

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

EMENDAS PARLAMENTARES NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: GOVERNANÇA OU DESGOVERNANÇA NO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS?

Vilma Pereira Cavalcanti, Dany Flavio Tonelli, Eduardo Ferreira da Silva Caetano

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.8222>

Submetido em: 2024-03-10

Postado em: 2024-03-18 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ARTIGO

EMENDAS PARLAMENTARES NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: GOVERNANÇA OU DESGOVERNANÇA NO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS?**VILMA PEREIRA CAVALCANTI¹**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1375-3795>vilmapc19@gmail.com**DANY FLAVIO TONELLI²**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4307-6430>danytonelli@ufla.br**EDUARDO FERREIRA DA SILVA CAETANO³**ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2223-4249>eduardofscaetano@gmail.com

¹ Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras, Minas Gerais (MG), Brasil.

² Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras, Minas Gerais (MG), Brasil.

³ Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

RESUMO: O artigo analisa emendas parlamentares, decisões políticas de deputados e senadores, como fonte de recursos financeiros para as universidades públicas federais nas cinco regiões do Brasil. Este estudo se concentra em mostrar o que o detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas das universidades federais revelam sobre o direcionamento desses recursos para essas instituições em todo o território nacional. A abordagem adotada foi a qualitativa para analisar a governança das emendas parlamentares individuais. Os resultados apontam para a essencialidade de uma boa governança por parte do Ministério da Educação para assegurar a eficiência na utilização desses recursos direcionados pelos parlamentares. Além disso, destaca-se que as universidades federais da Região Sudeste foram as mais beneficiadas com essas verbas impositivas. Esta pesquisa desvela percepções e compreensões valiosas sobre a governança do Ministério da Educação, apresenta dados de representatividade e mostra detalhadamente a distribuição dos recursos provenientes de emendas individuais impositivas às universidades federais brasileiras.

Palavras-chave: Orçamento federal, governança, orçamento impositivo, eficiência, universidades federais.

PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN THE MINISTRY OF EDUCATION: GOVERNANCE OR DISGOVERNANCE IN THE FINANCING OF FEDERAL UNIVERSITIES?

ABSTRACT: The article analyzes parliamentary amendments, political decisions by deputies and senators, as a source of financial resources for federal public universities in the five regions of Brazil. This study focuses on showing what the details of committed, settled and paid expenses of federal universities reveal about the direction of these resources to these institutions throughout the national territory. The approach adopted was the qualitative to analyze the governance of individual parliamentary amendments. The results point to the essentiality of good governance on the part of the Ministry of Education to ensure efficiency in the use of these resources indicated by deputies and senators. Furthermore, it is noteworthy that federal universities in the Southeast Region were the most benefited from these parliamentary amendment resources. This research reveals valuable and understandings about

the governance of the Ministry of Education, presents representativeness data and shows in detail the distribution of resources arising from individual parliamentary amendments on Brazilian federal universities.

Keywords: Federal budget, governance, tax budget, efficiency, federal universities.

ENMIENDAS PARLAMENTARIAS EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN: ¿GOBERNANZA O DESGOBERNANZA EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES FEDERALES?

RESUMEN: Este artículo profundiza en el análisis de las enmiendas parlamentarias, estos en el sentido las decisiones políticas de diputados y senadores, como una fuente de recursos financieros para las universidades públicas federales en las diversas regiones de Brasil. Este estudio se centra en la objetivo de evidenciar cómo se han dirigido estos fondos hacia las instituciones educativas en todo el país, centrándose en los detalles de los gastos comprometidos, liquidados y pagados por las universidades brasileñas. Es un estudio cualitativo, se examina la gobernanza relacionada con cada enmienda parlamentaria individual, concluyendo que el Ministerio de Educación de Brasil debe asegurar una gobernanza sólida para garantizar la eficiencia en la asignación de estos recursos gestionados por los legisladores. De ese modo, se destaca que las universidades federales en la Región Sudeste del estado brasileño han sido los más beneficiados por los fondos de las enmiendas parlamentarias. Este estudio resalta la calidad de la gobernanza en el Ministerio de Educación, proporciona datos representativos y detalla la distribución de los recursos provenientes de las enmiendas parlamentarias en las universidades federales de las regiones brasileñas.

Palabras clave: Presupuesto federal, gobernanza, presupuesto fiscal, eficiencia, universidades federales.

INTRODUÇÃO

Emenda parlamentar, instrumento para indicação de recursos na elaboração do orçamento anual, viabiliza repasse financeiros federais propostos por deputados e senadores mediante proposições legislativas para serem aplicados em instituições públicas que atendam demandas específicas da sociedade (BRASIL, 1988; SODRÉ; ALVES, 2010; ALMEIDA, 2021). O Ministério da Educação (MEC) tem buscado catalisar recursos das emendas parlamentares para financiar a universalização do acesso à educação (BRASIL, 2022; 2023).

A universidade é a responsável pela modalidade da educação superior e exerce a missão de oferecer à sociedade educação, pesquisa e extensão (BELYAEVA; SCAGNELLI; THOMAS; CISI, 2018). Para cumprir essa missão, as universidades necessitam de financiamento, e as emendas parlamentares têm sido uma forma de captar recursos financeiros (ERNSTE, 2007). A destinação dos recursos das emendas individuais depende da decisão política dos parlamentares, que priorizam determinadas localidades geográficas, instituições ou cidades de sua preferência eleitoral (LANCASTER, 1986; LAZARUS, 2010).

Estudo anterior contribuiu para mostrar que há eficiência alocativa na distribuição de recursos financeiros das emendas parlamentares (ALMEIDA, 2021). Esta pesquisa visa preencher parte da lacuna de como o detalhamento das despesas¹ empenhadas², liquidadas³ e pagas⁴ das Universidades Públicas Federais, considerando o referenciamento geográfico do gasto, revela sobre as distribuições, o direcionamento e a execução desses recursos indicados pelos parlamentares para essas instituições federais espalhadas nas cinco regiões brasileiras.

O objetivo desta pesquisa é analisar como os deputados e senadores distribuíram os recursos financeiros das emendas parlamentares individuais nas universidades federais localizadas nas cinco regiões do país. A questão central é: como os recursos das emendas parlamentares individuais impactaram o orçamento das universidades federais? Tal esforço pode ser útil para prover subsídios para discussão sobre a distribuição desses recursos financeiros impositivos, como financiamento complementar, para essas instituições exercerem sua missão de ensino, pesquisa e extensão.

O presente estudo visa contribuir em três aspectos relevantes. Primeiro, mostrar a dimensão do montante financeiro das emendas parlamentares individuais no orçamento total das universidades federais; segundo, verificar a representatividade dos recursos das emendas parlamentares das universidades federais no âmbito das regiões brasileiras; terceiro, demonstrar a governança do Ministério da Educação sobre os recursos das emendas parlamentares individuais.

A abordagem da pesquisa documental, com viés exploratório e qualitativo, busca compreender o impacto e investigar a distribuição dos recursos provenientes de emendas individuais no orçamento das universidades federais. Pois essa análise qualitativa aprecia o método indutivo e a análise dos dados relacionados ao núcleo do problema de pesquisa (DE JESUS SOARES, 2019).

Além da introdução, este artigo tem como organização a seguinte estrutura: o subtítulo 2 aborda os aspectos metodológicos para compreender a distribuição dos recursos das emendas parlamentares nas universidades federais. O subtítulo 3 apresenta emendas parlamentares como fonte de recursos para as universidades públicas federais. O subtítulo 4 mostra a governança realizada pelo MEC para gerir as emendas parlamentares direcionadas às universidades federais. O subtítulo 5 exhibe os resultados deste estudo sobre a execução das despesas orçamentárias e financeiras das emendas parlamentares indicadas para as universidades federais nas cinco regiões brasileiras, entre os anos 2016 e 2022. Por fim, as considerações finais oferecem algumas reflexões para futuras investigações sobre emendas parlamentares e sua alocação nos estados, municípios, Distrito Federal e outras instituições.

¹ A execução da despesa orçamentária pública decorre em três estágios, previstos na Lei nº 4.320/1964, que são: empenho, liquidação e pagamento (GIACOMONI, 2012).

² Empenhado, que corresponde ao primeiro estágio, seria o ato oriundo de autoridade competente, que gera para o Estado a obrigação de pagamento “pendente ou não de implemento de condição” (GIACOMONI, 2012). Compreende a reserva de dotação orçamentária para uma finalidade específica.

³ Liquidado, que corresponde ao segundo estágio, sucede após o empenho, seria a averiguação do direito adquirido pelo credor, tendo como suporte “os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (GIACOMONI, 2012).

⁴ Pago, que corresponde ao terceiro estágio, acontece após a liquidação, que seria o repasse do recurso financeiro ao credor do Estado, suprimindo, portanto, o débito ou obrigação (GIACOMONI, 2012).

MÉTODOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa documental, com abordagem exploratória qualitativa, foi escolhida para investigar o impacto dos recursos das emendas parlamentares individuais no orçamento das universidades públicas federais (RYAN; SCAPENS; THEOBALD, 2002). Essa escolha metodológica permitiu integrar aspectos analíticos, interpretativos e qualitativos dos dados orçamentários executados de emendas parlamentares por essas instituições. Além disso, a abordagem qualitativa permite compreender a complexidade das informações, captar diferentes realidades e auxiliar na compreensão para um entendimento de como chegará ao desfecho da pesquisa (DE ANDRÉ, 1983).

Para que o método fosse eficientemente executável (MINAYO, 1992 e SANCHES, 1993), pois, a possibilidade de reprodução é relevante no atingimento da autenticidade da pesquisa (RAMOS, 2013), este estudo adotou inicialmente a análise documental, já que representa um método exploratório comumente empregado para simplificar a obtenção de dados qualitativos (ANA; LEMOS, 2018). Essa abordagem permitiu a coleta de dados e informações disponibilizados por meio dos sistemas estruturantes do governo federal como o sítio do Siga Brasil⁵ e Portal da Transparência⁶. Esses sistemas disponibilizam dados sobre a execução orçamentária das universidades federais e possibilitam o acompanhamento por meio da interpretação dos dados relativos à execução de cada unidade estudada.

Além da pesquisa qualitativa, o presente estudo adotou a natureza exploratória, considerando o lapso temporal, visto que buscou o levantamento de dados num conjunto documental retirado dos sistemas oficiais que demonstrou a dimensão do montante financeiro e a representatividade desses recursos para as universidades federais localizadas nas cinco regiões brasileiras, com o objetivo de investigar as informações que unem o escopo desta pesquisa (GIL, 2002).

Os dados examinados nesta pesquisa estão acessíveis a qualquer cidadão, de forma pública, no sistema Siga Brasil, no site <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Esses dados, provenientes de diversas fontes de informação, podem também ser extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Tesouro Gerencial⁷ da Secretaria do Tesouro Nacional (TG/STN). Esses sistemas contribuíram para coletar variáveis sobre os montantes orçamentários e financeiros entre 2016 e 2022, com o objetivo de compreender os resultados alcançados neste artigo.

Quanto aos procedimentos metodológicos, optou-se pelas emendas parlamentares individuais, por terem caráter de execução impositiva e por serem reguladas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A coleta de dados foi por meio de extração de relatórios, os quais viabilizaram a leitura

⁵ SIGA BRASIL: sistema de informações sobre orçamento federal, mantido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo Siga Brasil Relatórios (BRASIL, 2023).

⁶ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL: lançado em 2004 pela CGU, é um recurso online de acesso livre para o controle social, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre a utilização do dinheiro público e assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Os dados divulgados provêm de diversas fontes, incluindo sistemas estruturadores do Governo Federal, como o SIAFI e o SIAPE, além das bases de benefícios sociais, faturas de Cartão de Pagamentos do Governo e informações sobre imóveis funcionais, entre outras (BRASIL, 2023).

⁷ Tesouro Gerencial (TG): “sistema de geração de relatórios gerenciais com base em informações do SIAFI Operacional” (BRASIL, 2019).

crítica, a compreensão do ciclo de despesa orçamentária e a verificação do impacto financeiro nas universidades federais. Foram utilizados os seguintes campos para obtenção das informações: ano; região; órgão; UO; funcional; PO; esfera; GND, modalidade de Aplicação; fonte; resultado primário; dotação inicial⁸; empenhado; liquidado e pago. Além disso, foi inserido o filtro apenas do resultado primário de código seis, pois esse identifica o orçamento impositivo e distingue do orçamento que não é formado pelas emendas parlamentares. A unidade federativa foi incluída nos dados para obter a análise regionalizada e corroborar na resposta central desta pesquisa.

Esses relatórios foram analisados com o auxílio de ferramentas como gráficos e planilhas eletrônicas de pacotes básicos da Microsoft para cruzamento e comparações dos dados. Já o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi utilizado para correção monetária dos valores extraídos nos relatórios.

Preferiu-se o período entre 2016 e 2022 para obter as informações, devido à institucionalização da Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC 86/2015), que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (SANTOS; GASPARINI, 2020) e permitiu acompanhar os efeitos dessa mudança apenas no ano subsequente à sua implementação. Período em que ocorreu o *impeachment*⁹ da Presidente Dilma Rousseff (RIZZOTTO *et al.*, 2017), aumentando os acordos entre a presidência da república e o congresso nacional (LIMONGI, 2017) para liberação dos recursos do orçamento impositivo. O ano de 2022 representa o limite temporal dos dados disponíveis sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares até a realização deste trabalho. Quanto a verificação da governança, o recorte temporal serviu para demonstrar como ocorreu o acompanhamento pelo Ministério da Educação.

EMENDAS PARLAMENTARES COMO FONTE DE RECURSOS PARAS AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

A emenda parlamentar, conhecida como orçamento impositivo, é o instrumento constitucional que autoriza os representantes do povo e dos Estados no Congresso Nacional a apresentarem o percentual entrono de 2% do orçamento global no projeto da Lei Orçamentária Anual, para atender demandas específicas de suas bases eleitorais (BRASIL, 1988; 2019; 2021; REZENDE; CUNHA, 2003). As emendas parlamentares podem ser classificadas em individual, de bancada, de comissão ou relatoria. Os recursos orçamentários em capital direcionados por essas emendas “representam 10% do orçamento” de suas beneficiárias (BAPTISTA *et al.*, 2012, p. 2.268).

Essas emendas parlamentares se submetem às normas rígidas e restritas fixadas pela CF/88, Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, Lei Complementar (LC 101/2000), Lei nº 4.320/1964 e a regulação da Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, bem como as normas anuais, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Portaria Interministerial do Ministério da Economia em conjunto com a Secretaria de Governo da Presidência da República.

⁸ Dotação inicial: montante do orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada instituição pública (GIACOMONI, 2012).

⁹ Segundo Ferreira (1986), *impeachment* significa que “no regime presidencialista, ato pelo qual se destitui, mediante deliberação do legislativo, o ocupante de cargo governamental que pratica crime de responsabilidade; impedimento” (FERREIRA, 1986, p. 745).

As emendas parlamentares, sejam individuais ou coletivas, visam propiciar aos deputados e senadores alocarem recursos na LOA, organizado pelo Poder Executivo, sobre os recursos públicos que serão gastos no ano seguinte pelas regiões, instituições ou projetos na área da saúde, educação, cultura, entre outras, com foco a atender as demandas de seus eleitores garantido, assim, a manutenção de sua base eleitoral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; MELLO, 2012).

Nesse sentido, Raile, Pereira e Power (2011) defendem que as emendas individuais seriam uma evidência de *pork barrel*, termo internacional, com o sentido de que deputados e senadores realizam políticas distributivas visando beneficiar seus eleitores e garantir apoio político aos seus mandatos. Desse modo, as emendas parlamentares, forma de *pork barrel*, além de atender demandas dos eleitores permite a governabilidade de um país (GOLDEN; PICCI, 2008; PEREIRA; ORELLANA, 2009; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Ainda para Baptista *et al.*, (2012), as emendas parlamentares teriam o papel de assegurarem:

A "sobrevivência política" da maioria dos congressistas e também atuam como "moeda de troca" do Executivo Federal na relação entre os Poderes (Executivo e Legislativo) e entre as instâncias governamentais (nacional e subnacionais) à medida que são liberadas na garantia de votos favoráveis a projetos apresentados pela União. (BAPTISTA *et al.*, 2012, p. 2.268).

Isso ocorre porque, apesar da EC 86/2015 ter fixado no art. 166, § 11 da CF/88, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, o Poder Executivo tem a “discricionariedade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado” (MENDES, 2015, p. 31).

O Congresso Nacional autoriza aplicação dos recursos, enquanto o Executivo que implementa não tem o dever de justificar aos parlamentares a não execução do orçamento oriundos das emendas parlamentares. Isso dota o Poder Executivo de avaliar e escolher de maneira discricionária como e quais emendas executar ou “de não agir, de manter-se inerte frente à decisão de gastos” (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 342).

Há um embate doutrinário sobre a obrigação de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares por parte do Poder Executivo, os que advogam pelo imperativo do cumprimento e defendem que tal ação propiciaria previsibilidade garantiria segurança jurídica, fortaleceria e aperfeiçoaria a boa governança pública, viabilizaria a transparência e, por fim, potencializaria *accountability*¹⁰ (MENEZES; PEDERIVA, 2015).

A corrente contrária a imperatividade da execução das emendas parlamentares adota as seguintes justificativas: primeiro, acredita que limita o papel do Poder Executivo a mero papel de elaboração e executor do orçamento; segundo, pode impossibilitar ajustes fiscais e terceiro, que “não há razões para impor obrigatoriedade de gasto quando a fonte de recurso para financiá-lo é incerta” (GONTIJO, 2010, p. 68).

O art. 116, § 11 da CF/88 não apenas tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, mas também quantificou os valores dessa medida, ao percentual de 1,2%

¹⁰ *Accountability* no sentido institucional de ficar preocupado com a *accountability* política, que tem como premissa básica a responsividade e a responsabilidade dos funcionários públicos. Também como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo e deve estar sujeito à responsabilização por suas ações conceito relacionado à punição (CAMPOS, 1990).

(um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida¹¹ realizada no exercício anterior, descontadas as contribuições previdenciárias, PIS e Pasep, sendo metade desse valor destinada à saúde. Já o art. 116, § 13 da CF/88 estabeleceu que, em caso de impedimento¹² de ordem técnica, as emendas parlamentares não teriam execução obrigatória. Segundo Padilha *et al.* (2019), esses regramentos foram inseridos na CF/88 por meio da EC 86/2015.

Segundo o relatório resumido de execução orçamentária do governo federal de 2021, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a receita corrente líquida desse ano ficou no valor de R\$ 1,063 trilhão anuais. Esse montante foi considerado para determinar a quantia que cada deputado e senador poderia alocar na LOA de 2022.

Por meio do art. 45, § 1º da CF/88, interligado com a LC 78/93 e o 46, § 1º da CF/88, fizeram que o Congresso Nacional no Brasil tivesse, em 2022, 513 deputados federais e 81 senadores que puderam indicar os recursos de emenda para estados, Distrito Federal, municípios, instituições etc. (BRASIL, 1988; 1993; 2021).

No ano de 2021, o valor das emendas individuais, estipulado em R\$ 9,9 milhões, correspondeu ao montante do mesmo ano atualizado pelo IPCA acumulado de janeiro a dezembro, 10,06% (BRASIL, 2022). Isso resultou em um valor de R\$ 17,6 milhões para cada parlamentar alocar na LOA de 2022 (BRASIL, 2021). Já o Manual de Emendas de Orçamento da União para 2022 do Congresso Nacional detalhou que cada deputado e senador podem indicar, no máximo, vinte e cinco emendas parlamentares individuais e demonstrou também que:

O limite financeiro das emendas, por congressista, corresponde a R\$ 17.639.365,00. Esse valor é calculado considerando o montante da execução obrigatória do Orçamento 2021, corrigido pela variação do IPCA entre julho/2020 e junho/2021 (8,35%), distribuído pelo quantitativo de parlamentares no exercício do mandato. Do valor apresentado por cada parlamentar, no mínimo a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2021, p. 5 e 6).

Padilha *et al.* (2019) constataram que esses montantes têm despertado o interesse de várias áreas do Poder Executivo, o qual tem sido impactado pelo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016. Esse Regime Fiscal fixou um teto máximo de evolução dos investimentos públicos federais por 20 anos, corrigidos anualmente pela inflação, limitando assim o crescimento dos recursos do Poder Executivo, que por sua vez limita repasse de recursos para ações na saúde, educação, cultura e assim por diante.

GOVERNANÇA E A EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

A relação entre a governança e as emendas parlamentares é bem estreita. A decisão política de deputados e senadores (indicação do parlamentar de emenda na LOA) serve de insumo para a governança (CHHOTRAY; STOKER, 2008).

¹¹ Receita corrente líquida é a soma de todas as receitas tributárias de um governo, somados as contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais (GIACOMONI, 2012).

¹² Impedimento de ordem técnica seria a objeção à execução orçamentária das emendas individuais cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias (BRASIL, 2020).

Governança passou a adquirir notoriedade a partir da década de 1990 em decorrência de empresas financeiras, serviços e indústrias dos Estados Unidos da América e Inglaterra se envolverem em corrupção e decretarem falência para recuperarem a confiança nos negócios. Tanto agentes de empresas privadas como servidores públicos implementaram mudanças no sistema de gestão com o fim de restabelecer a credibilidade junto ao mercado (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). Para Almeida *et al.* (2008), esses acontecimentos serviram para os agentes econômicos, instituições públicas e órgãos reguladores fixarem mecanismos rígidos de controle com o propósito de garantir o exercício da governança.

Tonelli *et al.* (2018) fizeram revisão bibliográfica para compreender a governança, bem como seus elementos e complexidade. Após definir as formas de busca e seletar os critérios aplicados, selecionaram 35 artigos em bases científicas sobre o tema. Essa revisão de Tonelli *et al.* (2018) ressaltou que Kissler & Heidemann (2006) mostraram que a governança não se limita à máquina administrativa ou ao aparelho do Estado no setor estatal, mas consiste em múltiplas interações entre Estado e sociedade.

Já o estado da arte realizado por Jacometti (2012) mostrou que:

A década de 1990 viu três desenvolvimentos que movimentaram a literatura sobre governança: (1) trabalhos sobre a estrutura da governança das organizações (ANDERSON *et al.*, 1998; BEATTY; ZAJAC, 1994) que investigaram o conjunto de meios que evoluem dentro da organização para guiar a tomada de decisão gerencial. Em resumo, essas pesquisas identificaram que estruturas de governança são configurações de elementos interdependentes; (2) crescimento de pesquisas comparativas e históricas sobre governança que elevaram a idiossincrasia do sistema americano (DAVIS; ROBBINS, 1999; ROE, 1994). O estilo de governança corporativa para resolver os problemas da separação entre a propriedade e o controle da organização; (3) articulação de uma posição reflexiva sobre a teoria de governança. Enquanto a teoria da agência pode ser vista como uma teoria empírica da corporação, ela pode igualmente ser considerada uma teoria prescritiva, isto é, não uma explicação do que é, mas uma visão do que a governança poderia ou deveria ser (DAVIS; STOUT, 1992; ZAJAC E WESTPHAL, 2001). (JACOMETTI, 2012, p. 755).

Jacometti (2012), após realizar esse estudo da arte sobre governança, interpretou que para a governança atingir sua eficácia é imprescindível que a alta administração exerça bem o seu papel baseado na combinação entre as racionalidades instrumental e substantiva.

Para o Banco Mundial (1992), governança seria o exercício do poder político para administrar os assuntos de uma nação. Nessa linha, o Banco Mundial com o objetivo de divulgar mundialmente o sentido de governança publicou o documento *Governance and Development* que a definiu como “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 33).

Weiss (2000) mostrou que a governança constitui o conjunto de regras fundamentais para a organização da esfera pública e não com o governo. A governança tem abrangência sobre as instituições governamentais e também nas instituições não governamentais informais que operam dentro do domínio público.

Outra compreensão de governança seria considerá-la como resposta às disfunções da administração burocrática que propõem modelo alternativo para a nova gestão pública (HOOD, 1991). Para Casula (2017, p. 1.123), governança seria a passagem de uma maneira tradicional de governar (com base no papel central desempenhado pelo Estado) para uma “nova forma de administrar” no sistema público.

Nessa linha, Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) entenderam a governança como valor público, indo além da administração pública tradicional e da nova gestão pública. Desse modo, a governança possibilitaria a compreensão do valor público em âmbito social, econômico e político.

Chhotray e Stoker (2008) acreditam governança como uma prática que mostra como as tarefas podem ser realizadas com eficácia e legitimidade. Definem governança como uma atividade que envolve política, pois lida com a coordenação e a tomada de decisão no contexto de uma pluralidade de ponto de vista e interesse.

No Brasil o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e a Portaria nº 503, de 28 de maio de 2020, que institui a Política de Governança do Ministério da Educação (MEC), definiram governança como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017:art.2º; BRASIL, 2020: art.2º).

Tanto o decreto, quanto a portaria relacionaram a “capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência” como princípios da governança pública (BRASIL, 2017: art. 3º; BRASIL, 2020: art.2º).

A relação entre governança e emendas parlamentares decorre da decisão política de deputados e senadores em indicar emendas no orçamento para determinadas instituições. Matias-Pereira (2010) destaca a relevância de considerar que, na ciência política, a governança apresenta relações entre Estado, Governo e sociedade civil, sendo que, nessa área do conhecimento, governança é descrita como o processo de obtenção e partilha de poder na sociedade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta governança como meio de estabelecer a direção a ser tomada, considerando os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas. Dessa forma, a governança teria três facetas, avaliar, dirigir e monitorar.

Segundo Joslin e Müller (2016), a governança propicia uma melhor tomada de decisão e proporciona o alcance do objetivo proposto pela política pública. Com isso, a governança passou a ter significativa influência na tomada de decisão e no desempenho dos serviços públicos prestados pelos governos. Assim, a governança busca engajar o setor público, cidadãos e servidores ao acompanhamento das ações realizadas ou a realizar pelo governo, com o fim de satisfazer objetivos coletivos.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Um breve contexto histórico mostra que o art. 172, da primeira Constituição Política do Império do Brasil de 1824, assegurou a participação do Poder Legislativo, deputados e senadores na análise do orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro. Já o art. 34, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, fixou como competência privativa do Congresso Nacional orçar a receita e fixar despesa anualmente do país.

Enquanto o art. 39, da Constituição de 1934, manteve a competência privativa do Poder Legislativo votar o orçamento da receita e despesa no início de cada legislatura, bem como acrescentou explicitamente o envio da proposta de orçamento e sua sanção pelo Presidente da República. Por sua vez, o art. 71, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, normatizou que a Câmara dos

Deputados deveria votar a proposta de orçamento do Governo no prazo de 45 dias e depois da aprovação pelo CN o Presidente da República publicaria o orçamento.

Mas, foi a Constituição de 1946 que possibilitou os parlamentares, deputados e senadores, emendar o orçamento. No § 2º do art. 73, desta Constituição de 1946, dividiu o orçamento da despesa em uma parte que não poderia ser modificado e outra variável que poderia ser alterada no projeto da lei orçamentária anual, assim como outros princípios ainda vigentes (MAIA, 2010). Na Constituição de 1967 ocorreu a impossibilidade de prerrogativas dos deputados e senadores para iniciativa de leis ou emendas que elevassem as despesas públicas no projeto da lei orçamentária anual (MAIA, 2010).

Segundo Praça (2013), um dos principais ganhos da Constituição Federal de 1988 foi a concessão ao parlamento da capacidade de modificar o orçamento proposto pelo Executivo. Essa nova constituição, além de alicerçar o processo de planejamento do ciclo orçamentário, propiciou aos deputados e senadores a recuperação de “suas prerrogativas em matéria orçamentária” (SALVADOR, 2010, p. 175).

A partir disso, os membros do Congresso Nacional tiveram o direito de propor emendas individuais e coletivas com o intuito de direcionar recursos para seu eleitorado, visando conquistar votos num sistema eleitoral que promove a proximidade e interação direta entre eleitos e eleitores (BATISTA, 2015).

Entre o ano de promulgação desta CF/88 e o ano de 2015, os deputados e senadores faziam emendas parlamentares, mas o Poder Executivo que detinha total controle quanto à disponibilidade e liberação desses recursos. O Congresso Nacional com o propósito de instituir regras e limites para a execução das emendas parlamentares fixou as resoluções normativas nº 1 de 1991, nº 2 de 1995, nº 1 de 2001, nº 1 de 2003 e nº 1 de 2006 (BAPTISTA *et al.*, 2012). Foram incluídas no Congresso Nacional as propostas nº 385 de 2005, nº 96 de 2007, nº 46 de 2007, nº 574 de 2006, nº 20 de 2011 e a nº 356 de 2006, que se transformaram na Emenda Constitucional nº 86 de 2015 (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p.203).

No ano de 2015, o Congresso Nacional aprovou essa EC 86/2015, que fixou no art. 166, § 11 da CF/1988, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais. O Poder Executivo, no entanto, mantém a prerrogativa de decidir sobre a conveniência e a oportunidade na execução dessas emendas, como mencionado por Mendes (2015).

Pretende-se, então, evidenciar o arcabouço legal que normatiza as diretrizes para as emendas parlamentares, o qual é composto pela Lei nº 4.320/1964; pelos arts. 166 e 166-A da CF/88; (LC 101/2000); regulação da Resolução nº 01/2006 do CN; EC 86/2015; EC 100/2019; LDO; LOA e pelas Portarias Interministeriais do Ministério da Economia e Presidência da República que anualmente regulam a execução desse orçamento impositivo.

Conforme os estudos de Salvador (2010) e Power (2015), as emendas parlamentares propiciaram alocação de recursos orçamentários do Governo Federal e passaram a ser mecanismos utilizados nas negociações políticas entre o Poder Executivo e os membros do Congresso Nacional. Essas emendas, segundo Firpo, Ponczek e Sanfelice (2010), representam uma maneira dos deputados e senadores usar a política fiscal diretamente em benefício de um grupo específico de eleitores, em detrimentos dos demais.

Segundo dados disponibilizados pelo Congresso Nacional, deputados e senadores, no ano de 2022, direcionaram a quantidade de 676, no montante de R\$ 1.308 bilhões de reais, em emendas parlamentares de bancada, comissão, individual e de relatoria ao MEC para exercer a governança desses recursos para aplicar em educação básica, tecnológica profissional e superior. A tabela 1 mostra o grupo das emendas, a quantidade e o montante dos valores indicados pelos parlamentares.

Tabela 1 - Relação das emendas parlamentares, suas quantidades e valores dotados nas instituições vinculadas ao MEC
Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)

Grupo de Autores	Quantidade	Valores em bilhões de R\$
Emenda de Bancada	66	0,601
Emenda de Comissão	12	0,146
Emenda Parlamentar Individual	579	0,332
Emenda de Relator Geral	19	0,229
Total	676	1,308

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Congresso Nacional.

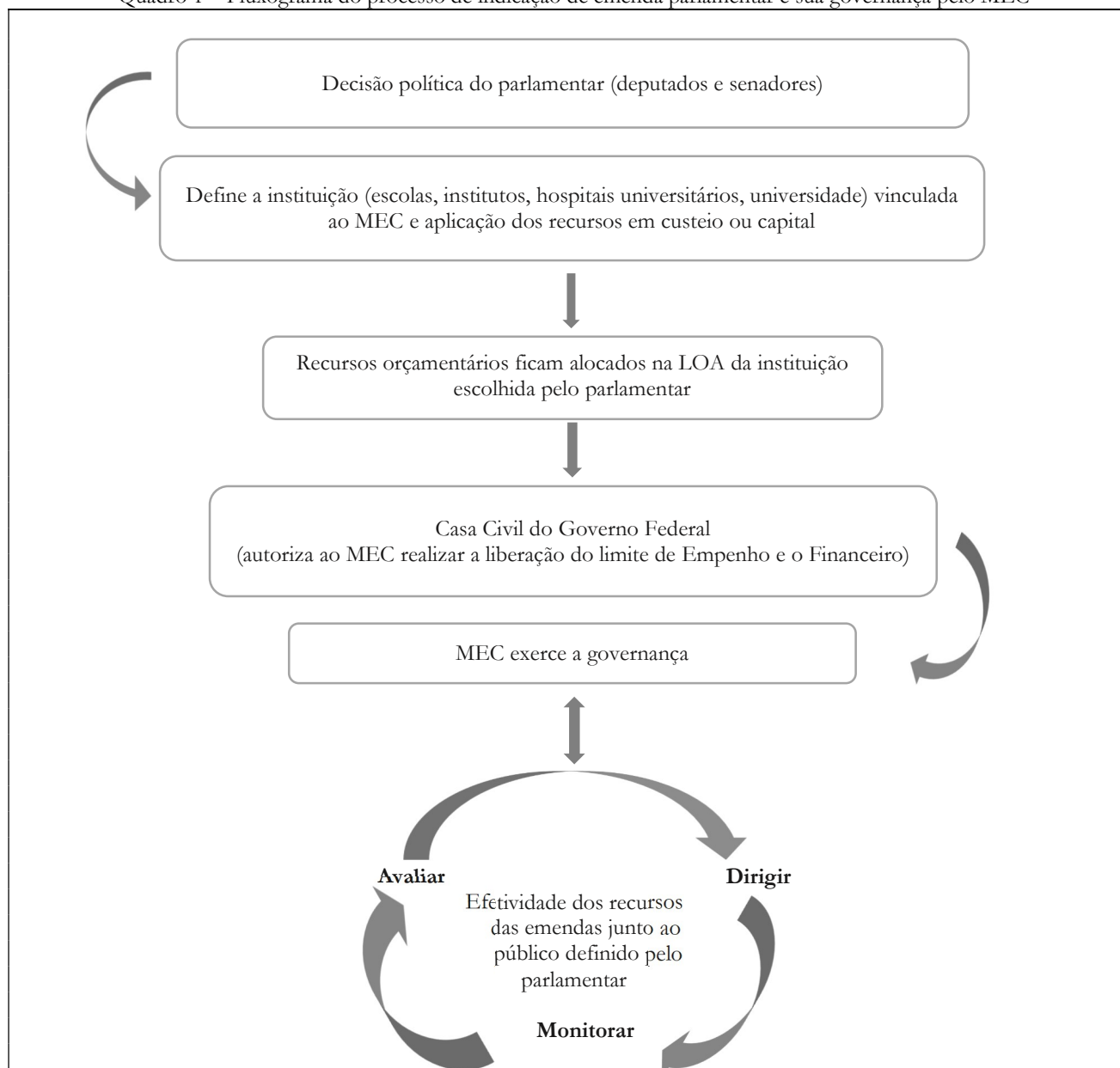
O MEC exerce a governança sobre recursos das emendas parlamentares por direcionar o engajamento de suas instituições vinculadas a conseguir as indicações de emendas na LOA junto aos 594 congressistas. Para tanto, o MEC busca colocar em prática a boa governança defendida por Leftwich (1993, p. 610) como “serviço público eficiente”, buscando ajudar a projetar e implementar medidas apropriadas que auxiliem as partes responsáveis pelas emendas a cumprirem seu papel.

Nesse contexto, anualmente, o MEC elabora uma cartilha intitulada – Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares, que é uma orientação para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento do ano posterior – com o objetivo de auxiliar os parlamentares a indicarem os recursos de emendas no orçamento para a educação em todas as suas modalidades para suas instituições vinculadas (BRASIL, 2022; 2023).

O MEC orienta aos parlamentares, as instituições e aos servidores em que ações orçamentárias, localizador de gasto e grupo de natureza de despesa as emendas podem ser executadas. Este Ministério ainda exerce a governança por propiciar aos parlamentares e servidores opções para a melhor tomada de decisão e o alcance do objetivo das emendas, que podem ser direcionados para aquisição de ônibus para atender crianças em zona urbana e rural, para investir em construções, ampliações e reformas de escolas, hospitais universitários, institutos ou universidades federais; por fim, para aquisição de mobiliários e equipamentos escolares com o objetivo de melhorar o processo de ensino-aprendizagem e o atendimento nos hospitais universitários, dentre outras (BRASIL, 2022; 2023).

O processo de indicação de emendas na LOA por parlamentares e o fluxograma da governança do Ministério da Educação sobre esses recursos vinculados às suas instituições são demonstrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Fluxograma do processo de indicação de emenda parlamentar e sua governança pelo MEC



Fonte: Elaborado pela autora com base na Cartilha do MEC, 2023 e Portal do TCU

A boa governança pode implicar em melhorias nas instituições governamentais e na gestão sólida para seu desenvolvimento (WEISS, 2000). Assim, a boa governança por parte do MEC sobre as emendas direcionadas pelos parlamentares é fundamental para que ocorra a execução dos recursos financeiros oriundos dessa fonte para financiar as instituições públicas federais vinculadas a este ministério. Pois, apesar do previsto no art. 166, § 11, da CF/1988, que normatiza que:

É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (BRASIL, 1988: art. 166).

Há possibilidade de não execução desses recursos obrigatórios, segundo o art. 166, § 13, da CF/88, o qual ocorre em “casos dos impedimentos de ordem técnica. Isso exige do MEC eficiente monitoramento sobre as emendas direcionadas para suas instituições vinculadas com o propósito de avaliar quantos e quais seriam os impedimentos técnicos e, assim, direcionar esses impedimentos para as devidas regularizações, com o fim de viabilizar a execução orçamentário-financeira dessas emendas.

Dessa forma, ao utilizar os mecanismos da boa governança por meio do direcionamento, monitoramento e avaliação da efetividade, o MEC oferece suporte às suas unidades vinculadas, beneficiárias das emendas indicadas pelos parlamentares para uma execução eficiente. Isso se deve à percepção de que uma autoridade baseada apenas na posição e no controle administrativo estrito parece inadequada para o sistema de governança moderno (DENHARDT E DENHARDT, 2015). Assim, há necessidade de aumentar o engajamento cívico e o envolvimento no processo de governança para garantir a execução das emendas parlamentares (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) divulgou o relatório de impedimentos técnicos à execução obrigatória de emendas parlamentares individuais do ano de 2022, conforme estipulado pela LDO 2022 e pela Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965/2022. A análise da Tabela 2, que aborda esses impedimentos técnicos (falhas ou inconsistências que inviabilizaram a execução), possibilitou analisar o desempenho do Ministério da Educação em comparação com outros órgãos. Também permitiu entender como se deu a direção, monitoramento e avaliação da efetividade, que são mecanismos de governança aplicados no âmbito do MEC em relação às emendas.

Tabela 2 - Relação das emendas parlamentares por órgão público, valores indicados e valor impedido por órgão em 2022
Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)

Órgão	Valor Indicado por Deputados e Senadores	Valor Impedido Até 07.06.2022
Ministério da Saúde	6,392	0,764
Ministério da Educação	0,326	0,045
Ministério do Turismo	0,167	0,038
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0,110	0,036
Ministério da Cidadania	0,474	0,034
Ministério do Desenvolvimento Regional	0,349	0,031
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	0,101	0,030
Ministério da Defesa	0,081	0,023
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	3,559	0,020
Ministério do Meio Ambiente	0,038	0,010
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,116	0,007
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	0,027	0,002
Ministério da Infraestrutura	0,012	0,001
Ministério da Economia	0,004	0,000
Ministério das Comunicações	0,012	0,000
Ministério das Relações Exteriores	0,003	0,000
Ministério de Minas e Energia	0,000	0,000
Ministério do Trabalho e Previdência	0,003	0,000
Operações Oficiais de Crédito	0,000	0,000
Total Geral	11,774	1,040

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Portal do Ministério da Economia.

Essa Tabela 2 revela que o Ministério da Educação ficou na segunda colocação entre 19 órgãos públicos com emendas contendo impedimento técnico até 07 de junho de 2022, data da publicação do relatório pela SOF. O valor que ficou em impedimento foi de R\$ 45,1 milhões do total de R\$ 326,4 milhões indicados por deputados e senadores. Isso representou cerca de 14% do total direcionados pelos parlamentares.

O Ministério da Educação pode exercer a governança sobre esses impedimentos técnicos até o dia 31 de dezembro do mesmo ano. Ao sanar o impedimento viabilizaria sua execução, fazendo com que as decisões políticas dos parlamentares cumprissem seu objetivo junto à sociedade. A Tabela 3 apresenta os valores que não foram executados devido à falta de capacidade de resposta para sanar os impedimentos técnicos.

Tabela 3 - Demonstrativo das Emendas Parlamentares que ficaram com impedimento e sem execução
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)

Ano	Valor Indicado pelos Parlamentares	Valor Impedido Até mês junho	Valor não executado após a Governança do MEC
2022	326,44	45,10	14,10
2021	395,40	104,60	8,50
2020	777,00	136,30	19,10
2019	517,40	61,70	30,50
2018	488,70	13,50	1,80
2017	466,10	32,90	5,70
2016	556,90	42,20	1,30

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Portal do Ministério da Economia.

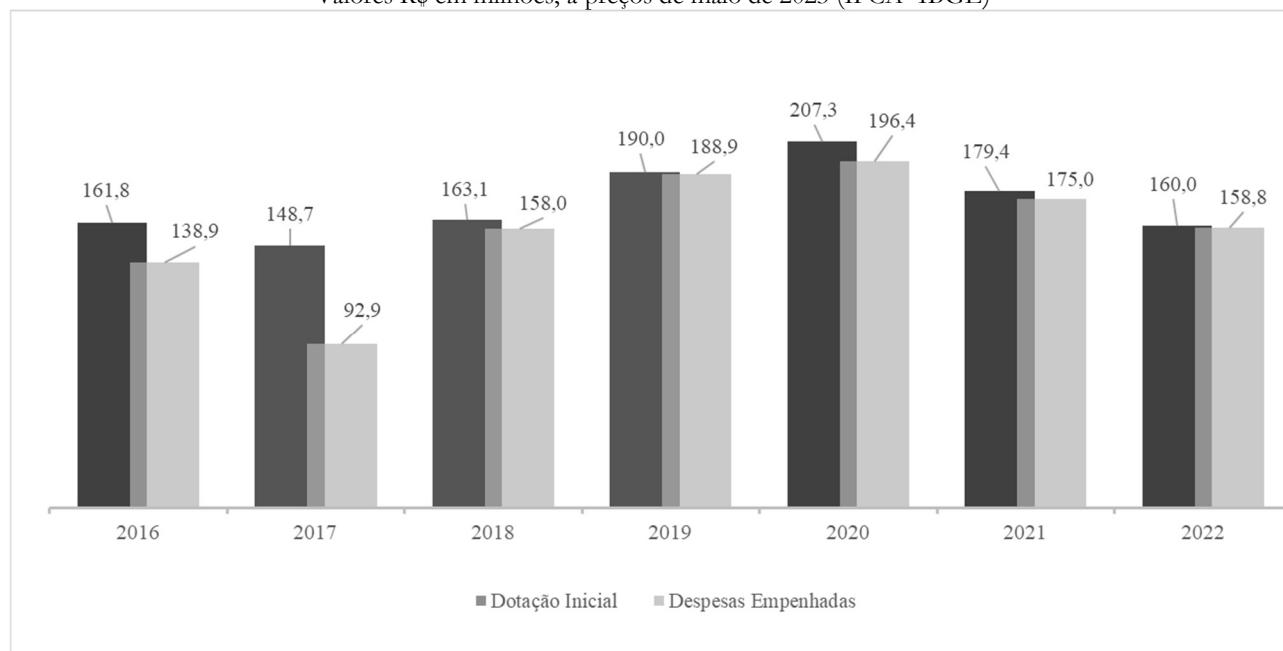
Os dados apresentados na Tabela 3 mostram a imprescindibilidade da boa governança (direção, monitoramento e avaliação da efetividade) por parte do Ministério da Educação para que a decisão política de deputados e senadores em alocar recursos financeiros para financiar a educação em suas modalidades cumpram seus objetivos. No ano de 2022, o MEC teve o valor de R\$ 45,12 milhões em impedimento até 07 de junho de 2022. Após a gestão de governança ainda restou o valor de R\$ 14,10 milhões que ficaram sem execução e não cumpriram seu objetivo, que é a entrega de bens e serviços públicos à sociedade (BRASIL, 2022). Isso representou 4% do valor total indicado para o MEC.

Nesse contexto, fica evidenciado que a aplicação dos mecanismos de governança - direcionamento, monitoramento e avaliação da efetividade - por parte desse órgão setorial em apoio às universidades públicas brasileiras na execução das emendas parlamentares é um procedimento que auxilia na implementação eficiente desses recursos. Isto posto, para saber a abrangência das emendas individuais no orçamento total das universidades federais brasileiras é preciso analisar os montantes, a execução e como se deu a distribuição desses recursos nas universidades federais espalhadas nas cinco regiões do Brasil.

Resultados da pesquisa

O Ministério da Educação teve um montante de R\$ 332 milhões no ano de 2022 de recursos de emendas parlamentares individuais, desse total, as universidades públicas federais receberam aproximadamente o valor de R\$ 162 milhões de reais. O Gráfico 1 demonstra a execução das despesas empenhadas desses recursos por essas instituições de educação superior.

Gráfico 1 - Montantes da execução das despesas empenhadas das emendas parlamentares individuais pelas universidades federais entre 2016 e 2022.
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O orçamento impositivo convive em constante negociação entre o Legislativo e o Executivo. Para que haja o empenho das emendas parlamentares, que devem ocorrer no exercício corrente de sua publicação na LOA, é necessário que a Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV/PR, autorize o montante dos limites de movimentação e empenho que são oriundos de decisões políticas entre o governo federal e os parlamentares.

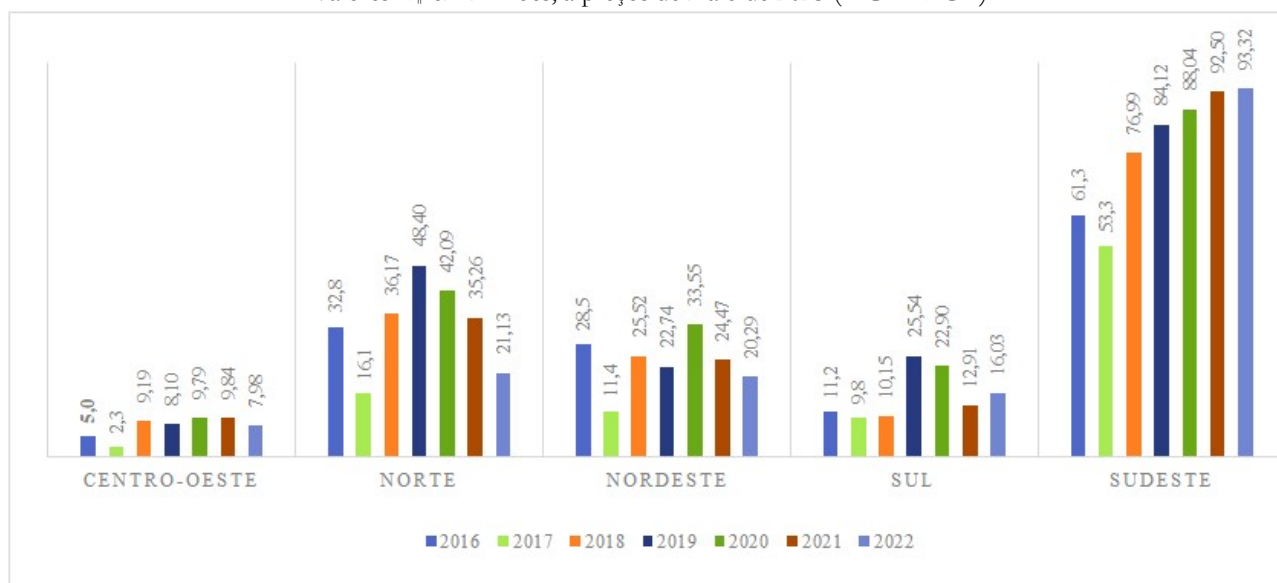
O Gráfico 1 aponta que, ao longo dos últimos cinco anos, as despesas empenhadas em relação à dotação total para as universidades públicas tiveram uma execução acima de 90%, chegando a quase 100% nos anos de 2019 e 2022. Essa quase totalidade da execução do orçamento impositivo indica que, mormente, em anos que existem contingenciamentos e cortes no orçamento federal, as emendas indicadas pelos parlamentares aparecem para suprir as necessidades de atender a sociedade. Assim, nos três últimos anos, ocorreu também a crise sanitária¹³, que mesmo sem precedentes para utilizar como

¹³ Crise sanitária: referente ao período da Covid-19, não há precedentes em períodos anteriores para servir de parâmetro no contexto do orçamento público. No entanto, o objetivo desta pesquisa é demonstrar que crises em geral ou certos eventos no Brasil e no mundo, capazes de afetar a economia, têm reflexos na execução do orçamento público. Como exemplo dessas crises ou eventos que influenciam a economia, destacam-se: greves de caminhoneiros, incerteza durante os períodos eleitorais, instabilidades políticas, conflitos comerciais, oscilações nas taxas de juros no Brasil e no exterior, flutuações do dólar, variações na bolsa de valores, e a covid-19 (que teve que, de forma emergencial, direcionar orçamento público para a saúde pública), entre outros eventos relevantes. (Nota da autora).

parâmetros, se reconhece como um dos fatores que contribuíram para reduzir o orçamento da pasta da educação, bem como em diversas outras áreas para atender os gastos com a área da saúde.

Nesse sentido, a pesquisa de Almeida (2021, p. 17) mostrou que os recursos indicados pelos deputados e senadores possibilitaram “desenvolvimento e inclusão social” para os beneficiários das emendas. Percebe-se que governança do Ministério da Educação pode ser melhorada, pois entre 2016 e 2022 não houve o empenho total das emendas indicadas pelos parlamentares às universidades públicas federais.

Gráfico 2 – Execução das despesas empenhadas pelas universidades federais das emendas por regiões brasileiras
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

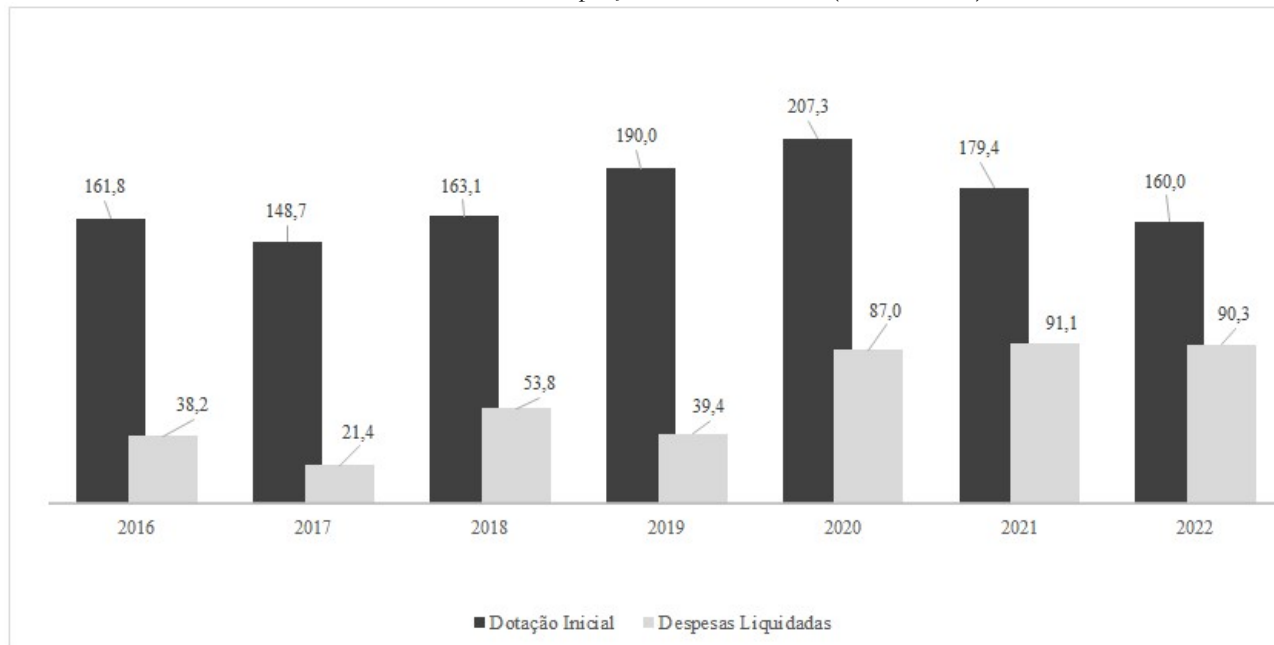
A análise do Gráfico 2 demonstra que a Região Sudeste, destacadamente, em relação às outras regiões, foi a que mais empenhou suas despesas com emendas parlamentares nos últimos sete anos. No exercício financeiro de 2021, a execução por essa região foi de R\$ 92,5 milhões, ou seja, ultrapassou os 50% do montante empenhado pelas universidades federais e, em 2022, correspondeu a R\$ 93,3 milhões, quase 60%. Entre os anos de 2018, executou R\$ 77 milhões; e 2020, executou R\$ 88 milhões, o que superou os 40% das despesas empenhadas referente ao orçamento impositivo.

Tão destoante é essa diferença que a segunda colocada em relação aos empenhos foi a Região Norte, que no período citado alcançou os 25% apenas no ano de 2019 (executou R\$ 48,4 milhões), que foi o seu melhor desempenho. Para se ter uma noção da dimensão da diferença entre a Região Sudeste e as demais, a média desses anos foi de 17% em 2016; 12% em 2017; 18% em 2020 e 19% em 2018, 2019, 2021 e 2022. Em 2017, a Região Sudeste teve seu menor índice, pois alcançou 35% com suas despesas empenhadas, mesmo assim, superou a média do período.

A etapa subsequente no ciclo de execução orçamentária é a liquidação, que se distingue do empenho por não haver prazo para sua implementação. Conforme os incisos II e III, do § 3º, do art. 68 do Decreto nº 93.872/86, os restos a pagar não processados referente às despesas decorrentes de emendas individuais impositivas (empenhos emitidos a partir do exercício de 2016) não serão objeto de

bloqueio (BRASIL, 1986). O Gráfico 3 demonstra a execução dessas emendas parlamentares, pelas universidades federais brasileiras, por meio das despesas liquidadas entre os anos de 2016 e 2022.

Gráfico 3 – Montantes da execução das despesas liquidadas das emendas parlamentares individuais pelas universidades federais entre 2016 e 2022.
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



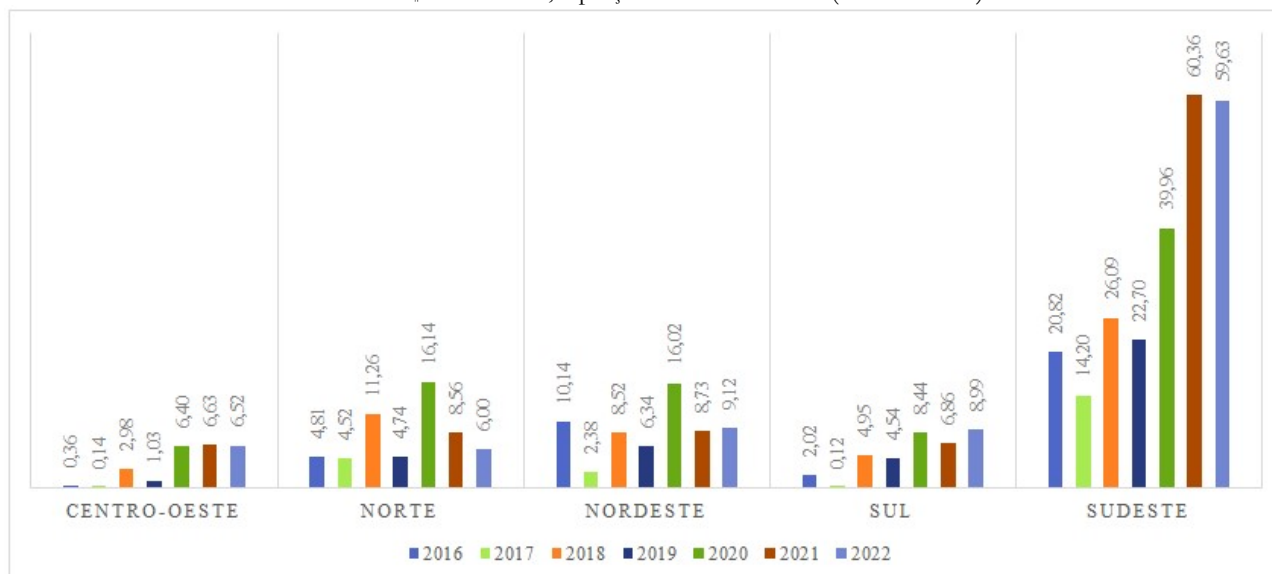
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 3 aponta as despesas liquidadas em relação à dotação total das emendas parlamentares para as universidades públicas federais. Observa-se uma variação no desempenho dessa fase de execução. O ano de 2022 foi o que despontou com melhor desempenho, chegando a 56% da despesa liquidada em relação ao valor da dotação total, ao contrário do ano de 2017, onde o percentual correspondeu a 14%.

Atribui-se a não liquidação dos recursos à diversos fatores, entre eles: a liquidação não precisou ocorrer no mesmo exercício corrente; a falta de entrega por parte do credor do bem negociado; e interferência de gestores, seja pela modificação no projeto de referência ou outro tipo de razão, impedindo a sua liquidação.

No Gráfico 3, evidencia-se uma diferença significativa entre o ano de maior execução, 2022, e o de menor execução, 2017, atingindo uma variação de 42%. Essa diferença superou a percentual, que gira em torno de 34% das despesas liquidadas pelas universidades públicas brasileiras ao longo dos sete anos pesquisados. O Gráfico 4 revela o montante das despesas liquidadas com recursos oriundos das emendas individuais, pelas universidades públicas brasileiras pelas cinco regiões do país no período entre 2016 e 2022.

Gráfico 4 – Execução das despesas liquidadas pelas universidades públicas federais das emendas individuais por regiões do Brasil. Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

A análise das despesas liquidadas, por meio do Gráfico 4, evidencia, assim como na avaliação das despesas empenhadas, uma desigualdade entre as regiões e desponta mais uma vez a Região Sudeste como a localidade que mais liquidou suas despesas por meio de emendas parlamentares nos anos abordados pela pesquisa.

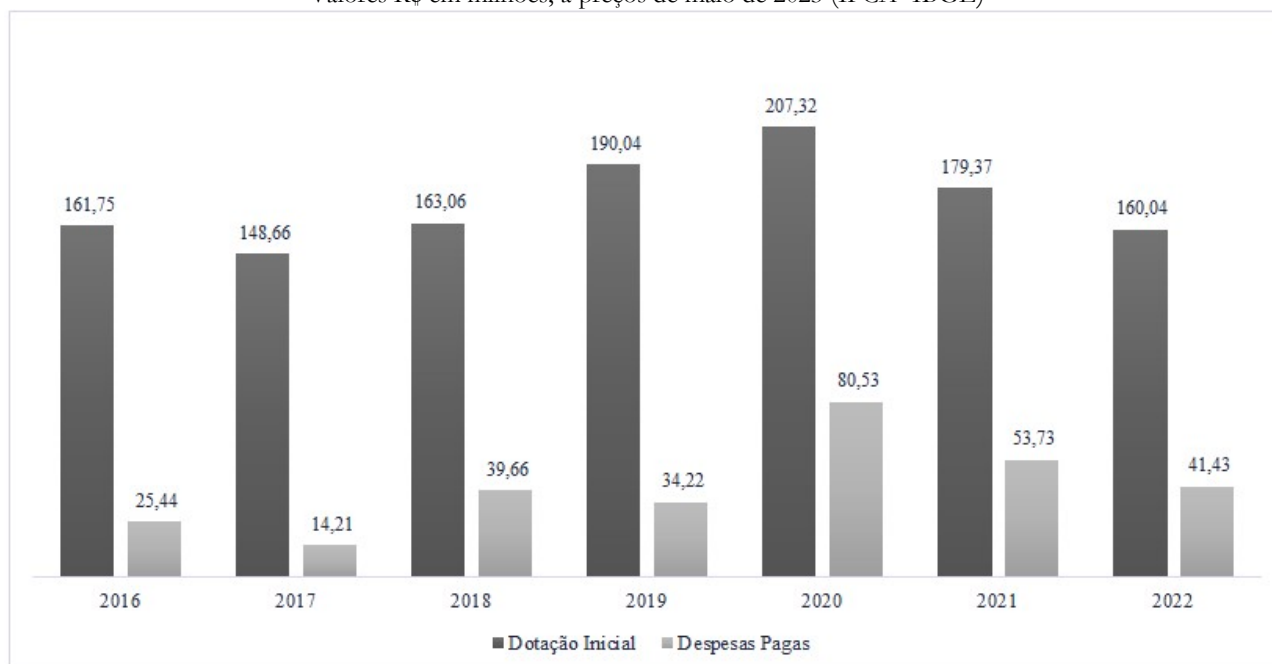
Os melhores índices de despesas liquidadas para essa região foram nos anos 2021 e 2022, em que ultrapassou a marca dos 30% do montante liquidado, atingindo 37% em 2022. Cabe ressaltar que por mais que nos outros anos, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, tenha sido baixa sua liquidação, outra localidade não superou seu índice. Como exemplo, o ano de 2017 em que a região em questão atingiu o patamar de 9,55%, a Região Centro-Oeste alcançou 0,09%; a Norte 3,04%; Nordeste 1,60% e Sul 0,08%.

Em quatro anos dos sete pesquisados, a segunda colocação ficou com a Região Nordeste e, excepcionalmente, em 2017, 2018 e 2020 foi a Região Norte. A soma das despesas liquidadas entre os anos de 2016 e 2022 da Região Sudeste teve um total de R\$ 243,75 milhões, enquanto as quatro regiões (Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste), alcançaram o total de R\$ 177,26 milhões, o que corresponde a um percentual de 73% da soma das demais regiões em comparação com a Região Sudeste no período analisado. O que perfaz uma diferença de R\$ 66,49 milhões a mais para a Região Sudeste em relação às outras quatro regiões somadas.

Na sequência das etapas no ciclo de execução orçamentária temos o pagamento. Igualmente com o que ocorre com a liquidação, para o pagamento não há prazo para ser executado, devido ao fato das despesas decorrentes de emendas individuais impositivas não serem objeto de bloqueio (BRASIL, 1986). O Gráfico 5 demonstra a execução dessas emendas parlamentares pelas universidades públicas federais por meio das despesas pagas entre o período de 2016 a 2022.

Gráfico 5 - Montantes indicados pelos parlamentares e sua execução pelas universidades por meio de despesas pagas entre o período de 2016 e 2022.

Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 5 demonstra que no ano de 2020 se deu a maior execução de despesas pagas, com o percentual de 39% sobre a dotação inicial dos recursos oriundos de emendas individuais alocadas nas universidades públicas federais. Excepcionalmente, o ano de 2017 teve a menor execução dessas despesas, com percentual correspondente a 10%.

Observa-se, pela análise do Gráfico 5, que a maior execução não atingiu o percentual dos 40%, e atribui-se o não pagamento a diversos fatores, como: o pagamento não precisou ser efetivado no mesmo exercício corrente, e a eventualidade de “cancelamento ou suspensão” das obrigações que correspondem ao repasse financeiro do Executivo na implementação orçamentária (BAPTISTA *et al.*, 2012, p. 2.269).

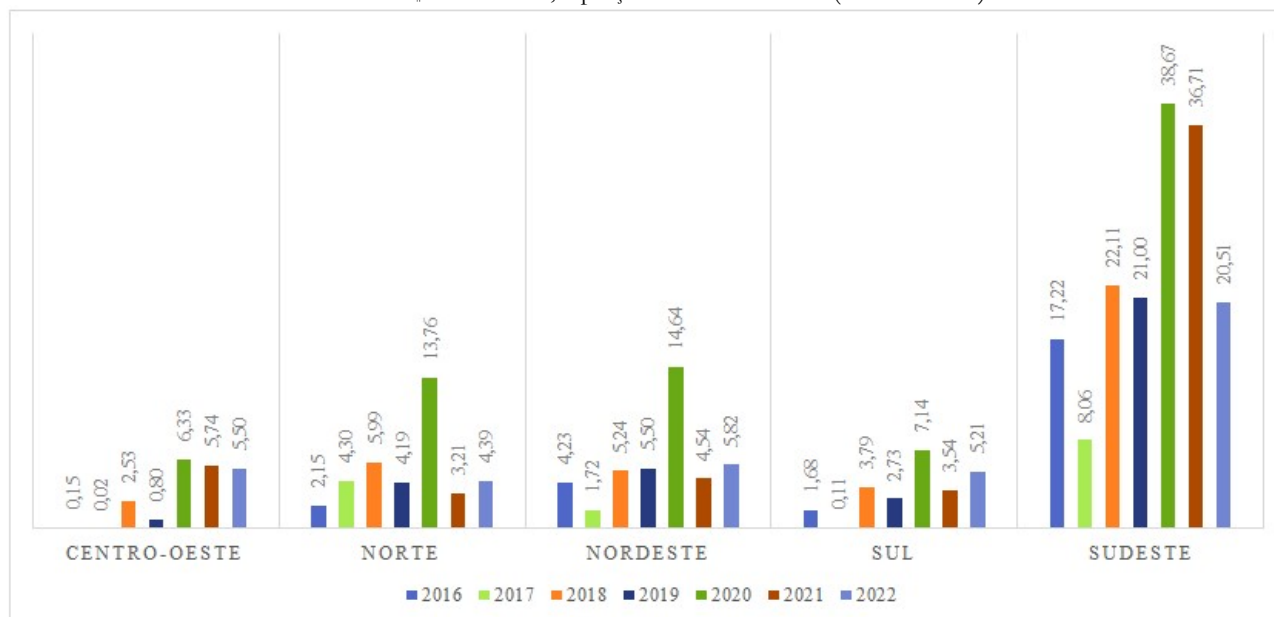
Para que haja o pagamento da despesa, na mesma situação que ocorre com o empenho, é necessário que a SEGOV/PR autorize o montante dos recursos financeiros que são provenientes de negociações políticas entre o Chefe do Poder Executivo e o Legislativo, conforme ressaltado por Santos e Gasparini (2020), envolvendo a permuta de interesses políticos.

No Gráfico 5, observa-se que no ano de 2020 houve um crescimento em relação aos anos anteriores. Esse ano foi marcado pela pandemia de Covid-19, o que impôs uma agenda política urgente, incluindo a aprovação do auxílio emergencial, incentivos financeiros fiscais e trabalhistas para os empresários, além da nomeação de uma cadeira no Supremo Tribunal Federal (STF). Essas medidas urgentes, conforme destacado por Santos e Gasparini (2020), servem de objeto de negociação entre o Poder Executivo e o Legislativo.

O Gráfico 6 expressa o montante das despesas pagas, com recursos oriundos das emendas individuais, pelas universidades públicas brasileiras pelas cinco regiões do país no período entre 2016 e 2022.

Gráfico 6 – Execução das despesas pagas pelas universidades públicas federais das emendas individuais por regiões do Brasil entre 2016 e 2022.

Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

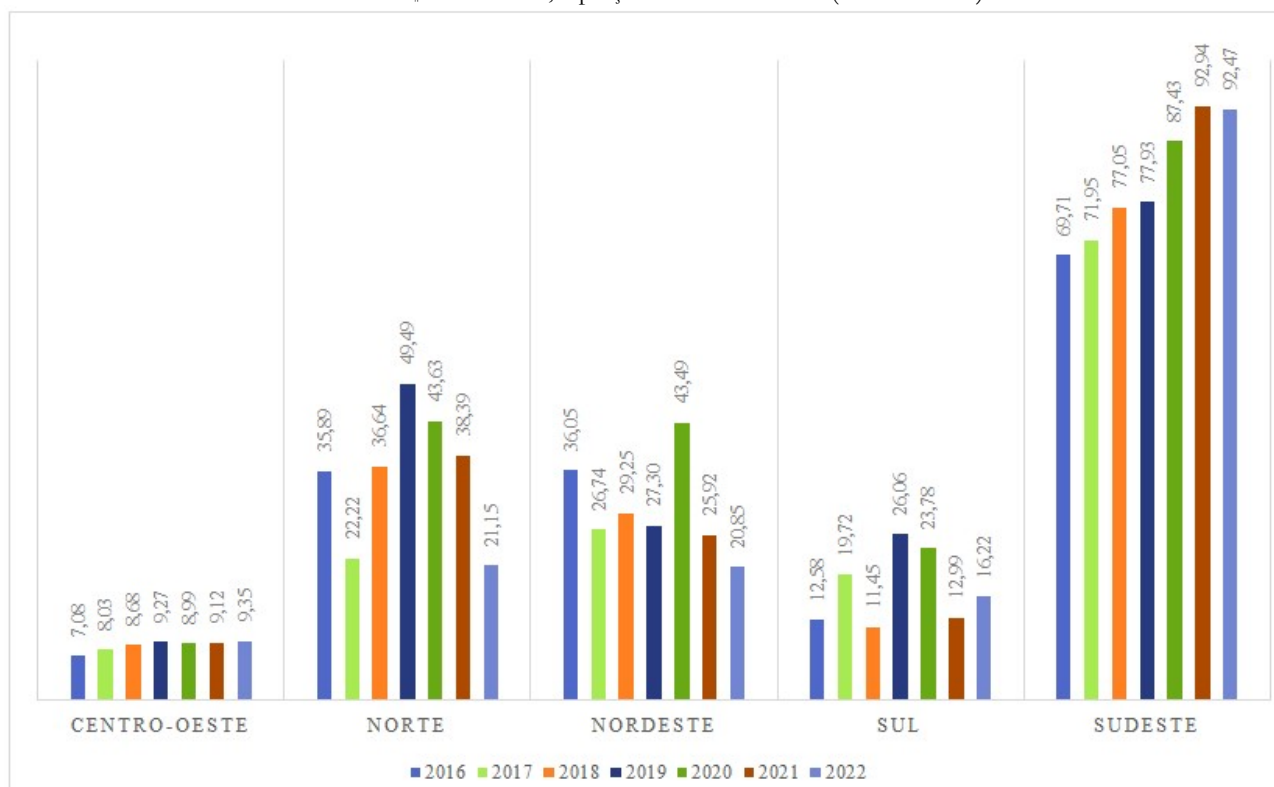
O Gráfico 6, similarmente aos Gráficos 2 e 4, segue o mesmo viés das despesas empenhadas e liquidadas. A Região Sudeste despontou mais uma vez como o referenciamento geográfico que mais recebeu recursos financeiros de emendas parlamentares para o pagamento de suas despesas entre 2016 e 2022. A segunda posição foi ocupada pela Região Nordeste nos anos de 2016, 2019, 2020 e 2022, pela Região Norte nos anos de 2017 e 2018, e pela Região Centro-Oeste no ano de 2021.

Vale ressaltar que, entre 2016 e 2022, a Região Sudeste superou a soma das outras quatro localidades. As regiões centro-oeste e sul foram as que apresentaram os menores índices no período pesquisado nos três estágios da despesa orçamentária. A única exceção foi a Região Centro-Oeste, que alcançou a segunda colocação referente às despesas pagas no ano de 2021.

Destaca-se o ano de 2017, em que a Região Centro-Oeste apresentou a execução em torno de 0,01%, enquanto a Região Sudeste apareceu com 5,42%. A média das cinco regiões nesse período despontou com 1,91% do montante das despesas pagas.

Para o preenchimento da lacuna proposta por esse estudo, preferiu-se apresentar os valores da dotação inicial ao término das análises do ciclo das despesas orçamentárias (empenho, liquidação e pagamento) com o fim de compreender a distribuição desses recursos nas universidades federais entre as regiões brasileiras.

Gráfico 7 – Recursos de emendas individuais indicados pelos parlamentares na LOA para universidades públicas federais entre 2016 e 2022
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 7 apresenta o mesmo comportamento em relação aos dos três estágios da despesa de empenho, liquidação e pagamento. Confirmou a Região Sudeste como a localidade que mais recebeu indicação do orçamento impositivo pelos parlamentares.

A dotação inicial, primeiro passo, no qual os parlamentares indicam os recursos para as universidades públicas brasileiras, já revela um dos motivos da Região Sudeste se destacar no recorte temporal e nos 3 estágios do ciclo orçamentário como a principal beneficiária. Pois, quem recebe mais orçamento tem a possibilidade de executar mais.

Os melhores anos em que a Região Sudeste recebeu maior indicação no orçamento por meio de emendas parlamentares, foram os anos de 2019, 2020 e 2021. Cabe ressaltar que no período averiguado, essa região recebeu mais que o dobro da média de todas as localidades. Na segunda colocação ganha destaque as Regiões Norte e Nordeste que se revezam entre si nessa posição. Consequentemente, as duas com os menores índice foram as Regiões Centro-Oeste e a Sul.

Este estudo aponta que existe desigualdade, por parte dos parlamentares, ao indicarem suas emendas parlamentares para as universidades públicas federais dentre as regiões brasileiras, enquanto pesquisadores anteriores tentaram analisar se as emendas parlamentares ajudariam a diminuir a desigualdade regional brasileira (OLIVEIRA, 2008; MOUTINHO, 2016; BAIÃO *et al.*, 2019).

Alguns estudos chegaram ao resultado dessa desigualdade ser motivada pela relação entre parlamentares e chefes do executivo, que apoiam suas bases (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Outras pesquisas sugerem que as emendas parlamentares operam como instrumento de negociação (BAPTISTA *et al.*, 2012).

Sobre o assunto das indicações regionalizadas pelos parlamentares, primeiramente, cabe ressaltar o quão relevante é o art. 45, § 1º, da CF/1988, que normatiza que:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (BRASIL, 1988: art. 45).

Nesse sentido, o estado de São Paulo, com uma população estimada em 46 milhões de habitantes para o ano de 2022, tem 70 deputados para sua representação na Câmara Federal. Em contraste, Roraima, com uma população de 634,8 mil habitantes, consta com 8 deputados para sua representação (IBGE, 2022).

Conforme divulgado no Manual de Emendas de Orçamento da União para 2022 do Congresso Nacional, cada parlamentar tem direito a uma cota de recursos de emendas parlamentares no total de R\$ 17,6 milhões. Realizando uma operação de multiplicação simples, se os 70 parlamentares indicarem suas emendas, o estado de São Paulo receberá o valor de R\$ 1,2 bilhão, enquanto para o estado de Roraima caberá o valor de R\$ 140,8 milhões indicados pelos parlamentares.

O quadro 2 mostra a relação da quantidade de parlamentares por estado, extraída do site da Câmara do Deputados.

Quadro 2 – Quantidade de Deputados por Unidade Federativa do Brasil.
Total de Deputados em todas as Unidades Federativas perfaz o total de 513.

UF	Quant. de Deputados	UF	Quant. de Deputados	UF	Quant. de Deputados	UF	Quant. de Deputados	UF	Quant. de Deputados	UF	Quant. de Deputados
AC	8	CE	22	MG	53	PE	25	RO	8	SP	70
AL	9	DF	8	MS	8	PI	10	RR	8	TO	8
AM	8	ES	10	MT	8	PR	30	RS	31		
AP	8	GO	17	PA	17	RJ	46	SC	16		
BA	39	MA	18	PB	12	RN	8	SE	8		

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do sítio da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, se o maior número de parlamentares se concentra na Região Sudeste, este estudo conclui que, entre diversos fatores, a representatividade constante na CF/88 é um dos motivos relevantes para a concentração de emendas parlamentares nessa região.

Neste estudo, verificou-se a demonstração do montante financeiro das emendas parlamentares, comparando a execução com a dotação inicial, ou seja, o orçamento total das universidades públicas federais e o comportamento da representatividade dos recursos das emendas parlamentares dessas instituições no âmbito das regiões brasileiras.

Em suma, constatou-se que a Região Sudeste, maior beneficiária dos recursos de emendas parlamentares individuais, preenche parte da lacuna desta pesquisa por meio do comportamento da execução orçamentária e financeira. Cabe ressaltar que as emendas parlamentares para as universidades públicas brasileiras são relevantes, principalmente em anos que ocorrem crise econômica, bem como cortes e contingenciamentos em orçamento público federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda parlamentar é um instrumento à disposição dos representantes do legislativo para propor propostas de investimento ao orçamento federal, em que permite alocar recursos em áreas geográficas ou projetos específicos para atender demandas da sociedade. Essa ferramenta, com caráter impositivo, representa um meio adicional para ampliar recursos públicos, tornando-se uma fonte significativa para suplementar o orçamento das universidades públicas federais.

Esta pesquisa se limitou em se concentrar na análise das emendas parlamentares individuais como uma fonte de financiamento destinada às universidades públicas federais, considerando o referenciamento geográfico dos gastos. O objetivo era evidenciar como o detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas por essas instituições revela o direcionamento desses recursos em todo o país. O estudo investigou o impacto dos recursos provenientes das emendas individuais no orçamento das universidades federais no período entre 2016 e 2022.

No final desse estudo, ficou evidenciado que a decisão política dos deputados e senadores em distribuir as emendas na LOA para as universidades públicas federais, considerando o nível de detalhamento da despesa pública federal (dotação, empenho, liquidação e pagamento), especialmente no contexto geográfico dos gastos dessas instituições vinculadas ao MEC, que as universidades da Região Sudeste foram as principais beneficiárias de recursos das emendas parlamentares, tanto em dotação, empenho, liquidação, quanto em pagamento entre os anos de 2016 e 2022.

Concernente a governança, com o sentido de eficiência e eficácia, e com foco na direção, monitoramento e avaliação da efetividade das verbas financeiras das emendas individuais, mesmo propiciando a execução dos recursos, não o permite na sua plenitude, requerendo que o Ministério da Educação busque uma relação mais próxima das universidades desenvolvendo reformulação dos meios para captação e execução dos recursos financeiros oriundos das emendas, propiciando assim uma readequação em sua governança sobre as universidades federais.

Em uma perspectiva de agenda futura de pesquisa, afim de comparar os dados encontrados por este estudo, seria necessário que fosse realizada análise do detalhamento do ciclo orçamentário da despesa pública federal (dotação, empenho, liquidação e pagamento) dos outros órgãos beneficiários listados na Tabela 2, para saber como ocorre a distribuição e execução por cada um daqueles beneficiários nas cinco regiões brasileiras, de modo, a propiciar uma discussão junto aos parlamentares para manutenção ou aprimoramento da distribuição desses recursos na LOA na escolha dos beneficiários.

Em suma, o estudo constatou que o MEC carece de melhoramento da governança junto às universidades públicas brasileiras com o propósito de avaliar, dirigir e monitorar a efetividade dos recursos das emendas junto ao público definido pelo parlamentar, visto que é necessário implantar uma gestão de qualidade que atenda às demandas da sociedade com eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 34, e239518, p. 1-42, 2021.

ALMEIDA, Francisco Alberto Severo; KRUGLIANSKAS, Isak; SANTOS, Silvio Aparecido dos; GUIMARÃES, Antonio Teodoro Ribeiro. A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpad, p. 15.

ANA, Wallace Pereira Sant; LEMOS, Glen César. Metodologia Científica: a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, v. 4, n. 12, 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, e004, 2019.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; GARCIA, Marcia; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de; GERASSI, Camila Duarte. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 28, p. 2267-2279, 2012.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento entre 2004 – 2010. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, p.1-14, 2015.

BELYAEVA, Zhanna., SCAGNELLI, Simone., THOMAS, Mark., & CISI, Maurizio. Student perceptions of university social responsibility: A cross-national study in Italy, France and Russia. *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*. 14, p. 23-42, 2018.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*, volume I, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1824.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*, volume II, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1891.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*, volume III, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1934.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 03/07/2022.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*, volume V, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1946.

BRASIL. *Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*, volume VI, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, volume VII, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993*. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, 1993.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 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. Diário Oficial da União, p. 1-1, 2015.

BRASIL. *Lei nº 13.898 de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

BRASIL. *Manual de Emendas Orçamento da União para 2020*. Brasília: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 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, §§ 9º a 19, e 166-A, da Constituição. Brasília, 2020.

BRASIL. *Portaria nº 503 de 28 de maio de 2020*. Institui a Política de Governança do Ministério da Educação (MEC). Brasília, 2020.

BRASIL. *Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2022*. Brasília: Ministério da Educação, 2022.

BRASIL. *Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2023*. Brasília: Ministério da Educação, 2023.

BRASIL. *Portaria nº 666 de 28 de janeiro de 2021*. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos. Brasília, 2021.

BRYSON, John., CROSBY, Barbara.; BLOOMBERG, Laura. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, p. 445–456, 2014.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 1990.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 01/03/2023.

CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 51, p. 1122-1138, 2017.

CHHOTRAY, Vasudha.; STOKER, Gerry., Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach. *Palgrave Macmillan*, p. 296, 2008.

DE ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso. Texto, contexto e significados: algumas questões na análise de dados qualitativos. *Cadernos de pesquisa*, n. 45, p. 66-71, 1983.

DE JESUS SOARES, Simaria. Pesquisa científica: uma abordagem sobre o método qualitativo. *Revista Ciranda*, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2019.

DENHARDT, Janet Vinzant.; DENHARDT, Robert. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.

ERNSTE, Huib. The international network university of the future and their local and regional impacts. In: SCOTT, Alan; HARDINH, Alan; LASKE, Stephan. (ed). Bright Satanic Mills: *Universities, regional development and the knowledge*, p. 69-92, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª edição revista e ampliada. Editora Nova Fronteira, 1986. (Digitalizado pelo arquivo da internet em 2018 com financiamento da kahle / Austin Foundation). Disponível em: <https://archive.org/details/novodicionarioau00aure/page/n2/mode/1up?view=theater>. Acesso em: 20/08/2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados [online]*, vol.45, n.2, 2002. <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>>.

FIRPO, Sérgio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. A relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral. *Fundação Getúlio Vargas*, p. 1-36, 2010.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDEN, Miriam.; PICCI, Lucio. “Pork-barrel politics in postwar Italy”. *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 2, p. 268-89, 2008.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, 39, p. 61-72, 2010.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Panorama do Brasil. 2020, 2022. Disponível: em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>. Acesso em 28/03/2022.

JACOMETTI, Márcio. Considerações sobre a evolução da governança corporativa no contexto brasileiro: uma análise a partir da perspectiva weberiana. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p.753-773, 2012.

JOSLIN, Robert; MÜLLER, Ralf. The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*, n. 34, p. 613-626, 2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 40, p. 479–499, 2006.

LANCASTER, Thomas. Electoral structures and pork barrel politics. *International Political Science Review*. London, v. 7, n. 1, p. 67-81, 1986.

LAZARUS, Jeffrey. Giving the people what they want? The distribution of earmarks in the U.S. *American Journal of Political Science*. Madison, v. 54, n. 2, p. 338-353, 2010.

LEFTWICH, Adrian. Governance, Democracy and Development in the Third World, *Third World Quarterly*, v. 14: p. 605-24, 1993.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados [online]*, vol.48, n.4. 2005. <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>>.

LIMONGI, Fernando. “Impedindo Dilma”. *Novos Estudos Cebrap*. Ed. especial, pp. 5-13, junho de 2017.

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil. *AGESP – Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo*. São Paulo, p. 1-46, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: *Atlas*, 2010.

MELLO, Luiz Henrique Duarte. *A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

MENDES, Sérgio. Administração financeira e orçamentária. 5. ed. São Paulo: *Método*, 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.

MEZA, Maria Lucia Gomes de; MORATTA, Nelson Granados.; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.), *Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais*. Curitiba, UTFPR, p. 336, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14ª edição. São Paulo: *Hucitec Editora*, 2014. 407 p., 1992.

MOUTINHO, José de Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.50, p.151-166, 2016.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. A Descentralização Inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. In: Diniz, S. & Praça, S. 20 Anos da Constituição. São Paulo: *Editora Paulus*, 2008.

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. *Sequência* (Florianópolis), volume 76, p. 183-212, 2017.

PADILHA, Alexandre; OLIVEIRA, Danilo Carvalho; ALVES, Thássia Azevedo; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Crise no Brasil e impactos na frágil governança regional e federativa da política de saúde. *Ciências da Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4509-4518, 2019.

PEREIRA, Carlos; ORELLANA, Salomon. Hybrid political institutions and governability: the budgetary process in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v.1, p. 57-79, 2009.

POWER, Timothy. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. In: Legislativo pós-1988 reflexões e perspectivas. organizadores Sathler, André; Braga, Ricardo. Brasília: *Câmara dos Deputados*, p. 15-46, 2015.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil 1987-2008. 1ª ed. São Paulo: *Annablume*, 2013.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos.; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, p. 323-334, 2011.

RAMOS, Marília Patta. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. *Mediações*, Londrina, v. 8, n.1, p.55-65, 2013.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. O orçamento público e a transição do poder. *Editora FGV*. Rio de Janeiro, (2003).

RIZZOTTO, Carla; PRUDENCIO, Kelly; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Tudo normal: a despolitização no enquadramento multimodal da cobertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Comunicação & Sociedade*, v. 39, n. 3, p. 111-130, 2017

RYAN, Bob; SCAPENS, Robert; THEOBALD, Michael. Research method and methodology in Finance and Accounting. *Thomson*. London, 2002.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. *Cortez*. São Paulo, 2010.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. "O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988." *Revista de Administração Pública*, 27.4, 54-a, 1993.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]*, n.31, 2020. <<https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>>.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 414-433. Curitiba, 2010.

TONELLI, Dany Flávio; SANT'ANNA, Lindsay; ABBUD, Elenice Barcelar; SOUZA, Suelen Aparecida. Antecedents, process, and equity outcomes: A study about collaborative governance. *Cogent Business & Management*, v. 5, n. 1, p. 1469381, 2018.

WEISS, Thomas. Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenge. *Dados: Third World Quarterly*, v. 21, p. 795-814, 2000.

WORLD BANK. Governance and Development. Washington, D. C., *World Bank*, 1992.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES:

Autora 1 - Elaboração textual, consolidação de ideias e revisão do referencial teórico.

Autor 2 - Aprimoramento da análise de dados, orientação na estruturação do texto e revisão final.

Autor 3 - Análise dos dados de execução das emendas parlamentares, coorientação na estruturação do texto e revisão final.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.