orçamentária da União, individualizada por parlamentar e por ano de apresentação da emenda. Deste modo, foi possível apresentar dados precisos e integrais.

Outra limitação identificada no decorrer da realização do presente estudo é ocasionada pelo próprio rito de tramitação e execução das emendas parlamentares. Isto porque, segundo Oliveira e Santos Filho (2018), a realização, principalmente financeira, dos recursos de emendas, sofre significativo aumento a partir do ano posterior ao da emissão do empenho, devido ao cumprimento de procedimentos licitatórios entre outros prazos legais. Tal fato faz com que ocorram distorções nos resultados percentuais das variáveis ‘Valor Liquidado’ e ‘Valor Pago’ nos últimos anos da série histórica analisada – notadamente 2021 e 2022 – devido à falta de tempo hábil para concretização dos trâmites burocráticos relativos à execução do valor das emendas.

A partir dos dados e resultados obtidos nesta pesquisa, espera-se contribuir com a gestão das Instituições Federais de Ensino Superior da Paraíba na busca por novas fontes de financiamento que assegurem e fortaleçam suas ações continuadas e impulsionem seus investimentos em novas políticas públicas que possam atuar como condicionantes para a oferta de uma educação pública superior de qualidade

## REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 135-155, 2014. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/92>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, n. 34, p. 1-42, 2021. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/?lang=pt>>. Acesso em: 09 mar. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista brasileira de educação**, v. 22, p. 1-25, 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/aval/a/D3p9tqXDxNvnJmVPFBTr4Bg/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, p. 47-86. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DBnm3psznZxrwY9ymLZDXCB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BARON, David P. Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and procedural control. **American Journal of Political Science**. Vol. 35, nº 1 (Feb., 1991) p. 57-90. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111438>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BASSI, Camilo de Moraes. As emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro. **Nota técnica. Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA**, p. 1-14, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; GARCIA, Márcia; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de; GERASSI, Camila Duarte. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saude Publica**, v. 28, n. 12, p. 2267–2279, 2012. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/csp/a/sp7nMmjTBMcn4yV8qKLZ3kL/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2022.

-----. Câmara dos Deputados. Resolução n. 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm)>. Acesso em: 12 jan. 20 dez. 2022.

-----. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2021.

-----. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

-----. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2021.

-----. Decreto n.º 7.233 de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

-----. Lei nº 13.005 de 15 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2022.

-----. Lei nº 9.394/1996 Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

-----. Ministério da Educação. **Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares - MEC 2023**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/emendas/cartilhas/MEC.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

-----. Portaria nº 651 de 24 de julho de 2013. Institui a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC - Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <[http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n\\_651-Matriz%20OCC.pdf](http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n_651-Matriz%20OCC.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

----- . Portaria Interministerial n.º 43 de 4 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9ª a 19, e 166-A, da Constituição. Disponível em: <<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-43-de-4-de-fevereiro-de-2020>>. Acesso em: 28 mai. 2022.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Basbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1–19, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/dPL5HgZytP3T8vYZMv5tHLp/>>. Acesso em: 23 ago 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas** - Brasília: ENAP, 2018. 151 p. : il. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 3, n. 1, p. 1–22, 2016. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-3-n.1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CARNUT, Leonardo; ANDRÉ, Edgard Caires Gazzola; MENDES, Àquilas; MEIRA, Ana Lígia Passos. Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o ‘é’ e o ‘dever ser’ da alocação de recursos. **Saúde em Debate**, v. 45, n. 129, p. 467–480, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/vSs3bmbbM8kLg6b4N5GBtMs/>>. Acesso em: 12 set. 2021.

CASTRO, Suélen Barboza Eiras de; MILANI, Fernanda Gimenez; SANTOS, Thiago Oliveira dos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho. Parlamentares Paranaenses e a Alocação de Emendas Orçamentárias no Esporte. **Journal of Physical Education (Maringá)**, v. 30, n. 1, p. 1–12, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevEducFis/article/view/>>. Acesso em: 12 set. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CORBUCCI, Paulo Roberto. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. **IPEA - Políticas sociais - Acompanhamento e análises**, n. 8, p. 148-154. fev. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4660>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Revista educação e sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, especial - out. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/H6DGXS548SGQppcXMxDnzpn/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins da. (2011). Tendências teóricas nos estudos com abordagem na divulgação e transparência de informações sobre gestão pública. In: **III Encontro de Informação da Administração – ENADI/2011**, Anais. Porto Alegre. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/63154886->>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DALLAVERDE, Aleksandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 232 p. 2013.

DELANEY, Jennifer A. Earmarks and State Appropriations for Higher Education. **Journal of Education Finance**, volume 37, número 1, summer 2011, pp. 3-23 (Article). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23018138>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DELGADO, Rodrigo Morais Lima; BRITO, Rodrigo Lino de; SAGASTUME, Mariana Helcias Côrtes; MORAES, Bruno Pinto. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 889–914, 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1544>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

EVANS, Diana. **Pork Barrel Politics**. The Oxford Handbook of the American Congress. Oxford Handbooks online. p. 30, mar. 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

KINGDON, John William. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LAHUD, Victor Paiva Macedo. Financiamento federal da saúde: efeitos do orçamento impositivo. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília (UnB). p. 104, (2016). Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/31135>>. Acesso em: 17 mai. 2022.

LANCASTER, Thomas D. **Electoral Structures and Pork Barrel Politics**. International Political Science Review. Vol. 7, nº. 1. Public policy and government structures (1986), p. 67-81. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1600916>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

LAZARUS, Jeffrey. **Giving the People What they Want? The Distribution of Earmarks in the U.S. House of Representatives**. Georgia State University - Department of Political Science. p. 34, Apr. 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1125288> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1125288>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

OLLAIK, Leila Giandoni; WENCESLAU, Juliana; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha; MEDEIROS, Janann Joslin. Quatro modelos teóricos de relevância para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Encontro de Administração Pública e Governança - EnAPG**, p. 1-17, 2010.

OLIVEIRA, Luísa Nascimento; SANTOS FILHO, José Emílio dos. A Efetividade do Orçamento Impositivo como Ferramenta de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **CIDESP - Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**, p. 2221–2244, 2018.

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de; TAVARES, Bruno; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda setting. **Cadernos EBAPE. BR, 19 (Especial)**, 705-722,

(2021). Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cebape/a/zgFnXtyPB9mrY7rJBL4MTJx/>>. Acesso em: 22 set. 2022.

PIOLA, Sérgio Francisco; VIEIRA, Fabiola Sulpino. As Emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde. **Texto para Discussão / IPEA**, v. 2497, p. 48, 2019. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354>>. Acesso em: 12 set. 2021.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p.

ROCHA, Marcelo. STF declara inconstitucionalidade de emendas de relator. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/stf-forma-maioria-para-derrubar-emendas-de-relator.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB**. p. 69, 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília – UnB. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14141>>. Acesso em : 02 mai. 2022.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339–396, 2020. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?lang=pt>>. Acesso em: 15 set. 2021.

Senado Federal. SIGA Brasil. Disponível em: <<https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, p. 39–66, 2000. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cp/a/QcG5v98q4YRMnrPTCDjXBcr/?lang=pt>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: West view, 2007. p. 65-92. Disponível em: < <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780367274689-3/>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

**APÊNDICE A - Relatório Técnico**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ALOCAÇÃO DE  
RECURSOS  
ORÇAMENTÁRIOS POR  
MEIO DE EMENDAS  
PARLAMENTARES NAS  
INSTITUIÇÕES  
FEDERAIS DE ENSINO  
SUPERIOR DA PARAÍBA**

**Filipe Dias de Sousa**

**SOUSA - PB  
2023**

## **ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA PARAÍBA**

### **Resumo**

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são autarquias financiadas majoritariamente com recursos do tesouro nacional e, assumindo como pressuposto que o orçamento governamental é limitado e as demandas das IFES são crescentes, estas podem buscar formas alternativas de financiamento que possam incrementar suas receitas e viabilizar suas ações continuadas e expansão do sistema. As emendas parlamentares surgem neste contexto, ao ofertarem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinariamente consignados no orçamento anual destinado a estas instituições. Diante do exposto, esta pesquisa teve por objetivo investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições. Os resultados revelaram que, no período, o volume financeiro das emendas parlamentares alocadas nas IFES paraibanas foi baixo, quando confrontado com o orçamento ordinário anual destas instituições, não atingindo nem mesmo, no melhor ano da série, 4% de participação total. Porém, quando o montante das emendas foi comparado tão somente com os recursos destinados exclusivamente a investimentos, os percentuais relativos aumentaram, ultrapassando, nas três instituições, 70% de participação em alguns dos anos examinados. Com base nos resultados encontrados, foram descritas recomendações e sugeridas a implementação de ações interventivas com o objetivo de desenvolver e aperfeiçoar as rotinas e procedimentos adotados pela gestão administrativa e financeira destas instituições, no intuito de otimizar a captação e execução de verbas públicas federais provenientes de emendas parlamentares.

**Palavras-chave:** Emendas Parlamentares. Financiamento Público. IFES.

### **Instituição/Setor**

A presente pesquisa teve como foco as Instituições Federais de Ensino Superior do Estado da Paraíba, portanto foram estudadas: Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

### **Público-Alvo da Iniciativa**

Esta pesquisa destina-se, precipuamente, aos gestores das IFES paraibanas. Uma vez que, a partir do diagnóstico executado acerca da captação e execução das emendas parlamentares, foi possível identificar e sugerir ações e recomendações para otimizar os procedimentos e as estratégias adotadas por estas instituições no sentido de intensificar a captação e aprimorar a execução destes recursos orçamentários.

Como beneficiários diretos deste estudo estão os estudantes, pois as emendas parlamentares podem financiar programas de assistência a eles destinados, custeando despesas como transporte, moradia, alimentação, bolsas de estudo, etc. Os servidores técnicos administrativos e docentes também são beneficiários do aumento dos repasses de emendas, visto que elas podem ser utilizadas na melhoria da estrutura física, na aquisição de novos equipamentos e mobiliários dando mais conforto e melhores condições de trabalho.

Por fim, toda a comunidade acadêmica e a sociedade em geral será beneficiada, porque as ações de pesquisa e extensão são desenvolvidas e implementadas dentro das universidades e ofertadas para este público, tendo em vista suas necessidades e visando a melhora em sua qualidade de vida.

### **Descrição da Situação-Problema**

As universidades e institutos federais de ensino superior, enquanto autarquias pertencentes à estrutura administrativa do governo federal, são financiados majoritariamente pela União, sendo esta a sua principal mantenedora. Deste modo, para assegurarem sua manutenção e funcionamento, disputam os recursos financeiros do orçamento geral da União com uma série de outros órgãos e entidades (SANTOS, 2013). Logo, partindo do pressuposto que o orçamento ordinário anualmente destinado às IFES é limitado, estas devem buscar fontes adicionais de recursos orçamentários com vista ao financiamento de suas ações continuadas e expansão do sistema. Sobretudo, após a edição da EC nº 95/2016 que estabeleceu um teto para as despesas públicas resultando na contenção de novos investimentos em diversos setores, inclusive na educação (AMARAL, 2017).

Nesta perspectiva, Oliveira e Santos Filho (2018) asseveram que as emendas parlamentares despontam como uma alternativa dentro desta problemática ao ofertarem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinários já consignados no PLOA, podendo viabilizar a continuidade e expansão dos institutos e universidades federais, contribuindo na superação de suas dificuldades financeiras. Diante de tal conjuntura, o presente estudo visa encontrar respostas para o seguinte problema de pesquisa: Qual o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba, no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições?

## Objetivo Geral

Investigar o comportamento da alocação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares nas IFES da Paraíba no período de 2014 a 2022, em relação ao orçamento ordinário destas instituições.

## Objetivos Específicos

- Analisar o volume financeiro das emendas parlamentares em relação ao orçamento ordinário das IFES-PB;
- Identificar os autores e os tipos de emendas parlamentares destinadas às IFES-PB;
- Verificar os grupos de natureza de despesa e as unidades orçamentárias beneficiárias das emendas;
- Examinar quais ações orçamentárias das IFES-PB receberam recursos de emendas parlamentares; e
- Analisar o percentual de execução das emendas relativamente aos valores empenhados, liquidados e pagos.

## Análise/Diagnóstico da Situação-Problema

O financiamento das entidades e órgãos administrados pelo governo é um componente importante quando se pretende formular e implementar políticas públicas, uma vez que determina limites para os graus de cobertura e qualidade dos bens e serviços que serão ofertados à sociedade (CASTRO; CORBUCCI, 2004). Dessa maneira, as pesquisas voltadas a compreensão e quantificação dos gastos públicos com educação são fundamentais para que este setor possa ser, cada vez mais, gerador de amplos benefícios sociais a toda população.

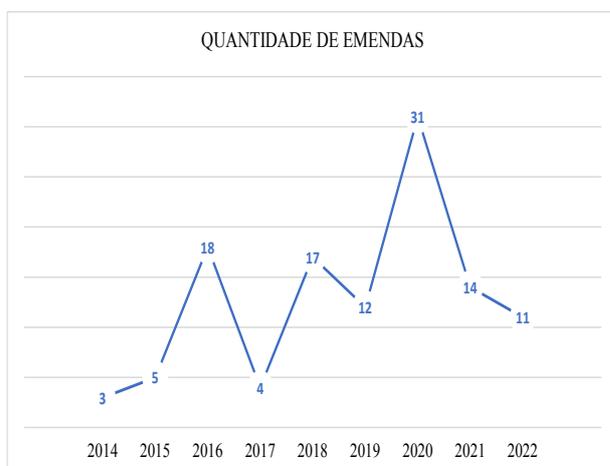
Nessa direção, pela importância do seu papel perante a sociedade, as IFES necessitam de uma política de financiamento sustentável que atenda, em sua integralidade, as demandas do ensino, pesquisa e extensão. Posto isto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina que cabe à União garantir, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por elas mantidas, portanto definindo a responsabilidade da União pelo custeio e financiamento das universidades e institutos federais de educação (CAETANO; CAMPOS, 2019).

No entanto, partindo do pressuposto de que o orçamento anualmente destinado às IFES é limitado, estas devem intensificar as buscas por recursos orçamentários adicionais, mediante

aproveitamento de outras fontes de financiamento que possam auxiliar na manutenção de suas ações continuadas e na expansão do sistema. Segundo Bassi (2022), a obtenção de recursos financeiros por meio da execução orçamentária de emendas parlamentares é uma discussão que tem se ampliado na atualidade. Justamente por trazerem a possibilidade de suplementação dos recursos ordinários já consignados na lei orçamentária anual, podendo contribuir na superação das dificuldades financeiras enfrentadas pelas IFES (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018).

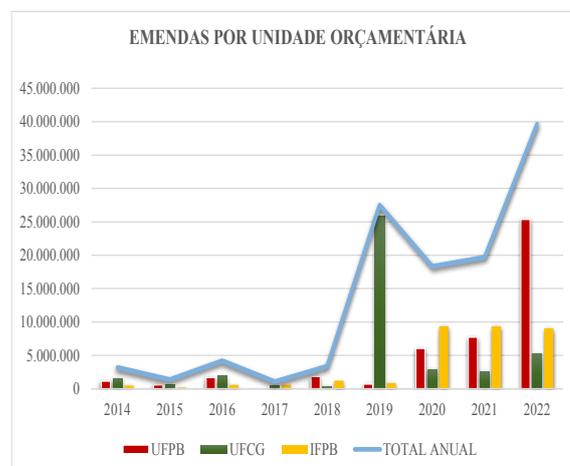
Inserido neste contexto, o presente estudo pretende contribuir com esta discussão, no intuito de investigar o comportamento alocativo do montante de recursos provenientes de emendas e incorporado ao orçamento das IFES Paraibanas, em comparação com o orçamento anual ordinário destas entidades. No período compreendido entre 2014 e 2022, foram destinadas e empenhadas pelas IFES-PB 115 emendas parlamentares, distribuídas da seguinte forma: UFPB (48 emendas – 41,7%), UFCG (39 emendas – 33,9%) e IFPB (28 emendas – 24,4%). O Gráfico 4 apresenta a evolução anual do quantitativo de emendas destinadas às IFES paraibanas.

**Gráfico 4:** Quantia de emendas por ano nas IFES-PB



**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados.  
Elaborado pelo autor (2023).

**Gráfico 5:** Valor anual das emendas nas IFES-PB



**Fonte:** Tesouro Gerencial; Câmara dos Deputados.  
Elaborado pelo autor (2023).

O Gráfico 5 evidencia a evolução anual dos valores monetários das emendas parlamentares que foram repassados às IFES-PB no período. No total foram mais de R\$ 118 milhões alocados no setor, tendo sido destinado à UFPB R\$ 45.111.059 (38,10%), à UFCG R\$ 41.583.493 (35,11%) e ao IFPB R\$ 31.727.680 (26,79%).

Com o intuito de encontrar respostas para o problema formulado, foram estabelecidos objetivos específicos que se materializam a partir da adoção e análise de nove variáveis diretamente relacionadas a este tema, cujos achados são apresentados no Quadro 5.

**Quadro 5:** Quadro resumo dos principais achados da pesquisa

| VARIÁVEL                                  | FINALIDADE  | RESULTADO ENCONTRADO   |
|---|---|--|
| <b>Volume de Emendas (Vol)</b>            | Verificar o volume de emendas destinadas às IFES-PB para determinar sua relevância ao compará-lo com o orçamento ordinário anualmente destinado a estas entidades.          | O volume financeiro das emendas alocadas nas IFES-PB no período de 2014-2022, em relação ao orçamento ordinário anual destas instituições, é baixo, não atingindo nem mesmo, no melhor ano da série, 4% de participação total. No entanto, quando comparados tão somente com os recursos de investimentos, os percentuais relativos crescem, ultrapassando, nas três instituições, 70% de participação em alguns dos anos. |
| <b>Tipos de Emendas (Tip)</b>             | Investigar quais tipos de emendas orçamentárias foram destinados às IFES-PB, tanto em quantidade, como em relação ao valor monetário de suas dotações.                      | Entre os anos de 2014 e 2022, foram alocadas o montante de 115 emendas, sendo a maioria delas (84%) do tipo individual. Juntas, as IFES-PB totalizaram mais de R\$ 118 milhões recebidos, sendo as emendas de bancada as que aportaram a maior quantidade de recursos, ultrapassando o montante de R\$ 85 milhões (72% do total).  |
| <b>Autoria das Emendas (Aut)</b>          | Identificar quais congressistas têm direcionado emendas para financiar a educação pública superior na Paraíba, bem como os montantes aportados.                             | Nem todos os congressistas destinaram emendas às IFES-PB no período. No total, 19 parlamentares optaram por financiar o setor, sendo que três deles (Pedro Cunha Lima, Frei Anastácio Ribeiro e Luiz Couto) destinaram juntos 58% dos valores totais.  |
| <b>Grupo de Natureza de Despesa (GND)</b> | Verificar se os recursos das emendas se destinam a subsidiar investimentos ou despesas de custeio das IFES.   | Os recursos das emendas foram majoritariamente destinados a financiar despesas de capital (investimentos), representando 93,5%. O restante (6,5%) foi aplicado em despesas correntes - custeio - destas entidades.   |
| <b>Unidade Orçamentária (UO)</b>          | Averiguar quais IFES Paraibanas mais têm se beneficiado com o repasse de recursos oriundos de emendas parlamentares.  | As IFES que receberam os maiores valores de emendas parlamentares foram na sequência: UFPB (38,10%), UFCG (35,11%) e IFPB (26,79%). Em relação ao quantitativo de emendas, manteve-se o mesmo padrão: UFPB (48 emendas – 41,7%), UFCG (39 emendas – 33,9%) e IFPB (28 emendas – 24,4%).  |
| <b>Ação Orçamentária (AO)</b>             | Identificar quais programas, projetos e atividades das IFES têm sido fomentados com repasses de recursos, com base nas ações orçamentárias indicadas nas emendas propostas. | A ação orçamentária predominante nas IFES-PB em termos de recorrência alocativa e em volume de valores aplicados foi a relacionada à reestruturação, expansão e modernização das IFES e dos hospitais universitários federais.   |
| <b>Valor Empenhado (Emp)</b>              | Verificar o valor total das dotações orçamentárias empenhadas por meio de emendas parlamentares destinadas às IFES paraibanas.  | No período entre 2014-2022, foram empenhados mais de R\$ 118,4 milhões em recursos derivados de emendas. A UFPB empenhou R\$ 45.111.059; A UFCG R\$ 41.583.493 e, por último, o IFPB que empenhou R\$ 31.727.680.  |
| <b>Valor Liquidado (Liq)</b>              | Apurar o montante liquidado em relação ao total de recursos empenhados por emendas parlamentares.   | Em uma análise individualizada feita ano a ano, o índice de liquidação dos valores empenhados foi alto, sempre superior a 76% na maioria dos anos pesquisados. No entanto, o percentual geral de liquidação foi baixo, em torno de 30% do total empenhado em emendas no período.   |
| <b>Valor Pago (Pag)</b>                   | Apurar o montante pago por meio de emendas parlamentares, relativamente ao total empenhado nestas programações.   | O percentual geral de pagamentos das emendas em relação aos montantes empenhados manteve-se abaixo de 30% nas três instituições pesquisadas.   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Com base nos achados desta pesquisa, bem como de todo seu referencial teórico, e com fundamento nos postulados da Teoria dos Fluxos Múltiplos, foram descritas recomendações e sugeridas a implementação de ações com o objetivo de contribuir e aperfeiçoar os procedimentos e métodos ora adotados pela gestão administrativa e financeira destas instituições, no tocante à captação e utilização de verbas decorrentes de emendas orçamentárias.

Neste sentido, seguindo a metodologia proposta para este trabalho, para cada variável analisada foi sugestionada a adoção de uma ação interventiva específica relacionada ao planejamento estratégico orçamentário destas IFES no intuito de otimizar a captação e execução destas verbas públicas repassadas através da atuação parlamentar dos deputados e senadores.

### **Recomendações de intervenção**

Por intermédio do plano de ação, sugerem-se medidas interventivas que podem ser executadas ou aperfeiçoadas pelas gestões das IFES-PB, no sentido de aprimorar os procedimentos técnicos, operacionais e administrativos relativos à propositura, captação e execução de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares.

Tendo em vista o modelo metodológico desta pesquisa, foram propostas ações específicas com foco individualizado em cada uma das nove variáveis analisadas. No entanto, outras ações ou medidas não citadas neste estudo podem e devem ser concebidas, difundidas e executadas no intuito de cada vez mais potencializar nas IFES esta forma de financiamento. Portanto, espera-se que as informações e ações sugeridas sejam significativas para a melhora na gestão orçamentária destas entidades e contribuam para aumentar a eficiência na captura, processamento e efetivação destes recursos. A fim de que eles possam ser convertidos em políticas públicas concretas e proporcionem benefícios a toda a comunidade.

O Quadro 6 apresenta, detalhadamente, as sugestões de ações que podem ser adotadas, bem como os resultados que se espera obter a partir do momento em que tais medidas forem colocadas em prática.

**Quadro 6:** Plano de ação para otimizar a captação e execução de emendas parlamentares

| VARIÁVEL                                  | AÇÃO SUGERIDA  | RESULTADO ESPERADO  |
|---|--|---|
| <b>Volume de Emendas (Vol)</b>            | Criação/aperfeiçoamento de um setor específico voltado à captação de emendas parlamentares.  | Tendo um setor focado tão somente em lidar com questões relacionadas a este tema, o fluxo dos processos será otimizado, os projetos serão aprimorados e as respostas aos problemas serão mais rápidas, fazendo aumentar as chances de sucesso quanto à captação e execução deste tipo de recurso.   |
| <b>Tipos de Emendas (Tip)</b>             | Adequação do perfil financeiro do projeto/proposta ao tipo apropriado de emenda parlamentar.   | As emendas individuais atendem, em tese, projetos de menor valor, enquanto as de bancada financiam obras estruturantes que demandam mais recursos. Adequando o tipo de emenda ao perfil financeiro do projeto, evita-se impedimentos relacionados à insuficiência de recursos para a integral execução do objeto.   |
| <b>Autoria das Emendas (Aut)</b>          | Manter boa relação e permanente interlocução com os senadores e deputados federais do Estado, realizando reuniões periódicas para apresentação dos projetos e demandas.                  | Conquistar novos financiadores ao fazer com que todos os congressistas conheçam as demandas mais urgentes de cada entidade e a importância de financiar projetos voltados à educação superior, uma vez que, dentro do período pesquisado, nem todos os congressistas aptos a enviarem emendas às IFES o fizeram.  |
| <b>Grupo de Natureza de Despesa (GND)</b> | Planejar de forma detalhada a execução de obras de engenharia, mantendo sempre atualizados e revisados o projeto básico, o plano de trabalho e o cronograma físico-financeiro das obras. | Os resultados mostraram que as emendas financiam majoritariamente investimentos em obras e serviços de engenharia, e executar recursos dessa natureza é mais complexo devido às exigências legais aplicáveis. Assim, elaborar, revisar e executar os projetos de forma criteriosa evitará atrasos e retrabalhos na execução que podem custar a perda da verba recebida por falta de tempo para correção das falhas identificadas. |
| <b>Unidade Orçamentária (UO)</b>          | Conhecer detalhadamente e estabelecer revisão frequente dos impedimentos de ordem técnica identificados no processo de captação e execução de emendas.                                   | Agir preventivamente, no sentido de corrigir o mais breve possível os impedimentos identificados, adotando-se as medidas saneadoras pertinentes, de modo a garantir a aprovação e entrega do recurso adquirido  |
| <b>Ação Orçamentária (AO)</b>             | Alinhar os projetos para captação de recursos orçamentários aos programas e ações já implementados pelo Governo Federal.   | Propor projetos para captação de emendas alinhados com as ações e programas já em execução pelo Governo aumentam as chances de aprovação, visto que são políticas públicas que já estão incorporadas às ações prioritárias do Executivo e chanceladas através do PPA, LDO e LOA, recebendo incentivos ao seu financiamento.   |
| <b>Valor Empenhado (Emp)</b>              | Atentar sempre aos prazos e obedecer fielmente ao cronograma anual de execução de emendas estabelecido na legislação pertinente  | A obediência aos prazos estabelecidos no cronograma para execução de emendas parlamentares contribui para que a documentação seja aprovada e a emissão da nota de empenho ocorra em tempo hábil.  |
| <b>Valor Liquidado (Liq)</b>              | Qualificar periodicamente os servidores com foco na execução de recursos de emendas parlamentares, principalmente aqueles vinculados aos setores de compras, aquisições e licitações.    | Ter uma equipe de servidores qualificados e conhecedores dos prazos, legislações e demais procedimentos técnicos relacionados à captação de emendas parlamentares favorece a perfeita e efetiva realização dos projetos, desde a fase licitatória até a execução dos recursos propriamente dita.  |
| <b>Valor Pago (Pag)</b>                   | Criação/aperfeiçoamento de um setor responsável pelos trâmites relativos à prestação de contas dos recursos recebidos e executados por meio de emendas parlamentares.                    | A integral prestação de contas dos recursos de emendas executadas pelas IFES torna transparente o processo e demonstra aos parlamentares e à sociedade o respeito com que estas entidades administram estes recursos. Assim, os congressistas sentem-se seguros em continuar financiando o setor, evitam-se restrições cadastrais e tomadas de contas pelos órgãos fiscalizadores.  |

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2023)

**Responsáveis:**

Filipe Dias de Sousa  
Prof. Dr. Fabiano Ferreira Batista

**Contatos:**

Telefone: (83) 98861-9291

**E-mails:**

[flpdias01@gmail.com](mailto:flpdias01@gmail.com)  
[fabianoferreirabatista@yahoo.com.br](mailto:fabianoferreirabatista@yahoo.com.br)

**Data da realização do relatório:** 17 de abril de 2023

**REFERÊNCIAS**

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista brasileira de educação**, v. 22, p. 1-25, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BASSI, Camilo de Moraes. As emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro. **Nota técnica. Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA**, p. 1-14, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 16 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394/1996 Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Basbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1-19, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/dPL5HgZytP3T8vYZMv5tHLp/>>. Acesso em: 23 ago 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CORBUCCI, Paulo Roberto. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. **IPEA - Políticas sociais - Acompanhamento e análises**, n. 8, p. 148-154. fev. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4660>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

OLIVEIRA, Luísa Nascimento; SANTOS FILHO, José Emílio dos. A Efetividade do Orçamento Impositivo como Ferramenta de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **CIDESP - Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**, p. 2221-2244, 2018.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB**. p. 69, 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília – UnB. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/14141>>. Acesso em : 02 mai. 2022.