



DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS RURAIS (2016-2023)

DISTRIBUTION OF INDIVIDUAL PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN RURAL FEDERAL UNIVERSITIES (2016-2023)

ADAILSON PINHO DE ARAÚJO* | ANA CLÁUDIA DE S. VALENTE** | LIZZIANE S. Q. F. DE OLIVEIRA***

RESUMO

Desde 2015, o orçamento impositivo determina a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais no orçamento anual. Essas emendas, decididas livremente, podem beneficiar entidades de interesse pessoal dos parlamentares. Apesar das críticas, elas têm ganhado espaço e, com o regime fiscal de 2016, passaram a ser uma fonte adicional de recursos para instituições públicas. Passada quase uma década de sua implementação, as dinâmicas de distribuição desses recursos tornaram-se um campo de estudo relevante. No entanto, poucos estudos analisaram como ocorre a destinação dessas emendas para universidades, sendo ainda mais escassas as pesquisas focadas nas quatro universidades federais rurais existentes. Este estudo, de natureza descritiva, tipo documental e abordagem mista, analisa como deputados e senadores destinaram emendas individuais a essas instituições entre 2016 e 2023, a fim de suprir a lacuna identificada. Os principais resultados demonstraram que há uma tendência alocativa para ações na área de reestruturação, expansão e modernização das universidades e, em alguns casos, a distribuição de mais verbas por emendas impositivas não está tão associada ao maior número de deputados federais por Estado. A pesquisa contribui para o avanço das reflexões no campo do orçamento impositivo e sua relação com a educação superior, sugerindo novas agendas de pesquisa.

Palavras-chave: Orçamento impositivo; Emendas parlamentares individuais; Educação superior; Universidades federais rurais.

ABSTRACT

Since 2015, the mandatory budget has made it compulsory to implement individual parliamentary amendments in the annual budget. These amendments, freely decided, can benefit entities of personal interest to parliamentarians. Despite criticism, they have been gaining ground and, with the 2016 tax regime, have become an additional source of funds for public institutions. Almost a decade after their implementation, the dynamics of the distribution of these resources have become a relevant field of study. However, few studies have analyzed how these amendments are allocated to universities, and even fewer studies have focused on the four existing rural federal universities. This study, of a descriptive nature, documentary type and mixed approach, analyzes how deputies and senators allocated individual amendments to these institutions between 2016 and 2023, in order to fill the gap identified. The main results show that there is a tendency to allocate funds to actions in the area of restructuring, expanding and modernizing universities and that, in some cases, the distribution of more funds through tax amendments is not so closely associated with the greater number of federal deputies per state. The research contributes to the advancement of reflections in the field of the mandatory budget and its relationship with higher education, suggesting new research agendas.

Keywords: Mandatory budget; parliamentary amendments; higher education; Federal rural universities.

* Mestrando e Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador vinculado ao Observatório do Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP) e ao Laboratório de Métodos Quantitativos em Direito da Ufersa (MQD-Lab).

adailson.araujo@alunos.ufersa.edu.br

** Mestra em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Doutoranda em Administração pela UnB.

anaclaudias.valente@gmail.com

*** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Associada da UFERSA.

lizziane@ufersa.edu.br



Recebido em 21-8-2024 | Aprovado em 13-10-2024



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 ORÇAMENTO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS; 2 INDICAÇÃO E EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES; 2.1 EMENDAS PARLAMENTARES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS; 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS; 4 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS: EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E SUA DISTRIBUIÇÃO ENTRE UNIVERSIDADES FEDERAIS RURAIS; 4.1 QUANTIDADE DE EMENDAS INDIVIDUAIS EXECUTADAS; 4.2 VALOR AUTORIZADO VS VALOR EXECUTADO; 4.3 OS PARLAMENTARES FEDERAIS; 4.4 EMENDAS INDIVIDUAIS E AÇÕES NAS UNIVERSIDADES; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu, pela primeira vez, a concepção sistêmica em matéria orçamentária, sem desprezar os princípios tradicionais do orçamento público, mas superando o seu uso meramente contábil para transformá-lo em um instrumento de planejamento a favor do desenvolvimento social e da efetivação dos direitos fundamentais¹. Nessa linha, um novo conjunto de normas complexas foi previsto para regulamentar o processo decisório do ciclo orçamentário e da distribuição dos recursos federais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), todas ligadas hierarquicamente em diferentes etapas e sob a autoridade de elaboração do Poder Executivo².

Por meio de emendas ordinárias à LOA, o Poder Legislativo também participa do ciclo do orçamento público a partir da deliberação sobre a alocação de recursos que financiarão importantes políticas públicas durante o ano³. A controvérsia em torno da elaboração, autorização e execução do orçamento reside na possibilidade de o Poder Executivo não executar aquilo que foi originalmente previsto na peça orçamentária, seja por meio de remanejamentos de dotações ou de cancelamentos de despesas, ocasionando um desvirtuamento histórico desse instrumento de planejamento⁴.

O orçamento impositivo surge como uma resposta ao amplo quadro de remanejamento de recursos públicos historicamente vivenciado e alterou o *modus operandi* da relação entre os poderes da República, na medida em que o Poder Executivo deve executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo por meio das chamadas

¹ OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a Lei 4.320/64 e a permanência do projeto político institucional militar na Constituição de 1988*. 2019. Tese - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

² PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

³ REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. 2014. Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

⁴ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183–212, 2017.

emendas parlamentares individuais ou impositivas indicadas no escopo de cada orçamento anual^{5 6 7}. Apesar das críticas, esses mecanismos de repasses financeiros têm ganhado cada vez mais espaço no orçamento, considerando que sua consolidação data de 2015, quando foram positivados na Constituição Federal, instituindo um modelo de orçamento obrigatório, ao menos no percentual das emendas de deputados federais e senadores, servindo também para o financiamento de instituições públicas^{8 9 10 11}.

Decorrida quase uma década de sua implementação, as emendas parlamentares individuais compõem um campo de análise vasto na literatura, uma vez que é possível observar sua distribuição por áreas ou setores estratégicos, verificando onde reside o interesse dos parlamentares federais, bem como a partir do impacto que elas causam nas finanças dos órgãos que as recebem. Já existem pesquisas que correlacionam o gasto por emendas em áreas como saúde^{12 13 14}, educação^{15 16 17}, ciência e tecnologia¹⁸, e desenvolvimento regional¹⁹.

⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5–16, 2003.

⁶ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

⁷ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 6 abr. 2024.

⁸ BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

⁹ BORGES, Wilson José. *Orçamento impositivo: considerações trazidas pela alteração no modelo orçamentário brasileiro a partir da Emenda Constitucional no 86, de 17 de março de 2015*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2017.

¹⁰ CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? *SciELO Preprints*, [S. l.], 2024.

¹¹ MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 178–186, 2015.

¹² BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e0004, 2019.

¹³ BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 28, n. 12, p. 2267–2279, 2012.

¹⁴ MEDINA, Silvana Aparecida *et al.* Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98–125, 2023.

¹⁵ DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending? 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

¹⁶ KROTH, Darlan Christiano; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 53, p. 327–355, 2019.

¹⁷ SILVA, Argemiro César do Vale Verde de Lima e. *Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de 2015 a 2021*. 2023. Dissertação - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

¹⁸ TAVARES, Raquel Pereira. *Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC*. 2016. Monografia - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2016.

¹⁹ SANTOS, Brenna; REIS, Ulisses. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020-2022). *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 8, n. 15, p. 189–209, 2024.

Com a instituição de um regime fiscal que limita os gastos públicos pelo período de vinte anos^{20 21 22 23}, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, as emendas parlamentares individuais passaram a servir como fonte adicional de recursos para diversas instituições²⁴, como as universidades federais^{25 26}.

Apesar de já existirem pesquisas que estudem o financiamento por emendas de forma geral indiretamente no Ministério da Educação²⁷, na Universidade de Brasília (UnB)²⁸ e na Universidade Federal Fluminense (UFF)²⁹, não há achados que foquem esforços analíticos no conjunto das quatro universidades federais rurais existentes ou isoladamente em cada uma delas, a saber: Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Isso posto, o presente trabalho visa suprir essa lacuna a partir da seguinte questão de pesquisa: como se deu a distribuição de recursos do orçamento impositivo em universidades federais rurais? O objetivo geral é analisar como os deputados federais e senadores distribuíram os recursos de emendas parlamentares individuais nessas instituições de ensino superior (IES), entre 2016 e 2023. No intuito de alcançar o objetivo geral previamente estabelecido, se faz necessário cumprir os seguintes objetivos específicos: a) levantar a quantidade de emendas impositivas executadas em cada universidade; b) relacionar os autores das emendas individuais e os valores executados; c) categorizar as áreas beneficiadas pelo financiamento promovido por meio do orçamento impositivo; e d) comparar os padrões de distribuição de recursos de emendas parlamentares individuais entre as instituições analisadas.

Este trabalho é um estudo de natureza descritiva e tipo documental, de abordagem qualitativa e quantitativa, com recorte transversal, que utilizou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, bem como informações do portal SIGA Brasil, do Senado Federal,

²⁰ AGUIAR, Simone Coêlho. *Análise das restrições orçamentárias decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 nos gastos com educação*. 2019. Tese - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

²¹ OLIVEIRA, Viviane Amorim de. *Emenda Constitucional 95 e seu impacto sobre o Orçamento da UnB*. 2019. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

²² DAMASCENO, Stephany Cecília Rocha. *Seguridade Social, Ajuste Fiscal e a dinâmica das Emendas Parlamentares na democracia capitalista: um retrato do Distrito Federal*. *Intellèctus*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 115–137, 2023.

²³ SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C. *et al.* A Política Fiscal e o teto dos gastos públicos. *Carta de Conjuntura*, Brasília, n. 44, 1–16, 2019.

²⁴ SOUZA, Mateus Versieux de. *Emendas parlamentares como fonte adicional de recursos educacionais: uma análise da sua representatividade em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, em estados nordestinos, de 2007 a 2017*. 2022. Tese - Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2022.

²⁵ DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. *Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?* 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

²⁶ FERNANDES, Gisele Souza da Silva; OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de. *Alocação de recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares: o caso da Universidade Federal Fluminense*. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 26–50, 2023.

²⁷ CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. *Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais?* *SciELO Preprints*, [S. l.], 2024.

²⁸ DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. *Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?* 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

²⁹ FERNANDES, Gisele Souza da Silva; OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de. *Alocação de recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares: o caso da Universidade Federal Fluminense*. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 26–50, 2023.

para a coleta de dados. A análise e o tratamento foram feitos a partir do cruzamento entre quatro variáveis de interesse (quantidade de emenda individuais, valor autorizado e executado, parlamentares federais e ações das emendas individuais), que serviram como indicadores comparativos ao longo do tempo e por universidade, a fim de atender aos objetivos propostos e responder ao problema da pesquisa.

A pesquisa se justifica pela contribuição potencial para avançar na identificação de tendências na distribuição de recursos de emendas parlamentares individuais em IES rurais, o que pode enriquecer a literatura e auxiliar na gestão orçamentária universitária.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

O orçamento público pode ser definido, modernamente, como um instrumento de planejamento a favor do poder público, considerado parte de um arranjo institucional e de relações de poder que refletem processos decisórios baseados em regras definidoras do papel de cada ator envolvido em sua elaboração no Estado de Direito, visando a previsão dos gastos e o controle das contas do governo^{30 31 32}.

No processo orçamentário brasileiro, a Constituição Federal de 1988 determinou a prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de iniciar toda e qualquer proposta de legislação orçamentária, que se divide em planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, embora haja a previsão de um sistema de freios e contrapesos, em que um poder controla a atuação do outro^{33 34}. Ao Poder Legislativo compete apreciar, aprovar e fiscalizar o orçamento aprovado, apesar de o espaço de discussão se limitar à apresentação de emendas ordinárias aos textos, que, em geral, eram superficiais³⁵.

As emendas ordinárias referem-se à prerrogativa dos membros das Casas Legislativas de interagirem com projetos de leis não necessariamente de sua autoria, para incluir, alterar ou suprimir artigos, adequando-os aos interesses de seus representados³⁶. Nota-se que as emendas ordinárias apresentadas à LOA podem ser tanto individuais como coletivas; estas últimas quando apresentadas por Comissões ou bancadas de legisladores, e, em qualquer caso, devem estar de acordo com o PPA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por

³⁰ OLIVEIRA, Dayane Rossy Pereira de. *Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC no 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível)*. 2019. Dissertação - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

³¹ OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a Lei 4.320/64 e a permanência do projeto político institucional militar na Constituição de 1988*. 2019. Tese - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

³² SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 339–396, 2020.

³³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

³⁴ SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 339–396, 2020.

³⁵ OLIVEIRA, Dayane Rossy Pereira de. *Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC no 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível)*. 2019. Dissertação - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

³⁶ MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira de. *A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. 2012. Monografia - Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

conta disso, é por meio dessas emendas que o Poder Legislativo participa do processo decisório em torno das escolhas orçamentárias.

Apesar disso, persiste uma divergência na literatura acerca da natureza das leis de orçamento público, que se traduz no questionamento sobre a natureza do próprio orçamento: autorizativo ou impositivo^{37 38 39}. Na primeira corrente, o orçamento público é visto apenas como uma autorização para realizar os gastos públicos, isto é, uma permissão para que determinada programação seja executada⁴⁰. Nesse modelo, a programação é definida pelo Executivo e autorizada pelo Legislativo, garantindo ampla margem de manobra e execução facultativa^{41 42}. Na segunda possibilidade, não se admite a inexecução das despesas previstas na LOA e o parlamento ganharia papel mais ativo na definição do gasto público, haja vista a necessidade de cumprimento integral da peça orçamentária^{43 44}.

Essas divergências teóricas também foram objeto de interesse do Legislativo, uma vez que os debates acerca da necessidade de um orçamento impositivo não são recentes no Congresso Nacional. Desde os anos 2000 diversas proposições tramitaram na perspectiva de incluí-lo na Constituição Federal de 1988⁴⁵, sob a justificativa que o orçamento público possui caráter meramente autorizativo, no qual parte das despesas previstas na LOA são passíveis de contingenciamento pelo Poder Executivo^{46 47 48}, resultado em conflitos entre os dois poderes.

Apesar da técnica do contingenciamento das despesas estar prevista na LRF e servir como uma forma de garantia do equilíbrio financeiro e fiscal, caso haja frustração das receitas realizadas no bimestre⁴⁹, a insatisfação do Poder Legislativo persistiu na perspectiva de alterar o caráter do orçamento público, aproximando-o de um modelo obrigatório, ao menos em

³⁷ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5–16, 2003.

³⁸ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 6 abr. 2024.

³⁹ REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. 2014. Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

⁴⁰ ARAÚJO, Adailson Pinho de; OLIVEIRA, Lizziane Sousa Queiroz Franco de. Orçamento impositivo municipal: análise de sua adoção pelo município de Mossoró/RN. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 870–898, 2024.

⁴¹ BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 28, n. 12, p. 2267–2279, 2012.

⁴² GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 39, p. 61–72, 2010.

⁴³ MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 382–398, 2016.

⁴⁴ MENDES, Barbara Castro de. *Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela União*. 2015. Monografia - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

⁴⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5–16, 2003.

⁴⁶ GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: o viés político na alocação de recursos das emendas individuais. *Revista de Ciências Contábeis*, [s. l.], v. 11, n. 21, p. 81–99, 2020.

⁴⁷ MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 382–398, 2016.

⁴⁸ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 6 abr. 2024.

⁴⁹ GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 39, p. 61–72, 2010.



determinados percentuais, principalmente por meio da adoção das emendas parlamentares impositivas. Os defensores do orçamento impositivo, com efeito, advogam pelo fortalecimento das Casas Legislativas, o que resultaria no reequilíbrio de forças institucionais⁵⁰, além de evocar o argumento da profissionalização da atividade financeira do Estado⁵¹.

As diferentes versões em debate para um orçamento impositivo se estendiam desde uma versão extrema, em que o Governo deveria cumprir integralmente a programação orçamentária definida pelos parlamentares, uma versão intermediária, na qual o gestor público deveria pedir autorização ao parlamento para executar os programas, e ainda um modelo menos rígido pelo qual o Executivo deveria cumprir apenas parte do planejado na peça orçamentária⁵².

Nesse contexto, inicialmente, sob o Governo Dilma Rousseff (2011-2016), o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 86, em 17 de março de 2015, alterando os artigos 165, 168 e 198 da Constituição Federal a fim de tornar obrigatória a execução de emendas individuais à lei orçamentária até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no ano anterior. Desse total, 50%, ou seja, 0,6% da RCL, seriam aplicados na área de saúde^{53 54}.

A aprovação do orçamento impositivo nos moldes alhures fez parte de uma tendência mais ativa dos congressistas, quando passaram a exercer maiores taxas de ativismo legislativo, colocando o Poder Executivo em posição de defesa⁵⁵. Interpretada, assim, como uma vitória, o Legislativo consagrou a figura das emendas individuais ou impositivas⁵⁶, havendo a discricionariedade de cada deputado federal ou senador deliberar individualmente acerca da aplicação de sua cota pessoal⁵⁷. Por conta dessa inovação, o Poder Legislativo tende a depender menos do Poder Executivo, haja vista que a execução das programações deve ocorrer de forma obrigatória e equitativa^{58 59 60}.

⁵⁰ SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 339–396, 2020.

⁵¹ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 6 abr. 2024.

⁵² LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5–16, 2003.

⁵³ OLIVEIRA, Dayane Rossy Pereira de. *Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC no 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível)*. 2019. Dissertação - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

⁵⁴ SANTOS, Sérgio Ricardo Silva dos. *Orçamento impositivo: o que mudou?* 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

⁵⁵ DINIZ, Vítor de Almeida. *PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?* 2016. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

⁵⁶ CAPELLINI, Gustavo de Almeida. *Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro*. 2018. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

⁵⁷ SANTOS, Sérgio Ricardo Silva dos. *Orçamento impositivo: o que mudou?* 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

⁵⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fé, v. 7, n. 1, p. 83–112, 2020.

⁵⁹ CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 73–90, 2015.

⁶⁰ SILVA, Adeildo Telles da; GUIMARÃES, André Rodrigues. Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. *Cadernos de Pós-graduação*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 106–117, 2022.

Sob o Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), a impositividade de parte do orçamento foi estendida também às emendas de bancada, seguida de um fortalecimento do papel do relator da LOA, em um mecanismo de transferências de recursos denominado “orçamento secreto”, pelo qual essa autoridade poderia incluir emendas que demandavam execução prioritária por parte do Poder Executivo⁶¹. Posteriormente, em dezembro de 2022, um dos desdobramentos da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 126, popularmente chamada de “PEC da Transição” que garantiu, além de recursos ao novo governante eleito, aumento no valor das emendas individuais, antes de 1,2% para 2% da RCL realizada no ano anterior, em benefício ao próprio parlamento.

Visto o histórico das emendas individuais no Brasil, observa-se que a literatura relaciona a previsão daquelas sob dois argumentos básicos: pela separação de poderes própria do presidencialismo, e pela necessidade de reeleição dos parlamentares interessados⁶². No primeiro caso, observa-se a ausência de mecanismos para garantir o apoio político para a agenda legislativa do Poder Executivo, por isso o governante necessita liberar recursos para execução das dotações previstas nas emendas individuais^{63 64}. O segundo argumento parte da conexão eleitoral para a justificação do orçamento impositivo, pois o parlamentar precisaria demonstrar à sua base benefícios tangíveis, no modelo identificado como “voto pessoal”, em que o eleitor retribui o voto em reconhecimento aos serviços prestados⁶⁵.

Com efeito, a necessidade de impositividade às emendas individuais pressupõe conflito entre os poderes, uma vez que essa busca resultou na ampliação da participação legislativa nas decisões de alocação do orçamento público, algo que anteriormente não ocorria⁶⁶, ademais de ser visto como uma forma de efetivação das promessas eleitorais vinculadas aos parlamentares. Embora não tenha sido constatada relação sistemática entre execução de emendas individuais e apoio à agenda do presidente ao menos em votações nominais no plenário do Congresso Nacional⁶⁷, há resultados que sugerem que parlamentares de partidos

⁶¹ MELO, Carlos Ranulfo. Democracia, direita e “Lula 3”: a eleição de 2022 e seus desdobramentos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. e024002, 2024.

⁶² LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

⁶³ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

⁶⁴ SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Massimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S (org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. 1. ed. Brasília: Editora da UnB/ENAP, 1997. v. 1.

⁶⁵ CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Nova Iorque: Harvard University Press, 1987.

⁶⁶ REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. 2014. Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

⁶⁷ VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817–853, 2014.

de ministros de Estado são os mais beneficiados pelo instrumento^{68 69}, que o gasto por emendas se concentra no foco municipal por meio de transferências aos governos locais⁷⁰ e a aprovação universal de emendas não possui discussão adequada⁷¹.

Diante disso, verifica-se serem amplas as perspectivas de abordagem das emendas individuais, seja no âmbito da relação existente entre os poderes e seus conflitos, seja no processo de indicação, aprovação e, especialmente, de execução desses recursos orçamentários⁷².

Pelo exposto, denota-se, outrossim, que o processo de ativismo legislativo iniciado em 2015 está estabelecido e opera anualmente pela indicação de emendas individuais à LOA. Tanto que o próprio Senado Federal, por meio de sua Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, lançou no SIGA Brasil o Painel Emendas, destinado exclusivamente ao acompanhamento da execução das emendas parlamentares ao longo dos anos. Porém, como será exposto, após revisão de literatura sobre o tema da indicação e execução das emendas individuais, não há estudos que se concentrem nas universidades federais rurais.

2 INDICAÇÃO E EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Emendas parlamentares concretizam a indicação de despesas públicas no limite de 2% do orçamento global projetado na LOA, a fim de atender demandas específicas da base eleitoral⁷³. O fluxo desses recursos ocorre desde a proposição parlamentar, passando por diferentes níveis da burocracia estatal do Governo Federal, até a execução por meio de transferências intergovernamentais, constituindo um importante marcador para explorar o funcionamento do sistema político e burocrático brasileiro⁷⁴.

⁶⁸ 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*, Brasília, n. 25, p. 47–86, 2018.

⁶⁹ BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3–16, 2015.

⁷⁰ BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

⁷¹ SOUZA, Fernando Sanchez de. *Representatividade vs. gastos públicos: um estudo das emendas parlamentares individuais ao orçamento*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Presbiteriana Mackenzie, Higienópolis, 2018.

⁷² CASTRO, Barbara Mendes de. *Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais: uma análise das implicações da adoção da Emenda Constitucional no 96/2018 pelo Estado de Minas Gerais*. 2021. Dissertação - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

⁷³ CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? *SciELO Preprints*, [S. l.], 2024.

⁷⁴ BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e0004, 2019.

A literatura tem buscado mapear, em alguma medida, quais áreas ou setores estão sendo beneficiados por meio desses recursos ao longo do tempo. Tavares⁷⁵ comparou a execução orçamentária tanto de emendas ordinárias como individuais no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação entre 2012 e 2015, observando, entre outras considerações, que 70% dos recursos foram executados. Contudo, a autora destaca que o orçamento impositivo ainda exige diversas mudanças na relação entre os poderes a fim de concretizar a redistribuição de responsabilidades.

Em outra perspectiva, Bento⁷⁶ realizou a análise quantitativa da eficácia das emendas individuais registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) entre 2014 e 2016, confrontando a quantidade de beneficiários indicados e a utilização efetiva do recurso transferido. Os principais resultados encontrados revelam que 2014 foi o ano com maior indicação de beneficiários, número de emendas e recursos indicados, com diminuição em quase 50% quando comparados ao ano de 2015 e leve retomada em 2016. Isso sugere que os atores envolvidos em cada poder ainda estavam em momentos de se apropriarem das novidades do orçamento impositivo.

O papel dos ministros e de seus partidos políticos também foi foco de atenção na literatura, principalmente pelos achados de Baião, Couto e Jucá⁷⁷ e Batista⁷⁸, ao confirmarem a hipótese de que a execução de emendas é maior quando o deputado proponente é do mesmo partido do ministro responsável pela dotação orçamentária específica, em comparação com aquelas em que inexistente tal alinhamento partidário. Além disso, os primeiros autores demonstraram que membros e líderes partidários da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional têm uma taxa maior de execução de suas emendas individuais⁷⁹.

Aliado a isso, os achados de Bonfim e Sandes-Freitas⁸⁰ sugerem o domínio do Poder Executivo no tempo de liberação das emendas individuais em todas as etapas do ciclo financeiro, seja pela utilização do contingenciamento de despesas ou inscrição em restos a pagar, seja pela exclusão de emendas com problemas técnicos, a partir da análise de dois períodos distintos: antes e depois da constitucionalização do orçamento impositivo. Os

⁷⁵ TAVARES, Raquel Pereira. *Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC*. 2016. Monografia - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2016.

⁷⁶ BENTO, Edercio Marques. *Análise quantitativa das emendas parlamentares: estudo de caso dos beneficiários do orçamento impositivo registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV*. 2017. Monografia - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

⁷⁷ 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*, Brasília, n. 25, p. 47–86, 2018.

⁷⁸ BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3–16, 2015.

⁷⁹ 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*, Brasília, n. 25, p. 47–86, 2018.

⁸⁰ BONFIM, Raul Wesley Leal; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Quem controla o orçamento? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 139–156, 2019.

autores destacam que o controle majoritário do Governo se estende mesmo após a inclusão das emendas impositivas na Constituição Federal.

Na esfera do desenvolvimento regional, Santos e Reis⁸¹ argumentam que as emendas de relator impactaram a execução de políticas públicas na área no período de 2020 a 2022. Os autores constataram que a administração do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) seguiu prioridades diversas daquelas previstas nas peças orçamentárias, chegando a comprometer até 40,72% do orçamento para execução das emendas de relator, concluindo que essa modalidade de transferência, aliada à falta de transparência, compromete a implementação de políticas previamente planejadas⁸².

Na área da saúde, a qualidade do gasto público foi objeto de análise por autores como Baptista *et al.*⁸³, Baião, Couto e Oliveira⁸⁴ e Medina *et al.*⁸⁵. Os primeiros apontam que as emendas parlamentares na área da saúde são mais importantes em anos de restrição orçamentária e possuem grau de execução diferenciado em cada PPA, explicado possivelmente por contextos políticos específicos. Além disso, destacam a natureza conflituosa da liberação dos recursos para esta área, gerando práticas que comprometem a eficiência do gasto e o fortalecimento dos investimentos federais.

Os segundos autores argumentam que os recursos de emendas individuais em saúde possuem foco em programações municipais⁸⁶, conforme já sinalizado por Baião⁸⁷, argumentando ainda que a primeira Emenda Constitucional que tratou sobre orçamento impositivo já previa que 50% do montante deveria ser destinado a essa área. Contudo, ao separar municípios com maior carência de recursos, percebeu-se que estes são os que menos recebem emendas parlamentares, revelando que critérios relacionados à situação da saúde municipal importam pouco para a decisão dos congressistas.

Por outro lado, Medina *et al.*⁸⁸ analisaram a relação entre destinação de emendas individuais na saúde e sua relação de ganho político ao parlamentar. Constatou-se que fatores políticos e técnicos, como indicadores sociais e de saúde, podem impulsionar a alocação de verbas ao nível local, pelos quais se infere que os parlamentares estão preocupados em corrigir

⁸¹ SANTOS, Brena; REIS, Ulisses. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020-2022). *Revista Jurídica da UFRSA*, Mossoró, v. 8, n. 15, p. 189–209, 2024.

⁸² SANTOS, Brena; REIS, Ulisses. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020-2022). *Revista Jurídica da UFRSA*, Mossoró, v. 8, n. 15, p. 189–209, 2024.

⁸³ BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 28, n. 12, p. 2267–2279, 2012.

⁸⁴ BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e0004, 2019.

⁸⁵ MEDINA, Silvana Aparecida *et al.* Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98–125, 2023.

⁸⁶ BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e0004, 2019.

⁸⁷ BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

⁸⁸ MEDINA, Silvana Aparecida *et al.* Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98–125, 2023.

assimetrias do sistema público de saúde ao mesmo tempo em que negociam políticas públicas locais em busca do voto pessoal⁸⁹ ou de uma relação clientelista.

Outra perspectiva adotada para analisar o processo de indicação e execução de emendas individuais diz respeito às chances de um município recebê-las, bem como os efeitos desse recebimento. Segundo Cate⁹⁰, emendas enviadas a prefeitos com alinhamento ideológico ao parlamentar federal possuem valores superiores às demais, corroborando os achados de Baião⁹¹. A partir de 2017, a competição eleitoral municipal tornou-se um fator relevante para o recebimento por meio de emendas. A autora destaca ainda que a arrecadação própria, por exemplo, por meio de impostos, tem relação negativa com o recebimento de emendas individuais.

Assim, a revisão destaca a ausência de estudos sobre o processo de indicação e execução de emendas individuais nas universidades federais rurais. Por isso, é importante investigar como essas emendas são alocadas nesse contexto específico, a fim de compreender melhor a distribuição desses recursos e seus impactos.

2.1 EMENDAS PARLAMENTARES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Em 2016, por meio da Emenda Constitucional nº 95, instituiu-se o novo regime fiscal com o objetivo de dar sustentabilidade às despesas públicas ao mesmo tempo em que ancora as expectativas dos agentes econômicos e de mercado. Nesse regime, o teto de gastos primários estabelece um limite, por Poder e por órgão autônomo, que corresponde ao gasto do ano anterior corrigido pela inflação⁹². Esse arcabouço representa um desafio em matéria de políticas públicas, pois se a trajetória das despesas é crescente, influenciada por fatores demográficos e de arrecadação, o teto de gastos primários impõe uma redução nas despesas discricionárias⁹³.

Nessa sistemática, de limitação de despesas públicas, muitas entidades da administração pública indireta – como as universidades federais –, buscam a alternativa das emendas parlamentares como complemento às suas demandas orçamentárias e de despesas discricionárias⁹⁴. Essas emendas podem ser classificadas como individuais, de bancada, de

⁸⁹ CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Nova Iorque: Harvard University Press, 1987.

⁹⁰ CATE, Lidia Ten. Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019). *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 792–826, 2023.

⁹¹ BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

⁹² DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. *Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?* 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

⁹³ SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C. *et al.* A Política Fiscal e o teto dos gastos públicos. *Carta de Conjuntura*, Brasília, n. 44, 1–16, 2019.

⁹⁴ CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? *SciELO Preprints*, [S. l.], 2024.

comissão ou de relatoria⁹⁵ e, em todos os casos, se submetem a normas rígidas fixadas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Complementar n.º 101/2000 e pela Lei n.º 4.320/1964.

No que se refere à educação superior, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 208, inciso V, que o dever do Estado com essa modalidade será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística. Logo em seguida, no artigo 211, é ressaltado que é de competência da União a organização do sistema e financiamento das instituições de ensino públicas federais. Para a sua manutenção, ficou estabelecido o investimento da receita resultante de impostos, de no mínimo 18%. Apesar da existência dessa vinculação, o montante recebido ainda é insuficiente⁹⁶.

Outra forma de destinação de recursos é justamente por meio das emendas parlamentares individuais, tanto que o próprio Ministério da Educação edita anualmente uma Cartilha Orientativa sobre a temática⁹⁷. Em 2024, as principais ações que podem ser objeto de emenda são: expansão, reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior; reconstrução e modernização do Museu Nacional; ampliação e reestruturação de instituições militares de ensino superior; funcionamento das universidades federais; assistência aos estudantes das universidades federais; fomento às ações de graduação; pós-graduação; pesquisa e extensão, entre outras⁹⁸.

Assim, o orçamento impositivo tem sido um tema de relevância crescente no contexto político brasileiro. Sua implementação visa garantir maior autonomia ao Poder Legislativo sobre a destinação de recursos públicos, influenciando diretamente áreas-chave como o financiamento da educação superior⁹⁹.

As pesquisas que relacionam emendas e universidades federais são eficazes em demonstrar as áreas favorecidas pelos parlamentares no subtema da educação superior. Dória¹⁰⁰, por exemplo, em estudo sobre as emendas destinadas à UnB entre 2008 e 2022, identificou cento e trinta e sete emendas individuais, treze de bancada e uma de comissão, totalizando quase R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais) no período. Entre as ações a que se esses recursos se destinaram, 60% foram para o financiamento de pesquisa, ensino, extensão ou projetos de edificações. Outrossim, Fernandes e Oliveira¹⁰¹ identificaram que as emendas impositivas na UFF são utilizadas para amenizar os efeitos do novo regime fiscal, tanto que o comportamento da universidade se volta para essa captação, o que resultou em

⁹⁵ VESELY, Thiago Andriago. Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro. 2012. Monografia de Especialização - Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

⁹⁶ KROTH, Darlan Christiano; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 53, p. 327–355, 2019.

⁹⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2024*. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2024.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ SOUZA, Mateus Versieux de. *Emendas parlamentares como fonte adicional de recursos educacionais: uma análise da sua representatividade em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, em estados nordestinos, de 2007 a 2017*. 2022. Tese - Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2022.

¹⁰⁰ DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. *Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?* 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

¹⁰¹ FERNANDES, Gisele Souza da Silva; OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de. Alocação de recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares: o caso da Universidade Federal Fluminense. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 26–50, 2023.

mais de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) de recursos entre os anos de 2019 e 2022.

Embora existam pesquisas sobre emendas individuais no âmbito das universidades federais, como demonstrado anteriormente, ainda há uma lacuna no estudo sobre as universidades federais rurais, que esta pesquisa busca abordar.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é caracterizada como documental de natureza descritiva, uma vez que seu objetivo é a descrição das características de um fenômeno ou fato, ou seja, como ocorre a distribuição das emendas parlamentares individuais em universidades federais rurais. Segundo Gil¹⁰² e Marconi e Lakatos¹⁰³, pesquisas dessa natureza também objetivam descobrir se há associações entre variáveis distintas de um mesmo comportamento ou situação.

A abordagem do estudo foi mista, ou seja, tanto qualitativa quanto quantitativa. Primeiramente, a pesquisa qualitativa adota um enfoque interpretativista, no qual os fatos sociais devem ser entendidos a partir da perspectiva daqueles que o vivenciam. A abordagem quantitativa, por outro lado, adota um enfoque positivista, mais próximo às ciências naturais, ao utilizar atributos mensuráveis para descrever as causas do fenômeno. Portanto, justifica-se a necessidade de instrumentalização de ambas, uma vez que há dados que só podem ser analisados sob uma das duas abordagens^{104 105 106}.

Os dados originais para a composição da base de dados da pesquisa foram obtidos no site do SIGA Brasil, do Senado Federal. Este sistema é amplamente utilizado como ferramenta de trabalho em diversos órgãos federais e estaduais, proporcionando acesso rápido a informações gerenciais relevantes e imediatas nas áreas de planejamento, orçamento, fiscalização e controle, integrando diversas bases de dados dos Poderes Executivo e Legislativo¹⁰⁷. Seu objetivo é, portanto, favorecer o empoderamento da sociedade por meio da transparência e controle social do gasto público¹⁰⁸.

Desde agosto de 2023, o SIGA Brasil disponibiliza o Painel Emendas, contendo dados dos recursos das emendas parlamentares individuais aprovadas, autorizadas e executadas desde 2015, permitindo o detalhamento e visualização dessas operações entre a aprovação no Congresso Nacional e o beneficiário do pagamento. A disponibilidade oficial dos dados

¹⁰² GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

¹⁰³ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

¹⁰⁴ RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

¹⁰⁵ GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

¹⁰⁶ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

¹⁰⁷ BASTOS, Helena Assaf. SIGA Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, transparência e controle social do gasto público. *Senatus*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 87–91, 2009.

¹⁰⁸ REGLY, Tainá; SOUZA, Rosali Fernandez. Aspectos visuais e informacionais dos Dados Governamentais Abertos disponibilizados pelo SIGA Brasil. *Revista Científica da UEM: Série Letras e Ciências Sociais*, Maringá, v. 4, n. 1, p. 1–1, 2024.

permite, além de um imperativo de transparência, uma análise qualitativa e quantitativa dos montantes executados ao longo do tempo nas universidades federais rurais.

Em junho de 2024, aplicaram-se filtros temporais, da Unidade Orçamentária (UO) ajustada e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ao Painel Emendas para montar a base de dados em formato tabular. O recorte temporal abrangeu o período entre 2016, um ano depois da constitucionalização das emendas individuais, e 2023, último ano com exercício financeiro e orçamentário já encerrado. A UO ajustada englobou as quatro universidades de interesse.

A base de dados foi importada para o *Google Sheets* e, após a padronização e o tratamento de algumas variáveis, foram selecionadas as colunas necessárias para a análise comparativa entre as IES. Para testar a associação entre duas variáveis de interesse, o coeficiente de correlação de Pearson, via *software RStudio*, foi selecionado como a técnica estatística mais apropriada devido à natureza dos dados e robustez contra desvios moderados das premissas.

Como o principal objetivo é analisar como os deputados federais e senadores distribuíram os recursos de emendas parlamentares individuais nessas instituições de ensino superior, os gráficos foram criados para apresentar dados de cada universidade de interesse, utilizando os indicadores de comparação definidos pela natureza descritiva da pesquisa. Isso resultou em quatro variáveis que serão exploradas na próxima seção.

Para a construção de análises quantitativas e qualitativas mais precisas, foi aplicado aos valores em reais de todas as emendas a atualização pelo índice oficial de inflação do Brasil (IPCA) do mês de junho de 2024. Para fins de compreensão, os resultados serão apresentados e discutidos a seguir.

4 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS: EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E SUA DISTRIBUIÇÃO ENTRE UNIVERSIDADES FEDERAIS RURAIS

Considerando o volume dos dados, principalmente os quantificados, torna-se indispensável organizá-los e agrupá-los em gráficos, a fim de apresentá-los de forma mais funcional, clara e imediata. É o que se expõe.

4.1 QUANTIDADE DE EMENDAS INDIVIDUAIS EXECUTADAS

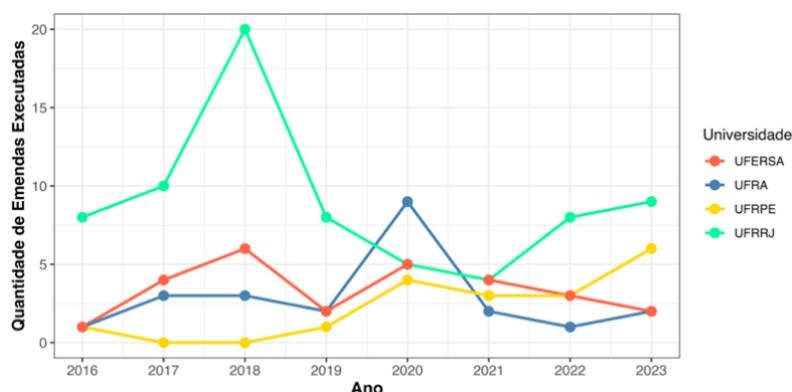
O primeiro indicador comparativo foca na quantidade de emendas individuais executadas pelas IES rurais. Essa análise é importante porque permite observar picos e quedas de recebimento, isto é, em quais anos os parlamentares federais mais encaminharam recursos para essas instituições.

A análise quantitativa das emendas recebidas ao longo do tempo pode demonstrar o grau de inclinação que cada legislador federal dispõe para incluir as IES em suas agendas de orçamento impositivo, num cenário de inúmeros atores e entidades que podem potencialmente ser beneficiados.

Por isso, mais do que entender os números individualizados de cada universidade, há a necessidade de compará-los em perspectiva. O Gráfico 1 parte dessa necessidade, permitindo visualizar a evolução de cada IES ao longo do tempo na variável de quantidade de emendas executadas.

Gráfico 1

Quantidade de emendas individuais executadas por universidade entre 2016-2023



Fonte: Produzido pelos autores (2024) a partir de dados coletados no SIGA Brasil.

Inicialmente, no que se refere à UFRA, percebe-se um pico isolado de emendas executadas em 2020, seguido por uma queda no ano seguinte e que persistiu até 2023, quando apenas dois repasses foram executados.

Em atenção à região Nordeste, observa-se que a UFRPE vivenciou o nascimento do orçamento impositivo sem um número relevante de emendas individuais recebidas, inclusive não as contabilizando em 2017 e 2018. Apesar de um aumento não expressivo em 2020, nos dois anos seguintes, verifica-se uma nova queda.

A UFERSA, por outro lado, experimentou números positivos nos primeiros anos de implementação das emendas individuais, atingindo o seu maior número na série histórica em 2018. Contudo, a partir de 2020, o número tem caído ano a ano.

Denota-se que o baixo número de emendas a partir de 2021 da UFERSA é compartilhado entre a UFRA. Uma hipótese pode estar relacionada à pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19), em que possivelmente os parlamentares federais focaram seus recursos na pauta da saúde pública, a despeito das universidades federais rurais de seus Estados.

Na região Sudeste, semelhante às demais IES, a UFRRJ apresentou uma baixa não consistente a partir de 2020, com aumento rápido entre 2022 e 2023, de acordo com o Gráfico 1. Além disso, entre 2017 e 2018 houve aumento de 200% das emendas individuais recebidas e executadas, sugerindo um grau acentuado de interesse dos parlamentares por essa instituição.

Por fim, o ano com o maior número de emendas executadas foi 2018, novamente por conta da UFRRJ, embora a UFRPE não tenha registrado nenhuma emenda recebida. Em segundo lugar, tem-se o ano de 2020, quando a UFRA registrou o maior número e elevou o

montante geral. Assim, as quatro universidades federais rurais receberam, entre 2016 e 2023, o número total de 140 emendas individuais.

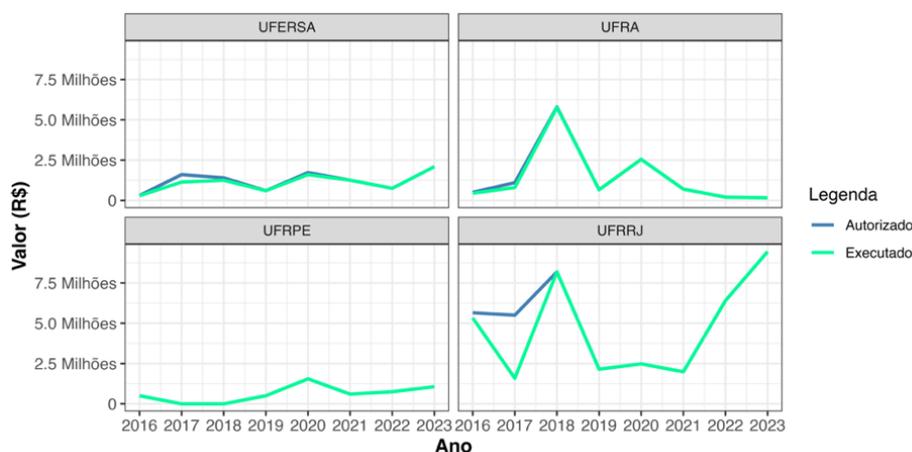
4.2 VALOR AUTORIZADO VS VALOR EXECUTADO

O segundo indicador comparativo diz respeito ao valor autorizado para a despesa das emendas individuais e ao valor efetivamente executado. A autorização, nesse contexto, refere-se à possibilidade de a despesa ser realizada, caso não existam impedimentos de ordem técnica. Significa, portanto, autorização do Poder Executivo para a consecução do gasto. Já a execução está relacionada à utilização efetiva dos créditos consignados na fase de autorização, envolvendo o empenho, a liquidação e o pagamento. Nos termos utilizados pelo SIGA Brasil, a execução é a última fase do ciclo da emenda parlamentar.

Diante disso, procedeu-se à análise comparativa dos valores das emendas individuais autorizadas e efetivamente executadas nas universidades federais rurais. O Gráfico 2 sintetiza os achados.

Gráfico 2

Evolução do valor de emendas individuais autorizados e executados por ano em cada universidade



Fonte: Produzido pelos autores (2024) a partir de dados coletados no SIGA Brasil.

Preliminarmente, percebe-se bom planejamento e uso das emendas individuais destinadas à UFRA, pois, em 2016 e a partir de 2018, o valor autorizado é igual ao valor executado. O único ano que foge à regra é 2017, quando a execução foi menor do que o inicialmente autorizado.

Na UFRPE, observa-se, uma precisa execução de todos os valores repassados e autorizados, considerando a ocorrência de sobreposição das linhas. Como já demonstrado anteriormente, não houve repasse de emendas nos anos de 2017 e 2018.

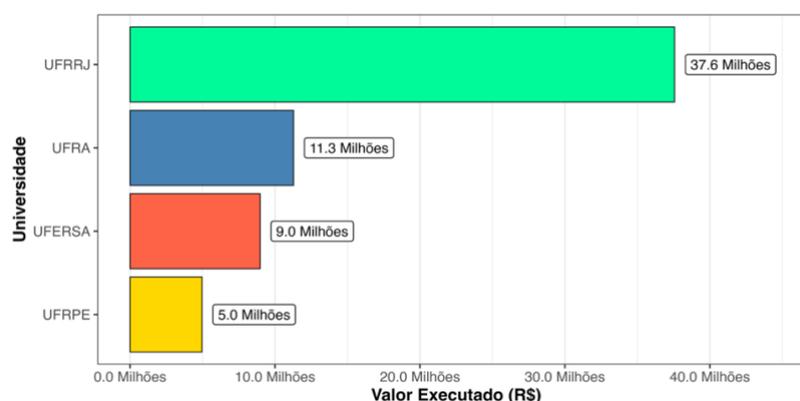
A UFRRJ possui importantes dissonâncias entre o valor autorizado e o executado nos dois anos iniciais da análise. Em 2017, autorizou-se R\$5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), mas apenas R\$1.592.318,00 (um milhão, quinhentos e noventa e dois mil, trezentos e dezoito reais) foram executados. Nos anos seguintes, os gastos autorizados e executados estiveram em perfeita sincronia.

Em outra perspectiva, a UFERSA é a IES rural com a maior inconsistência entre os valores autorizados e executados em cada, uma vez que há persistência desse fator em 2017, 2018, 2020 e 2021, de acordo com o Gráfico 2.

Novamente, faz-se necessário observar em perspectiva o recebimento e a execução das quatro universidades federais rurais em análise. Justifica-se a utilização, aqui, apenas do valor da execução tendo em vista que nessa modalidade o crédito foi efetivamente utilizado pela IES. A UFRRJ executou o maior montante na série histórica analisada, um valor quase oito vezes mais elevado que a última instituição com menos recursos executados, a UFRPE, assim demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3

Montante de emendas individuais executadas entre 2016-2023 por universidade



Fonte: Produzido pelos autores (2024) a partir de dados coletados no SIGA Brasil.

A UFRA se localiza em segundo lugar como a universidade federal rural que mais executou recursos de emendas parlamentares no período de interesse da pesquisa, seguida pela UFERSA com R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) executados.

4.3 OS PARLAMENTARES FEDERAIS

O terceiro indicador comparativo diz respeito à inclusão dos parlamentares federais, tanto de deputados federais como senadores. Essa forma de análise se justifica pela equidade de recursos que cada um deles possui ao longo das legislaturas, conforme a Constituição Federal estabeleceu. Portanto, um deputado federal ou um senador de Pernambuco possui, a cada ano, o mesmo montante de emendas que um deputado ou uma senadora fluminense. Dessa forma, é possível considerá-los iguais nesse aspecto, o que possibilitou analisar a relação

entre parlamentar e o montante de emendas individuais executadas em cada universidade federal rural associada ao seu respectivo Estado.

Outro adendo diz respeito que foi analisado comparativamente os dez maiores montantes de emendas individuais recebidas ao longo do período de interesse nas quatro universidades federais rurais em conjunto, o que resultou no Gráfico 4.

Gráfico 4

Dez maiores montantes executados por parlamentar e respectiva universidade federal rural associada entre 2016-2023



Fonte: Produzido pelos autores (2024) a partir de dados coletados no SIGA Brasil.

A partir disso, percebe-se que a UFRA lidera por conta do montante executado pela deputada federal Jozi Araújo. Ocupando sete entre as dez posições, os deputados federais fluminenses garantiram que a UFRRJ fosse a IES com mais repasses no período, com Marcelo Freixo em segundo lugar. A UFERSA ocupa respectivamente a quinta e última posição, com a senadora Fátima Bezerra e o deputado federal Beto Rosado.

Considerando que o número de senadores é igual em todos os Estados, buscou-se o número de deputados federais para verificar se há relação entre a quantidade de deputados federais por Estado e o montante de emendas impositivas destinadas às universidades federais rurais de cada Estado entre 2016 e 2023. O Rio de Janeiro elege o maior número de deputados federais a cada quatro anos (46), enquanto o Rio Grande do Norte elege o menor número (8). Em segundo e terceiro lugar tem-se Pernambuco (25) e Pará (17). Além de analisar o número de deputados federais, os montantes das emendas individuais de cada universidade federal rural foram calculados, conforme já demonstrado no Gráfico 1.

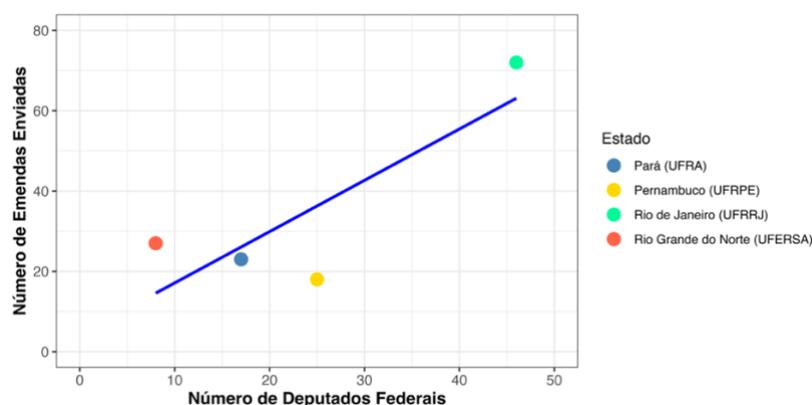
Para testar a associação entre o número de deputados federais por Estado e o número de emendas impositivas destinadas às universidades federais rurais entre 2016 e 2023, foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson no *software RStudio*. O teste é uma medida estatística que avalia o nível e a direção da relação linear entre duas variáveis contínuas, variando entre -1 e 1¹⁰⁹.

¹⁰⁹ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. *Correlação de Pearson: um guia descomplicado*. 1. ed. Recife: Editora do Autor, 2024.

Os resultados do teste indicaram um coeficiente de correlação de Pearson de $r = 0.831$, indicando uma correlação positiva forte entre o número de deputados federais e o número de emendas parlamentares. No entanto, o valor p (p -value) obtido foi de 0.169, o que não permite rejeitar a hipótese nula de ausência de correlação ao nível de significância de 5%. O intervalo de confiança de 95% para o coeficiente de correlação foi de -0.646 a 0.996, sugerindo uma grande incerteza devido ao pequeno tamanho da amostra (apenas quatro universidades federais rurais e quatro Estados), conforme o Gráfico 5.

Gráfico 5

Correlação entre o número de deputados federais e o número de emendas enviadas às IES rurais entre 2016-2023



Fonte: Produzido pelos autores (2024) via *software RStudio*.

Por conta disso, embora a magnitude do coeficiente de correlação sugira uma associação forte, a análise estatística não confirmou uma correlação significativa devido ao elevado valor p (p -value) e ao amplo intervalo de confiança. Isso sugere que as variáveis analisadas são, em alguma medida, independentes, ou seja, a distribuição de emendas impositivas não está associada de forma tão significativa ao número de deputados federais por Estado durante o período analisado e nas universidades de interesse. Esse resultado contradiz, portanto, a hipótese do senso comum de que uma base maior de deputados poderia garantir mais recursos para as universidades federais.

Isso é percebido a partir da análise entre o número de parlamentares do Rio Grande do Norte e os de Pernambuco, considerando que a UFERSA recebeu mais repasses por emendas mesmo possuindo uma base de apenas oito deputados federais, enquanto a UFRPE recebeu R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), conforme o Gráfico 3, mesmo possuindo em sua base territorial vinte e cinco legisladores, três vezes mais que na primeira IES.

O Gráfico 4 reforça os resultados do coeficiente de correlação de Pearson conduzido anteriormente, pela ausência da UFRPE entre os dez parlamentares e universidades com maiores montantes, mesmo possuindo vinte e cinco deputados federais.

4.4 EMENDAS INDIVIDUAIS E AÇÕES NAS UNIVERSIDADES

O quarto indicador comparativo diz respeito ao papel das emendas individuais nas universidades, ou seja, para o que foram propostas no ambiente universitário. Pelo grande número de emendas analisadas, optou-se por simplificar os números em percentuais, nas categorias de ações observadas no SIGA Brasil no período de 2016 a 2023.

As ações observadas foram categorizadas em quatro paradigmas. O primeiro se refere ao fomento às ações de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão, que inclui despesas como concessão de bolsas para programas e projetos de pesquisa, implementações de ações educativas e incentivo à participação de congressos e seminários científicos¹¹⁰.

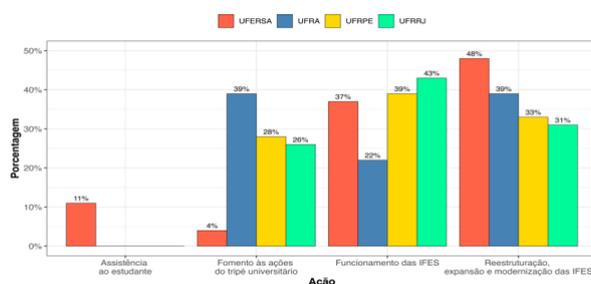
O segundo se refere ao funcionamento das universidades federais, em que é possível o financiamento para aquisição de equipamentos, mobiliários, material permanente, pagamento de serviços terceiros e aquisição de acervo bibliográfico científicos¹¹¹. Já o terceiro paradigma se relaciona à expansão, reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior, em que foco é ampliação da Rede Federal de Ensino Superior por meio da construção de novos laboratórios, blocos de sala de aula, unidades acadêmicas etc.¹¹².

Por fim, o quarto paradigma de ação se refere à assistência aos estudantes das universidades federais, no qual as emendas individuais podem financiar programas como o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e despesas em moradia, alimentação e suporte à inclusão digital¹¹³.

Esses quatro paradigmas de ação foram separados por cada universidade federal rural no período de interesse, resultando no Gráfico 6. A partir dele, é possível perceber que apenas a UFRSA recebeu emendas para ação de assistência ao estudante, o que equivaleu em seu contexto a 11% da quantidade recebida. A UFRSA também foi a IES que menos recebeu verbas para o fomento às ações do tripé universitário da graduação e pós-graduação, totalizando apenas 4%.

Gráfico 6

Percentual por tipo de ação das emendas individuais em cada universidade federal rural entre 2016-2023



Fonte: Produzido pelos autores (2024) via *software RStudio*.

¹¹⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2024*. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2024.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

Verifica-se que o foco dos parlamentares está direcionado para ações de reestruturação, expansão e modernização das IFES, o que correspondeu a 48% de emendas na UFERSA e 39% na UFRA apenas para esta ação. Em segundo lugar, verbas direcionadas ao funcionamento das IFES, em que a UFRRJ recebeu o volume mais expressivo, concentrado em 43% dentro de sua realidade. Merece atenção que assistência aos estudantes é a ação menos contemplada pelos parlamentares quando do envio de emendas para universidades federais rurais, e, quando elas existem, são reduzidas ao Nordeste e em apenas uma universidade.

Com isso, a partir da divisão temática efetuada, foi possível identificar que nas universidades federais rurais, a distribuição de recursos do orçamento impositivo possui algumas características específicas, a começar por uma tendência alocativa de emendas individuais para áreas ligadas ao espaço físico ou estrutural das próprias universidades, ligados à modernização e funcionamento. Isso pode indicar que a maior dificuldade dessas instituições ocorre em tais setores, justificando a atuação dos parlamentares a despeito de outras necessidades também observadas, como financiamento do tripé acadêmico e apoio à permanência dos discentes.

■ CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou investigar como os deputados federais e senadores distribuíram seus recursos de emendas parlamentares individuais para quatro universidades federais rurais entre 2016 e 2023. A partir de quatro indicadores comparativos, foi possível obter resultados atinentes à quantidade de emendas individuais, valor autorizado e executado em cada ano, aos parlamentares federais envolvidos no beneficiamento das IES e sobre quais ações foram contempladas em cada instituição.

Os dados demonstram que a UFRRJ, com a maior bancada de deputados federais, foi a universidade federal rural que mais recebeu e executou emendas ao longo do período investigado, embora o coeficiente de correlação de Pearson tenha sugerido que a distribuição dos valores das emendas impositivas não está tão associada ao número de deputados federais por Estado. Esse argumento justifica o fato de a UFRPE ter recebido o menor número de emendas, mesmo possuindo a segunda maior bancada entre todas as IES analisadas.

Entre os dez parlamentares que mais executaram emendas nessas IES, tem-se a deputada federal Jozi Araújo, com um montante de mais de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) enviados à UFRA. Percebeu-se, ainda, que a UFERSA foi a única que recebeu emendas para a ação de assistência ao estudante, ao passo que a ação mais beneficiada de maneira geral foi a de reestruturação, expansão e modernização das universidades.

Por outro lado, as limitações encontradas estão relacionadas à dificuldade de estabelecer correlações ou causalidades mais específicas e precisas, devido ao número reduzido de universidades federais rurais existentes. Isso se deve, na maioria, ao baixo volume de emendas recebidas. No período analisado, essas universidades receberam apenas 140 emendas individuais, um número insuficiente para proporcionar uma análise estatisticamente mais relevante, o que foi confirmado pelos resultados do teste estatístico conduzido no *software RStudio*.

Apesar dessas limitações, a pesquisa contribui para as reflexões no campo de estudos do orçamento impositivo e sua relação com a distribuição de emendas individuais a áreas importantes, como é o caso da educação superior. A partir dos resultados, é possível avançar em outras agendas que identifiquem tendências na associação entre parlamentares, emendas impositivas e outras universidades federais, inclusive com lentes voltadas para as dificuldades de captação desses recursos em um contexto de crescente limitação do investimento público.

É possível, ainda, em estudos futuros, comparar a relação da distribuição de recursos entre IES rurais e não rurais do mesmo Estado, a fim de verificar se há subfinanciamento, a exemplo de UFERSA e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), UFRPE e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), UFRA e Universidade Federal do Pará (UFPA) ou UFRRJ e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Simone Coêlho. *Análise das restrições orçamentárias decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 nos gastos com educação*. 2019. Tese - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

ARAÚJO, Adailson Pinho de; OLIVEIRA, Lizziane Sousa Queiroz Franco de. Orçamento impositivo municipal: análise de sua adoção pelo município de Mossoró/RN. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 870–898, 2024.

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*, Brasília, n. 25, p. 47–86, 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e0004, 2019.

BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 28, n. 12, p. 2267–2279, 2012.

BASTOS, Helena Assaf. SIGA Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, transparência e controle social do gasto público. *Senatus*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 87–91, 2009.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3–16, 2015.

BENTO, Edercio Marques. *Análise quantitativa das emendas parlamentares: estudo de caso dos beneficiários do orçamento impositivo registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV*. 2017. Monografia - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.



BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fé, v. 7, n. 1, p. 83–112, 2020.

BONFIM, Raul Wesley Leal; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Quem controla o orçamento? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 139–156, 2019.

BORGES, Wilson José. *Orçamento impositivo: considerações trazidas pela alteração no modelo orçamentário brasileiro a partir da Emenda Constitucional no 86, de 17 de março de 2015*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2024*. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2024.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Nova Iorque: Harvard University Press, 1987.

CAPELLINI, Gustavo de Almeida. *Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro*. 2018. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 73–90, 2015.

CASTRO, Barbara Mendes de. *Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais: uma análise das implicações da adoção da Emenda Constitucional no 96/2018 pelo Estado de Minas Gerais*. 2021. Dissertação - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

CATE, Lidia Ten. Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019). *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 792–826, 2023.

CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? *SciELO Preprints*, [S. l.], 2024.

DAMASCENO, Stephany Cecília Rocha. Seguridade Social, Ajuste Fiscal e a dinâmica das Emendas Parlamentares na democracia capitalista: um retrato do Distrito Federal. *Intellèctus*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 115–137, 2023.

DINIZ, Vítor de Almeida. *PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?* 2016. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. *Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?* 2022. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FERNANDES, Gisele Souza da Silva; OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de. Alocação de recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares: o caso da Universidade Federal Fluminense. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 26–50, 2023.

- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. *Correlação de Pearson: um guia descomplicado*. 1. ed. Recife: Editora do Autor, 2024.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 39, p. 61–72, 2010.
- GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: o viés político na alocação de recursos das emendas individuais. *Revista de Ciências Contábeis*, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 81–99, 2020.
- KROTH, Darlan Christiano; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 53, p. 327–355, 2019.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5–16, 2003.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 382–398, 2016.
- MEDINA, Silvana Aparecida *et al.* Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98–125, 2023.
- MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira de. *A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. 2012. Monografia - Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.
- MELO, Carlos Ranulfo. Democracia, direita e “Lula 3”: a eleição de 2022 e seus desdobramentos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. e024002, 2024.
- MENDES, Barbara Castro de. *Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela União*. 2015. Monografia - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.
- MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 7, n. 4, p. 178–186, 2015.
- OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183–212, 2017.

OLIVEIRA, Dayane Rossy Pereira de. *Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC no 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível)*. 2019. Dissertação - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a Lei 4.320/64 e a permanência do projeto político institucional militar na Constituição de 1988*. 2019. Tese - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

OLIVEIRA, Viviane Amorim de. *Emenda Constitucional 95 e seu impacto sobre o Orçamento da UnB*. 2019. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 6 abr. 2024.

REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. 2014. Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

REGLY, Tainá; SOUZA, Rosali Fernandez. Aspectos visuais e informacionais dos Dados Governamentais Abertos disponibilizados pelo SIGA Brasil. *Revista Científica da UEM: Série Letras e Ciências Sociais*, Maringá, v. 4, n. 1, p. 1–1, 2024.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOS, Brena; REIS, Ulisses. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020-2022). *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 8, n. 15, p. 189–209, 2024.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Massimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UnB/ENAP, 1997. v. 1.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 339–396, 2020.

SANTOS, Sérgio Ricardo Silva dos. *Orçamento impositivo: o que mudou?* 2019. Trabalho de Conclusão de Curso - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

SILVA, Adeildo Telles da; GUIMARÃES, André Rodrigues. Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. *Cadernos de Pós-graduação*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 106–117, 2022.

SILVA, Argemiro César do Vale Verde de Lima e. *Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de 2015 a 2021*. 2023. Dissertação - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C. *et al.* A Política Fiscal e o teto dos gastos públicos. *Carta de Conjuntura*, Brasília, n. 44, 1–16, 2019.

SOUZA, Fernando Sanchez de. *Representatividade vs. gastos públicos: um estudo das emendas parlamentares individuais ao orçamento*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Presbiteriana Mackenzie, Higienópolis, 2018.

SOUZA, Mateus Versieux de. *Emendas parlamentares como fonte adicional de recursos educacionais: uma análise da sua representatividade em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, em estados nordestinos, de 2007 a 2017*. 2022. Tese - Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2022.

TAVARES, Raquel Pereira. *Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC*. 2016. Monografia - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2016.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817–853, 2014.

VESELY, Thiago Andriago. *Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro*. 2012. Monografia de Especialização - Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.