



VILMA PEREIRA CAVALCANTI

**MODERNIZAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS
EMENDAS PARLAMENTARES NAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS**

**LAVRAS – MG
2024**

VILMA PEREIRA CAVALCANTI

**MODERNIZAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS
PARLAMENTARES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

Dr. Eduardo Ferreira da Silva Caetano
Coorientador

**LAVRAS – MG
2024**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Cavalcanti, Vilma Pereira.

Modernização na Execução Orçamentária das Emendas
Parlamentares nas Universidades Federais Brasileiras / Vilma
Pereira Cavalcanti. - 2023.

141 p.: il.

Orientador(a): Dany Flávio Tonelli.

Coorientador(a): Eduardo Ferreira da Silva Caetano.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Orçamento Federal. 2. Inovação no Setor Público.
3. Governança. 4. Orçamento Impositivo. 5. Eficiência. I. Tonelli,
Dany Flávio. II. Caetano, Eduardo Ferreira da Silva. III. Título.

VILMA PEREIRA CAVALCANTI

**MODERNIZAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS
PARLAMENTARES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

**MODERNIZATION IN THE BUDGET IMPLEMENTATION OF PARLIAMENTARY
AMENDMENTS IN BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 30 de outubro de 2023

Dr. Dany Flávio Tonelli - UFLA

Dr. Eduardo Ferreira da Silva Caetano - USP/MEC

Dr. Janderson Martins Vaz - UFLA

Dr. Wagner Vilas Boas de Souza - UNB/SENADO FEDERAL

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

Dr. Eduardo Ferreira da Silva Caetano
Coorientador

**LAVRAS – MG
2024**

*A Deus, minha inspiração, Luz Divina que orienta meus pensamentos para que eu, a cada dia
apresente uma versão melhor de mim.*

*À minha mãe Terezinha que sempre sonhou com o sucesso de suas filhas, mulher guerreira,
forte e batalhadora, que me transformou na pessoa que sou, meu exemplo de vida.*

Dedico.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o orientador de minha vida, sonhos e conquistas. Esteve ao meu lado, concedendo a mim força e tranquilidade para concluir esta dissertação de forma satisfatória, minha eterna gratidão.

Ao meu orientador, Professor Doutor Dany Flávio Tonelli, por compartilhar seu conhecimento e compreensão de algumas interrogações, quando de forma tranquila deu-me opções que facilitou a escolha desta temática; por sua notável orientação que serviram como pilares de sustentação no desenvolvimento deste estudo, meu respeito e admiração, por ser um excelente educador.

Ao meu coorientador, Doutor Eduardo Ferreira da Silva Caetano, que desde o início se tornou uma fonte de inspiração para meu crescimento pessoal, profissional e acadêmico. Incentivou-me a retomar os estudos, sendo uma fonte de motivação e uma luz a me guiar nos caminhos escurecidos do tema deste projeto. Meu respeito e admiração e o maior responsável por essa formação e conquista realizada.

Ao Professor Doutor José de Arimatéia Dias Valadão, de quem tive aulas magníficas, as quais foram determinantes para iniciar e construir este estudo e por ter aceitado o convite para a qualificação e defesa desse trabalho.

Ao Doutor Wagner Vilas Boas de Souza, o qual tive a honra de conhecer como profissional, dedicado e comprometido com o serviço público. Meu respeito e admiração ao grande gestor, por sua valorosa contribuição na construção desta pesquisa e por ter aceitado o convite para participar na qualificação e defesa deste trabalho.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, os quais tive a satisfação de disfrutar da companhia e do conhecimento sobre diversos temas acadêmicos.

Ao Luiz Fabrício e Lúcia Helena, a quem “eu apenas desabafo, confusões da minha mente” (Roberto Carlos). Onde encontrei soluções para os problemas enraizados em minhas crenças, apenas com uma “simples conversa”. Tamanha era compreensão que tinham de mim, que me fizeram confiar e acreditar que poderia mais. Guardarei com carinho os ensinamentos que vocês me proporcionaram. A vocês meu respeito, gratidão e imensa admiração.

Ao Nival Camilo e Márcia Helena, amigos fraternos em que a “palavra tem força, fé e carinho”, além de “me dá a certeza de que eu nunca estive sozinha” (Roberto Carlos). Vocês

são meu alicerce, meu porto seguro, ajudaram-me a trilhar meu caminho com a segurança de ter um apoio incondicional.

Ao Eduardo Caetano e Natalie Mancini, duradouros amigos. Ao trabalhar com eles na Coordenação de Estudos e Acompanhamento Orçamentário da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, tive o privilégio e a honra de conhecer profissionais competentes, além de amigos e companheiros de uma vida inteira que sempre incentivaram e apoiaram o meu crescimento pessoal, profissional e acadêmico.

Ao Nelson Carneiro (*in memoriam*), cuja presença foi essencial em minha vida, grande incentivador, sempre esteve ao meu lado apoiando meus sonhos e projetos. Você, professor de uma vida inteira, meu respeito, admiração e gratidão por tudo.

À minha amada mãe Terezinha Pereira Brasileiro (*in memoriam*), que sempre colocou a educação de suas filhas em primeiro lugar e nos ensinou como superar as adversidades da vida. Esta conquista e sucesso é consequência dos seus esforços. A você, minha mãezinha, minha saudade, eterno amor e gratidão por tudo. Amo-te eternamente!

Ao Celso Ribas por estar sempre presente com sua mão estendida em todos os momentos e situações de minha vida. Pessoa íntegra, ética e de um imenso coração. Além de ser um grande companheiro e cuidar de minha irmã amada. A você, meu cunhado, minha imensa gratidão, respeito e admiração.

Às minhas amadas irmãs, meus portos seguros de chegada. Vocês são inspirações para que eu enfrente as batalhas e supere as adversidades da vida, pois são fontes de amor, carinho e companheiras de uma vida inteira. Agradeço a Deus por permitir a convivência nesta vida com vocês. A vocês, Vanuza Cavalcanti e Tânia Cavalcanti, meu mais profundo amor e gratidão por serem irmãs maravilhosas.

Aos meus amados sobrinhos, de onde surge a vontade de continuar a viver. Vocês são bençãos de Deus que vieram para iluminar nossa casa e nossa vida. Uma das inspirações para seguir com esse estudo foi demonstrar a vocês que basta sonhar e acreditar para realizar. A vocês, João Vítor e João Gabriel, amor incondicional tão forte, que o coração se confundi e acredita que são meus filhos. Gratidão por serem sobrinhos maravilhosos!

Um dia sonhei em ser mestre, mas a possibilidade parecia-me remota! Quando enfim acreditei, pude concluir este projeto e ser Mestre por uma universidade pública federal. Entretanto, este sonho se realizou porque vocês acreditaram em mim e me fizeram acreditar.

A todos vocês, meu respeito, gratidão e reconhecimento. Muito obrigada!

*“Mas hoje eu sei, que só através do
amor, o homem pode se encontrar,
com a perfeição dos sábios.
Uma ambição maior, mais do que pode
supor o império da razão.
Toda vã filosofia.”*
Roberto Carlos

RESUMO

Uma razão significativa para uma gestão moderna é usufruir dos resultados decorrentes de uma modernização (GUERRAZZI *et al.*, 2017). Assim, o objetivo deste estudo é compreender como o Ministério da Educação (MEC) implementa a modernização e a execução do orçamento impositivo para as universidades federais brasileiras. Diante disso, tem-se que as universidades federais são financiadas com recursos oriundos da fonte tesouro, com repasses da União, e que têm diminuído notadamente nos últimos anos (CAETANO, 2023), dificultando o funcionamento dessas instituições. Analisou-se emendas parlamentares individuais, decisões políticas de deputados e senadores como fonte de recursos financeiros para universidades federais nas cinco regiões do Brasil. Tais recursos complementam e reforçam o orçamento dessas instituições de ensino superior. Considerando o localizador geográfico do dispêndio de recursos das emendas, esta pesquisa se concentra em mostrar o que o detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas das universidades federais revela sobre o direcionamento desses recursos para essas instituições pelo país. Investiga-se como os recursos das emendas individuais impactaram o orçamento das universidades federais, analisando o período entre 2016 e 2022. Percebe-se, nos últimos anos, que tem ocorrido um aumento significativo no montante das emendas individuais na execução do orçamento. Entretanto, a modernização da gestão do controle pelo MEC não acompanhou a evolução do volume dotado nas universidades federais. Além de encontrar, nesse controle, disfunções burocráticas e contratempos (ferramentas ultrapassadas) que dificultam a gestão, governança e eficiência dos recursos do orçamento impositivo, também dificultam o auxílio do MEC aos atores envolvidos. Para contextualizar o assunto e esclarecer alguns pontos iniciais com a intenção de introduzir certa familiaridade ao assunto, abordaram-se aspectos gerais acerca do orçamento na administração pública federal. Apresentou-se as emendas individuais como fonte de recursos para as universidades federais, procurando entender a dimensão desse orçamento e o passo a passo, desde a indicação do parlamentar até a execução dessas emendas impositivas. Levantou-se a discussão sobre a burocracia e seus efeitos na gestão das emendas individuais na tentativa de descobrir sobre as disfunções burocráticas e os contratempos ocasionados nos procedimentos e fluxos para execução desses recursos. Examinou-se o tema eficiência, pois as atribuições e serviços públicos devem ser efetuados de maneira satisfatória, com presteza e eficácia para atender a sociedade. Nesse decurso, encontrou-se a eficiência adaptativa a qual se adequa ao tema estudado, pois é o resultado de um processo evolutivo e dinâmico, que abrange modelos de aprendizado e conhecimentos associados à modernização. Explorou-se o tema governança de forma contextual e conceitual, com base em discussão de diversos autores. Por fim, pesquisou-se sobre a temática da modernização com a intuito de explorar o assunto para uma possível sugestão de incremento para o final deste trabalho. Utilizou-se a abordagem de pesquisa exploratória, com análise documental e qualitativa, para analisar a modernização por meio de ferramentas como governança, com foco na direção, monitoramento e avaliação das emendas individuais, além da eficiência e eficácia na execução desses recursos. Concluiu-se que o MEC deve aprimorar a modernização e a governança para otimizar os procedimentos referentes às emendas parlamentares. Além disso, identificou-se que as universidades federais da Região Sudeste foram as mais beneficiadas com esse orçamento impositivo. Este estudo desvela a modernização e governança do MEC, apresenta dados de representatividade e mostra detalhadamente a distribuição dos recursos de emendas às universidades federais nas cinco regiões brasileiras.

Palavras-chave: Orçamento Federal. Inovação no Setor Público. Governança. Orçamento Impositivo. Eficiência.

ABSTRACT

A significant reason for modern management is to enjoy the results resulting from modernization (GUERRAZZI *et al.*, 2017). Thus, the objective of this study is to understand how the Ministry of Education (MEC) implements the modernization and execution of the tax budget for Brazilian federal universities. Given this, federal universities are financed with resources from the treasury source, with transfers from the Union, and which have decreased notably in recent years (CAETANO, 2023), making the functioning of these institutions difficult. Individual parliamentary amendments and political decisions by deputies and senators were analyzed as a source of financial resources for federal universities in the five regions of Brazil. Such resources complement and reinforce the budget of these higher education institutions. Considering the geographic location of the expenditure of resources from the amendments, this research focuses on showing what the details of the committed, settled and paid expenses of federal universities reveal about the direction of these resources to these institutions across the country. We investigate how the resources of individual amendments impacted the budget of federal universities, analyzing the period between 2016 and 2022. It can be seen, in recent years, that there has been a significant increase in the amount of individual amendments in the execution of the budget. However, the modernization of control management by the MEC did not follow the evolution of the volume allocated to federal universities. In addition to finding, in this control, bureaucratic dysfunctions and setbacks (outdated tools) that hinder the management, governance and efficiency of tax budget resources, they also make it difficult for the MEC to assist the actors involved. To contextualize the subject and clarify some initial points with the intention of introducing some familiarity to the subject, general aspects of the budget in federal public administration were addressed. Individual amendments were presented as a source of resources for federal universities, seeking to understand the size of this budget and the step-by-step process, from the appointment of the parliamentarian to the execution of these mandatory amendments. A discussion was raised about bureaucracy and its effects on the management of individual amendments in an attempt to find out about bureaucratic dysfunctions and setbacks caused in the procedures and flows for executing these resources. The topic of efficiency was examined, as public duties and services must be carried out satisfactorily, promptly and effectively to serve society. In this course, adaptive efficiency was found, which suits the topic studied, as it is the result of an evolutionary and dynamic process, which encompasses learning models and knowledge associated with modernization. The topic of governance was explored in a contextual and conceptual way, based on discussions by several authors. Finally, research was carried out on the topic of modernization with the aim of exploring the subject for a possible suggestion for an increase at the end of this work. An exploratory research approach was used, with documentary and qualitative analysis, to analyze modernization through tools such as governance, focusing on the direction, monitoring and evaluation of individual amendments, in addition to the efficiency and effectiveness in the execution of these resources. It was concluded that the MEC must improve modernization and governance to optimize procedures relating to parliamentary amendments. Furthermore, it was identified that federal universities in the Southeast Region benefited most from this imposing budget. This study reveals the modernization and governance of the MEC, presents representativeness data and shows in detail the distribution of amendment resources to federal universities in the five Brazilian regions.

Keywords: Federal Budget. Innovation in the Public Sector. Governance. Budget Impressive. Efficiency.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Visão Geral dos Recursos consolidados na LOA/2022, por Despesas primárias obrigatórias, primárias discricionárias, demais despesas primárias e emendas impositivas para o Ministério da Educação	83
Gráfico 2 – Representação dos Recursos Discricionários de (Fonte Tesouro e Fonte Próprias) e Recursos do Orçamento Impositivo, por grupo de natureza de despesa, na LOA/2022 para o Ministério da Educação	84
Gráfico 3 – Representatividade das emendas parlamentares impositivas, suas quantidades e valores consolidados nas universidades vinculadas ao MEC, na LOA-2022	86
Gráfico 4 – Representação dos Recursos Discricionários (Fonte Tesouro e Fonte Própria) e Recursos do Orçamento Impositivos, por grupo de natureza de despesa, na LOA/2022 para as universidades federais	87
Gráfico 5 – Volume de pedidos de alteração orçamentária de emendas individuais, entre 2016 e 2022	97
Gráfico 6 – Montantes da execução das despesas empenhadas das emendas parlamentares individuais pelas universidades federais entre 2016 e 2022	99
Gráfico 7 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas empenhadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022	100
Gráfico 8 – Execução das despesas empenhadas pelas universidades federais das emendas por regiões brasileiras	102
Gráfico 9 – Relação dos totais de despesas empenhadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras por região, no período entre 2016 e 2022	103
Gráfico 10 – Montantes da execução das despesas liquidadas das emendas parlamentares individuais pelas universidades federais entre 2016 e 2022	104
Gráfico 11 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas liquidadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022	105
Gráfico 12 – Execução das despesas liquidadas pelas universidades públicas brasileiras das emendas individuais por regiões do Brasil	106
Gráfico 13 – Relação dos totais de despesas liquidadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras, por região, no período entre 2016 e 2022	107
Gráfico 14 – Montantes indicados pelos parlamentares e sua execução pelas universidades por meio de despesas pagas entre o período de 2016 e 2022	108
Gráfico 15 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas pagas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022	109
Gráfico 16 – Execução das despesas pagas pelas universidades públicas brasileiras das emendas individuais por regiões do Brasil entre 2016 e 2022	110
Gráfico 17 – Relação dos totais de despesas pagas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras por região, no período entre 2016 e 2022	111
Gráfico 18 – Recursos de emendas individuais indicados pelos parlamentares na LOA para universidades públicas federais entre 2016 e 2022	112

Gráfico 19 – Relação do total global das dotações inicial das emendas individuais indicadas para as universidades públicas brasileiras por região, no período entre 2016 e 2022 113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cronograma das Emendas Individuais (prazos LDO/2022)	40
Quadro 2 – Fluxograma do processo de indicação de emenda parlamentar e sua governança pelo MEC	92
Quadro 3 – Quantidade de Deputados por Unidade Federativa do Brasil	114

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Vigência dos instrumentos de planejamento orçamentário	29
Figura 2 – Vigência do PPA 2020 a 2023	30
Figura 3 – Etapas do Ciclo Orçamentário	32
Figura 4 – Ciclo do Processo de Elaboração da Proposta Orçamentária	33
Figura 5 – Normas legais orçamentárias	34
Figura 6 – Evolução histórica do orçamento impositivo	35
Figura 7 – Demonstrativo da metodologia para apuração da RCL de 2015	38
Figura 8 – Fluxograma do processo do Orçamento Impositivo	40
Figura 9 – Montantes por parlamentar no ano de 2015	47
Figura 10 – Sistema Siga Brasil para a extração de relatórios de dados	74
Figura 11 – Emendas Parlamentares – Fluxo de Atividades no MEC	80
Figura 12 – Fonte de Financiamento consolidado na LOA-2022 para o Ministério da Educação	82
Figura 13 – Emendas Individuais – Fluxo para Superação de Impedimento de Ordem Técnica	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de Emendas por Bancada Estadual	42
Tabela 2 – Classificação da despesa por identificador de resultado primário	44
Tabela 3 – Normas concernentes ao orçamento impositivo	49
Tabela 4 – Relação das emendas coletivas e individuais, suas quantidades e valores apresentados por área temática em 2022	90
Tabela 5 – Relação das emendas parlamentares por órgão público, valores indicados e valor impedido por órgão em 2022	94
Tabela 6 – Demonstrativo das Emendas Parlamentares que ficaram com impedimento e sem execução	95

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Cód.	Código

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CD	Câmara dos Deputados
CE	Ceará
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CN	Congresso Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COVID-19	Coronavírus
CP II	Colégio Pedro II
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GO	Goiás
IBC	Instituto Benjamin Constant
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFETs	Institutos Federais de Educação
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
ME	Ministério da Economia

MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PAR	Plano de Ações Articuladas
PB	Paraíba
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PTA	Plano de Trabalho
PTRES	Programa de Trabalho Resumido
RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RP	Resultado Primário
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEGOV	Secretaria de Governo da Presidência da República
SETO	Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SP	São Paulo
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STIC	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TG	Tesouro Gerencial
TO	Tocantins
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Problema de Pesquisa.....	24
1.2 Objetivos geral e específicos	24
1.3 Justificativas.....	25
1.4 Estrutura de organização da dissertação	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES E SUA RELAÇÃO COM A BUROCRATIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	27
2.1 O orçamento na administração pública federal.....	27
2.1.1 Plano Plurianual	29
2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentária	30
2.1.3 Lei Orçamentária Anual.....	31
2.1.4 Ciclo Orçamentário	32
2.2 Emendas Parlamentares como fonte de recursos para as universidades federais .	35
2.3 Burocracia e seus efeitos na administração das emendas parlamentares	50
2.4 O princípio da eficiência e sua aplicação nas emendas parlamentares	54
2.5 Governança e a execução das emendas parlamentares nas universidades federais	59
2.6 A modernização na execução das emendas parlamentares	63
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA CAPTAR DADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES COMO FINANCIAMENTO PARA UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	69
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES COMO RECURSOS PARA FINANCIAR AS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	77
4.1 Resultados da pesquisa.....	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS	118

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público se caracteriza por “suas diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira” (GIACOMONI, 2012, p. 54). É o instrumento constitucional significativo para que o Estado possa assegurar a “ordem e o bem-estar social”, pois tem o dever de satisfazer as “necessidades públicas¹”, por meio de políticas que são fundamentais à sociedade (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 184-185).

Piscitelli (2006) sustenta que a perspectiva governamental predominante propagou a ideia de que o orçamento tem obrigatoriamente caráter autorizativo, visto que, após passar por discussão, aprovação, sanção e publicação, a medida permite ao governo obter recursos suficientes para atender às demandas do povo em seu nome (PISCITELLI, 2006).

Kanayama (2009) afirma que a aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo concede ao Poder Executivo apenas a autorização para implementar certa despesa, sendo facultada a sua execução². Isso ocorre porque o Poder Executivo tem a autoridade para decidir o que será efetivamente implementado ou não, com base em sua própria avaliação de viabilidade e perspectiva (MENDES, 2015).

A concepção de que o orçamento é majoritariamente autorizativo deve ser reconsiderada, para que seja possível fortalecer os mecanismos de controle e promover uma participação democrática mais ampla no processo orçamentário. Isso garantirá um acompanhamento dos recursos públicos mais eficiente e transparente.

O orçamento público é regido por normas consolidadas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que dispõe de um capítulo próprio sobre finanças públicas (artigos 163 a 169). Há ainda as legislações infraconstitucionais como a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 4.320/1964 (OGATA *et al.*, 2021), que complementam esse conjunto de normas.

Bonfim (2016) argumenta que há três componentes do orçamento que asseguram regulamentar, participar e distribuir os recursos públicos da União (BONFIM, 2016, p. 11). Esse arcabouço é formado pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹ Necessidade pública: tudo que compete ao governo suprir, resultante de uma escolha política, estabelecida em arcabouço jurídico.

² 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).

O PPA desempenha função estratégica e tem uma duração de quatro anos. A LOA estabelece as metas contidas no PPA, enquanto a LDO é a diretriz entre a implementação das metas contidas no PPA e a execução da LOA (PERES; SANTOS, 2020). Esses dispositivos são função típica e de iniciativa do executivo, contudo, o poder legislativo participa do processo orçamentário ao apresentar emendas parlamentares, o qual exerce uma função atípica (CARNUT *et al.*, 2021).

Blanchet e Lubke (2020) argumentam que o orçamento brasileiro mostra ser autorizativo, apresenta também despesas constitucionais obrigatórias³ e despesas de execução obrigatória⁴, transformando o orçamento impositivo em apenas autorizativo. Nesse sentido, embora a emenda parlamentar individual seja considerada uma despesa discricionária⁵, ela possui o poder de execução obrigatória.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC 86/2015) e a Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC 100/2019), as quais versam sobre o orçamento impositivo, evidenciam maior envolvimento do Poder Legislativo na elaboração e implementação do orçamento público (ASSIS, 2020) e essa temática tem provocado grande debate, dado que o orçamento público concilia componentes de natureza impositiva e autorizativa. (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Santos e Gasparini (2020) alegam que o Poder Executivo desempenha um papel dominante nas decisões de gasto quando se trata da natureza autorizativa do orçamento, enquanto o Poder Legislativo se fortalece quando a natureza do orçamento é impositiva. Santos e Gasparini (2020) entendem ainda que essa questão motivou a aprovação da EC 86/2015 e da EC 100/2019.

Assim, o art. 52 da LDO de 2014 e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 estabeleceram a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira para as emendas parlamentares individuais no orçamento da União a partir de 2015 (ASSIS; SANTOS; GASPARINI, 2020; BRASIL, 2013; SANTOS *et al.*, 2020).

³ Despesas Constitucionais Obrigatórias: “Despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, que não serão objeto de limitação de empenho” (BRASIL, 2022, p. 84). nos termos do disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Exemplo: Alimentação Escolar, Piso de Atenção Básica em Saúde, Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Programa Dinheiro Direto na Escola etc.

⁴ Despesas de Execução Obrigatória: “Despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §9º e §11 do art. 166 da Constituição” (BRASIL, 2022, p. 84).

⁵ Despesas Discricionárias: aquelas em que o Poder Executivo Federal decide, de forma livre, se executa ou não determinada despesa, abrindo possibilidade para realizar contingenciamento, motivado pela crise financeira ou por decisão de priorizar gastos públicos, observando a Lei Orçamentária Anual (ALMEIDA; SACRAMENTO; RAUPP, 2021 PIREs, 2018).

De acordo com Abraham (2019), as emendas de bancada seguiram o mesmo processo legislativo das emendas parlamentares individuais para garantirem sua execução obrigatória. Além disso, por meio da EC 100/2019, o Poder Legislativo alterou os artigos 165 e 166 da CF/88, estabelecendo que as emendas de bancada teriam percentual de 1% da Receita Corrente Líquida⁶ (RCL) do exercício anterior (ABRAHAM, 2019; ASSIS, 2020; PERELLES *et al.*, 2020).

Cabe ressaltar que o orçamento impositivo, uma das designações para emendas parlamentares, é a forma que os parlamentares têm para apresentarem propostas de investimento dos recursos federais para atender demandas específicas da sociedade (ALMEIDA, 2021; BRASIL, 1988; 2023; SODRÉ; ALVES, 2010). Abraham (2019) relembra que as emendas parlamentares são designações no orçamento e direcionadas pelo Congresso Nacional para a realização de projetos selecionados pelos parlamentares.

As emendas ao orçamento da União, propostas pelo legislativo, podem ser apresentadas com a classificação e o identificador de Resultado Primário⁷ (RP) como: individuais (RP 6), de bancadas estaduais (RP 7), de comissão (RP 8) e de relator (RP 9) (BRASIL, 2022). Cada parlamentar poderá indicar até 25 emendas individuais de sua autoria, de bancadas entre 15 e 23 emendas; as de comissão até 8 emendas; e de relator, apresentadas pelo parlamentar incumbido pela concepção do parecer final do relatório geral (BRASIL, 2006; GIACOMONI, 2019; PEREIRA; FIGUEIRA, 2021).

Conforme a Resolução nº 1, de 2006, as emendas foram distribuídas por 16 áreas temáticas fragmentadas no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), alteradas pela Instrução Normativa nº 2, de 2021, da Comissão Mista de Orçamento (CMO):

I – Infraestrutura; II – Saúde; III – Desenvolvimento Regional; IV – Educação; V – Cidadania e Esporte; VI – Agricultura; VII – Turismo e Cultura; VIII – Defesa; IX – Justiça e Segurança Pública; X – Economia, Trabalho e Previdência; XI – Ciência & Tecnologia e Comunicações; XII – Meio Ambiente; XIII – Presidência e Relações Exteriores; XIV – Minas e Energia; XV – Poderes; e XVI – Mulheres, Família e Direitos Humanos. (BRASIL, 2006, p. 5).

⁶ Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias da união, acrescido das contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, inferidos os recursos das transferências constitucionais (GIACOMONI, 2012).

⁷ Identificador de Resultado Primário (RP), conforme as LDOs, tem por objetivo facilitar a apuração do superávit primário, e obrigatoriamente constar nos projetos de lei orçamentária e nas leis relacionadas em todos os grupos de natureza de despesa (GNDs). (GIACOMONI, 2019; BRASIL, 2022).

Segundo o Manual de Emendas do Orçamento da União para 2022 do Congresso Nacional, a Área Temática IV abrangeu a programação orçamentária do Ministério da Educação⁸, que contempla cento e cinquenta e quatro unidades orçamentárias (UOs), as quais pertencem à estrutura:

Além da Administração Direta, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, os Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs, os Institutos Federais de Educação - IFETs, as Universidades Federais, os Hospitais Universitários, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH entre outras vinculadas ao órgão. (BRASIL, 2021, p. 93).

Segundo Caetano (2023), é responsabilidade da União assegurar o acesso da sociedade aos cursos superiores oferecidos pela rede federal de ensino, por meio de investimento na educação superior. Além disso, a educação desempenha um papel fundamental no avanço sociocultural da nação, sendo um elemento de valor expressivo que os parlamentares possuem para elaborar, melhorar e implementar políticas públicas em benefício da sociedade (BRASIL, 2023).

Dessa forma, o Ministério da Educação, como órgão responsável pela educação, busca proporcionar uma boa interação e diálogo com a Casa Legislativa (BRASIL, 2023). Para isso, o MEC tem buscado catalisar recursos provenientes das emendas parlamentares com o objetivo de financiar a universalização do acesso à educação (BRASIL, 2021; 2022).

As emendas parlamentares procuram aprimorar o projeto de LOA enviado pelo Executivo, propondo acrescentar recursos com a finalidade de direcionar esses valores às reivindicações da sociedade nas regiões do país representadas por cada deputado e senador (BRASIL, 2023). Nesse sentido, a cada PLOA, o órgão da educação orienta a Câmara dos Deputados (CD) e o Senado Federal (SF), por meio de cartilha orientativa para elaboração do orçamento impositivo (BRASIL, 2022).

Essa cartilha do MEC norteia o Poder Legislativo na elaboração de suas emendas, indicando a estruturação da programação consoante a área de atuação governamental, tipo de projeto, forma de intervenção, programa e ação. (BRASIL, 2021; BRASIL, 2022). Essas orientações levam em conta as ações de maior demanda por parte dos parlamentares (BRASIL, 2022), uma vez que dispõe de referências valiosas para a Casa Legislativa e

⁸ O Decreto nº 11.691/2023 define as funções do Ministério da Educação, que incluem planejar, coordenar e supervisionar atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O MEC também orienta unidades vinculadas e coordena a execução orçamentária, financeira e contábil, monitorando e avaliando metas e resultados em conjunto com outras áreas do Ministério (BRASIL, 2023).

suporte para que os parlamentares possam apresentar suas emendas e direcionar esses recursos para região de sua base eleitoral (BRASIL, 2023).

Como o MEC pertence a Área Temática IV, os parlamentares podem apresentar emendas para alocação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento, à ampliação e ao fortalecimento das políticas públicas educacionais. Essas ações englobam a construção de escolas, melhoria da infraestrutura física e pedagógica, fornecimento de materiais didáticos e atividades de formação dos profissionais da educação, dentre outras ações (BRASIL, 2022).

Esta pesquisa fez um recorte e optou por trabalhar com as universidades federais brasileiras⁹, dentre as cento e cinquenta e quatro UOs que compõem o conjunto das unidades orçamentárias vinculadas ao MEC, pelo fato dessas instituições receberem uma significativa quantidade de emendas individuais alocadas no Ministério. As universidades federais brasileiras são responsáveis pela modalidade da educação superior¹⁰ e exercem as missões de educação, pesquisa e extensão para ofertar à sociedade (FERRARIS; BELYAEVA; BRESCIANI, 2020). Essas instituições, ainda, são autoras competentes, dinâmicas e impulsionadoras de transmissão de conhecimento e tecnologia (AROCENA; SUTZ, 2021).

Para realizar essa missão o financiamento é essencial (ERNSTE, 2007) e essas unidades contam com recursos públicos (CONTRERAS; LOZANO, 2020; HSU *et al.*, 2021; LIEFNER, 2003), por meio do Fundo Público Federal “que reúne os recursos financeiros arrecadados da população mediante os tributos - impostos, taxas e contribuições” que são conhecidas como fonte tesouro¹¹ pertencentes aos recursos do Tesouro Nacional (AMARAL, 2003, p. 31).

Esses recursos se encontram cada vez mais escassos se observar a dificuldade em angariar financiamento adicional (WANG, 2019), primordiais para proporcionar um funcionamento de qualidade dessas instituições federais (ARAÚJO, 2018; PIRES, 2018; SOARES *et al.*, 2009). Mendes e Carnut (2019) anunciaram que essa escassez de recursos se torna mais expressiva levando-se em consideração o congelamento do gasto público por 20 anos, conforme a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016).

Os recursos recebidos pelas universidades públicas brasileiras por meio do Ministério da Educação, fonte tesouro, não têm sido o bastante para suportar os gastos em despesas de

⁹ Das 69 universidades públicas brasileiras, a distribuição por região é a seguinte: Região Norte, 11 universidades (16%); Região Nordeste, 20 universidades (29%); Região Centro-Oeste, 8 universidades (12%); Região Sudeste, 19 universidades (28%); e Região Sul, 11 universidades (16%).

¹⁰ A Educação Superior consiste na categoria de grau mais elevado de ensino no Brasil (BRASIL, 1996).

¹¹ Fonte Tesouro: são tributos recolhidos da sociedade, depositados na conta do Tesouro Nacional (Fundo Público Federal) para que o Poder Executivo Federal utilize para executar políticas públicas da União (AMARAL, 2003).

funcionamento e despesas de investimentos (CAETANO, 2023), além dessas unidades vinculadas ao MEC experimentarem de forma constante contenção e contingenciamentos¹² do orçamento público que seriam direcionados a manutenção de suas despesas, tanto de custeio, quanto de capital (ALMEIDA; SACRAMENTO; RAUPP, 2021).

Essas instituições também enfrentam o encolhimento de recursos para despesas discricionárias (CAETANO *et al.*, 2021), o que as obriga a serem polivalentes na busca de valores orçamentários para execução em seus *campi* (BELYAEVA *et al.*, 2018). Diante da escassez de recursos públicos, algumas universidades federais optam e elegem programas de pesquisas científicas de relevância para instituições particulares para aumentar o orçamento se autofinanciando (SHEN, 2020).

Autores como Faria (2006), Francisco (2006) e Mello (2006) defendem que essa busca por recursos pode se tornar uma oportunidade para as universidades públicas brasileiras garantirem a continuidade do ensino superior gratuito. Cabe ressaltar que algumas universidades federais recebem montantes significativos, enquanto outras recebem quantias insignificantes, resultando em uma disparidade no orçamento dessas instituições vinculadas ao Ministério da Educação (CAETANO, 2023).

De acordo com Ernste (2007), as emendas parlamentares representam um meio adicional para essas instituições aumentarem os recursos orçamentários públicos, tornando-se uma fonte substancial para complementar o orçamento das universidades públicas federais (BRASIL, 2023). Lancaster (1986) e Lazarus (2010) reforçam que as emendas individuais são recursos que dependem de priorização por parte dos deputados e senadores, para alocar esse orçamento em regiões geográficas ou instituições de sua inclinação eleitoral.

O estudo de Almeida (2021) buscou demonstrar se haveria eficiência alocativa na distribuição de recursos oriundos das emendas parlamentares. Já a pesquisa de Carnut *et al.* (2021) procurou verificar se o parlamento brasileiro propicia a aplicação de recursos do orçamento impositivo para utilizar nas suas bases eleitorais. E a pesquisa de Baião *et al.* (2018), buscou discutir como, no contexto do presidencialismo de coalização brasileiro, o presidente utiliza-se das emendas parlamentares para obter apoio legislativo no Congresso Nacional.

¹² Contingenciamento: “instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal. É um recurso usado como meio de assegurar metas de superávit primário e acordos firmados com instituições financeiras multilaterais” (SADECK; GERIN; VALLE, 2005, p. 2).

Esta pesquisa visa preencher e compreender como o Ministério da Educação¹³ incorpora a modernização para orientar os procedimentos de execução do ciclo orçamentário das despesas das emendas individuais em suas unidades supervisionadas, considerando o referenciamento geográfico do gasto, com o intuito de revelar sobre as distribuições, o direcionamento e a execução desses recursos indicados pelos parlamentares para as universidades federais espalhadas nas cinco regiões brasileiras.

Neste estudo, a modernização será compreendida como uma prática adotada pelo método de inovação por meio da propagação impetuosa de conhecimentos nos últimos séculos (BLACK, 1971). Ao longo da história, a modernização tem sido interpretada como um processo de mudança nos “sistemas sociais, econômicos e políticos” (EISENSTADT, 1966, p.1), pois é entendida como uma abordagem da modernidade que se fundamenta em uma ideologia desenvolvimentista do progresso e da racionalidade (CASTILHO, 2010).

Esta análise verificou que o conceito de modernização é complexo e vasto, pois abrange transformações no sistema econômico, social e político, o que pode acontecer simultaneamente ou à parte em cada ordenação. É ininterrupto, pois se percebe renovações e modificações, que envolve a administração pública¹⁴ de tempos passados até o presente ano.

Posto isto, o orçamento impositivo tem seu início com a emenda ao Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA) pelos deputados e senadores, passando pela publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) até a sua execução pelas universidades federais brasileiras. Uma vez que essas unidades devem cumprir toda as exigências das normas rígidas que envolvem as emendas parlamentares, elas se deparam com o entrave burocrático¹⁵ que dificulta o processo de execução que é obrigatório.

Portanto, é relevante investigar como a modernização pode auxiliar no monitoramento pelo Ministério da Educação da execução do orçamento impositivo das universidades vinculadas ao MEC, para que essas instituições possam gerir e executar as emendas parlamentares de maneira que propicie atender melhor a sociedade nas regiões do Brasil.

¹³ O Ministério da Educação, como órgão setorial e conforme estabelecido no Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023, detém a prerrogativa de supervisionar e avaliar suas unidades vinculadas, a fim de oferecer suporte necessário para que as universidades federais possam implementar uma administração eficaz sobre os recursos impositivos (BRASIL, 2023).

¹⁴ O art. 37 da CF/88, dispõe que a Administração Pública é estruturada em direta e indireta, bem como, esferas do governo de qualquer dos Poderes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

¹⁵ Esta pesquisa considera a burocracia essencial para a execução do orçamento público. Dessa forma, Entrave Burocrático, nesse contexto, surge como qualquer impedimento, regra ou ferramenta que impeça a execução das emendas parlamentares, ou seja, os excessos que são formas desnecessárias de controle, a disfunção burocrática.

1.1 Problema de Pesquisa

A execução orçamentária das emendas parlamentares é obrigatória, com normas rígidas e seu montante tem aumentado a cada ano. No entanto, a modernização do monitoramento pelo MEC desses recursos não tem acompanhado esse crescimento do volume dotado para as Universidades Federais Brasileiras. Devido à obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares e da existência de obstáculos no controle realizado pelo Ministério, que prejudicam a implementação das medidas necessárias para a execução das emendas, questiona-se: como o MEC tem implementado o processo de modernização para a execução dos recursos do orçamento impositivo pelas Universidades Federais Brasileiras?

1.2 Objetivos geral e específicos

Partindo-se da dificuldade encontrada no Ministério da Educação em modernizar a gestão do monitoramento da execução das emendas parlamentares pelas Universidades Federais e de seu acompanhamento por todos os atores participantes do processo, verificar-se-á o impacto desta proposta sobre a eficiência na execução do orçamento impositivo.

- **Objetivo Geral**

Compreender como o Ministério da Educação implementa a modernização nos processos de execução do orçamento impositivo para as universidades federais brasileiras.

- **Objetivos Específicos**

- Analisar como os deputados e senadores distribuíram os recursos financeiros das emendas parlamentares individuais nas universidades federais brasileiras localizadas nas cinco regiões do país.

- Investigar como os recursos das emendas parlamentares individuais impactaram o orçamento das universidades federais, utilizando o período entre 2016 e 2022.

- Propor melhoria na implementação da modernização pelo MEC, com o intuito de aprimorar a supervisão, monitoramento e avaliação da execução das emendas parlamentares, que seja capaz de atender às universidades federais brasileiras e proporcionar maior fluidez no

processo a fim de facilitar o acompanhamento do orçamento impositivo entre os atores envolvidos.

1.3 Justificativas

Este estudo se destaca no aspecto que visa aperfeiçoar e conceder maior fluidez no processo de monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras. Tal esforço pode ser útil para prover subsídios para discussão sobre a distribuição de recursos financeiros do orçamento impositivo, como forma de financiamento complementar, para essas instituições exercerem sua missão de ensino, pesquisa e extensão.

Após a verificação das informações encontradas por diversos autores percebe-se que a realização desta pesquisa propiciará à linha de pesquisa Gestão Pública, Tecnologias e Inovação da Universidade Federal de Lavras a oportunidade de emergir conhecimento inédito sobre a temática proposta. Quanto ao Ministério da Educação propõem-se como sugestão a modernização da gestão e controle para o acompanhamento do orçamento impositivo.

Do ponto de vista teórico, este estudo é relevante por ser uma temática que importa à categoria dos especialistas da Administração e da Gestão Pública, bem como da sociedade em geral, devido ao método que altera o processo e a gestão do orçamento público (SILVA *et al.*, 2015). Além de discutido em vários trabalhos, investigar o tema é necessário, visto que as pesquisas que se tem não abrangem o teórico e o empírico juntos, diferente do que se propõe por meio da presente pesquisa.

Esta discussão é contemporânea, tendo em conta os atores que têm interesse no assunto, tais como: “gestores, políticos, e sociedade” que são implicados diretamente na gerência do orçamento público (SILVA *et al.*, 2015, p. 51). Assim, com o advento da EC 86/2015, que impôs a obrigatoriedade do orçamento impositivo, e todas as modificações que ocorreram desde esse marco até o exercício corrente, para que o MEC possa cumprir todas as exigências das normas impostas, sua gestão precisa evoluir e se modernizar para acompanhar todo o processo de transformação.

1.4 Estrutura de organização da dissertação

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução (1), no capítulo (2) será abordado o referencial teórico, onde foram levantados conteúdos com informações sobre conceitos de modernização, que verificou aspectos sobre o orçamento na administração pública federal, o qual serviu para introduzir conceitos orçamentários e facilitar a compreensão dos tópicos seguintes; averiguou aspectos sobre as emendas parlamentares como fonte de recursos para as universidades federais brasileiras; de traços e comportamentos burocráticos, bem como suas disfunções na execução do orçamento impositivo; de eficiência na administração pública e sua aplicação nas emendas parlamentares; e de governança realizada pelo MEC para gerir as emendas parlamentares direcionadas para as Universidades Federais. Para tanto, procurou-se investigar a modernização que permite compreender o processo e os entraves da execução desses recursos nas universidades federais brasileiras.

O capítulo (3), aborda os aspectos metodológicos como coleta e fontes de dados para a compreensão e distribuição dos recursos do orçamento impositivo nas universidades federais brasileiras. No capítulo (4), foram apresentados os resultados e discussão da investigação sobre a execução das despesas orçamentárias e financeiras das emendas parlamentares indicadas para as universidades vinculadas ao Ministério da Educação nas cinco regiões brasileiras, entre os anos 2016 e 2022. Em seguida, no capítulo (5), as considerações finais expõem todo o processo desenvolvido e sugestão para novas pesquisas sobre o tema em tela.

2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES E SUA RELAÇÃO COM A BUROCRATIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Este capítulo tem por objetivo abordar as temáticas indispensáveis à pesquisa para analisar a aplicação de uma gestão moderna e suas implicações referente a execução do orçamento impositivo pelas universidades federais brasileiras. Inicialmente, abordou-se o orçamento na administração pública federal como forma introdutória ao tema; verificou-se as emendas parlamentares como fonte de recursos para as universidades federais brasileiras, a fim de entender sua essencialidade para essas unidades; examinou-se comportamentos burocráticos e suas disfunções para entender seus impactos na execução do orçamento impositivo pelas universidades federais, bem como abordou-se os temas como eficiência e governança, pois são utilizadas como ferramentas para uma modernização contínua. Por fim, expõem-se os argumentos de diversos autores encontrados na literatura que defendem o tema e conceitos sobre modernização.

2.1 O orçamento na administração pública federal

O orçamento público, relacionado ao avanço da democracia, desponta da premência de aprovar e monitorar a aplicabilidade do recurso público (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Para a administração pública federal, tornou-se uma ferramenta de gestão e instrumento obrigatório elaborado anualmente e subordinado por diversas normas, (MIRANDA, 2021). O novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa traz o seguinte significado:

Orçamento. S. m. 1. Ato ou efeito de orçar; avaliação, cálculo, cômputo. 2. Cálculo da receita e da despesa. 3. Cálculo dos gastos para a realização de uma obra. 4. jur. e Fin. Cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas. 5. lur. Cálculo, feito pelo agrimensor, da partilha dum imóvel sujeito a processo divisório (FERREIRA, 1986, p. 1230). ♦budget (budgé). [Fr., de or. inglês] S. m. Cálculo das receitas e despesas de um Estado ou de uma comunidade qualquer (em geral), e, p. ext., de um particular; orçamento. (FERREIRA, 1986, p. 290).

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, definiu em seu art. 2º que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e

despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

O orçamento, uma peça indispensável de políticas públicas, é o dispositivo precípua de governo que prevê as receitas e determina os gastos das despesas públicas (ABRUCIO, LOREIRO, 2004; ALDDIN *et al.*, 2021; ANDRADE, 2002). Este mecanismo despontou para controlar os recursos financeiros da administração pública (ANGÉLICO, 1995).

Baleiro (1997) descreveu que o orçamento público é a ação na qual o Congresso Nacional autoriza o Executivo, em um determinado momento, o gasto com as despesas essenciais à política de governo e ao país, bem como as receitas arrecadadas constante na lei.

Piscitelli *et al.* (1999) entenderam orçamento público como sendo uma peça em que o Governo Federal, nas três esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) dispõe para manifestar, em período preestabelecido, seu programa de ação, especificando a origem dos recursos, como também a natureza e a despesa dos gastos a serem adquiridos.

Ávila, (2003) definiu orçamento público como uma determinação regulamentar que retrata uma ferramenta para gerir os recursos da administração pública, que objetiva satisfazer as funções essenciais da coletividade em um lapso temporal, atentando-se para o interesse das ações do governo.

É relevante destacar que a Lei nº 4.320/1964 foi o primeiro regulamento de planejamento do orçamento público do governo. Em seu art. 23 estabelecia que a “receita e a despesa de capital” eram sancionadas por “decreto do Poder Executivo”, com ajuste anual, em um prazo mínimo de três anos (XEREZ, 2013, p.2).

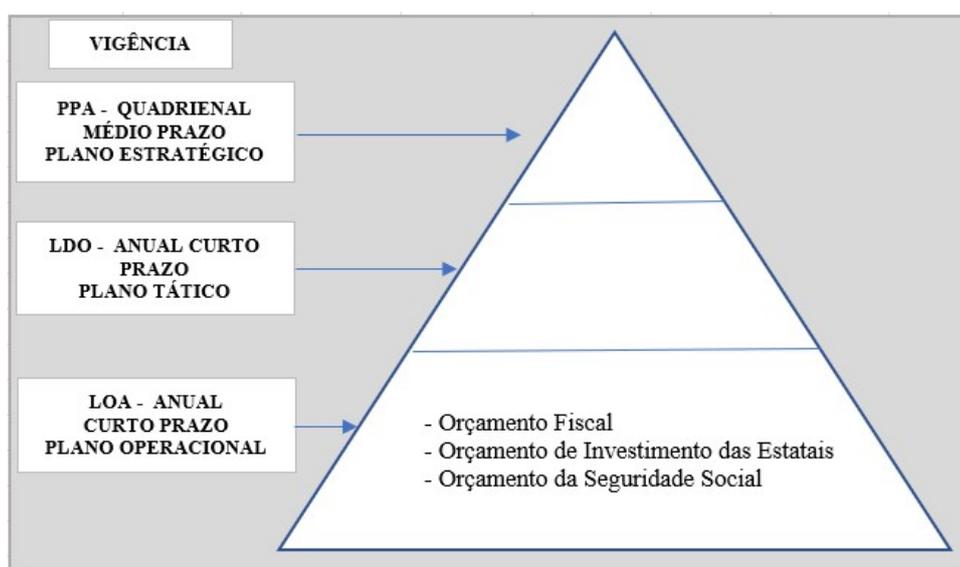
Posteriormente, o art. 65, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 estabeleceu que nenhuma despesa que ultrapassasse um exercício financeiro poderia constar no orçamento anual, tão pouco iniciada ou contratada, sem ter sido incluída no orçamento plurianual de investimento ou lei que autorizasse o recurso no exercício corrente (BRASIL, 1967).

Xerez (2013) relata que a Constituição de 1967 instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos com as mesmas peculiaridades que tinha o art. 23 da Lei 4.320/64, mas com modificações: o orçamento seria aprovado por Lei, deixando de ser uma peça legal de planejamento de longo prazo.

Os autores citados consideram o orçamento público como uma ferramenta de gestão, de controle e de planejamento e, assim, para que o governante consiga executar suas políticas e serviços públicos¹⁶ é indispensável um planejamento sólido, que disponha de forma clara as prioridades de sua administração. Surge então as denominadas leis do orçamento.

Alguns pesquisadores como Afonso (2016), Vasconcellos (2010) e XEREZ (2013), destacam que a Constituição Federal de 1988 trouxe diversas alterações, dentre elas, o Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, o qual previa em seu art. 165 três instrumentos de planejamento e gestão orçamentária: o Plano plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Figura 1 - Vigência dos instrumentos de planejamento orçamentário.



Fonte: Elaborada pela autora com base em JUND, 2008.

2.1.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual é o planejamento estratégico que abrange os projetos e atividades que o chefe do Executivo se propôs a cumprir (JUND FO, 2008; SILVA *et al.*, 2020). Com vigência quadrienal e considerado de médio prazo, de forma regionalizada, deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal destinado às despesas de investimento ou outras que delas resultarem, e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988; GODOI *et al.*, 2011; JUND FO, 2008; NASCIMENTO *et al.*, 2020).

¹⁶ Serviço público: conjunto de tarefas e deveres exercidos pela entidade pública para atender demandas da sociedade (DWIYANTO, 2003).

O PPA se inicia com a composição do planejamento da gestão pública, assim como orienta a elaboração dos demais instrumentos de planejamento e gestão orçamentária previstos no art. 165 da CF/88 (GODOI *et al.*, 2011). Cabe ao Executivo a responsabilidade de elaborar o projeto de Lei do PPA, em seguida o Legislativo discute, altera e aprova, voltando para o Executivo para sancionar a Lei, que pode propor vetos ao texto aprovado pelo Legislativo (BRASIL, 1988; SANCHES, 1993).

Sua vigência abrange dois mandatos: o segundo ano do mandato do presidente corresponde ao primeiro ano do PPA, e seu término será no primeiro ano do mandato do presidente subsequente (JUND FO, 2008).

Figura 2 - Vigência do PPA 2020 a 2023

PPA	Mandato A				Mandato B
	1º ano 2019	2º ano 2020	3º ano 2021	4º ano 2022	1º ano 2023
PPA ANTERIOR	4º ano PPA	-	-	-	-
PPA VIGENTE	-	1º ano PPA	2º ano PPA	3º ano PPA	4º ano PPA

Fonte: Elaborado pela autora com base em JUND, 2008.

A CF/88 expõe ainda em seu art. 167, § 1º que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentária

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o dispositivo norteador para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (CONTI, 2012; GODOI *et al.*, 2011; JUND FO, 2008; MALCHER, 2012), buscando alinhar as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual com a projeção das disponibilidades financeiras para um determinado exercício (MALCHER, 2012). O artigo 165, § 2º da CF/88 expõe que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Estudos de Malcher (2012) e Silva *et al.* (2020) reforçam que a prerrogativa para elaborar a LDO, com vigência anual, é do Poder Executivo, o qual encaminha o projeto de LDO ao Legislativo contendo as diretrizes para a elaboração da LOA do exercício subsequente. Após apreciação do Poder Legislativo, o projeto volta para o Executivo para que seja sancionada a Lei de Diretrizes Orçamentária (SILVA *et al.*, 2020).

Já as atribuições da LDO incluem estabelecer o vínculo entre o plano estratégico, representado pelo PPA, e o plano operacional, que se reflete na LOA (ALMEIDA, 2017; JUND FO, 2008). Essa lei também busca equilibrar o projeto do governo com as perspectivas que surgirem ao longo de seu mandato, antecipando a definição de prioridades e escolhas, além de assegurar o controle e o ajustamento das contas públicas (ALMEIDA, 2017; GODOI *et al.*, 2011).

2.1.3 Lei Orçamentária Anual

As ações do governo são compreendidas como um procedimento constante, no qual as peças de planejamento que o compõe, de forma rigorosa, estão interligadas (ANDRADE, 2002; CARRILHO, 2017; JUND FO, 2008; LACERDA, 2005) e se materializam em recursos financeiros, para proporcionar o bem-estar à sociedade (JUND FO, 2008).

A LOA, conforme apontado por Almeida (2017) e Jund Fo (2008), é a peça que abrange as ações governamentais que serão executadas em consonância com o PPA e a LDO, observando o equilíbrio das contas públicas. Essa lei, de caráter anual e de iniciativa do Executivo, prevê as receitas e fixa as despesas, conforme preconiza o art. 165, § 5º, da CF/88 (JUND FO, 2008; SILVA *et al.*, 2020):

A lei orçamentária anual compreenderá: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

2.1.4 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário é composto por quatro etapas que ocorrem em determinado período e englobam as atividades características do orçamento público (ALMEIDA, 2017; GOULARTE *et al.*, 2015).

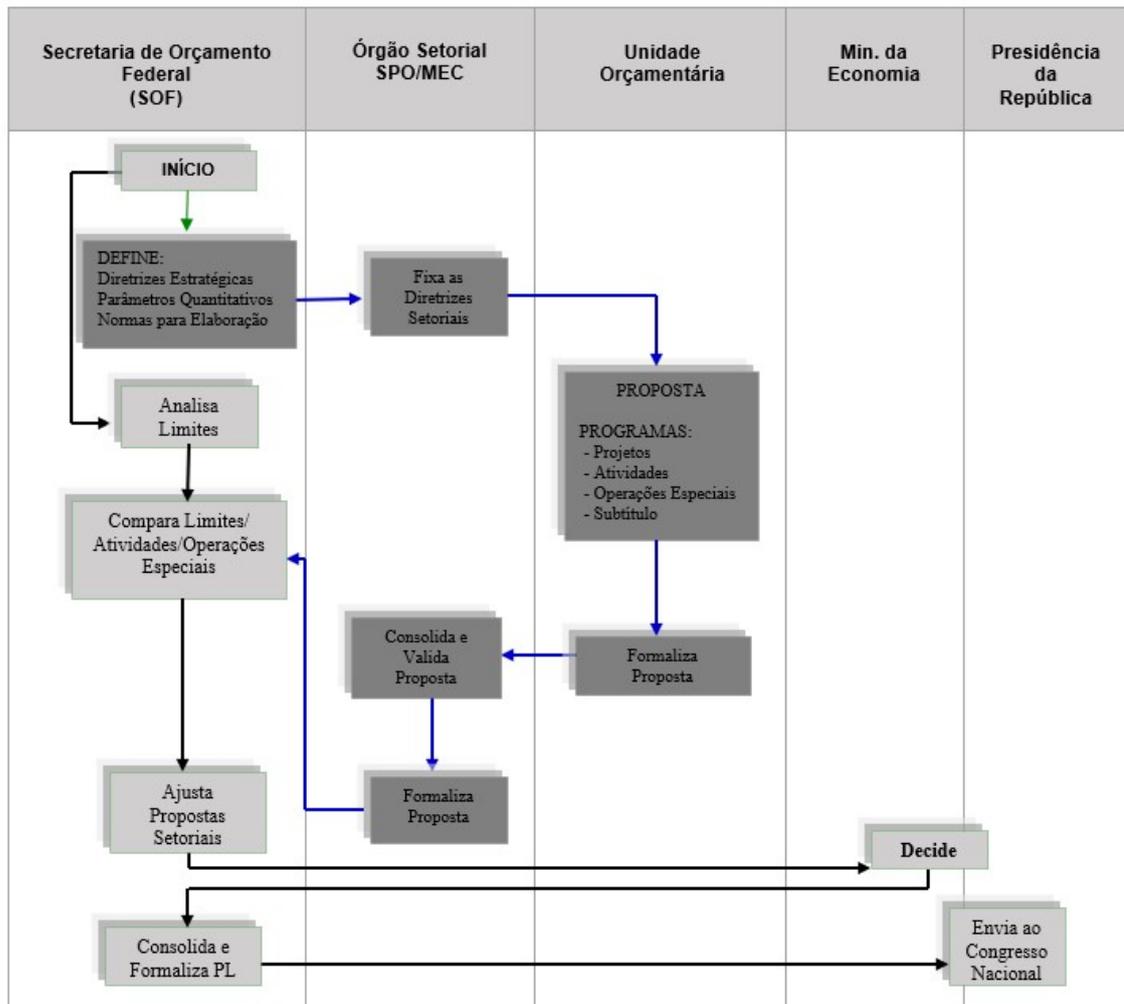
Figura 3 - Etapas do Ciclo Orçamentário



Fonte - Elaborado pela autora com base em ALMEIDA (2017).

Na sequência das atividades típicas do orçamento público, o Poder Executivo assume a responsabilidade pela elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o qual recebe as propostas dos Poderes Legislativo e Judiciário, consolida e encaminha para a apreciação do Poder Legislativo (GOULARTE *et al.*, 2015; SANCHES, 1993). A figura 4 ilustra o ciclo do processo de elaboração da proposta orçamentária na esfera federal.

Figura 4 - Ciclo do Processo de Elaboração da Proposta Orçamentária



Fonte - Elaborado pela autora com base em BRASIL (2022).

Já a etapa de aprovação da PLOA cabe ao Poder Legislativo, onde poderá discutir, emendar e aprovar o orçamento, que em seguida encaminhará para a sanção presidencial (GOULARTE *et al.*, 2015; SANCHES, 1993). Após sancionada, a LOA é publicada e o Executivo institui o Decreto de Programação Financeira e Desembolso, para iniciar a etapa de execução e acompanhamento do orçamento (GOULARTE *et al.*, 2015).

A execução da despesa orçamentária pública decorre em três estágios, previstos na Lei nº 4.320/1964, que são: empenho¹⁷, liquidação¹⁸ e pagamento¹⁹ (GIACOMONI, 2012), previsto também nos dispositivos como a CF/88, a LRF (LC 101/2000) e a Lei 8.666/1993 (GOULARTE *et al.*, 2015; SILVA, 2017).

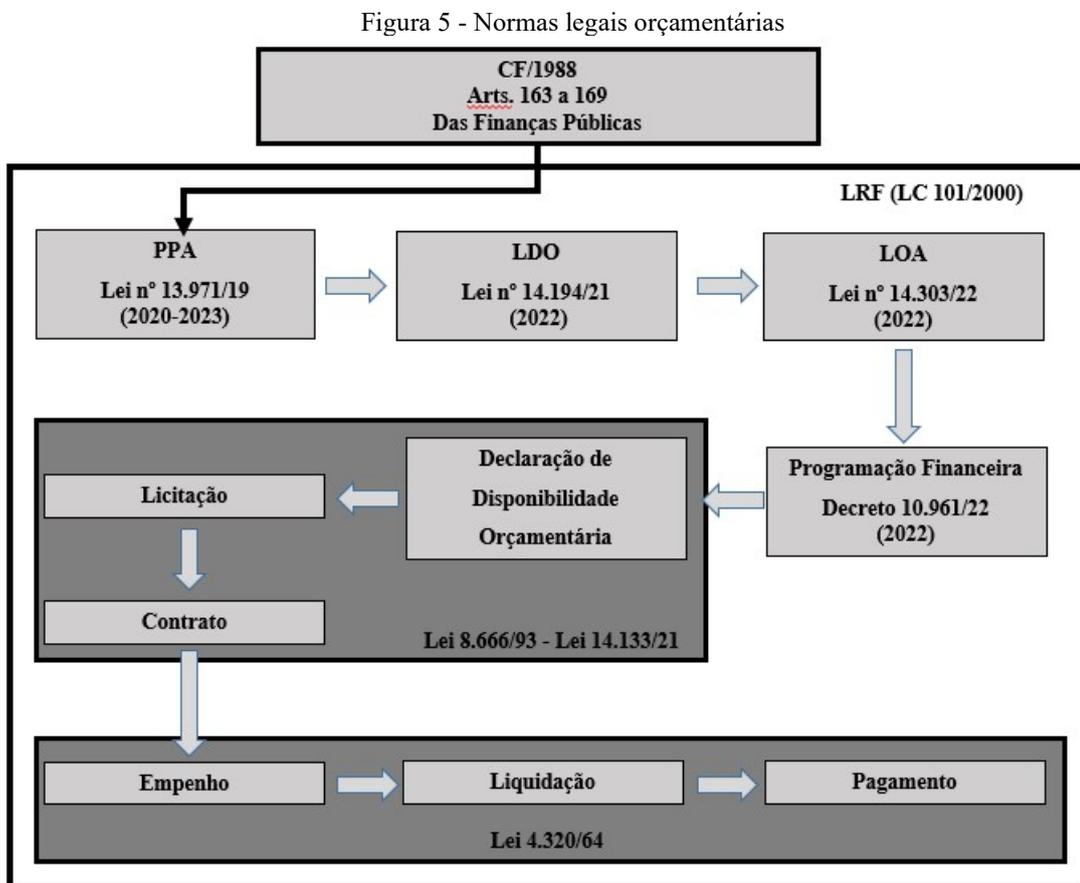
¹⁷ Empenho: ato proveniente de autoridade competente que constitui para o Estado a obrigatoriedade de pagamento dependente ou não de implemento de condição (GIACOMONI, 2012).

¹⁸ Liquidação: verificação do direito adquirido pelo credor, examinando os títulos e documentação comprobatórios do crédito. Ocorre após o empenho (GIACOMONI, 2012).

¹⁹ Pagamento: é a transferência do recurso financeiro ao credor, eliminando o débito ou obrigação que o Estado possua com o credor. Ocorre após a liquidação (GIACOMONI, 2012).

Segundo os autores Goularte *et al.* (2015) e Sanches (1993), a etapa de controle e avaliação é atribuída aos órgãos de controle interno (constituído no âmbito da própria instituição) e externo (de competência do Poder Legislativo com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU)). Estes irão apreciar e julgar se a execução dos recursos públicos está em consonância com as normas aplicadas no orçamento brasileiro (GOULARTE *et al.*, 2015).

É essencial ressaltar que o orçamento público é orientado por normas consolidadas na CF/88 e em legislações infraconstitucionais, a saber: a LC 101/2000 e a Lei nº 4.320/1964, entre outras (GOULARTE *et al.*, 2015; OGATA *et al.*, 2021, SILVA, 2017). Resumidamente, a figura 5 demonstra os preceitos orçamentários pelo qual a administração pública de forma obrigatória deve seguir.



Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL (2022).

A inobservância das normas orçamentárias pode ser considerado crime fiscal, disciplinado pelo “Código Penal, ato de improbidade administrativa”, com penas previstas na Lei 8.429/93 (SILVA *et al.*, 2020, p. 106). A LC 101/2000 também prevê punições para o descumprimento legal, além de auxiliar para a transparência dos recursos públicos, pois facilitou o acesso às informações para uma quantidade maior de cidadãos (SANTOS, 2001).

2.2 Emendas Parlamentares como fonte de recursos para as universidades federais

Emenda Parlamentar é o mecanismo que os representantes do legislativo possuem para apresentarem propostas de investimento dos recursos federais, em que transferem recursos para as regiões ou projetos para atender demandas específicas da sociedade (ALMEIDA, 2021; BRASIL, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; PEREIRA; MULLER, 2002; SODRÉ; ALVES, 2010; TURINO; SODRÉ, 2018). Essas propostas são entendidas como as:

Emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. (BRASIL, 2015).

De acordo com Todesco e Silva (2021), o poder executivo federal envia o PLOA ao Congresso Nacional, que antes de aprovar poderá suplementar, cancelar e remanejar a proposta orçamentária, onde nessa etapa deputados e senadores passam a incluir na LOA as emendas parlamentares. Essa dinâmica intensifica a disputa política entre os poderes legislativo e executivo pela direção dos recursos públicos (BATISTA, 2015).

Dentro do cenário do orçamento público se concretizam os efeitos de procedimentos decisivos em volta da escolha das políticas públicas, apontado por disputas, apoios, normas e campos de autonomias, ainda que separados (COUTO; CARDOSO JR, 2018; PIRES, 2011).

Após verificar esse cenário marcado por disputas, pelos recursos orçamentários, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é pertinente entender a participação do Poder Legislativo na evolução histórica nas Constituições Federais Brasileiras.

Figura 6 - Evolução histórica do orçamento impositivo



Fonte: (GADELHA, 2017, p. 7).

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 (BRASIL, 1824). 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 (BRASIL, 1891).

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 (BRASIL, 1934). 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 (BRASIL, 1937).

Mas, foi a Constituição de 1946 que possibilitou os parlamentares, deputados e senadores, emendar o orçamento (BRASIL, 1946). 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 (BRASIL, 1967; 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).

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.

Esse instrumento constitucional, conhecido como orçamento impositivo, autoriza os representantes do povo e dos Estados no Congresso Nacional a apresentarem o percentual entorno de 2% do orçamento global no projeto da Lei Orçamentária Anual para atender demandas específicas de suas bases eleitorais (BRASIL, 1988; 2021; 2021; REZENDE; CUNHA, 2003). Os recursos orçamentários em capital direcionados por essas emendas “representam 10% do orçamento” de suas beneficiárias (BAPTISTA *et al.*, 2012, p. 2.268).

A apresentação dessas emendas segue um processo e fluxo em conformidade com a LOA vigente e deve cumprir os prazos constantes na LDO indicados para o exercício do ano corrente. Até 2016, o Congresso Nacional concebeu emendas ao PLOA²⁰, a partir do percentual de 1,2% da RCL apurada para o ano subsequente (BRASIL, 2021; 2021; PERELLES *et al.*, 2020). Foi utilizado o ano de 2015 para exemplificar, na figura 7, a metodologia para a apuração da RCL para o ano de 2015.

²⁰ Os congressistas, ao indicarem emendas ao PLOA, além de observarem a LDO também se orientam por meio da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, quanto à operacionalização e os procedimentos para discutir e alterar o PLOA. Nessa resolução, se define também o quantitativo de emendas por parlamentar, bem como a definição dos recursos que caberá às emendas de bancada estadual (BRASIL, 2006).

Figura 7 - Demonstrativo da metodologia para apuração da RCL de 2015.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		RS bilhões
DESCRIÇÃO		PLQA-2015
I. RECEITA CORRENTE		1.497,02
Receita Tributária		457,79
Receita de Contribuições		769,06
Receita Patrimonial		110,36
Receita Agropecuária		0,03
Receita Industrial		0,81
Receita de Serviços		53,40
Transferências Correntes		0,96
Outras Receitas Correntes		104,60
II. DEDUÇÕES		688,96
II.1. Despesas		240,65
Transferências por repartição de receita		228,07
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios		-
Complementação ao Fundeb		12,58
Lei Kandir		-
Ressarc. Est. / Mun. Combustíveis Fósseis		-
II.2. Receitas		-
Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social		374,18
CPSS		12,13
Compensação Financeira RGPS/RPPS		0,01
Contribuição p/ o Custeio das Pensões Militares		2,53
Contribuição p/ o PIS/PASEP		59,46
III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)		808,06

Art. 55
LDO



Fonte: BRASIL (2015).

A partir do ano de 2017, com o advento da EC 95/2016²¹, o Congresso Nacional passou a elaborar emendas individuais ao PLOA, com a metodologia que equivale ao montante do valor desses recursos do exercício anterior, corrigido pelo IPCA²², acumulado no período de julho de 2017 a junho de 2018 (4,39%), distribuído por cada parlamentar com mandato ativo (BRASIL, 2018).

A metodologia empregada em 2017 para calcular o valor referente ao orçamento impositivo foi utilizada até o presente exercício. No ano de 2023, a referência para calcular o valor do orçamento impositivo será novamente a RCL do exercício anterior (BRASIL, 2022),

²¹ Emenda Constitucional nº 95/2016: “Expressão normativa radical da denominada “política de austeridade” cujo objetivo seria enfrentar a crise fiscal. Ela alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, cujo núcleo é a imposição, por vinte anos, de limites individualizados para as despesas primárias, em âmbito federal, de órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das funções essenciais à justiça (Ministério Público da União; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União)” (MARTINS, 2018, p. 228).

²² “A EC nº 113/2021 modificou as normas relativas ao Novo Regime Fiscal, entre elas, a alteração do critério de atualização desse limite, que passou a considerar o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, acumulado em doze meses de janeiro a dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária – e não mais no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior, alterando o inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT” (BRASIL, 2022, p. 25).

conforme a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, (EC 126/2022), a apuração do valor para as emendas individuais se dará com o:

Percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo que 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. Esse percentual passará a vigorar a partir do exercício de 2023. (BRASIL, 2022).

Na fase posterior, o autógrafo²³ e a base de emendas são internalizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e na sequência a LOA é sancionada pelo Presidente da República (BRASIL, 2022).

Para dar continuidade ao fluxo, a LOA com detalhamento de emendas é remetida para o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), onde é criado um Programa de Trabalho Resumido (PTRES)²⁴ por emenda. Mais adiante, no SIOP, é aberto o período para cada parlamentar indicar os beneficiários de suas emendas (BRASIL, 2022).

Os órgãos setoriais são responsáveis pelo cadastro de objetos ou propostas para os beneficiários, incluindo a indicação de impedimento de ordem técnica²⁵, caso haja alguma objeção a execução desse orçamento. No curso do processo, após a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGov/PR) consolidar os impedimentos indicados, o relatório é encaminhado ao CN (BRASIL, 2022). Posteriormente, as emendas impedidas são bloqueadas no SIAFI por meio do SIOP (BRASIL, 2022).

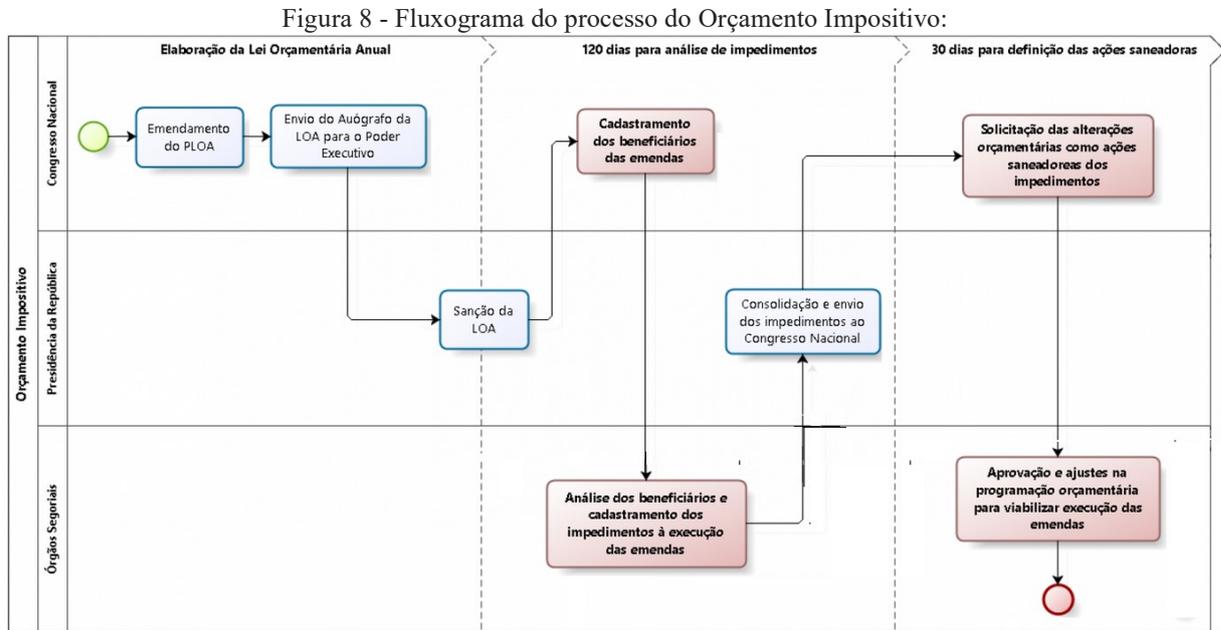
Com o relatório das emendas impedidas, deputados e senadores, por meio do SIOP, solicitam ao Executivo as alterações orçamentárias como medidas saneadoras para os impedimentos. À medida que o fluxo avança, os órgãos setoriais atestam e adequam a programação orçamentária para possibilitar a execução desses recursos impositivos. Para finalizar o processo e viabilizar a execução das emendas, o Poder Executivo publica instrumentos como portarias, decretos ou projetos de lei com as alterações orçamentárias efetivadas (BRASIL, 2022).

²³ “A aprovação do projeto de lei é confirmada através do AUTÓGRAFO, que é um documento que tem por finalidade remeter o projeto aprovado na Casa Iniciadora à Casa Revisora (autógrafo de revisão) ou encaminhar o projeto aprovado definitivamente, por ambas as Casas, à sanção do Presidente da República (Autógrafo de Sanção). O conteúdo do autógrafo é a reprodução da redação final do texto que fora aprovado”. (BRASIL, 2022).

²⁴ PTRES: código atribuído pelo SIAFI para agilizar a execução, controle e acompanhamento dos planos definidos pela UO no sistema financeiro. (BRASIL, 2022).

²⁵ Impedimento de ordem técnica é 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, 2022).

A figura 8 traz as atividades basilares do processo para indicação das emendas, conforme descrito anteriormente.



Fonte: Manual do Orçamento Impositivo do SIOP (2022, p. 1).

Anualmente, a LDO, em conformidade com o art. 166, § 14 da CF/88, dispõe um cronograma em que os órgãos de execução têm a obrigação de examinar e averiguar os impedimentos das programações e todos os procedimentos indispensáveis para assegurar a execução inerente a esses recursos (BRASIL, 2021). Esse cronograma tem a finalidade de possibilitar a execução das programações referente às emendas individuais que são de execução obrigatórias.

Com o intuito de demonstrar o tempo necessário para executar o processo das atividades do orçamento impositivo, o quadro 1 apresenta o cronograma com os prazos contidos na LDO/2022, conforme dispõe o art. 73.

Quadro 1 - Cronograma das Emendas Individuais (prazos LDO/2022).

Dispositivo	Inciso ou parágrafo do art. 73 (LDO)	Atividade	Prazo
Lei nº 14.303/2022	-	Publicação da LOA	-
Lei nº 14.194/2021	I	Abertura do SIOP	Até 5 dias após a publicação da LOA

II	Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	Até 15 dias contados do término do prazo do inciso I
III	Cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no SIOP	Até 110 dias contados do término do prazo do inciso II
§ 1º	Envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas individuais	No mínimo 10 dias destinados do prazo previsto no inciso III
IV	Solicitação de remanejamento para outras emendas, no caso de impedimento parcial ou total	Até 10 dias contados do término do prazo previsto no inciso III
V	Edição, pelo Poder Executivo federal, de ato para promover os remanejamentos solicitados	Até 30 dias contados do término do prazo previsto no inciso IV
VI	Programações remanejadas sejam registradas no SIOP	Até 10 dias contados do término do prazo previsto no inciso V

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados retirados da LDO/2022, (BRASIL, 2021).

Após conhecer o processo para indicação do orçamento impositivo, cabe informar que a iniciativa para apresentar emendas ao PLOA poderá ser pelas “comissões permanentes do SF e da CD, pelas comissões mistas permanentes do CN, pelas mesas diretoras do SF e da CD, pelas bancadas estaduais e pelos parlamentares” (GIACOMONI, 2019, p. 177). Segundo Giacomoni (2019), o PLOA poderá recepcionar as emendas de despesas nas seguintes modalidades:

1. Remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.
2. Apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de: (a) recursos integrantes da Reserva de Recursos; (b) outras dotações, definidas no parecer preliminar.
3. Cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto. (GIACOMONI, 2019, p. 177).

Essas emendas parlamentares podem ser classificadas em individual, de bancada, de comissão ou relatoria. Para o exercício de 2022, o valor de R\$ 17.639.365,00 correspondeu ao recurso financeiro por parlamentar, que poderia distribuir esse total em até 25 emendas individuais, representadas pelo identificador de resultado primário (RP 6) e sendo obrigado a atribuir o valor mínimo de 50% para a área da saúde (BRASIL, 2021).

Quanto as emendas de bancada estadual impositiva (RP 7) possuem a prerrogativa assegurada pelo art. 166, § 12 da CF/88, o que equivale a 1% da RCL do exercício financeiro anterior (BRASIL, 1988). Para o mesmo ano de 2022, esse total correspondeu ao valor de R\$ 212.873.920,00 para cada bancada estadual distribuir entre 15 e 23 emendas (BRASIL, 2021).

A Tabela 1 demonstra a quantidade de emendas que cada bancada apresentou ao PLOA 2022.

Tabela 1 - Quantitativo de Emendas por Bancada Estadual

Bancada Estadual	UF	Quantidade de Emendas	
		Apropriação	Remanejamento
Acre	AC	15	3
Alagoas	AL	15	3
Amapá	AP	15	3
Amazonas	AM	15	3
Bahia	BA	18	3
Ceara	CE	16	3
Distrito Federal	DF	15	3
Espírito Santo	ES	15	3
Goiás	GO	15	3
Maranhão	MA	16	3
Mato Grosso	MT	15	3
Mato Grosso do Sul	MS	15	3
Minas Gerais	MG	19	3
Pará	PA	15	3
Paraíba	PB	15	3
Paraná	PR	17	3
Pernambuco	PE	16	3
Piauí	PI	15	3
Rio de Janeiro	RJ	18	3
Rio Grande do Norte	RN	15	3
Rio Grande do Sul	RS	17	3
Rondônia	RO	15	3
Roraima	RR	15	3
Santa Catarina	SC	15	3
São Paulo	SP	20	3
Sergipe	SE	15	3
Tocantins	TO	15	3

Fonte: (BRASIL, 2021, p. 11).

Giacomoni (2019) ainda menciona que as emendas de comissão (RP 8) seguem a seguinte distribuição e especificação:

Cada comissão permanente poderá apresentar até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento. As emendas deverão: (a) ter caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto; (b) conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional. (GIACOMONI, 2019, p. 177).

Já as emendas de relatoria serão apresentadas pelo parlamentar incumbido pela concepção do parecer final do relatório geral (BRASIL, 2006; PEREIRA; FIGUEIRA, 2021). E conforme Giacomoni (2019), o relator somente poderá:

Apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: (a) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; (b) recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e (c) atender as especificações dos pareceres preliminares. Aos relatores é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos – subtítulos. (GIACOMONI, 2019, p. 177).

Na estrutura do orçamento brasileiro, o identificador de resultado primário (RP) tem suporte legal na LDO. Além de ser um facilitador para a apuração do superávit primário²⁶, auxilia também como método para classificar as despesas (BRASIL, 2021; GIACOMONI, 2019). Importa mencionar que as despesas orçamentárias são classificadas em primárias²⁷ e financeiras²⁸. A tabela a seguir apresenta o rol de identificadores de resultado primário constante na LOA de 2022:

²⁶ Superávit Primário é o resultado positivo da diferença entre Receitas e Despesas primárias da meta de Resultado Primário. Já se o resultado for negativo temos um Déficit Primário (BRASIL, 2022).

²⁷ Despesas Primárias referem-se aos gastos executados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (Considerada na apuração do resultado primário). (BRASIL, 2021; 2022; GIACOMONI, 2012).

²⁸ Despesas Financeiras: decorrente do pagamento de uma dívida pública ou de um empréstimo adquirido pelo governo em prol de uma instituição ou pessoa (BRASIL, 2021; 2022).

Tabela 2 - Classificação da despesa por identificador de resultado primário

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DA DESPESA
0	Financeira
1	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III* ²⁹
2	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória
4	Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta
6	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §9º e §11 do art. 166 da Constituição
7	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição nº 100, de 26 de junho de 2019
8	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
9	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do PLOA que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica

Fonte: (BRASIL, 2022, p. 84).

Os Identificadores de Resultados Primários 6, 7, 8 e 9 estão associados às emendas apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual. Esta pesquisa concentra-se na análise da execução das emendas individuais (RP 6) destinadas às universidades federais brasileiras, as quais foram as primeiras a serem classificadas como impositiva e, desde 2015, têm a sua execução orçamentária obrigatória.

Consequentemente, 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.

As emendas parlamentares, sejam individuais ou coletivas, visam propiciar aos deputados e senadores alocarem recursos na LOA, organizado pelo Poder Executivo, para financiar gastos públicos no ano seguinte em diferentes regiões, instituições ou projetos nas áreas da saúde, educação, cultura, entre outras (ALMEIDA, 2021; BRASIL, 1988; SODRÉ; ALVES, 2010; TURINO; SODRÉ, 2018). O foco principal é atender às dependas de seus

²⁹ *Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Seção I - Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União (BRASIL, 2022, p. 84).

eleitores garantindo, assim, a manutenção de sua base eleitoral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; MELLO, 2012).

Raile, Pereira e Power (2011) sustentam 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).

De acordo com 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 “discrecionabilidade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado” (MENDES, 2015, p. 31).

O Congresso Nacional autoriza a 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*³⁰ (MENEZES; PEDERIVA, 2015).

³⁰ *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).

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).

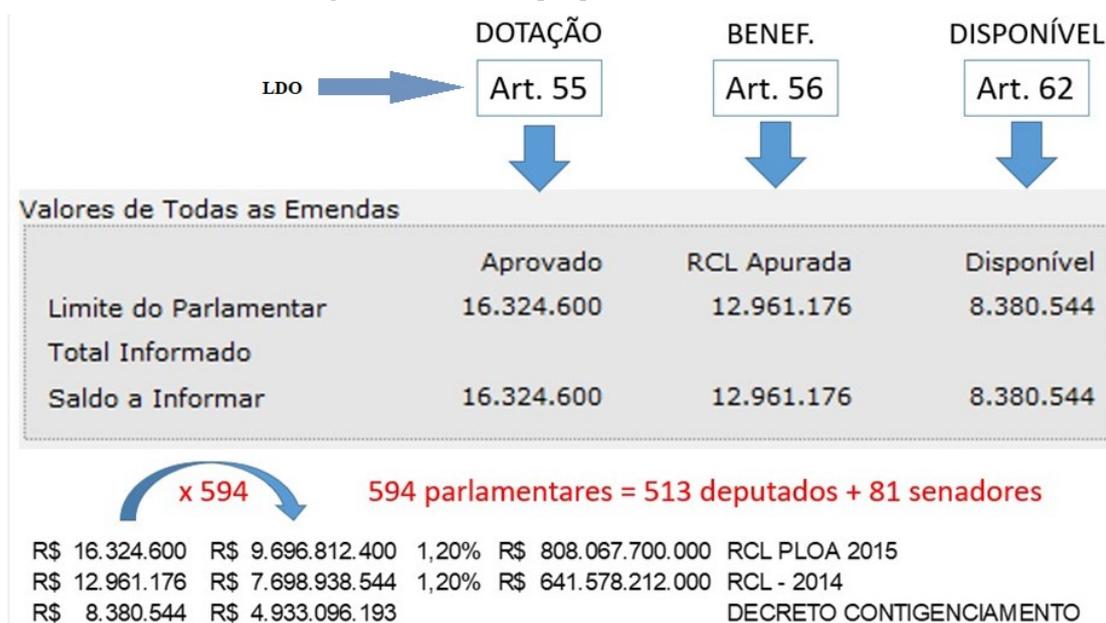
O art. 116, § 11 da CF/88 não apenas tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, mas também quantificou os valores dessa medida, ao percentual de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, descontadas 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 impedimento 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).

Na exemplificação do cálculo para obter o montante por parlamentar das emendas individuais até o exercício de 2016, a Figura 9 utiliza o ano de 2015, no qual a referência era a RCL do exercício anterior:

Figura 9 - Montantes por parlamentar no ano de 2015.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dispostos em BRASIL (2015; 2015).

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.

Segundo Silva *et al.* (2017), o orçamento impositivo tem uma função significativa para a política pública, em particular, por sua característica difusora de recursos em localidades com a volume fiscal reduzido. Isso se reflete nos recursos direcionados a regiões com orçamentos escassos, os quais contribuem para a economia e o desenvolvimento do país e impacta a coletividade com serviços essenciais (SAGASTUME *et al.*, 2017).

A Universidade, nesse contexto, surge para a sociedade com o compromisso de exercer as missões de educação, pesquisa e extensão (FERRARIS; BELYAEVA; BRESCIANI, 2020; UNZUÉ, 2012), sendo também um agente motivador e impulsionador na transmissão de conhecimento e tecnologia (AROCENA; SUTZ, 2021).

Para cumprir esses compromissos, o financiamento se torna valioso (ERNSTE, 2007), e essas instituições dependem dos recursos financeiros do Estado (CONTRERAS; LOZANO, 2020; HSU *et al.*, 2021; LIEFNER, 2003), que reduz consideravelmente se observar a dificuldade para aumentar a arrecadação (WANG, 2019). E diante do congelamento do gasto público, imposto pela EC 95/2016, a falta de recursos nas universidades se agrava significativamente (MENDES, CARNUT, 2019; MORAIS, 2022).

As universidades ainda enfrentam redução no orçamento de despesas discricionárias, além de cortes e contingenciamentos desses recursos do governo, que implica no desenvolvimento de suas atividades (CAETANO *et al.*, 2021; SCHWARTZMAN, 2022). Esse cenário as torna polivalentes para obter fomento e captar recursos em execução em seus *campi* (BELYAEVA *et al.*, 2018). Dado o contexto de recursos escassos, algumas universidades federais optam por programas de pesquisas científicas que interessam às instituições particulares para se autofinanciar e garantirem novas fontes de recursos (SCHWARTZMAN, 2022; SHEN, 2020).

Isso corrobora com os estudos de Clemente Júnior (2018) e Ernste (2007), quando apontam que a emenda parlamentar se torna mais uma ferramenta para essas instituições captarem recursos, mas sua efetividade está vinculada à priorização por parte dos autores desse orçamento que alocam esses recursos em regiões geográficas ou instituições de sua preferência eleitoral (LANCASTER, 1986; LAZARUS, 2010).

Esse processo se caracteriza em uma mediação política, onde representantes das universidades buscam recursos para tentar reduzir os efeitos causados pelos cortes e contingenciamentos orçamentários (CLEMENTE JÚNIOR, 2018), procurando sempre desempenharem sua missão e garantirem o compromisso com a sociedade (CLEMENTE JÚNIOR, 2018).

Verificou-se a essencialidade do orçamento impositivo para que as universidades ampliem seus recursos orçamentários. 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; os arts. 67 a 75 da Lei nº 14.194 de 2021 (LDO/2022); o art. 4, § 7º da Lei nº 14.303 de 2022 (LOA/2022) e pelas Portarias Interministeriais do Ministério da Economia e Presidência da República que anualmente regulam a execução desse orçamento impositivo.

A Tabela 3 exibe a base legal associada aos recursos orçamentários impositivos.

Tabela 3 - Normas concernentes ao orçamento impositivo.

Lei 4.320/1964 (Acolhida com status de Lei Complementar pela CF/88)	Dispositivo Legal: estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1988.
	Objetivo: estimular o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.
Constituição Federal de 1988	Dispositivo Legal: Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Arts. 163 a 169;
	Objetivo: instituir os dispositivos constitucionais que tratam de matéria orçamentária de caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, ser observados por todos os entes da Federação.
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)	Dispositivo Legal: regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas no país.
	Objetivo: condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas.
Resolução nº 1, de 2006-CN (alterada pela Resolução 03/2008-CN)	Dispositivo Legal: dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.
	Objetivo: apresentar regras, procedimentos e orientações para a elaboração e apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária (PLOA). É parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da CF/88 e sobre a Comissão Mista Permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a se denominar Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.
Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de	Dispositivo Legal: altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

2015	Objetivo: alterar estritamente os artigos 165 e 166 da CF/88, para instituir e vincular recursos a execução de emendas parlamentares individuais, como também vincular percentual dessas verbas da União a programas na área saúde.
Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019	Dispositivo Legal: altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
	Objetivo: transformar a execução orçamentária oriundas de emendas de bancada de estados ou do Distrito Federal em obrigatória.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Dispositivo Legal: dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências.
	Objetivo: alinhar o planejamento advindo do PPA com a realidade da execução pela LOA.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Dispositivo Legal: estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022.
	Objetivo: além de prever receitas e fixar despesas, indica quais programações irão executar no exercício corrente. Realiza as metas constantes no PPA, segundo as diretrizes indicadas na LDO.
Portarias Interministeriais do Ministério da Economia e Presidência da República	Dispositivo legal: dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de relator-geral, de comissão e de comissão mista permanente e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 62, 64 a 75 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, e art. 4º, §§ 7º e 8º, da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022.
	Objetivo: regulamentar, executar e pôr em prática o cumprimento das normas direcionadas às emendas parlamentares.

Fonte: (BRASIL 2006; 2015; 2019; GADELHA, 2017. Adaptado para normas do orçamento impositivo).

Após discorrer sobre emendas parlamentares como fonte de recursos para as universidades federais, será abordado termos como burocracia, eficiência e governança na administração pública federal. Em seguida, será verificado como a modernização pode contribuir para o controle e a execução do orçamento impositivo nessas unidades. Isso visa facilitar a gestão e execução dos recursos impositivos por essas instituições, de maneira que propicie atender melhor a sociedade nas regiões do Brasil.

2.3 Burocracia e seus efeitos na administração das emendas parlamentares

Para analisar os efeitos da burocracia na administração das emendas parlamentares, assim como adentrar no termo “entraves burocráticos”, será imprescindível verificar o que é burocracia. O vocábulo burocracia deriva do francês “*Bureau*” definido como escritório ou escrivania, e do grego “*cratein*” com o sentido de organizar (SAID, 2010). Ao passo que o novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa trouxe o seguinte significado:

Burocracia. (Do fr. *bureaucratie*.] *S. f.* 1. Administração da coisa pública por funcionário (de ministério, secretarias, repartições etc.) sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível: os trâmites da burocracia. 2. P. ext. Complicação ou morosidade no desempenho do serviço administrativo: Os computadores têm simplificado muitos problemas de burocracia. 3. Grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública: A burocracia no mundo moderno vai cedendo lugar à tecnocracia. 4. A classe dos burocratas. (FERREIRA, 1986, p. 295).

Já o conceito Weberiano definiu a burocracia como aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema (WEBER, 2004). Bresser Pereira (2006, p. 26), assegura que a “burocracia é a instituição administrativa” utilizada como ferramenta para suprimir o “nepotismo e a corrupção”.

A burocracia idealizada por Weber se concentra na celeridade dos processos para possibilitar que sejam mais eficientes (PIVETTA, *et al.*, 2018), pois esse sistema burocrático tem como característica o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo (MOTTA, 1986).

Faria *et al.* (2011, p. 424.), após estudarem sobre as distinções nas “trajetórias intelectuais de Tragtenberg e Prestes Motta”, entenderam burocracia como sendo “organização, poder e controle”. Assim, o conceito intrínseco de burocracia seria a própria existência da entidade pública, ou seja, o aparato governamental (MOHI, 2023).

A burocracia, como defendida por Johnson (1975), favorece os interesses do país e de seus cidadãos, de modo, que qualquer governante que gerir essa burocracia possa entregar serviços essenciais à sociedade de forma adequada. Sztompka (1996) entendeu burocracia como o modelo mais adequado de organização, a qual proporciona estabilidade, constância, controle, celeridade, desenvolvimento eficaz de tarefas, isonomia e competência.

É oportuno demonstrar que alguns autores que defendem a burocracia a observam como um aparato racional-legal para atender com eficácia os propósitos institucionais (DE PAULA, 2002). Em contrapartida, há correntes contrárias que colocam o foco na conservação, dominação e controle do poder, porém, pretende-se a liberdade humana e a socialização no âmbito das atividades (DE PAULA, 2002).

Taylor, Fayol, Gulick, Urwick e Gilbreth estão entre os teóricos que pertencem ao grupo dos quais seguem o modelo da burocracia de Weber, ou seja, o sistema de organização indestrutível, pois adotaram esse modelo, conforme uma percepção mecanicista e prescritiva (ESTRADA, 2012). Por outra vertente, encontra-se alguns autores como Tragtenberg, Prestes

Motta, Faria e Paes de Paula no rol dos que seguem a tendência crítica ao modelo weberiano (PERSSON, 2016).

Bherer (2011) assegurou que disparidades e disfunções seriam o resultado de uma suposta anulação da burocracia, o que poderia ser uma arbitrariedade, por estar vinculada a processos e preceitos do que à satisfação da sociedade.

Tragtenberg (2006) apontou que a burocracia não consiste, apenas, em componentes provenientes das instâncias operacionais de bens, serviços e fundamentos, e sim, em um formato de poder, controle e alienação de organizações sociais superiores (PRESTES MOTTA, 1986). Dessa forma, a burocracia, que tem a organização como centro de poder, se contrapõe à autonomia (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Vários estudiosos acerca da burocracia se ocuparam em dissertar sobre o aspecto racional burocrático como sendo o recurso organizacional para prevenir o despotismo, confronto entre grupos, abusos de poder e autoridade (VASCONCELOS; PINOCHET, 2004), para resultar em aumento da qualidade da eficiência institucional (PERSSON *et al.*, 2015).

Em outra direção, alguns autores como Merton (1957), Gouldner (1954) e Selznick (1955) seguiram o viés de se preocuparem com a temática sobre as disfunções burocráticas, que ocasiona instituição ineficaz e resistente a mudanças (LESSA, 2000; VASCONCELOS; PINOCHET, 2004).

Nesse seguimento, a gestão pública que governa com “autoridade burocrática” tem em sua natureza o apego a regulamentos, leis, normas administrativas e ao controle excessivo e metódico na execução de seus processos (MIGOTT *et al.*, 2001; WEBER, 1982, p. 229). Esse controle excessivo, normalmente, se torna obstáculos para medidas e resoluções imediatas, o que passa a ter como resposta uma execução morosa dos serviços prestados à sociedade (ALVES *et al.*, 2019).

O excesso desse controle é o que Mohi *et al.* (2023, p. 34) chamaram de “patologia burocrática”, referindo-se a conduta e procedimentos indevidos, além de modelos de gestão que se distanciam da democracia, uma manifestação de “patologia na burocracia” nas organizações públicas. A burocracia pode provocar na administração pública a agregação ou o afastamento do que foi determinado (DIREITO, 2021).

De acordo com De Andrade Guedes *et al.* (2023), as disfunções frequentemente encontradas incluem um formalismo acentuado, caracterizado pelas informações emitidas aos atores com o uso excessivo de termos técnicos e bem arraigados, apego estrito às normas; conduta rígida e objeção a mudanças. Isso resulta em disfunção burocrática e promove uma

deficiência que atinge os recursos financeiros e as ações executadas, assim como, uma ineficiência da gestão pública (MANDARINO; GOMES, 2020).

Migott, Grzybovskki e Silva, (2001) dissertaram que disfunção é o meio de internalizar procedimentos e normas que transitam de métodos a objetivos, verdadeira formalidade aos costumes, que tem o dever de registrar todas as ações e assegurar a execução do processo que foi estabelecido.

Diversos aspectos influenciam na indicação do orçamento impositivo, dentre eles os interesses políticos e os traços burocráticos local incumbidos pela execução desses recursos oriundos do legislativo (BAIÃO *et al.*, 2020). Esta pesquisa, ao mencionar o termo entraves burocráticos não está desmerecendo a burocracia, pelo contrário, além de ser essencial, ela significa disciplina (OLIVIERI, 2011). Como salientado por Prestes Motta (1993), a burocracia é vista por suas funções e disfunções, o que nos ajudará a entender as discrepâncias entre o modelo ideal e a realidade.

Weber (1982, p. 282) realça que a burocracia é caracterizada por sua natureza “racional, com regras, meios, fins e objetivos” dominando sua estrutura. Enquanto o método burocrático Weberiano aprecia a eficiência, as disfunções burocráticas proporcionam morosidade e inflexibilidade nos procedimentos (DE ANDRADE GUEDES *et al.*, 2023). Isso ressalta que a burocracia é imprescindível, e este estudo questiona, apenas, sobre o processo na administração pública que expõem disfunções derivadas do excesso de normas, práticas e controles em seus procedimentos (PIMENTA, 1998).

Almeida (2021) expõe que a burocracia nas emendas parlamentares individuais tem maior influência do que os membros eleitos no Congresso Nacional ao alocar os recursos impositivos. Isso confere à burocracia uma posição de visibilidade, sendo considerada o instrumento de dominação da forma contemporânea e, conseqüentemente, a fonte de poder que os burocratas ocupam no governo (OLIVIERI, 2011). Mas, na maioria das vezes, a falta de conformidade entre a alocação e o objeto proposto pelos parlamentares acaba por impedir a execução adequada das programações orçamentárias.

No que se refere aos recursos públicos, a burocracia tem seu papel relevante, dado que, esse orçamento é autorizativo, e as leis PPA, LDO e LOA são de iniciativa do Executivo que centraliza um controle de grande domínio sobre esse orçamento público, e passa a ter o poder de escolher executar ou “de não agir” (OLIVIERI, 2011; SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 342).

Mises (2017) enfatiza que, em uma democracia, a preeminência da lei e do orçamento representa os dois alicerces para a estrutura governamental. Na perspectiva democrática, a administração burocrática está estritamente ligada à conformidade com a lei e o orçamento (MISES, 2017). Migott *et al.* (2001) afirmam que a burocracia trouxe benefícios para administração pública, enquanto Mises (2015) destacou que de certa forma a burocracia é indispensável a um governo social.

Após explorar sobre o termo burocracia, cabe destacar neste estudo a indagação feita por Mises (2015): como podem criticar a burocracia e os burocratas se não entendem seus significados? Nesse sentido, se os preceitos legais e a burocracia que carrega a rigidez e disciplina devem ser apontados como disfunções, se faz necessário buscar fundamentos para criar mecanismos de modernização para a administração pública federal, sob a luz da eficiência e a governança (ABRUCIO, 2007).

2.4 O princípio da eficiência e sua aplicação nas emendas parlamentares

O elo entre a eficiência e as emendas parlamentares deve ser contínuo, considerando que a alocação desses recursos por meio de emenda na LOA visa suprir às necessidades advindas da sociedade (BRASIL, 2021), e sua execução deverá ser com competência e em menor tempo despendido.

Neste contexto, o Ministério da Educação assume o rigoroso e eficiente processo de acompanhamento da execução desses recursos orçamentários pelas suas unidades vinculadas. Isso atende à necessidade, dentre outras demandas dos cidadãos, de obter informação sobre a eficiência e economia obtidas na administração dos serviços públicos (RUA, CARVALHO, 2006).

Há muito se fala em eficiência, mas afinal, o que é ser eficiente? Os cidadãos exigem eficiência e os gestores públicos procuram ser eficientes. O novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa trouxe o seguinte significado:

Eficiência. [Do lat. *efficientia*.] S. f. 1, Ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia. 2. Estat. Medida da significação da estimativa dum parâmetro, obtida com base em uma amostra, e que é igual ao cociente de variância da estimativa pela variância de um estimador de eficiência máxima. (FERREIRA, 1986, p. 500).

Dentro do conceito de administração, a eficiência é encontrada como um elemento que deve ser controlado para se obter um resultado: “Administração. [Do lat. *administratio*.] S. f. 1. Ação de administrar... 4. Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para se obter determinado resultado” (FERREIRA, 1986, p. 38).

Para Malena *et al.* (2013), eficiência diz respeito ao uso arrazoado dos meios dos quais se possui para atingir um propósito previamente definido. Já a Carta Magna prevê no caput do artigo 37, como um dos princípios em que a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes, como também de todas as esferas, deverá obedecer. Meirelles (2009) define esse princípio como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, 2009, p. 98).

Ao adotar métodos e procedimentos advindos do setor privado, eficiência passou a ser uma palavra essencial na busca pela modernização da gestão pública (OLIVEIRA, PAULA, 2014). Este estudo tratará sobre modernização no acompanhamento da execução orçamentária das emendas parlamentares, partindo do conceito de Meirelles (2009), que define a eficiência como o princípio mais moderno da função administrativa. Esse princípio supõe que as atribuições serão efetuadas com presteza, perfeição e proficiência (MORAIS, 2014). Ao investigar na literatura acadêmica foi encontrado um novo termo, o da eficiência adaptativa, o qual se entende ser o que mais se adequa à pesquisa.

O conceito da eficiência adaptativa alude aos preceitos que “moldam a evolução de uma economia ao longo do tempo”, determinando os incentivos que visam a construção de informações para resolução de problemas da sociedade (NORTH, 2005; PÉREZ-BLANCO, 2022; QUEIROZ-STEIN, 2021, p. 117). Esse conceito diz respeito a um parâmetro da competência da instituição de se adequar às transformações em seu ambiente e a habilidade para sanar corretamente os obstáculos associados (PUSZKO, 2021). Ele também é dinâmico, processa e obtém conhecimentos relacionado à inovação, onde a organização torna-se fator decisivo para atingir ou não a eficiência adaptativa (QUEIROZ-STEIN, 2021, p. 117):

Estamos longe de conhecer todos os aspectos do que contribui para a eficiência adaptativa, mas claramente a estrutura institucional geral desempenha um papel fundamental no grau em que a sociedade e a economia irão encorajar os ensaios, experimentos e inovações que podemos caracterizar como adaptativamente eficientes. Os incentivos embutidos na estrutura institucional direcionam o processo de aprender fazendo e o desenvolvimento de conhecimento tácito que levará os indivíduos nos processos de tomada de decisão a desenvolver sistemas gradualmente diferentes daqueles com os quais começaram. (NORTH, 1990, p. 81). Tradução do autor.

Eficiência adaptativa ainda pode ser o resultado de um procedimento evolutivo no qual predominam certos modelos de aprendizado que, ou bloqueia povos em “ciclos viciosos de subdesenvolvimento” ou desbloqueia em direção ao progresso (FILARTIGA, 2019, p. 2). Essa eficiência está relacionada à obtenção de recursos críticos, como conhecimento e experiências, que são transformados pelos agentes institucionais a partir de uma mudança sistematizada, mas que, sequer, estão ao alcance a todo momento (REZENDE, 2012).

As normas que regem o orçamento impositivo evoluem constantemente, e conforme exposto por Hitt *et al.* (2021) para se atingir a eficiência adaptativa citada por North (1999), as instituições devem se dedicar mais a padrões e métodos que proporcionem reformular recursos e conhecimentos para agir efetivamente no ambiente moderno (HITT *et al.*, 2021).

Pessoas, instituições e corporações estão em constante modificação ao passo que assimilam conhecimentos, técnicas e práticas perante novas adversidades durante a trajetória (FILARTIGA, 2019). O Ministério da Educação, para exercer o acompanhamento da execução orçamentária das emendas parlamentares, deve primar por recursos e ferramentas que suportem esse desenvolvimento, pois os padrões progridem com o passar do tempo conforme as instituições adquirem conhecimentos essenciais para se adequarem ao novo ambiente (HITT *et al.*, 2021).

Segundo Allworth e Hesketh, (1997) eficiência adaptativa é utilizada para se referir àquelas atitudes que expõem o conhecimento de gerir a mudança e levar a experiência de uma atividade para uma nova atribuição, já que os atributos do serviço são diferenciados. Na pesquisa de 1999, esses mesmos autores sustentam ser possível que a eficiência adaptativa e o desempenho operacional do trabalho estejam associados, pois a primeira se concentra no resultado das mudanças da atividade, enquanto o desempenho operacional se associa com a atividade diária da tarefa executada (ALLWORTH; HESKETH, 1999).

A eficiência adaptativa propicia, em época de contingenciamento de recursos e avanços tecnológicos, resultados adequados aos processos tanto internos quanto externos e possibilita melhor resposta às instituições do que o desempenho operacional (SQUIO, 2021).

Nesse contexto, pode-se relacionar períodos de crise econômica e contingenciamento do orçamento impositivo com a afirmação de Fritzs (2019): “a eficiência adaptativa, de acordo com a estrutura de Douglass North, John Wallis e Barry Weingast (2009), é baseada em processos de adaptação política e econômica” (FRITZSCH, 2019, p. 36). Isso é evidenciado pela necessidade de as universidades federais recorrer aos seus conhecimentos e habilidades para driblar o corte de recursos e executar a emenda impositiva com eficiência e em menor tempo consumido.

Pulakos *et al.* (2000) descrevem a eficiência adaptativa como a mudança que ocorre com o comportamento de uma pessoa com o intuito de satisfazer os requisitos de uma nova condição. Atingir essa eficiência adaptativa requer a renovação na instituição e a habilidade da pessoa de realmente suportar a mudança (BATAINEH, *et al.*, 2022). Indivíduos que possuem altos graus de eficiência adaptativa tem mais facilidade de lidar com as mudanças entre as atribuições do que aqueles que tem apenas um bom desempenho operacional para a execução do trabalho (ALLWORTH; HESKETH, 1999).

Essa mudança que ocorre no comportamento dos atores envolvidos se torna significativa para a instituição, dado que a habilidade de solucionar dificuldades ou disfunções não é dever apenas dos gestores que trabalham com a burocracia, mas sim, de diversos atores, ao passo que vão agregando essas novas aptidões (BUUREN, 2010).

Para atingir a eficiência adaptativa, o Ministério da Educação deverá implantar novas técnicas que sejam mais flexíveis (HITT *et al.*, 2021) e os atores envolvidos precisam demonstrar ser possível o domínio efetivo com as novas atribuições dos trabalhos (ALLWORTH; HESKETH, 1999). É primordial considerar não apenas a distinção dos resultados, mas também como elas são desenvolvidas para aprimorar a eficiência adaptativa para produzir recursos (FILARTIGA, 2019).

Segundo Fritzs (2019), no conceito de eficiência adaptativa dado por North (1990), é possível encontrar duas variáveis de desempenho: (1) a habilidade de atravessar uma crise econômica; e a (2) habilidade de impulsionar o desenvolvimento econômico de longo tempo. Pois, a primeira variável faz referência a solução das dificuldades da instituição no decorrer do tempo, já a segunda, se relaciona com a possibilidade de obter experiência e prática, bem como motivar a modernização (FRITZSCH, 2019).

De acordo com Garrick (2015, p. 128), eficiência adaptativa se relaciona com "três indicadores de desempenho: 1) quão bem os objetivos foram cumpridos (eficácia); 2) os custos médios de transação pública por unidade dos objetivos alcançados; e 3) orçamentos totais do programa". E esses indicadores devem ser "crescentes, diminuindo e suficientes", respectivamente para que a instituição alcance a eficiência adaptativa (GARRICK, 2015, p. 128).

Abordar a eficiência neste estudo é imprescindível, pois ao versar sobre modernização no setor público, deve-se discorrer sobre esse tema. Essas temáticas estão conectadas pelo motivo em que ao se tencionar sobre o assunto modernizar, o faz sobre as perspectivas teóricas de reformas do sistema para melhorar a eficiência (SIMIONE, 2014). Logo, os preceitos de modernização da administração pública estão inclinados a reduzir os gastos e a otimizar a eficiência da organização (THOONEN, 2010).

Os órgãos, conforme apontado por Volpe e Cambraia (2015), enfrentam diversas dificuldades para atender normas específicas, bem como para lidar com os meios adotados para superar os impedimentos. Isso implica que as unidades beneficiárias devem gerir os processos com eficiência, pois têm a obrigatoriedade de seguir diversos normativos e regras disponíveis anualmente, além de encontrar meios para conduzir da melhor maneira as dificuldades que encontram para executar as emendas parlamentares.

Abrucio (2007) observou que essas normas e regras tornam a burocracia mais centralizada e afasta da população as emendas parlamentares que têm por objetivo atender demandas específicas da sociedade. Enquanto Mises (2015) argumenta que a burocracia não é a responsável pelos problemas, pois refere-se à nova gestão pública, que para conduzir suas atividades designa mais funções ao governo.

No passado, a burocracia caracterizava um sistema de organização racional e eficiente em oposição ao exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Já para Mises (2015), a burocracia é de certa forma indispensável a um governo social. Menezes e Pederiva (2015) asseguram que melhorias, mesmo sem ter impacto imediato na execução dos recursos impositivos, desempenham um papel significativo ao promover avanços no sistema orçamentário

De acordo com Simione (2014), o enfrentamento das dificuldades organizacionais causadas por uma burocracia extrema e ineficiente reforça a urgência da aplicação de mecanismos de modernização que altere os princípios administrativos do modelo burocrático. Bellamy (2002) aponta que a modernização é capaz de transformar as disfunções relacionadas à burocracia em grandes proporções. Segundo Williams (2000), o modelo de gestão não tem

que ter o controle direto por meio de uma burocracia extrema para que a administração atinja melhores resultados para a gestão pública.

2.5 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).

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. Pois, a expressão governança remete à ação de administrar, seja na esfera pública ou privada (EMERSON *et al.*, 2012).

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), 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 (CASULA, 2017, p. 1.123).

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.

Claessens *et al.* (2013) apontam que a governança é significativa para a corporação, à medida que propicia controle, ameniza divergências, amplia a obtenção de financiamento externo, assegura alocação de recursos e favorece a relação entre os atores envolvidos. Dado que a governança corporativa é composta por “políticas, leis e instruções” que influem na gestão e controle da instituição, com o objetivo de assegurar a transparência e isonomia entre os agentes participantes (ABDALKRIM, 2019; BUALLAY, *et al.*, 2017, p. 79).

Wang (2022, p. 3) afirma que o modelo de organização imaginada por Cleveland (1972) retrata a definição introdutiva da governança no setor público: as práticas e atos governamentais que vão além da gestão tradicional para incorporar “atores como mercado e sociedade civil”.

O termo “boa governança” foi encontrado em alguns trabalhos, e ao extrapolar seu conceito, o adjetivo empregado alude a diversos sentidos, bem como, ao seu antônimo que é a “má governança” (CORRALO, 2018). Doornbos (2003) criticou veementemente essa diversidade de sentidos, que torna bastante flexível o uso de sua terminologia, bem como a complexidade da utilização real do termo (DOORNBOS, 2003).

Nikolina (2022) esclarece que a governança democrática tem origem na conceituação de “boa governança”. Segundo a autora, governança democrática seria um método intrincado de atividades democráticas praticadas pelas instituições e organizações, que colaboram conjuntamente para a autorregulação administrativa do estado pela sociedade.

Já o Banco Mundial (1992) entendeu boa governança como “sinônimo de boa gestão do desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1), e mais tarde, em 1994, definiu boa governança como uma administração com procedimentos que priorizam a transparência, em que a ética profissional guia a burocracia, o governo é responsável por suas ações, a sociedade civil é ativa e todos operam sob os princípios do estado de direito (WORLD BANK, 1994).

De acordo com Rafi, *et al.* (2022, p. 169) “transparência, responsabilidade, eficácia e eficiência” são os indicativos dos “princípios de boa governança”, praticados pelo setor público para entrega de serviços essenciais à sociedade. Destaca-se que para elaborar políticas públicas, o governante necessita apoiar-se nesses princípios (SOLECHAN, 2020). A boa governança, conforme destacado por Moonti (2019), propicia segurança e bem-estar da sociedade em um setor do governo.

KAMAL *et al.* (2021, p. 105) compreenderam que a boa governança abrange “estado de direito, legitimidade, sistema administrativo transparente e responsabilidade”, ao passo que a propensão a concepção de políticas abusivas opostas ao “estado de direito” poderia ser entendida como a falta ou até mesmo com a “má-governança”.

A definição de “boa governança” possibilita entender a governança democrática como um procedimento direcionado à relação entre o poder público e a sociedade civil de forma igualitária e não hierárquica (NIKOLINA, 2022). A definição de “boa governança” ainda orientou a criação de segmentos de “valor, políticos e institucionais das relações públicas”, por meio da correlação de “estado, sociedade civil e negócios” (NIKOLINA, 2022, p. 160).

Kamal *et al.* (2021) enfatizam que a boa governança propicia uma solução ideal para corrigir as falhas tanto do Estado quanto do mercado, favorecendo um novo nexos com regime favorável entre as partes e atores envolvidos. De modo geral, a boa governança conduziu ao desenvolvimento sustentável, sendo um método ambicionado pelo poder público e sociedade, além de ser um dos parâmetros para avaliar a gestão eficiente do orçamento e serviço público das organizações (KAMAL *et al.*, 2021).

A boa governança para Nfissi *et al.* (2018) se resume no empenho da sociedade civil para atingir o avanço e o progresso, enquanto governos se esforçam em modernizações institucionais para obter a boa governança, com o intuito de atender a população com melhor eficiência nas políticas públicas.

Kamal *et al.* (2021), após explorarem sobre o tema, averiguaram que os conceitos e os esclarecimentos dos componentes da boa governança são parecidos, mas que dentre esse universo, oito deles se destacam por serem os mais comuns: Estado de Direito; Transparência; Responsividade; Orientado para o Consenso; Equidade e Inclusão; Eficácia e Eficiência; Prestação de Contas; e Participação.

A *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OCDE), relacionou conceitos similares como boa governança, desenvolvimento participativo, democratização, direitos humanos, transparência e responsabilização. Segundo a OCDE, essas concepções foram constituídas para potencializar a “sociedade civil, a economia e o desenvolvimento”, à medida que uma variedade de atores passa a intervir e monitorar o poder político (OCDE, 1995, p. 6 e 8).

Kamal *et al.* (2021) entenderam que esses componentes estão ligados e sustentam todo recurso para alcançar nova qualidade e se algum deles falhar, uma irregularidade atinge o processo por inteiro e inicia-se uma paralisação do sistema.

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 essa 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” para atingir sua finalidade central, “o interesse público” (LEÃO, 2022, p. 28075).

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.

2.6 A modernização na execução das emendas parlamentares

Após discorrer sobre os temas de burocracia, eficiência e governança, percebe-se a necessidade de investigar sobre a modernização e seus impactos para a execução dos recursos do orçamento impositivo. Visto que a administração pública ao tomar a direção da modernização dos serviços institucionais, investiga novos métodos de controle dos processos, buscando atender as demandas da sociedade de forma cada vez mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Neste estudo, modernizar não é transformar de forma extrema a administração pública, muito menos suas convicções, princípios e costumes, mas é utilizada como soluções aos obstáculos da gestão sob novas óticas “social e tecnológica” que refletem a contemporaneidade (PARDO, 2015, p. 87). Isso se deve ao fato de que o processo que envolve a execução das emendas parlamentares precisa passar por atualizações para atingir um desempenho eficaz.

A modernização remete a um processo que envolve transformações, mediante a qual se inseriu “conceitos como simplificação, qualidade, desburocratização, eficiência, eficácia, entre outros, no contexto da Administração Pública que não existiam” (CARVALHO, 2020,

p. 14). Percebe-se neste estudo que a execução das emendas parlamentares esbarra constantemente na burocracia, comprometendo a eficiência do processo.

De acordo com o *Dicionário Houaiss* da língua portuguesa, a definição de modernização surge doravante a expressão modernizar. “É o ato ou efeito de modernizar [...] é tornar(-se) moderno, acompanhando a evolução e as tendências do mundo atual” [...] período histórico que se iniciou com o fim da Idade Média” (HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 1941). Já para o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa modernizar significa:

Modernizar. V. t. d. 1. Tornar moderno 1; dar feição moderna a; adaptar aos usos ou necessidades modernas: modernizar a máquina administrativa; "só conseguiu converter servilmente numa prosa aguada os versos lisos do tio Duarte, sem relevo que os modernizasse" (Eça de Queirós. A Ilustre Casa de Ramires, p. 31). P. 2. Acomodar-se aos hábitos ou às necessidades modernas. (FERREIRA, 1986, p. 1147).

A abordagem sobre a teoria da modernização não é recente. Conforme afirma Gray (2004, p. 121), a palavra “moderno” surgiu no idioma inglês no fim do século XVI. Ramos (1967), em seu estudo, já a considerava um dos temas centrais contemporâneos. “Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI”, a modernização se tornou uma temática crescente em publicações, tanto no meio científico como no político (CASTILHO, 2010). Eisenstadt (1966) expõe que, historicamente, modernização é:

O processo de mudança no sentido dos tipos de sistemas sociais, econômicos e políticos que se desenvolveram na Europa Ocidental e na América do Norte, do século XVII ao século XIX, e que depois se estenderam a outros países europeus, bem como, nos séculos XIX e XX, aos continentes da América do Sul, Ásia e África. (EISENSTADT, 1966, p. 1).

A discussão sobre modernização tem despertado interesse em diversos autores como Eisenstadt (1968), Black (1971), Germani (1974), Habermas (2002) e Schwartzman (2004). Para Schwartzman (2004, p. 11) “o termo modernização existe no mundo das ideias como valores e afirmações morais sobre a vida humana [...] e como interpretação de um amplo processo de mudança social”.

Habermas (2002) dissertou que a direção do período pós-moderno se configura conforme a modernização social revela o conhecimento de experiências rústicas, o impulsiona e o desconsidera como orientação que incentiva as possibilidades.

O termo modernidade era retratado como “progresso e evolução”, posteriormente, economistas falaram em “desenvolvimento econômico” e, “recentemente, cientistas sociais adotaram o termo modernização” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 12). Na administração

pública, a modernização assume a particularidade de elevada importância e deve ser integrada para impulsionar o seu avanço na gestão pública (CARVALHO, 2020).

Ramos (1967) afirma que qualquer governo terá oportunidades específicas de modernização, cuja execução pode ser dificultada pela presença de normas inflexíveis que não se adequam a essas oportunidades. Isso ressoa na analogia entre o tema modernização e emendas parlamentares, já que desde a alocação desses recursos na LOA pelos parlamentares até sua execução pelas universidades federais, há um percurso de normas inflexíveis que, por vezes, impedem a efetivação desse orçamento impositivo.

Há exigências indispensáveis para modernização e progresso (RAMOS, 1967), que se resumem a elementos limitativos ou estratégicos que carecem de serem identificados nos momentos, locais e circunstâncias adequadas (BARNARD, 1948).

No Brasil houve diversas transições no método para nortear a gestão pública (ABBUD, 2017), tais como as reformas ou tentativas de reformas: burocrática na década de 30, militar com o Decreto-Lei nº 200, de 1967 e gerencial na década de 90, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Essas reformas, em grande parte, acontecem para substituir sistema de gestão de governo (CARVALHO, 2020).

Osborne e Gaebler (1994), Keinert (1994) e Bresser-Pereira (1996) observaram que com a perda da eficiência na administração pública, o governo percebeu certa incapacidade por gerir responsabilidades advindas na época desenvolvimentista, motivo pelo qual as reformas foram inevitáveis. Nesse contexto, as reformas surgem como um meio de modernização para a administração pública, como o termo foi bem empregado por Bresser-Pereira (1996, p. 3): “surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal”.

Bresser-Pereira (1996, p. 1) afirmou que, na segunda reforma, a sociedade civil entendeu que a reforma gerencial era requisito indispensável para uma máquina pública moderna, “profissional e eficiente” direcionada às exigências “dos cidadãos”. Leite (2019) descreve essa reforma como um esforço de modernizar a administração pública, apoiada em concepções gerenciais, que tentou ofuscar a austeridade burocrática, intencionando suprir o aparelho estatal de maior eficiência e maleabilidade.

Essas reformas caracterizam-se pela transição de uma gestão altamente burocrática para a Nova Gestão Pública e assimilaram concepções como “eficiência, descentralização e desregulamentação” (CARVALHO, 2020, p. 9). Esse processo está em contante modernização ao caminhar em direção ao sistema chamado governo eletrônico, que é uma gestão mais tecnológica e com a sociedade civil mais participativa (CARVALHO, 2020).

Na discussão dos autores, percebe-se que a modernização é pensada para superar modelos de gestão que se encontram estagnados, com altíssimas disfunções burocráticas e que precisam de um modelo mais ágil, eficiente e que diminua gastos públicos. Isso implica em avançar e romper com tudo que impede o progresso econômico, social e estatal, integrando-se ao processo de modernização (SOUZA, 2017).

As reformas, em geral, têm como um de seus propósitos transformar a administração pública, “a médio prazo”, em uma máquina mais “eficiente e moderna”, direcionando-a para o bem-estar da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11). Porém, cabe lembrar que as concepções de modernização burocrática como procedimento reformador da administração, com o emprego de métodos gerenciais não é contrário “a uma burocracia clássica” (PARDO, 2015, p. 85).

A modernização não acontece apenas em momento de reforma do Estado, mas também quando se aplica a reformar a administração pública, bem como por meio de mudanças incrementais e específicas de determinados serviços públicos (COSTA, 2012). Por exemplo, tem-se a modernização institucional praticada por Vargas em 1950 e Kubitschek em 1960, sem passar por reforma de Estado, e sob imposição do desenvolvimento econômico implementaram a modernização administrativa (COSTA, 2012).

Bresser-Pereira (2000) revela que para acatar de maneira igualitária e eficiente as reivindicações da coletividade é imprescindível a aplicação de aspectos modernos de administração. Tais aspectos são entendidos como uma proposta de modernidade efetivada a partir de princípios desenvolvimentistas, do progresso e da racionalidade (CASTILHO, 2010). Isso porque a modernização aponta para uma reformulação da administração pública, alinhada a um Estado eficaz e contemporâneo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Angélico (2023) entendeu que para atingir a condição de modernização, deverá incentivar a participação da sociedade, bem como a desconcentração e descentralização de processos. Bresser-Pereira (1996) argumenta que a modernização do aparelho burocrático é a consequência de uma proposta de reforma, por meio do qual se pretende tornar a administração pública eficiente e descentralizar seus processos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Schikmann (2010) destacou que para modernizar deverá passar por grandes desafios, em virtude de a administração pública ainda conter características da cultura patrimonialista e uma predominância burocrática. Vigoda-Gadot *et al.* (2005) identificaram que o receio quanto à nova experiência, à renovação, à inadequação às exigências dos cidadãos, a insipiência cultural, ligados à burocracia e a inexistência de ferramentas de resultados integram a fatores que restringem a modernização.

No contexto apresentado, Bandeira *et al.* (2017) destacaram que apesar da administração pública depender empenhos e esforços para nortear a modernização, terá que superar dificuldades e desafios para conciliar a legitimidade com a efetividade. Rocha (2012) declara que a despeito das disfunções burocráticas, escassez de recursos e uma sociedade civil não participativa, a modernização da administração pública é a resposta adequada para reduzir as mazelas e atender às demandas dos cidadãos na forma de serviços eficientes.

Freeman e Perez (1988) pensaram modernização de forma incremental que advém de um processo constante no lapso temporal e aperfeiçoa o nível dos serviços públicos, o que contribui para a efetividade. Leite (2021) enfatizou que o extenso método de modernização das organizações públicas não evolui com interrupções bruscas, e sim, com processos incrementais e contínuos, sobretudo devido às disfunções burocráticas.

Barbosa (2009) entendeu que a modernização na administração pública tem por finalidade aprimorar os mecanismos acessíveis, propiciando serviços de qualidades, com eficiência e eficácia aos cidadãos (TIDD *et al.*, 2005). Esse processo de modernização recorre aos meios tecnológicos, mediante reformulação dos processos, o qual propicia um avanço em suas atividades, bem como possibilita o adequado uso dos recursos públicos e aumenta a eficiência (Angélico, 2023).

Resende e Correia (2023) evidenciam que projetos de modernização apontam para uma administração pública funcional, ágil, adaptável e recíproca, pois desperta o interesse da participação dos cidadãos que são os principais atores interessados nesse processo. Essa perspectiva decorre do fato que as administrações modernas tendem a buscar resultados eficientes e promover a responsabilidade e a participação de cada ator nos processos da organização (GALENO *et al.*, 2023).

A pesquisa de Carapeto e Fonseca (2006) constatou que a administração das instituições públicas requer uma mesclagem harmoniosa de costumes e técnicas apoiado nos servidores, uma vez que a modernização advém desses atores, assim como a excelência no serviço público que assegura a efetividade.

A modernização é crucial para a execução do orçamento impositivo, pois essa procura envolver o setor público, cidadãos e servidores na observação e acompanhamento das atividades desempenhadas ou a desempenhar pela administração pública para atender objetivos da sociedade. Segundo Souza (2017) e Carvalho (2020), a gestão pública para seu desenvolvimento tem necessidade da modernização, por ser um procedimento sucessivo e contínuo.

Claramente, o tema modernização atrai um relevante interesse de pesquisadores, refletido em uma vasta gama de dissertações, cada uma voltada ao seu projeto. Este estudo irá aplicar o termo modernização sempre que desejar alinhar objetivos a ferramentas de organizações para se obter eficiência na condução das emendas parlamentares. Nesse sentido, esta pesquisa se concentrará em análises voltadas a esse assunto, direcionando-se para o acompanhamento do orçamento impositivo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA CAPTAR DADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES COMO FINANCIAMENTO PARA UNIVERSIDADES FEDERAIS

Este estudo adotou-se a pesquisa documental, com viés exploratório de natureza qualitativa, com fim de compreender o impacto dos recursos de emendas individuais no orçamento das universidades públicas brasileiras. Optou-se por uma metodologia que integrou aspectos analíticos, interpretativos e qualitativos dos dados orçamentários executados de emendas parlamentares por essas instituições. De André (1983) afirmou que essa abordagem permite apreender o caráter complexo e abrangente das informações, captar as diferentes realidades e auxiliar na compreensão para um entendimento de como chegará ao desfecho da pesquisa.

Segundo Gatti (2002) a definição da metodologia é primordial porque o “método não é algo abstrato. Método é ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização do trabalho investigativo, na maneira como olhamos as coisas do mundo” (GATTI, 2002, p. 43). Minayo (2001, p. 4) argumentou que “metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Pois, um método ideal será aquele que possibilita uma formação acertada dos dados e contribui para a reflexão do desenvolvimento da pesquisa (MINAYO; SANCHES, 1993).

Em um cenário similar, De Jesus Soares (2019) enfatizou que a pesquisa qualitativa se evidencia na formulação de conceitos a partir de eventos e fundamentos, pois adota uma abordagem que aprecia o método indutivo e análise aplicadas aos dados descobertos, os quais estão ligados ao núcleo do problema de pesquisa.

Pope e Mays (2005) concluíram que a pesquisa qualitativa está estreitamente conectada às experiências vividas e à compreensão desses fenômenos sociais. Isso se deve ao fato dessa abordagem conferir à pesquisa um formato que ultrapassa o presumível, o comensurável e o puramente explicativo, o que viabiliza a análise dos dados sob uma perspectiva qualitativa em diferentes contextos (DE JESUS SOARES, 2019).

A pesquisa qualitativa consiste na coleta de dados detalhados por meio do contato direto do pesquisador com a situação estudada, já que esse enfoque valoriza o processo em detrimento do produto final (BODGAN E BIKLEN, 1992) e visa retratar com fidelidade os resultados alcançados. Minayo (2014) ressalta que elaborar uma pesquisa não se resume a entender os dados e elementos como processos lógicos e conectá-los corretamente; é essencial

avançar: considerar o ambiente histórico e social em sua caracterização e nas composições resultantes.

No processo de execução das emendas parlamentares, surgem vários desafios que exigem uma análise e interpretação detalhada. Compreender esses desafios requer investigação por meio de métodos qualitativos. Nessa abordagem descritiva, o pesquisador assume uma posição central, sendo responsável por entender e avaliar os dados estudados, os quais serão posteriormente apresentados durante a elaboração do trabalho (FRASSON; OLIVEIRA JUNIOR, 2009).

A abordagem qualitativa possibilita examinar os problemas encontrados na execução do orçamento impositivo com a aferição da exploração dos fatos examinados (GATTI, 2004). Conforme destacado por Minayo e Sanches (1993), o método não basta ser adequado ao objeto da pesquisa, nem possibilitar fundamentos teóricos para a análise, mas deve ser eficientemente executável. Essa metodologia de estudo é defendida por Gatti (2001) como “uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta” (GATTI, 2001, p.74).

A pesquisa qualitativa, com sua diversidade de métodos e aderência à abordagem de "métodos múltiplos" (POPE; MAYS, 2005, p. 14), simplifica a análise da execução do orçamento impositivo nas unidades vinculadas ao Ministério da Educação. Essa abordagem também possibilita examinar as desigualdades na indicação desse orçamento nas universidades federais espalhadas nas cinco regiões brasileiras (CAETANO, 2023).

A intenção é retratar como funciona o processo do orçamento impositivo na rotina das universidades federais, expondo a realidade dessa dinâmica. O objetivo é propor um estudo que contribua para modernizar a gestão dos recursos pelo Ministério da Educação e facilite o acompanhamento dessas atividades para os atores envolvidos. Isso se dá porque o método qualitativo abarca vários elementos, como a característica e a dimensão dos dados, as ferramentas utilizadas e os princípios teóricos que norteiam a pesquisa, pois engloba etapas como sintetizar os dados, categorizá-los, interpretá-los e produzir o relatório final (GIL, 2002).

Este estudo também incorporou um viés exploratório, já que investigar um tema implica ampliar a compreensão, agregar elementos inovadores e descobrir proporções ainda não exploradas (CALIXTO, 2009). A pesquisa exploratória não apenas fornece um ponto de partida, mas também abre caminho para outras investigações sobre o mesmo tema, “como a pesquisa descritiva e a explicativa” (RAUPP; BEUREN, 2006, p. 81). Dentro desse método,

os elementos são considerados válidos devido à sua congruência, mas ainda há espaço para aprimorar indicadores específicos para cada elemento sugerido (MEDEIROS *et al.*, 2005).

A pesquisa exploratória é empregada quando há a necessidade de delinear o problema de forma mais precisa, encontrar possíveis direções de ação ou adquirir informações e dados suplementares antes de se elaborar uma abordagem (CALIXTO, 2009). Esse método exploratório pode ser uma ferramenta metodológica que promove a definição e a análise crítica do objeto investigado (BOURGUIGNON, *et al.*, 2012).

De acordo com Gil (2002), a abordagem exploratória representa um lapso temporal onde o pesquisador procura obter as informações necessárias que conectam com o objeto da pesquisa. Uma etapa onde o objetivo é entender o que as variáveis apresentam no momento e quais tipos de instrumentos serão utilizados para obtenção das medidas necessárias ao final do estudo. O objetivo deste trabalho será analisar o problema enfrentado pelo Ministério da Educação em acompanhar a execução do orçamento impositivo na evolução da modernização de sua gestão em que proporciona às suas unidades supervisionadas.

Este estudo fez um recorte e optou por analisar as universidades federais brasileiras, visto que, das cento e cinquenta e quatro unidades orçamentárias vinculadas ao MEC, as universidades responderam por 54% do total de emendas parlamentares. Essa alocação mais expressiva de recursos para as universidades foi destacada na Lei Orçamentária Anual (LOA) direcionadas à manutenção de suas despesas, tanto de custeio, quanto de capital (ALMEIDA; SACRAMENTO; RAUPP, 2021), bem como para projetos selecionados por membros do Congresso (ABRAHAM, 2019).

Nesse recorte, optou-se também pelas emendas parlamentares individuais, por envolverem os 594 congressistas, como também terem caráter de execução impositiva e por serem reguladas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Para que o método fosse eficientemente executável (MINAYO e SANCHES, 1983), 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). Conforme Phillips (1974) define, documentos abrangem qualquer conteúdo escrito utilizado como fonte de dados, sendo crucial considerar que o ponto de partida consiste na exploração de diversas fontes documentais disponíveis (GIL, 1999). Essas, de acordo com a definição de Gil (1999), são categorizadas em dois grupos:

Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisas, relatórios de empresas, tabelas analíticas etc. (Gil, 1999, p.66).

A análise documental visa identificar dados específicos nos documentos com base em questões pertinentes, oferecendo uma fonte confiável e abrangente, a qual permite obter indícios que respaldam as conclusões do pesquisador, sendo acessível e não invasiva (ANA; LEMOS, 2018). Essa abordagem permitiu a coleta de dados e informações que foram disponibilizados por meio dos sistemas estruturantes do governo federal como o sítio do Siga Brasil³¹ e Portal da Transparência³². 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.

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>. Dessa maneira, como os dados divulgados nesse sistema são derivados de várias procedências de informação (BRASIL, 2023) 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 Gerencial³³ da Secretaria do Tesouro Nacional (TG/STN). Esses sistemas do governo federal permitiram o levantamento, a obtenção e a compreensão de relatórios sobre consulta à execução orçamentária, bem como a dotação das emendas individuais impositivas alocadas nas universidades públicas federais.

Além de recorrer aos sistemas governamentais, este estudo ainda extraiu informações e dados por meio de análise de fonte primárias (Gil, 1999), como portarias, resoluções,

³¹ 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).

³² PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: “O Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, lançado em 2004 pela Controladoria-Geral da União (CGU). Importante instrumento de controle social no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Os dados divulgados no Portal são provenientes de diversas fontes de informação, entre as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal – como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, as bases de benefícios sociais, as faturas de Cartão de Pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, entre diversas outras” (BRASIL, 2023).

³³ Tesouro Gerencial (TG): “sistema de geração de relatórios gerenciais com base em informações do SIAFI Operacional” (BRASIL, 2019).

decretos, leis e uma gama de documentação relacionadas ao orçamento impositivo. Esses documentos foram elaborados na esfera federal pelos órgãos: Ministério da Educação, Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Governo Federal da Presidência da República (SEGOV/PR) e Congresso Nacional, que regulam sobre o orçamento provenientes das emendas individuais impositivas e sua execução.

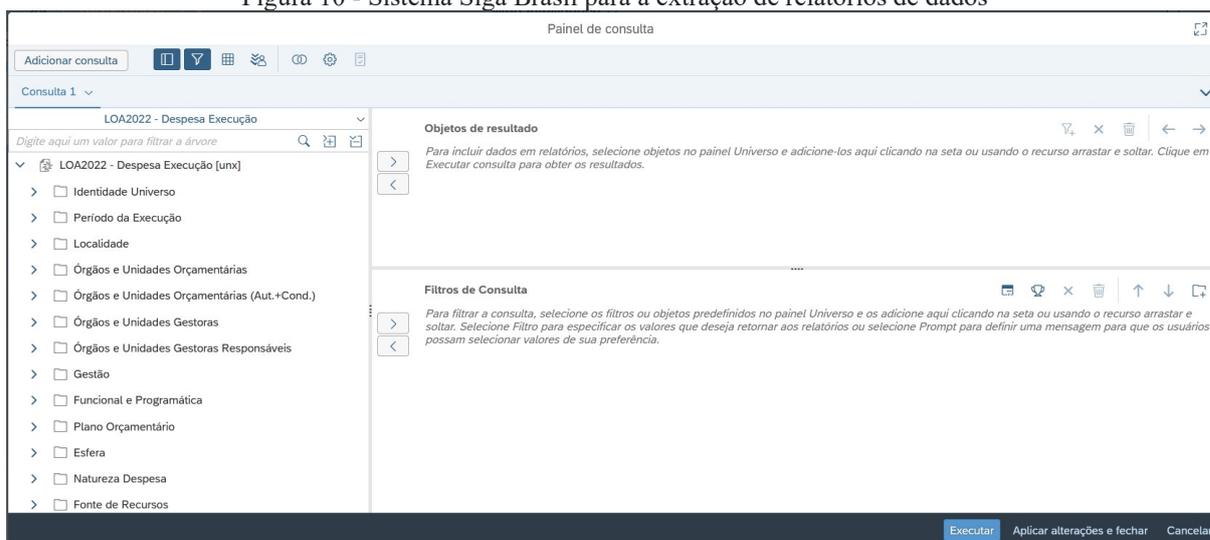
No rol dos documentos referente às emendas parlamentares que foram analisados estão: Lei nº 4.320/1964; CF/1988; Lei Complementar nº 101/2000 (LC 101/2000); Resolução nº 1, de 2006-CN; Emenda Constitucional nº 86 de 2015 (EC 86/2015); Emenda Constitucional nº 95, de 2016; Emenda Constitucional nº 100 de 2019; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual de 2015 a 2022 das universidades públicas federais; Manual de Emendas Orçamento da União para 2022, CN-Outubro/2021; Manual Técnico de Orçamento 2022, de 15 de fevereiro de 2022; Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2022; Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1965, de 10 de março de 2022; Portaria nº 217, de 7 de abril de 2022; Portaria SOF/SETO/ME nº 1.110, de 09 de fevereiro de 2022; Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022; (BRASIL, 1964; 1988; 2000; 2006; 2015; 2016; 2019; 2021; 2022a; 2022b; 2022c; 2022d; 2022e; 2022f).

A coleta de dados foi por meio de extração de relatórios que utilizou os seguintes campos para obtenção das informações: ano; região; órgão (Cód.); UO (Cód.); funcional; PO (Cód.); esfera (Cód.); GND (Cód.), modalidade de Aplicação (Cód.); fonte (Cód.); resultado primário; dotação inicial³⁴; 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.

O caminho percorrido para gerar o relatório por meio do sistema Siga Brasil utilizou as seguintes etapas: na página do Siga Brasil, pressionou-se o campo acesso livre. No campo superior à esquerda, clicou-se no ícone correspondente à Página Inicial. Na página que se abriu, no campo Aplicativos, na parte inferior, clicou-se em Web *Intelligence*. Com a abertura do pop-up, clicou-se em universo. No novo pop-up, selecionou-se a LOA-20XX (do ano desejado) – Despesa Execução. No novo pop-up aberto, conforme disponibilizado pela Figura 10, foi possível selecionar por meio dos campos disponibilizados do lado esquerdo os dados que comporiam o relatório necessário para obter os dados estudados neste trabalho.

³⁴ Dotação inicial: montante do orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada instituição pública (Giacomoni, 2012).

Figura 10 - Sistema Siga Brasil para a extração de relatórios de dados



Fonte: imagem extraída do sistema Siga Brasil.

No campo esquerdo, em período de execução, clicou-se em ano e moveu-se para o lado direito, no campo objetos de resultado. Em órgãos e unidades orçamentárias, clicou-se em UO (Cód.) e arrastou-se também para o campo objetos de resultado. É necessário repetir a mesma ação para os campos, região, acessando o campo região; esfera, acessando o campo esfera (Cód.); Funcional e Programática, arrastando funcional. Em plano orçamentário, clicar e arrastar o campo PO (Cód.). Em natureza de despesa, clicar e arrastar o campo GND (Cód.) e repetir a ação para o campo modalidade de aplicação, clicando e arrastando o campo mod. aplic. (Cód.). Em fonte de recursos, clicar e arrastar o campo fonte (Cód.). Em resultado primário, clicar e arrastar o campo resultado lei (Cód.). Em emenda, clicar e arrastar o campo emenda. Por fim, em valores execução orçamentária, clicar e arrastar os campos dotação inicial, empenhado, liquidado e pago.

Para o campo filtros de consulta, também ao lado direito, foram selecionados e arrastados os itens a seguir: órgão superior (Cód.), onde na lista digitou-se o código numérico do órgão, que para o MEC é o número 26000; e o item ano, onde foi digitado o ano entre 2016 e 2022. Em seguida, na parte inferior do pop-up, clicou-se no botão executar. Quando surgiu o relatório, no campo arquivo, clicou-se nos três pontinhos e em exportar. No pop-up que se abriu, escolheu-se o formato Excel, e na parte inferior do pop-up, clicou-se em exportar.

O sistema SIMEC foi utilizado para averiguar o comportamento referente a obrigatoriedade de as universidades federais brasileiras cadastrarem as informações necessárias à execução do orçamento impositivo. Já os sistemas estruturantes do governo federal, SIOP e TG/STN foram utilizados para replicar os dados aplicados neste estudo que

foram extraídos do sítio Siga Brasil e comparar as informações resultantes de cada um dos sistemas. E o resultado entre os sistemas foram exatamente iguais, já que os dados divulgados pelo Siga Brasil são derivados de múltiplas fontes, entre elas o SIOP e o TG/STN (BRASIL, 2023).

Esses relatórios foram analisados com o auxílio de ferramentas como gráficos, tabelas dinâmicas e planilhas eletrônicas de pacotes básicos da *Microsoft* para checagem dos dados e informações obtidas. 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 lapso temporal entre 2016 e 2022 para obter as informações, devido à institucionalização da EC 86/2015, que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (ASSIS; SANTOS; GASPARINI, 2020; BRASIL, 2013; SANTOS *et al.*, 2020) e permitiu acompanhar os efeitos dessa mudança apenas no ano subsequente à sua implementação.

Nesse ínterim, no meio político, acontecia o *impeachment*³⁵ da Presidente Dilma Rousseff (PRANDI; CARNEIRO, 2017; 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.

Já o ano de 2022 foi o último até a realização deste estudo, que se pode obter os dados finalizados e completos referente a execução orçamentárias das emendas parlamentares. Esse mesmo lapso temporal, facilitou e possibilitou fundamentar a análise dos dados para demonstrar a necessidade da investigação sobre modernização para uma possível sugestão de melhoria no acompanhamento e gestão do orçamento impositivo pelo Ministério da Educação.

A escolha deste tema para a dissertação adveio da atribuição profissional da autora na Subsecretária de Planejamento e Orçamento (SPO) do Ministério da Educação, entre 2015 e 2022. Durante esse período, atuou como chefe de serviço na Divisão de Emendas Parlamentares, onde passou a atuar diretamente na gestão do orçamento impositivo e acompanhar o orçamento e a execução das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras. Esse contexto motivou seu interesse em explorar, no meio acadêmico, a relevância

³⁵ 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).

do orçamento originado das emendas parlamentares para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vinculadas ao Ministério da Educação.

Com os dados e conhecimentos integrados, replicados e discutidos, (CANO, 2012; CRESWELL; PLANO CLARK; 2011), buscou-se entender, em um contexto histórico, como se deu a gestão do Ministério da Educação sobre as emendas parlamentares para compreender como esse órgão implementa a modernização e a execução do orçamento impositivo para as universidades federais; como se deu distribuição pelos congressistas dos recursos financeiros das emendas parlamentares individuais nas universidades federais nas cinco regiões do país (ALMEIDA, 2021); e como se deu o impacto dos recursos das emendas parlamentares individuais no orçamento nas universidades públicas federais.

Com o entendimento desses dados e informações foi possível sugerir melhoria na implantação da modernização da gestão da execução das emendas parlamentares para atender as universidades federais brasileiras e proporcionar maior fluidez no processo entre os atores envolvidos na execução desses recursos, a fim de facilitar o acompanhamento do orçamento impositivo, pois compreender esses dados permitiu uma análise precisa para exibir meios que buscou a padronização e respostas imediatas que decorreu dos fatos examinados (CANO, 2012; CRESWELL; PLANO CLARK; 2011).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES COMO RECURSOS PARA FINANCIAR AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Em um breve contexto normativo, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, introduziu o orçamento impositivo, o que tornou obrigatória a execução das emendas individuais no Orçamento da União. Essa EC 86/2015 impôs ao Executivo a obrigação de executar até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no ano anterior, sendo metade desse valor destinada à saúde.

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.194/2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022, e a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1.965, 2022, são alguns dos dispositivos legais a serem seguidos quanto aos procedimentos para a operacionalização e execução orçamentária das emendas parlamentares individuais feitas à Lei nº 14.303/2022 - Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, processo conhecido como “Orçamento Impositivo”.

A execução das emendas parlamentares é obrigatória, porém havendo algum impedimento de ordem técnica fica o executivo dispensado da imposição desde que devidamente justificado, até que o óbice seja superado (BRASIL, 2022).

Esse fato, de impedimento, ocorre em um montante considerável, pois há uma dificuldade na indicação da programação orçamentária correta da emenda pelos parlamentares. Para isso, o Ministério da Educação teve a iniciativa de elaborar, a cada ano, uma Cartilha orientativa de emendas parlamentares para ajudar na alocação dessas emendas, e tentar diminuir tais impedimentos (BRASIL, 2022).

Entretanto, verificou-se que constantemente surge nas leis uma obrigatoriedade nova a ser cumprida pelas unidades beneficiárias desse orçamento. Um exemplo recente consta na Lei nº 13.898, 2019 (LDO/2020), que dispôs em seu art. 67, § 4º, sobre o prazo para emissão da nota de empenho para as emendas individuais que não sofreram impedimentos de ordem técnica ou que já tenham sido sanados. Para tais emendas, o empenho não deveria exceder o prazo de 30 dias a contar da publicação, em sítio eletrônico do Ministério da Economia (ME), dos impedimentos identificados no SIOP (BRASIL, 2019).

Nesse contexto, o prazo para a emissão da nota de empenho estabelecido pela LDO/2020 conflitou com as regras da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1993. Isso decorre do fato de que as etapas para a realização de uma licitação pública incluem: planejamento, publicação do edital, recebimento e análise de proposta, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação e contratação.

Cabe ressaltar que a Lei 4.320/1964 veda a realização de despesas sem empenho prévio. O empenho é uma etapa necessária nos processos licitatórios, pois representa o comprometimento do orçamento para cobrir as despesas a serem contratadas, assegurando que os gastos sejam devidamente planejados e autorizados, em conformidade com a legislação vigente. Portanto, o prazo de 30 dias estabelecido pela LDO/2020 não se mostra suficiente para realizar um processo licitatório com todas as exigidas necessárias.

Segundo as pesquisas de Pimenta (1998), as normas que regem o processo de compras na administração pública expõem disfunções derivadas do excesso de legislações em seus procedimentos (PIMENTA, 1998). Persson *et al.* (2015) corroboram, apontando que essas disfunções conduzem a investigações sobre as limitações e irregularidades do sistema burocrático.

Durante esse período, despontou o entrave burocrático, já que as universidades federais foram obrigadas a inserir impedimento de ordem técnica, justificados e motivados pelo andamento do processo licitatório. Isso ocorre porque o atraso na contratação de um bem ou serviço pode afetar a execução do orçamento impositivo (MENEZES *et al.*, 2015).

A cada nova obrigatoriedade em dispositivo legal contribui para a crescente burocracia na execução desses recursos orçamentários. Ademais, as deficiências e disfunções presentes nas organizações públicas impossibilitam o progresso da modernização, boa governança e eficiência no serviço público (KAMAL *et al.*, 2021).

Os parlamentares já haviam criticado o modelo vigente e destacaram que a burocracia nos órgãos setoriais impede que os recursos cheguem ao seu destino (BRASIL, 2019). Esse cenário motivou este estudo a investigar sobre modernização e propor diretrizes para otimizar o fluxo da gestão da execução das emendas parlamentares.

Esta pesquisa demonstrou a trajetória do orçamento impositivo, desde a emenda ao PLOA, com o dever de cumprir os rigorosos prazos legais e as obrigações constantes no SIOP, até a fase da execução orçamentária. Contudo, nesse ínterim, existe o processo para a execução, supervisão e monitoramento das emendas parlamentares no Ministério da Educação.

Com as emendas disponibilizadas no módulo impositivo do SIOP, abre-se o prazo para que os deputados e senadores indiquem os beneficiários de suas emendas no sistema da SOF. Em seguida, o MEC disponibiliza o Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), para que os parlamentares vinculem cada emenda de sua

autoria a uma iniciativa³⁶ específica. Nesse ponto, o módulo SPO – Emendas Parlamentares do SIMEC está acessível para que cada beneficiário ou Unidade Orçamentária (UO) insira o plano de trabalho³⁷ para as emendas aptas a serem executadas e/ou registre impedimento para aquelas que não estão aptas para a execução.

Com o plano de trabalho e/ou impedimento preenchidos no SIMEC, as UOs enviam as emendas individuais para avaliação pelas áreas finalísticas do Ministério da Educação. Essas áreas finalísticas são: a secretaria responsável pelas universidades federais, Secretaria de Educação Superior (SESU) e a secretaria responsável pelos institutos federais, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

As secretarias reprovando o plano de trabalho, devolvem para que as unidades beneficiárias façam as adequações necessárias, que voltarão a enviar para análise. Sendo aprovado pelas secretarias, serão encaminhadas para a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do Ministério da Educação.

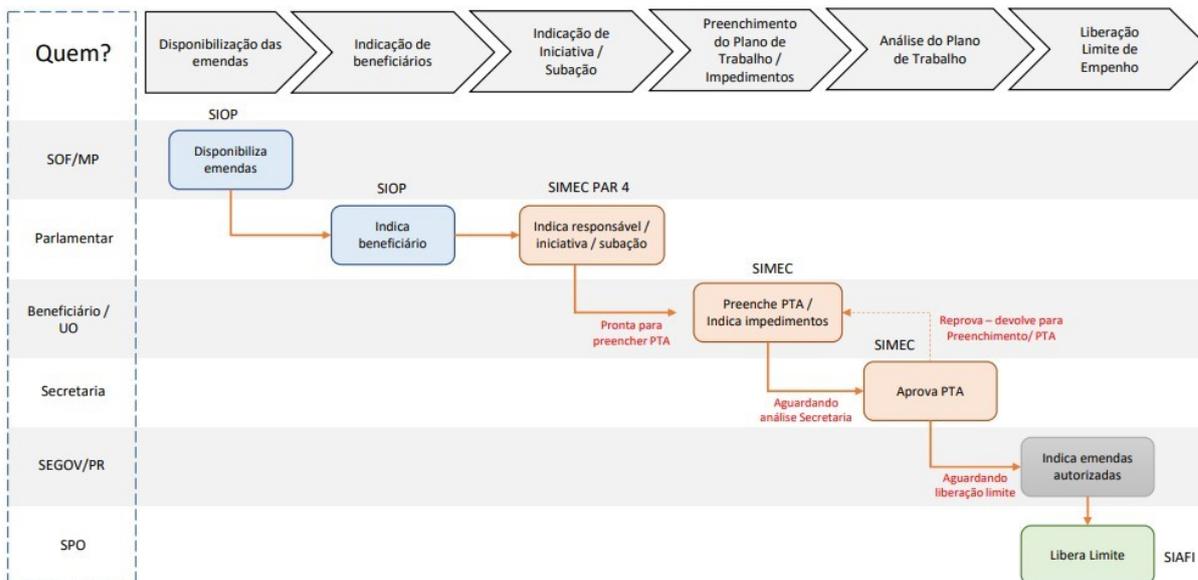
A SPO/MEC consolida as emendas com impedimento que foram analisadas pelas secretarias finalísticas e encaminha para a SOF por meio do SIOP. E na etapa seguinte, aguarda o limite de movimentação e empenho que ao entrar no SIAFI é liberado para as unidades beneficiárias que estão com as emendas aptas a serem empenhadas, liquidadas e pagas.

A figura 11 apresenta o fluxograma do processo das atividades para identificar se as emendas individuais, no Ministério da Educação, estão aptas a serem executadas.

³⁶ Iniciativa do PAR (Plano de Ações Articuladas): ações específicas e estratégicas implementadas no âmbito da educação visando a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2021). Essas iniciativas abrangem às diferentes dimensões do PAR, como planejamento educacional, formação de professores e gestores, práticas pedagógicas, infraestrutura e recursos pedagógicos. Cada iniciativa busca atender às necessidades identificadas no diagnóstico educacional e promover transformações e avanços na educação. (BRASIL, 2021).

³⁷ Plano de Trabalho: peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes (BRASIL, 2022).

Figura 11 - Emendas Parlamentares – Fluxo de Atividades no MEC



Fonte: (Elaborado pela autora com base nos dados divulgados em BRASIL, 2022).

A análise do fluxo das atividades relacionadas à execução das dotações de emendas impositivas indica uma disfunção burocrática (MIGOTT *et al.*, 2001). Por exemplo, o sistema utilizado pelo Ministério da Educação não foi atualizado para acompanhar as mudanças ocorridas nas emendas parlamentares nos últimos anos.

Dentre os problemas gerados pelo sistema de emendas adotado pelo MEC incluem relatórios imprecisos e não confiáveis, exclusão ou perda de informações da base de dados, impossibilidade de apresentar dados sobre emenda com múltiplas programações orçamentárias, casos de duplicidade de beneficiário, falha no *workflow* (responsável pelo fluxo de trabalho no sistema), e ainda dificuldade para atualizar as regras do sistema, entre outros desafios identificados. Esses problemas recorrentes resultam em disfunções na execução de trabalhos internos (DE ANDRADE GUEDES *et al.*, 2023).

Frente às falhas recorrentes, em paralelo ao sistema já estabelecido, o MEC optou por uma estratégia complementar: passou a utilizar planilhas eletrônicas para monitorar e gerenciar suas unidades vinculadas no processo de execução das emendas parlamentares. Embora esse sistema tenha passado por uma reestruturação em 2015, as rápidas mudanças associadas ao orçamento impositivo resultaram em desafios significativos no processo de atualizações do módulo do orçamento impositivo.

Portanto, para que o Ministério da Educação acompanhe a modernização, sobretudo, as advindas da sociedade e as que despontam pelo resultado do avanço da tecnologia e suas inovações (ALVES *et al.*, 2019), é indispensável incorporar ferramentas modernas e

considerar uma revisão do sistema atual, ou até mesmo implantar um novo módulo. Essa ação viabilizaria um controle e monitoramento mais efetivos das emendas parlamentares alocadas nas unidades orçamentárias.

Outro exemplo reside no compromisso de cumprir as normas associadas a esse orçamento. A alteração na legislação é reconhecida como uma das facetas da modernização. Remédio (2021) destacou que a Lei nº 14.133/2021, Legislações e contratos administrativos, tenciona modernizar as regras vigentes e trazer maior transparência, agilidade e eficácia aos contratos administrativos.

Assim, se a emenda parlamentar está adequada à sua programação orçamentária, todos os prazos e requisitos legais são cumpridos de forma fluida. Contudo, se ocorrer algum impedimento de ordem técnica, a execução desse orçamento pode ser postergada até os últimos dias do exercício corrente, ou em alguns casos, pode até não ser executada pela unidade beneficiária, prejudicando a sociedade que é a maior beneficiária.

A administração pública, com o intuito obstinado para se modernizar, constantemente recorre a formas de se aparelhar com ferramentas e sistemas que atendam suas demandas (VIGODA-GADOT *et al.*, 2005). No entanto, as novas ferramentas tecnológicas de informação e comunicação originou, “com a dominação digital”, o que se pode chamar de “disfunções burocráticas modernas” (ARAÚJO *et al.*, 2023, p. 6). Isso porque, de acordo com Medeiros e Guimarães (2004), a Tecnologia da Informação (TI) possibilitou a diminuição dos processos, mas causou o surgimento de novas práticas e demandas ao governo.

Entre os exemplos, observa-se que os parlamentares, ao emendar o PLOA, por falta de conhecimentos operacionais sobre orçamento, alocam recursos em programações divergentes do objeto que pretende indicar para o beneficiário da emenda, o que resulta na necessidade de impedimento técnico por parte das unidades orçamentárias.

Diante disso, além de passar por desafios, o orçamento público federal é engessado, uma vez que a discricionariedade é restrita devido ao fato desse orçamento estar vinculado à despesas específicas (PISCITELLI, 2006), dado que aproximadamente 90% das despesas totais são de execução obrigatória (LIMA, 2003). Quanto ao orçamento impositivo, conforme Menezes (2015), esse recurso incide apenas em uma pequena parte do orçamento, o que torna crucial reduzir a quantidade de impedimentos gerados por pequenos obstáculos. Isso motivou esta pesquisa a investigar como a modernização poderia auxiliar sobre o tema.

A Figura 12 demonstra a distribuição dos recursos por fonte de financiamento consolidado na LOA, no ano de 2022, para o Ministério da Educação.

Figura 12 – Fonte de Financiamento consolidado na LOA-2022 para o Ministério da Educação. Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



OBS:

1. Fonte Tesouro: RP 1 – Primária Obrigatória; RP 2 – Primário Discricionário; RP 8 – Emenda de Comissão; RP 9 – Emenda do Relator-Geral.
2. Fonte Própria: RP 2 – Primário Discricionário;
3. Emendas Parlamentares: RP 6 – Emendas Individuais; RP 7 – Emendas de Bancada.

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

O contexto da Figura 12 demonstra que o orçamento total do Ministério da Educação por fonte de financiamento consolidado na LOA/2022 foi de R\$ 173 bilhões. Os recursos financeiros são procedentes da fonte tesouro e da fonte própria³⁸, os quais podem ser por finalidade vinculada³⁹ (despesa obrigatória) ou não vinculada⁴⁰ (despesa discricionária), bem como de emenda parlamentar impositiva, que apesar de ser uma despesa discricionária, tem força de execução obrigatória e complementa o orçamento desse órgão da educação.

O Poder Executivo Federal possui despesas primárias que podem ser obrigatórias determinadas por leis, mínimos constitucionais e pagamento de servidores (PIRES, 2018). Encontra-se dentre essas despesas, as de custeio com pessoal (despesas com ativos, inativos, benefícios, sentenças judiciais e reservas etc.); despesas obrigatórias (PNAE; PDDE; PNATE); além de despesas com o FIES; FUNDEB e Salário Educação (AMARAL, 2003, 2008; BRASIL, 2022).

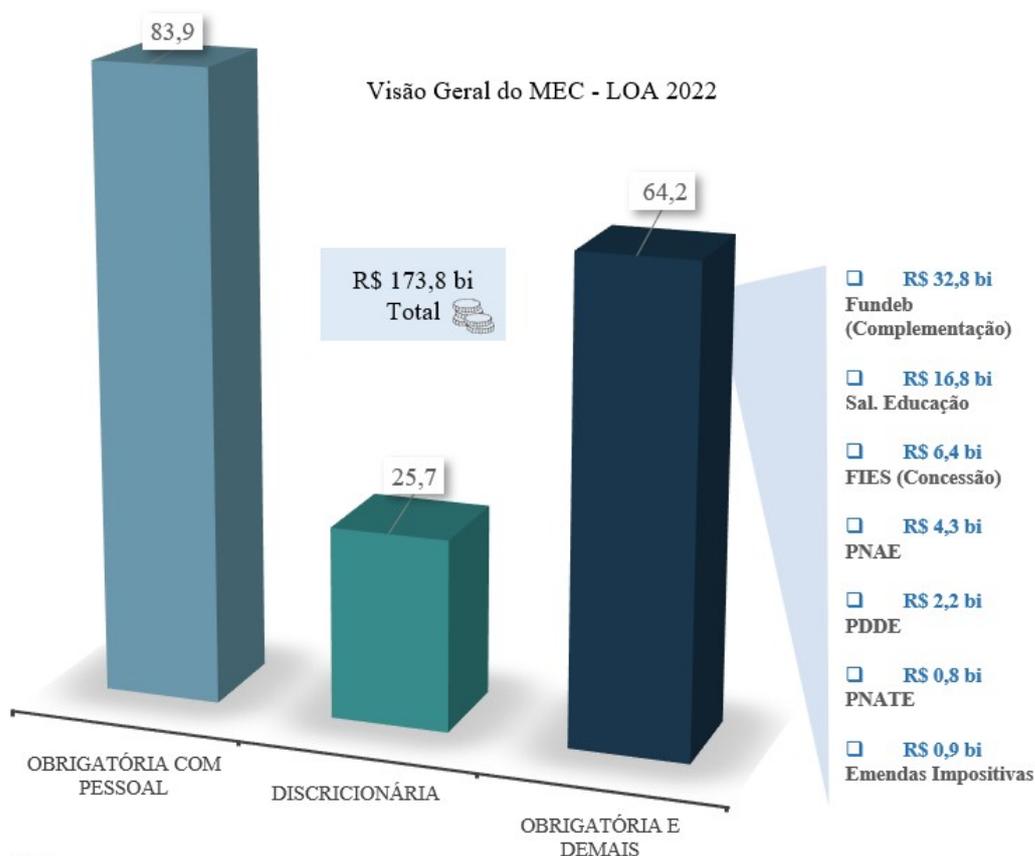
³⁸ Fonte Própria: são receitas captadas pelo esforço próprio das unidades vinculadas como: cobrança de taxas; aluguéis; cursos de pós-graduação e extensão; realizações de concursos públicos; convênios ou contratos de repasses; de projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, entre outras (AMARAL, 2008; ARAÚJO; SIENA; RODRIGUEZ, 2018).

³⁹ Finalidade Vinculada: “processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma”, ou seja, os recursos da fonte tesouro tem destinação específica e não devem ser executados em despesas diferente de sua finalidade (BRASIL, 2022, p. 25).

⁴⁰ Finalidade não vinculada (ou discricionário) “processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade” (BRASIL, 2022, p. 25).

O Poder Executivo Federal também possui despesas primárias que podem ser discricionárias, quando o governo tem livre poder de decidir pela execução ou não (PIRES, 2018). Dentre essas despesas, encontra-se as de outros custeios (aquisição de material de consumo, conta de água, energia, internet, além de outras) e despesas de capital (execução de obras, aquisição de equipamentos, mobiliários, imóveis etc.) para serem executadas por seus órgãos federais (AMARAL, 2003, 2008; BRASIL, 2022). O Gráfico 1 apresenta as despesas primária obrigatória, primária discricionárias e demais despesas primárias, acrescentadas as emendas impositivas consolidadas na LOA/2022 para o Ministério da Educação.

Gráfico 1 – Visão Geral dos Recursos consolidados na LOA/2022, por Despesas primárias obrigatórias, primárias discricionárias, demais despesas primárias e emendas impositivas para o Ministério da Educação. Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



OBS:

1. Obrigatória: Despesa primária de custeio com pessoal (ativos, inativos, benefícios, sentenças judiciais e reservas).
2. Discricionária: RP 2 – Primário Discricionário; RP 8 – Emenda de Comissão; RP 9 – Emenda do Relator-Geral.
3. Obrigatória e Demais: Outras despesas primárias obrigatórias; demais despesas; e RP 6 – Emendas Individuais; RP 7 – Emendas de Bancada

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

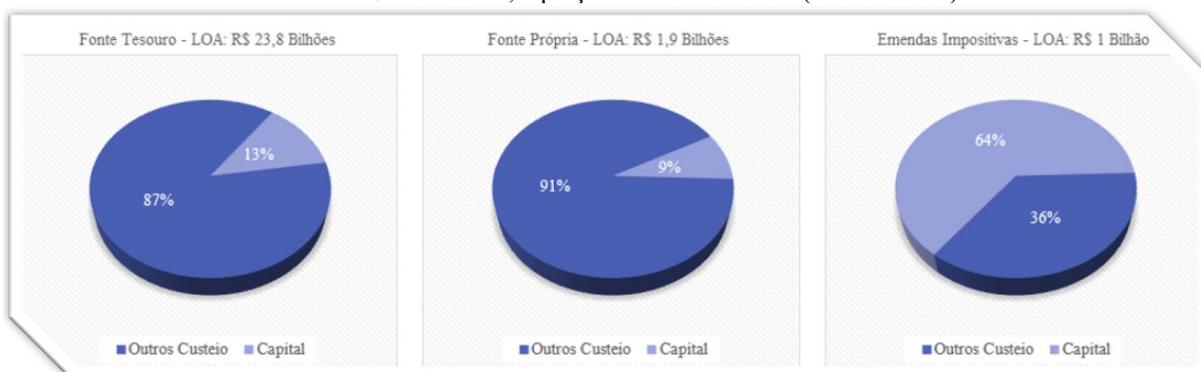
O Gráfico 1 demonstra que dos R\$ 173 bilhões consolidados na LOA/2022 para o Ministério da Educação, R\$ 25,7 bilhões são para as despesas discricionárias, ou seja, apenas 15% da despesa primária do MEC para o gestor aplicar em ações de sua livre escolha, o que confirma a análise de Piscitelli (2006) que a maior parte do orçamento é vinculada a despesas

pré-definidas. As despesas de custeio com pessoal representam 48% (R\$ 83,9 bilhões) e demais despesas vinculadas e emendas parlamentares impositivas com 37% (R\$ 64,2 bilhões).

As universidades federais têm experimentado a redução de recursos oriundos da fonte tesouro para custear despesas de capital, onde qualquer recurso complementar torna-se expressivo para que essas instituições possam assegurar o compromisso com a sociedade (CAETANO; 2023).

Nesse sentido, será verificado como os recursos indicados pelos parlamentares impactaram o orçamento do Ministério da Educação em 2022. Para tanto, será utilizado o Gráfico 2 para demonstrar o quão é importante obter esse orçamento indicado pelo Poder Legislativo, pois será analisado o orçamento impositivo *versus* o orçamento discricionário das fontes tesouro e própria, por grupo de despesa de outros custeios e de capital.

Gráfico 2 – Representação dos Recursos Discricionários de (Fonte Tesouro e Fonte Próprias) e Recursos do Orçamento Impositivos, por grupo de natureza de despesa, na LOA/2022, para o Ministério da Educação. Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



OBS:

1. Fonte Tesouro: RP 2 – Primário Discricionário; RP 8 – Emenda de Comissão; RP 9 – Emenda do Relator-Geral.
2. Fonte Própria: RP 2 – Primário Discricionário.
3. Emendas Impositivas: RP 6 – Emendas Individuais; RP 7 – Emendas de Bancada.

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

Observa-se na análise do Gráfico 2, que ao comparar o recurso primário discricionário, provenientes da fonte tesouro e da fonte própria, que se subdivide em despesas de outros custeio (manutenção como: pagamento de água, luz, serviços etc.) e em despesa de capital (aquisição de equipamentos, obras, imóveis etc.) com o orçamento das emendas parlamentares impositivas, o percentual começa a fazer diferença para as unidades vinculadas ao MEC, pois a maior parte das emendas impositivas indicadas pelo Poder Legislativo é para despesa de capital, onde a carência é maior para essas instituições.

O Gráfico 2 revela que foram consolidados na LOA/2022, fonte tesouro, o montante de R\$ 23,8 bilhões de recurso primário discricionário, emendas de comissão e emenda do relator-geral, e esse valor se subdivide em 87 % (R\$ 20,8 bilhões) para despesas de outros custeios e, apenas, 13% (R\$ 3,0 bilhões) para despesas de capital. Enquanto, para a fonte própria o montante na LOA/2022 foi de R\$ 1,9 bilhão, que representa 91% (R\$ 1,76 bilhão) em despesas de outros custeios e 9% (R\$ 167 milhões) em despesas de capital. Já pelo prisma das Emendas Impositivas, que recebeu na LOA/2022 o montante equivalente a R\$ 900 milhões, os recursos para outros custeios tiveram o percentual de 36% (R\$ 300 milhões), e para os recursos de capital, que é a parte mais sensível do orçamento para essas instituições, o percentual ficou em 64% (R\$ 600 milhões).

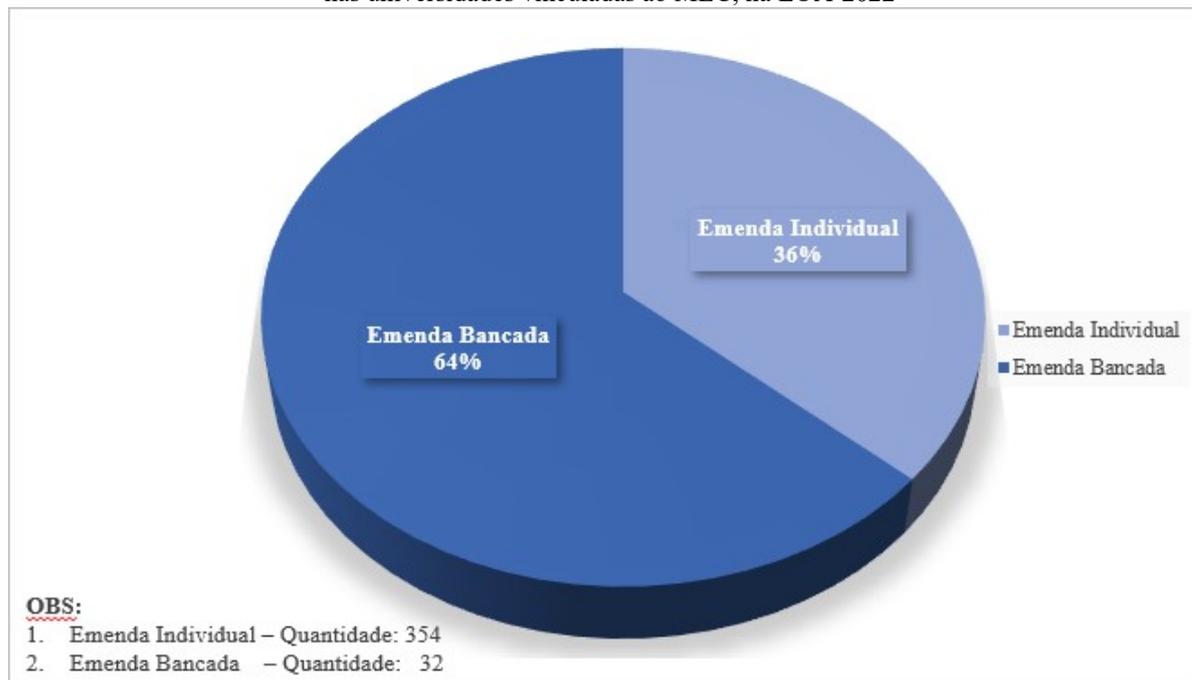
Menezes (2015) destacou que os recursos impositivos refletem em uma parte reduzida do orçamento total, o que é verdadeiro, visto que o montante na LOA/2022 para o MEC foi de 173 bilhões. No entanto, por uma análise pormenorizada em que a comparação deve incidir apenas sobre o recurso primário discricionário, percebe-se que as emendas parlamentares se tornam um grande reforço para que as universidades federais possam garantir a execução de suas despesas de outros custeios e principalmente de capital.

O valor dos recursos discricionários da fonte tesouro diminuiu drasticamente nos últimos anos, conforme apontou o estudo de Caetano *et al.* (2021) que identificou uma redução de 34,4% no orçamento primário discricionário das universidades públicas federais entre 2010 e 2020.

Esse dado corrobora com a importância do orçamento impositivo para as universidades federais, que carecem de recursos do governo federal, que é cada vez mais insuficiente e inevitável para afiançar o funcionamento eficaz dessas unidades orçamentárias (ARAÚJO, 2018; PIRES, 2018; SOARES *et al.*, 2009), sendo elas responsáveis pela oferta de ensino, conhecimento e tecnologia à sociedade (CAETANO *et al.*, 2021).

Uma vez que a emenda parlamentar impositiva representa um suporte para o orçamento das universidades públicas, pois reforça os recursos primários discricionários que são limitados, este estudo buscará ilustrar, por meio de diferentes abordagens e cenários números, o impacto desses recursos impositivos nas instituições de ensino superior. O Gráfico 3 apresentará o grupo das emendas impositivas, que se subdividem em individual e de bancada impositiva, exibindo a quantidade e o montante dos valores distribuídos apenas nas universidades públicas brasileiras.

Gráfico 3 - Representatividade das emendas parlamentares impositivas, suas quantidades e valores consolidados nas universidades vinculadas ao MEC, na LOA-2022



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

O Gráfico 3 demonstra que o total das emendas parlamentares impositivas, alocadas nas universidades públicas brasileiras na LOA-2022, foi de (R\$ 439 milhões) sendo que 36% (R\$ 160 milhões) foram destinadas para as emendas individuais impositivas e 64% (R\$ 279 milhões) para as emendas de bancada impositiva.

Esse Gráfico também revela os percentuais das emendas parlamentares impositivas em termos de quantidade: apenas 8% (32) originam-se das emendas de bancadas impositivas, uma quantidade bem inferior se comparada com 92% (354) de emendas individuais impositivas. Apesar da diferença em quantidade, as emendas de bancadas impositivas superam as emendas individuais em relação aos valores orçamentários recebidos pelas universidades federais. A seguir, será explicado o motivo da disparidade nos valores entre as emendas de bancadas impositivas e das emendas individuais.

As emendas de bancada impositiva são recursos do Orçamento da União, em que deputados e senadores de um mesmo estado se agrupam para formar a bancada estadual e, assim, atender as demandas de interesse local de sua representação federativa (BRASIL, 2023). Dessa maneira, cada bancada apresentou ao PLOA/2022 o valor correspondente a R\$ 212.873.920,00 milhões, dividido entre os parlamentares pertencentes à bancada e fomentou o montante de R\$ 5,7 bilhões para às emendas de bancada estadual de execução obrigatória nesse exercício corrente (BRASIL, 2022).

Para exemplificar a distribuição do montante da emenda de bancada será utilizada a Bancada do Estado de Minas Gerais, que atualmente é composta por 53 deputados federais e 3 senadores. Dessa forma, o valor atribuído por bancada é de R\$ 212.873.920,00, dividido pelos 56 parlamentares mineiros, que receberam aproximadamente R\$ 3,8 milhões para atender as demandas da sociedade de Minas Gerais.

A bancada mineira apresentou ao PLOA/2022 a quantidade de 19 emendas de apropriação e 3 de remanejamento, onde os 56 congressistas se reuniram e decidiram distribuir o valor de R\$ 212,8 milhões em diversas áreas como obras, projetos, ou seja, em demandas de interesse do Estado Mineiro. Desse montante, a bancada mineira disponibilizou o equivalente a R\$ 8,3 milhões para investir nas universidades públicas federais localizadas no Estado de Minas Gerais.

Verificou-se que o quantitativo de emendas de bancadas impositiva é baixo, contudo, com valores elevados, pelo motivo que grupos de parlamentares do mesmo estado se reúne para atender uma demanda específica da sociedade, apresentando uma emenda formada por 56 congressistas. Enquanto isso, as emendas individuais impositivas têm o quantitativo alto, porém, com valores menores, por serem apresentadas apenas por um único dos 56 parlamentares do estado mineiro.

Após a análise do grupo das emendas, o quantitativo e os montantes dos valores distribuídos nas universidades federais, no Gráfico 4 será verificado como os recursos indicados pelos parlamentares impactaram o orçamento dessas instituições vinculadas ao MEC, em 2022. Será demonstrada a relevância em obter esse financiamento do Poder Legislativo, pelo ângulo do orçamento impositivo *versus* o orçamento discricionário das fontes tesouro e própria, por grupo de despesa de outros custeios e de capital, direcionado especificamente para as universidades federais, objeto deste estudo.

Gráfico 4 – Representação dos Recursos Discricionários (Fonte Tesouro e Fonte Própria) e Recursos do Orçamento Impositivos, por grupo de natureza de despesa, na LOA/2022 para as Universidades Federais. Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



OBS:

1. Fonte Tesouro: RP 2 – Primário Discricionário; RP 8 – Emenda de Comissão; RP 9 – Emenda do Relator-Geral.

2. Fonte Própria: RP 2 – Primário Discricionário.

3. Emendas Impositivas: RP 6 – Emendas Individuais; RP 7 – Emendas de Bancada.

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

O orçamento de investimento tem diminuído cada vez mais (DE LIMA HORTA; SHIMAMURA, 2023) e alcança uma das menores taxas dos últimos cinquenta anos, conforme dados do Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV⁴¹. Geralmente, isso ocorre quando há limite no teto de gastos (ANDERSON, MINARIK, 2006), o que impacta diretamente as universidades públicas, as quais enfrenam crescentes dificuldades para obter recursos (WANG, 2019).

O Gráfico 4 desvela que cerca de 57% (R\$ 250 milhões) do financiamento oriundo de emendas impositivas é direcionado para despesas de capital, onde a escassez se mostra mais significativa para essas instituições de ensino superior. Essas emendas complementam o recurso primário discricionário, proveniente da fonte tesouro e da fonte própria repassados pelo Governo Executivo Federal, para custear despesa de capital (aquisição de equipamentos, obras, imóveis etc.) e garantir que essas instituições ofereçam “ensino, conhecimento e tecnologia à sociedade” (CAETANO *et al.*, 2021, p. 16).

O gráfico 4 ainda revela uma discrepância significativa ao comparar isoladamente o grupo de despesas de capital. Apenas 8% (R\$ 600 milhões) desses recursos provêm da fonte do tesouro nacional, ou seja, os recursos primários discricionários. Já na vertente do recurso de fonte própria, há somente 14% (R\$ 100 milhões) para essas instituições de ensino superior gastarem com aquisição de equipamentos, obras, imóveis etc. Enquanto nos recursos originários das emendas impositivas, o orçamento de investimento alcançou o patamar dos 57% (R\$ 250 milhões).

A emenda parlamentar indicada pelo Poder Legislativo, ao complementar os recursos financiado pelo Poder Executivo e pela fonte própria das universidades públicas federais, eleva o montante disponível para despesas de capital de cerca de R\$ 700 milhões para aproximadamente R\$ 900 milhões nessas instituições. Isso sugere que as emendas impositivas têm um impacto positivo nas unidades vinculadas ao MEC, já que representa um acréscimo de 36% nos recursos de investimento para essas universidades.

Este estudo demonstrou o impacto das emendas impositivas nas unidades vinculadas ao Ministério da Educação e ressaltou os desafios que as universidades públicas brasileiras enfrentam para obter recursos (WANG, 2019). Diante das limitações no teto de gastos (ANDERSON, MINARIK, 2006), torna-se essencial preservar o orçamento oriundo do Poder Legislativo ou até mesmo negociar com os parlamentares para que observem a carência dessas instituições de ensino superior e aumentem cada vez mais a alocação desses recursos.

⁴¹ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>.

O orçamento impositivo funciona como uma ferramenta do Poder Legislativo para impulsionar “o desenvolvimento educacional nos estados e municípios” (BRASIL, 2023, p. 7), garantindo que esses recursos alcancem regiões geográficas muitas vezes esquecidas pelo poder público.

Conforme informações disponibilizadas pelo Congresso Nacional, os parlamentares, no ano de 2022, direcionaram a quantidade de 6.097 emendas individuais, no montante de R\$ 10,5 bilhões (BRASIL, 2022). Cada congressista teve o valor de R\$ 17,6 milhões para apresentar até 25 emendas, sendo que desse total, no mínimo 50% obrigatoriamente foi destinado para ações da saúde (BRASIL, 2022).

Isto posto, os deputados e senadores apresentaram as emendas individuais da seguinte forma: o Ministério da Saúde recebeu, aproximadamente, R\$ 6 bilhões; o Ministério da Economia, Trabalho e Previdência, R\$ 3,6 bilhões; o Ministério da Cidadania e Esporte R\$ 467 milhões; o Ministério do Desenvolvimento Regional, R\$ 372 milhões; o Ministério da Educação R\$ 332 milhões e o Ministério do Turismo R\$ 172 milhões.

A discrepância dos valores que se observa entre o primeiro e segundo colocados em comparação com o terceiro colocado em diante é explicada da seguinte forma: os parlamentares ao indicarem os beneficiários para suas emendas impositivas deverão observar o disposto no § 9º do art. 166 da Constituição Federal, que versa sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos impositivos para compor ações e serviços da área de saúde (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o Ministério da Saúde se destaca na primeira colocação, bem distante dos demais colocados.

Já o destaque da segunda colocação é para o Ministério da Economia, Trabalho e Previdência, pois conforme disposto no inciso I do § 2º do art. 166-A da Constituição, a indicação de recursos para emendas com transferências especiais⁴² deverá incidir diretamente no CNPJ do referido ente da federação, sendo aceito como beneficiário, nesse caso, somente, Estados, Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Justifica-se o valor destoante na segunda colocação, pela razão de que a maioria dos parlamentares preferem essa modalidade de transferência, porque o recurso sai da unidade orçamentária 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia, onde as emendas estão alocadas e vai direto para o CNPJ do beneficiado escolhido pelo deputado ou senador, sem a interferência de um outro órgão, que ao transferir os recursos necessita de celebração de

⁴² Emenda individual impositiva com transferência especial: recursos “repassados diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de celebração de convênio; pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; aplicação em programas finalísticos do Poder Executivo do ente federado; e deverão ser aplicados em despesas de capital em montante não inferior a 70%” (BRASIL, 2022, p. 149).

convênio. A Tabela 4 demonstra a quantidade de emendas recebida por área de atuação no ano de 2022, classificada em ordem do maior para o menor valor das emendas individuais.

Tabela 4 - Relação das emendas coletivas e individuais, suas quantidades e valores apresentados por área temática em 2022.
Valores R\$ em bilhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)

Emendas por Área Temática	Emendas Coletivas		Emendas Individuais	
	Quant.	Valor em bilhões R\$	Quant.	Valor em bilhões R\$
1 Saúde	109	19.434.102,4	2460	5.978.988,0
2 Economia, Trabalho e Previdência	14	4.696.174,4	869	3.579.527,6
3 Cidadania e Esporte	38	15.611.113,1	638	467.102,8
4 Desenvolvimento Regional	102	13.099.516,2	234	372.396,2
5 Educação	80	6.928.034,7	579	332.060,6
6 Turismo e Cultura	17	4.692.584,5	296	172.284,3
7 Agricultura	28	4.397.511,5	191	118.440,0
8 Justiça e Segurança Pública	52	5.703.457,8	218	113.292,6
9 Mulher, Família e Direitos Humanos	13	11.613.614,0	197	104.187,7
10 Defesa	41	11.354.674,9	222	79.995,1
11 Ciência e Tecnologia e Comunicações	20	4.235.683,4	103	39.769,6
12 Meio Ambiente	5	1.470.270,4	68	38.544,7
13 Infraestrutura	66	6.808.413,5	9	11.838,1
14 Presidência e Relações Exteriores	3	70.790,8	12	2.690,1
15 Minas e Energia	4	925.725,8	1	108,9
Total	588	111.041.667,3	6.097	11.411.226,3

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

Dessa forma, ao verificar apenas o cenário do Ministério da Educação, segundo dados disponibilizados pelo Congresso Nacional, nesse mesmo ano, foram direcionados o quantitativo de 659, no montante de R\$ 7,2 bilhões de reais, em emendas parlamentares de bancada, comissão, individual e de Relator para o MEC exercer a governança desses recursos com eficiência e aplicar em educação básica, tecnológica profissional e superior.

Este estudo segue a linha dos autores que pensam modernização de forma incremental e contínua (FREEMAN E PEREZ, 1988; LEITE, 2021), pois ao pensar em modernizar a administração pública, lembra-se, primeiramente, em aprimorar os mecanismos de governança, eficiência e eficácia (TIDD *et al.*, 2005). Nesse cenário, o Ministério da Educação busca colocar em prática a boa governança defendida por Leftwich (1993, p. 610) como um “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. Isso se deve ao fato desses recursos impositivos serem consideravelmente valorosos para as universidades públicas que são responsáveis pela modalidade da educação de ensino superior (ERNSTE, 2007; CAETANO *et al.*, 2021; BRASIL, 2023).

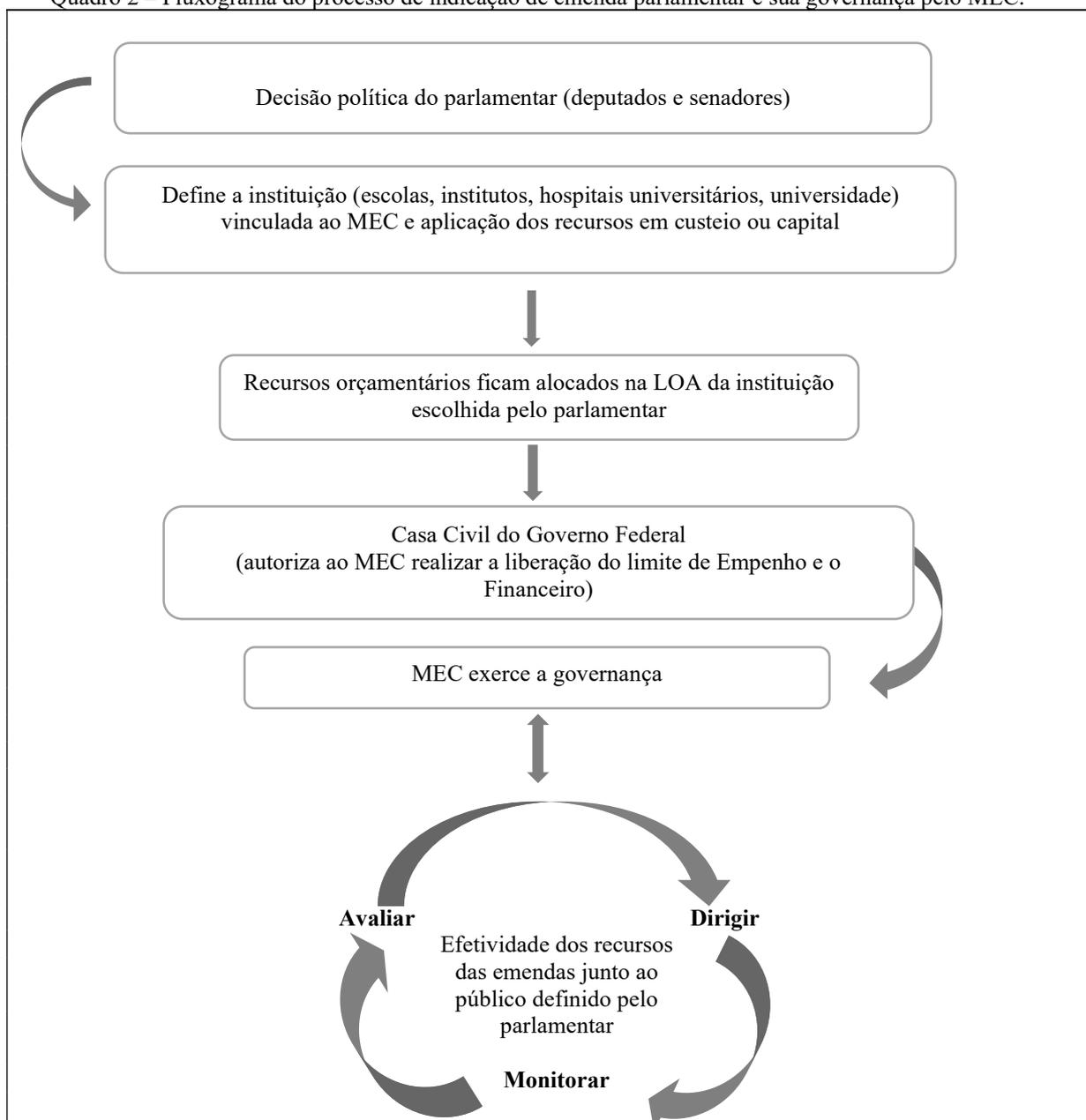
Este Ministério ainda exerce a governança ao dirigir, monitorar e avaliar a efetividade dos recursos das emendas junto ao público definido pelo parlamentar. O MEC propicia aos parlamentares e servidores opções para a melhor tomada de decisão e o alcance do objetivo das emendas, que podem ser direcionados ao pretender uma aplicação mais acertada dos recursos orçamentários impositivos (BRASIL, 2023).

Essa aplicação mais acertada é orientada pela cartilha onde o parlamentar poderá decidir alocar sua emenda ao direcionar para aquisição de ônibus para atender crianças em zona urbana e rural, para investir em construções, ampliações e reformas de escolas e creches, 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).

Pois a cartilha expõe “os programas e projetos estratégicos do MEC”, que estão aptos a recepcionar o orçamento impositivo e incrementar as ações em todas as especificidades de educação (BRASIL, 2023, p. 9), bem como, nas modalidades de educação: escolar indígena, escolar quilombola, do campo, especial, bilíngue de surdos e de jovens e adultos (BRASIL, 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 2.

Quadro 2 – 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

Com o intuito de modernizar seus processos, o MEC utiliza a governança, pois uma boa governança pode implicar em melhorias nas instituições governamentais e na gestão sólida para seu desenvolvimento (WEISS, 2000). Nesse contexto, a aplicação pelo MEC dos mecanismos da governança como direção, monitoramento e avaliação da efetividade sobre as emendas direcionadas pelos parlamentares, revela-se fundamental para viabilizar 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 (BRASIL, 1988, art. 166). 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 de modernização como a 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, ao aumentar o envolvimento no processo de governança, poderá garantir de forma eficiente e eficaz a orientação e suporte desse órgão superior às suas unidades vinculadas, quando preciso para a execução das emendas parlamentares (Denhardt; Denhardt, 2015), além de nortear o processo de modernização.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em cumprimento ao disposto do art. 73, III, da LDO 2022, bem como art. 11, II, da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 2022, publicou o relatório de impedimentos técnicos à execução obrigatória de emendas parlamentares individuais do mesmo ano. A análise da Tabela 5, 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 5 - 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 5 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 de impedimentos técnicos à execução obrigatória de emendas parlamentares individuais 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 6 mostra valores que ficaram sem execução por falta de capacidade de resposta para o saneamento dos impedimentos de ordem técnica.

Tabela 6 - 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 6 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.

Os impedimentos de ordem técnica, falhas ou inconsistências, geram alterações orçamentárias⁴³ dos créditos orçamentários das emendas parlamentares, com prazos definidos em portaria, ou medida saneadora⁴⁴ para possibilitar que os recursos indicados pelos parlamentares possam ser executados pelas unidades beneficiárias. No exercício de 2022, chegou ao patamar de 182 pedidos de alteração orçamentária e medida saneadora como meio de sanear esses impedimentos técnicos das emendas parlamentares individuais.

Os impedimentos de ordem técnica advêm, em sua maioria, da indicação dos recursos de emendas individuais incompatíveis com a indicação dos objetos definidos pelos parlamentares, por exemplo, o parlamentar quer apoiar programa ou projeto educacional, de

⁴³ Alteração Orçamentária: “é a alteração da programação orçamentária de emenda, conforme procedimentos e prazos de alterações orçamentárias estabelecidos em portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, que resultará em normativos de créditos adicionais fora do fluxo de superação dos impedimentos de ordem técnica, definido no § 14 do art. 166 da Constituição, e no inciso IV do art. 80 da Lei nº 14.436, de 2022 - LDO 2023; e” (BRASIL, 2023, p. 2).

⁴⁴ “Medida Saneadora de Emendas Individuais: procedimento por meio do qual os autores indicarão medidas para superação de impedimentos de ordem técnica” (BRASIL, 2023, p. 2).

pesquisa científica-tecnológica em uma universidade federal de seu estado, para promoção de ações de integração ensino-serviço-comunidade, além de suporte a iniciativas e projetos para fortalecer o aprendizado. No entanto, ao designar a emenda para essa universidade, aloca em programação orçamentária incompatível com esse objeto pretendido. Isso resulta na indicação de impedimento de ordem técnica, inserido pela universidade, que precisa ser superado em por meio de medida saneadora ou de alteração orçamentária, através de procedimentos e prazos previsto em portaria da SOF/MP.

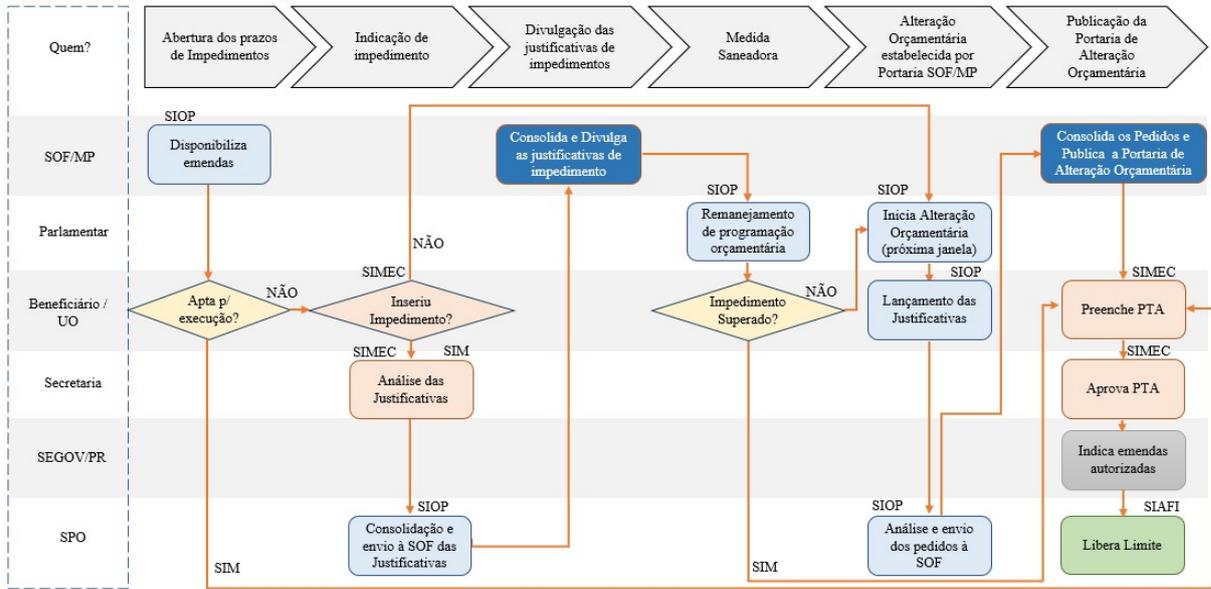
A indicação de beneficiário diferente da unidade orçamentária em que foi alocada a emenda individual pelo parlamentar também é um dos motivos de impedimento de ordem técnica constante na portaria interministerial para procedimentos e prazos das emendas parlamentares.

O parlamentar, ao indicar objeto da emenda como aquisição de equipamentos, mobiliários, imóveis, obras etc., em grupo de natureza de despesa de outros custeios, ou vice-versa, indicar objeto da emenda como aquisição de material de expediente, limpeza, pagamento de conta de água, luz, internet etc., em grupo de natureza de despesa de capital causa falha ou inconsistência na execução da emenda, sendo necessário como superação a alteração orçamentária.

O impedimento de ordem técnica provoca situação que suspende a execução da emenda individual, e que, na maioria dos casos, para ser superado necessita do remanejamento de programação orçamentária (BRASIL, 2023). Esse remanejamento se dá por meio de medida saneadora ou de alteração orçamentária estabelecido em portaria da SOF/MPO, “que resultará em normativos de créditos adicionais” (BRASIL, 2023, p. 2).

Isto posto, havendo alguma forma de impedimento de ordem técnica a execução da emenda individual pode acontecer, somente, no desenrolar dos últimos dias do exercício corrente, ou até mesmo não ser executada pela unidade beneficiária, pois para superar o impedimento há um grande percurso a ser seguindo até a sua execução. Esse percurso será demonstrado conforme o fluxo de atividades representado na Figura 13.

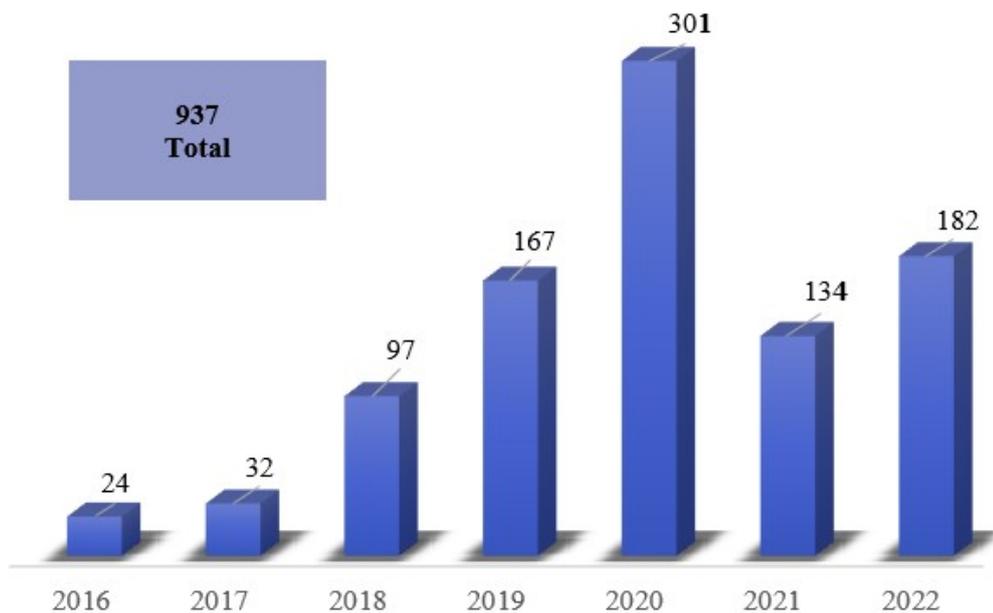
Figura 13 - Emendas Individuais – Fluxo para Superação de Impedimento de Ordem Técnica



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no SIOF e BRASIL, 2022.

Visto algumas ocorrências que motivam os impedimentos de ordem técnica, falhas ou inconsistências para devida execução das emendas parlamentares individuais, será utilizado o Gráfico 5 para demonstrar o total de pedidos de alteração orçamentárias e medidas saneadoras, entre 2016 e 2022, que foram necessários para superação dos impedimentos de técnico das emendas parlamentares individuais, para que essas emendas individuais pudessem ser executadas a fim de cumprir a indicação de seus autores para entregar os bens à sociedade.

Gráfico 5 – Volume de pedidos de alteração orçamentária de emendas individuais, entre 2016 e 2022.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Siga Brasil.

O Gráfico 5 aponta uma tendência de crescimento nos pedidos de alterações orçamentárias de emendas parlamentares no período analisado entre 2016 e 2022. Destaca-se o exercício financeiro de 2020, ano que se iniciou a crise sanitária do coronavírus no Brasil, um evento sem precedentes no país. Apesar da ausência de crises sanitárias anteriores para comparação, esse foi um dos fatores que contribuíram para diminuir o orçamento na pasta da educação, bem como em diversas outras áreas, para atender os gastos com a área da saúde. Logo, alguns parlamentares que emendaram o PLOA-2020, retiraram suas emendas do Ministério da Educação para auxiliar e incrementar os recursos do Ministério da Saúde no enfrentamento da Covid-19. Esse movimento resultou em um aumento excessivo no volume de pedidos de alteração orçamentária ao comparar com anos anteriores analisados.

O Gráfico 5 ainda aponta um aumento nas alterações orçamentárias a partir de 2018, em comparação aos anos de 2016 e 2017. Curiosamente, a cada ano, as portarias interministeriais referentes aos procedimentos e prazos das emendas parlamentares apresentaram incrementos em relação ao ano anterior. Isso obrigou que as universidades federais realizassem análises e observação mais detalhada nas indicações orçamentárias provenientes de emendas parlamentares e dos objetos alocados em suas unidades.

Esta pesquisa demonstrou os procedimentos e atividades nas emendas parlamentares individuais, desde a emenda ao PLOA pelos congressistas até sua execução pelas unidades beneficiárias, representadas pelas universidades públicas brasileiras. Essas instituições devem cumprir diversos normativos e conduzir uma análise minuciosa desse orçamento impositivo. Isso se deve ao fato de que qualquer falha na observância dessas diretrizes pode comprometer a execução orçamentária e financeira e até mesmo resultar na perda desses recursos, o qual é valioso para as instituições de educação superior.

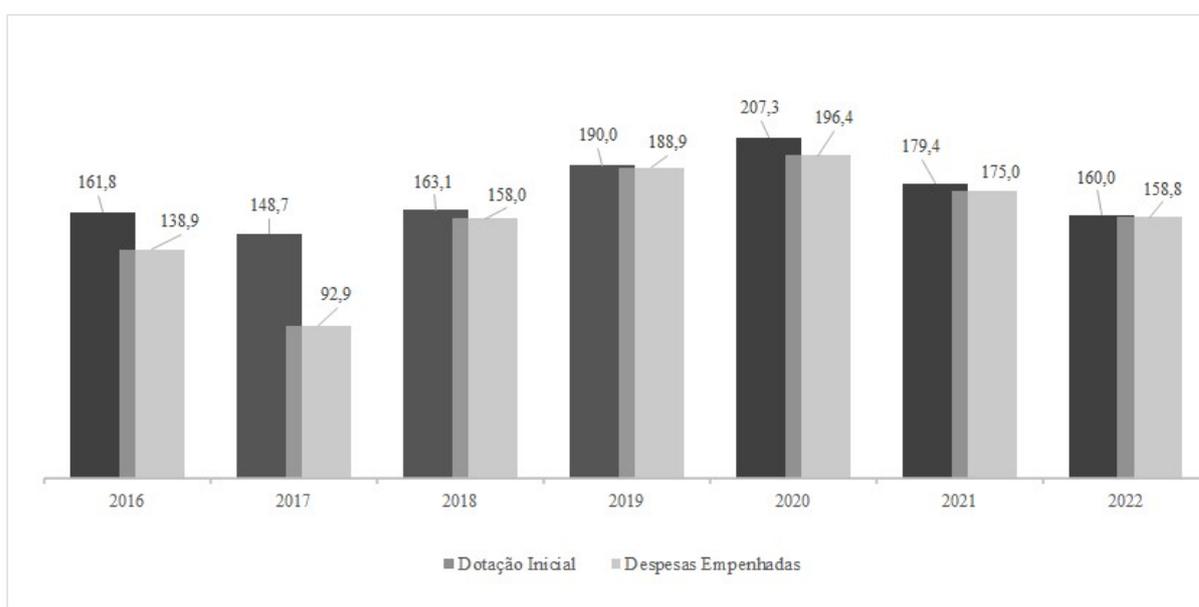
Nesse contexto, fica evidenciado que a aplicação dos mecanismos de governança - direcionamento, monitoramento e avaliação da efetividade – por parte desse órgão setorial em apoio às universidades públicas brasileiras na execução das emendas parlamentares é um procedimento que auxilia na implementação eficiente desses recursos. O MEC utiliza esses mecanismos como parte de sua estratégia para modernizar seus processos e ferramentas (TIDD *et al.*, 2005), pois faz uso da modernização de forma incremental e contínua (FREEMAN E PEREZ, 1988; LEITE, 2021).

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.

4.1 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 6 demonstra a execução das despesas empenhadas desses recursos por essas instituições de educação superior.

Gráfico 6 - 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.

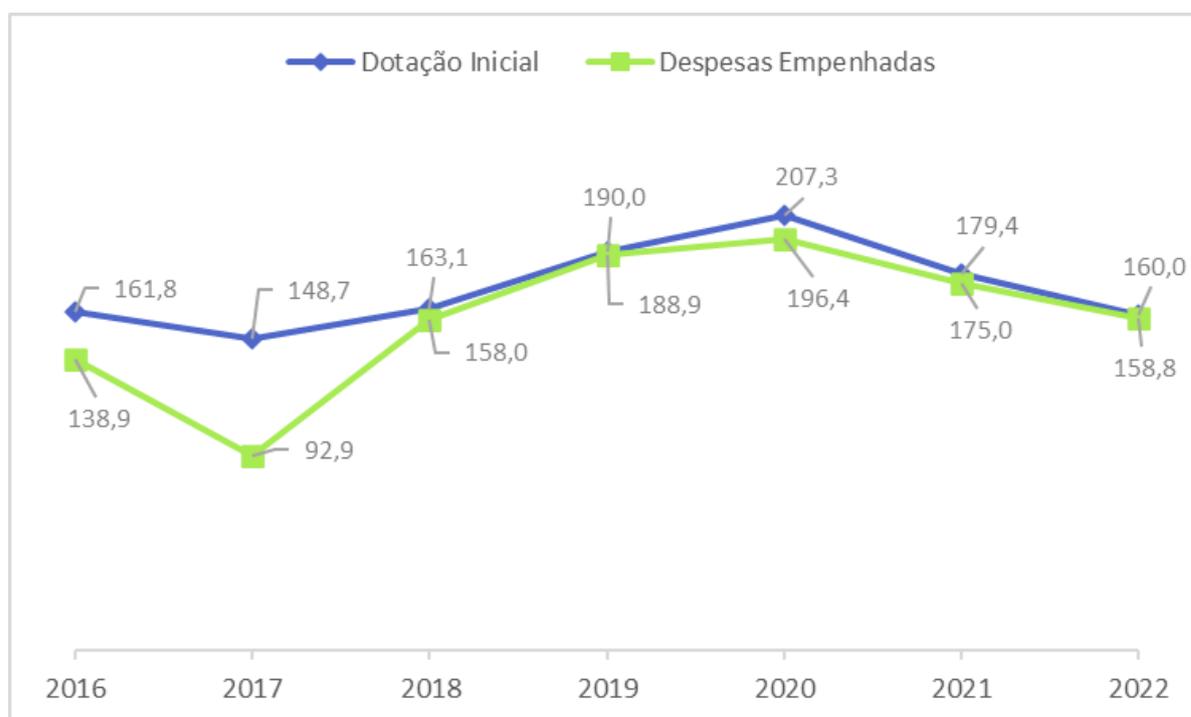
O orçamento impositivo convive em constante negociação entre o Legislativo e o Executivo. Para que haja o empenho das emendas parlamentares, que devem ocorrer no exercício corrente de sua publicação na LOA, é necessário que a Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV/PR, autorize o montante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

O Gráfico 6 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

sanitária⁴⁵, que mesmo sem precedentes para utilizar como 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 uma das ferramentas de modernização, qual seja, a 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 7 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas empenhadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022.



Fonte: elaborado pela autora, relacionando o resultado total da dotação inicial e suas despesas empenhadas com recursos de emendas individuais.

⁴⁵ 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).

Esse Gráfico demonstra o comportamento da execução do orçamento de emendas individuais, nas universidades públicas federais, com relação entre dotação inicial total e suas despesas empenhadas. O percentual encontrado para cada ano foi 86% em 2016, 62% em 2017, 97% em 2018, 95% em 2020, 98% em 2021 e 99% em 2019 e 2022.

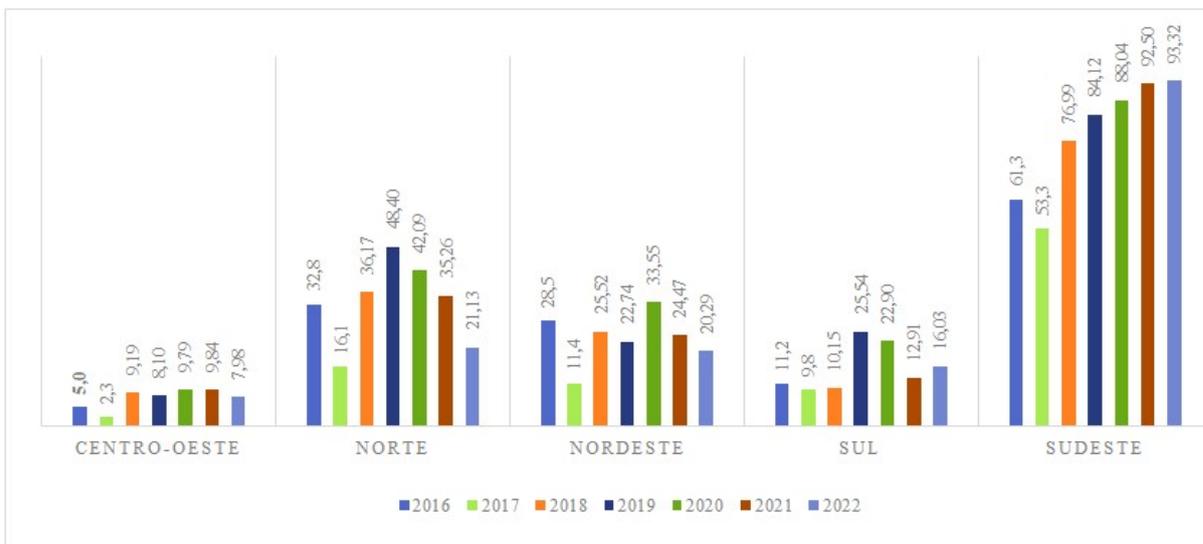
Esse comportamento revela que quando há crise no país que afeta o orçamento público, a tendência é executar com máximo proveito o orçamento que cada unidade orçamentária recebeu na LOA. Dessa forma, as emendas individuais indicadas pelos parlamentares às universidades públicas brasileiras, nos anos de 2020 a 2022, período em que a Covid-19 estava no auge, foram executadas pelas unidades beneficiárias na quase totalidade.

Nesse contexto, foram destaques no cenário econômico do ano de 2018 fatores que afetaram a economia, tais como: greve de caminhoneiros, que atingiu a produção, o consumo e o PIB, e em consequência o governo passou a subsidiar o diesel; o preço da gasolina, reajustado constantemente, seguiu liberado e disparado; e incerteza nas eleições. Já no ano de 2019, os fatores realçados foram as crises políticas, guerra comercial entre Estados Unidos e China, queda dos juros fora do Brasil, que valorizou o dólar em relação ao real e fez com que a moeda dos EUA superasse patamares históricos.

Diante disso, o Gráfico 7 desvela que a cada ano que se avança o percentual empenhado sobre a dotação inicial aumenta, com exceção do ano de 2017, que teve o empenho reduzido em comparação ao ano de 2016. Esses dados sugerem que o Ministério da Educação está no caminho certo, quando utiliza a governança como uma das ferramentas de modernização. No entanto, se observa a necessidade de ser aprimorada e melhorada para atingir o empenho total das emendas indicadas pelos parlamentares às universidades públicas federais e para alcançar a eficiência, que é tão essencial no processo para buscar tanto a modernização (OLIVEIRA, PAULA, 2014) quanto a governança.

O Gráfico 8 demonstra os valores totais das despesas empenhadas com recursos das emendas individuais pelas universidades públicas federais por regiões brasileiras entre 2016 e 2022.

Gráfico 8 – Execução das despesas empenhadas pelas universidades federais das emendas por regiões brasileiras
Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)

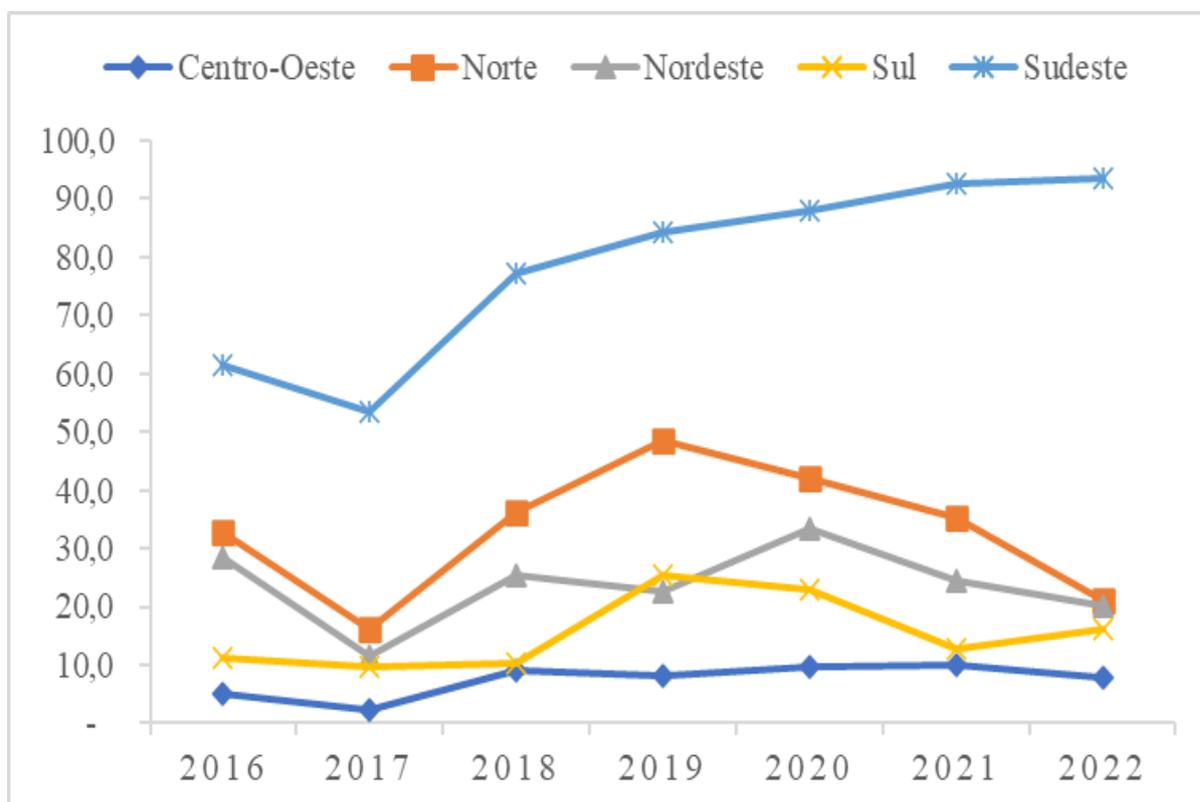


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

A análise do Gráfico 8 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.

Gráfico 9 – Relação dos totais de despesas empenhadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras, por região, no período entre 2016 e 2022.



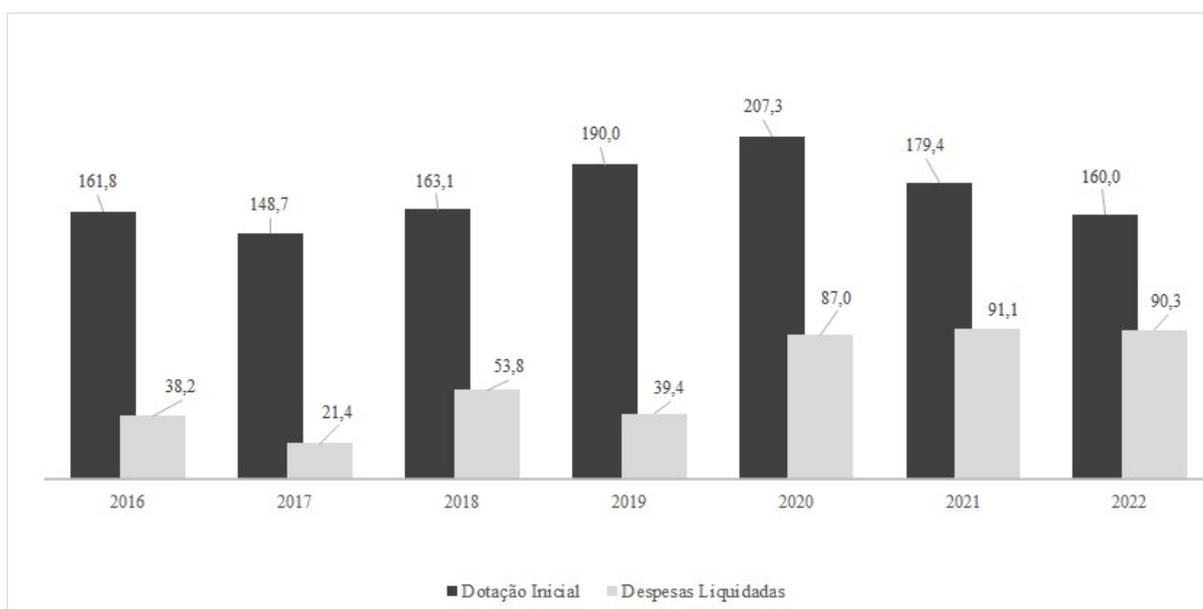
Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da despesa empenhada por região com recursos do orçamento impositivo.

O Gráfico 9 foi utilizado para demonstrar o comportamento do empenho do orçamento pelas universidades públicas brasileiras, beneficiadas pelos recursos de emendas individuais, nas cinco regiões do país. Esse Gráfico revela que enquanto as Regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sul seguem trajetórias semelhantes, com percentuais menores comparado umas às outras, a Região Sudeste se destaca isoladamente desse grupo com percentual de empenho bem superior às demais.

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) e de bancada estaduais impositivas (empenhos emitidos a partir de 2020), não serão objeto de bloqueio (BRASIL, 1986).

O Gráfico 10 demonstra a execução dessas emendas parlamentares, pelas universidades federais brasileiras, por meio das despesas liquidadas entre os anos de 2016 e 2022.

Gráfico 10 – 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)



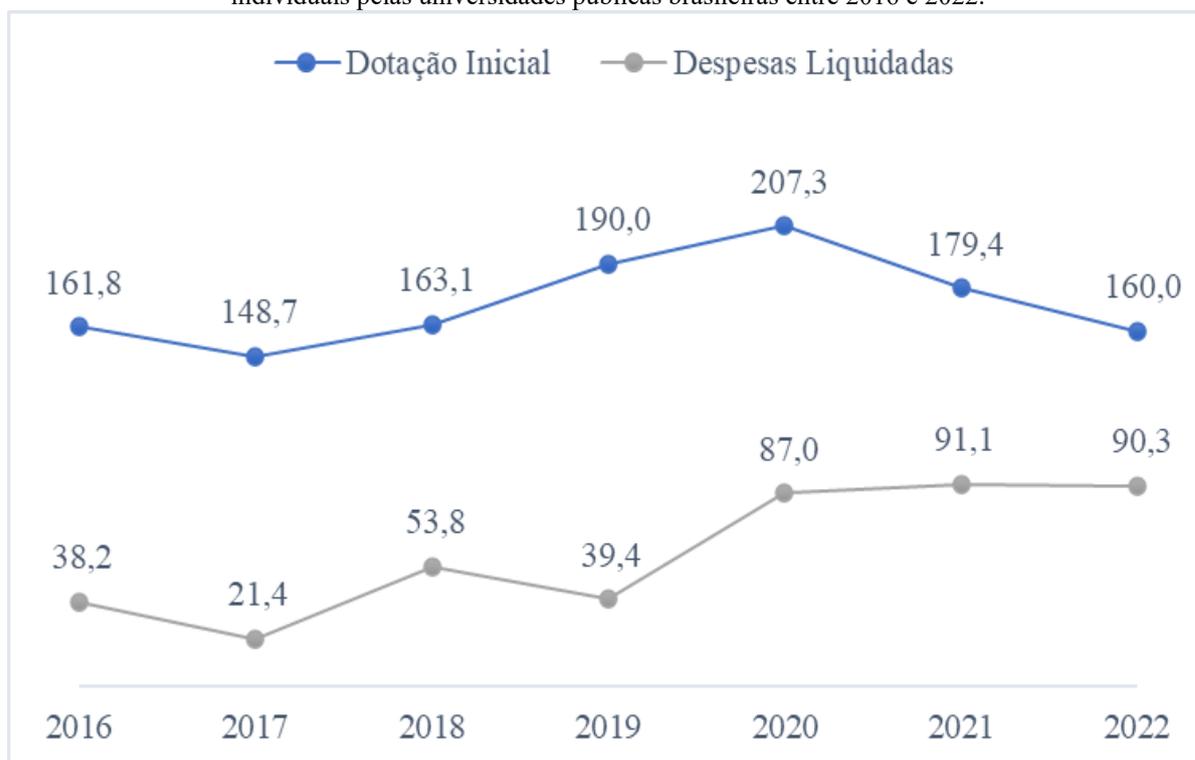
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 10 aponta as despesas liquidadas em relação à dotação total das emendas parlamentares para as universidades públicas brasileiras. 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 10, 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.

Gráfico 11 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas liquidadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022.



Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da dotação inicial e suas despesas liquidadas com recursos de emendas individuais.

O Gráfico 11 revela o desempenho da execução do orçamento de emendas individuais nas universidades públicas brasileiras com relação entre dotação inicial total e suas despesas liquidadas. O percentual encontrado para cada ano foi de 24% em 2016; 14% em 2017; 33% em 2018; 21% em 2019; 42% em 2020; 51% em 2021 e 56% em 2022.

Esse comportamento demonstra a peculiaridade que envolve diversos fatores, que vai desde a não obrigatoriedade de liquidar a despesa no ano corrente até os procedimentos que envolvem as regras da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021.

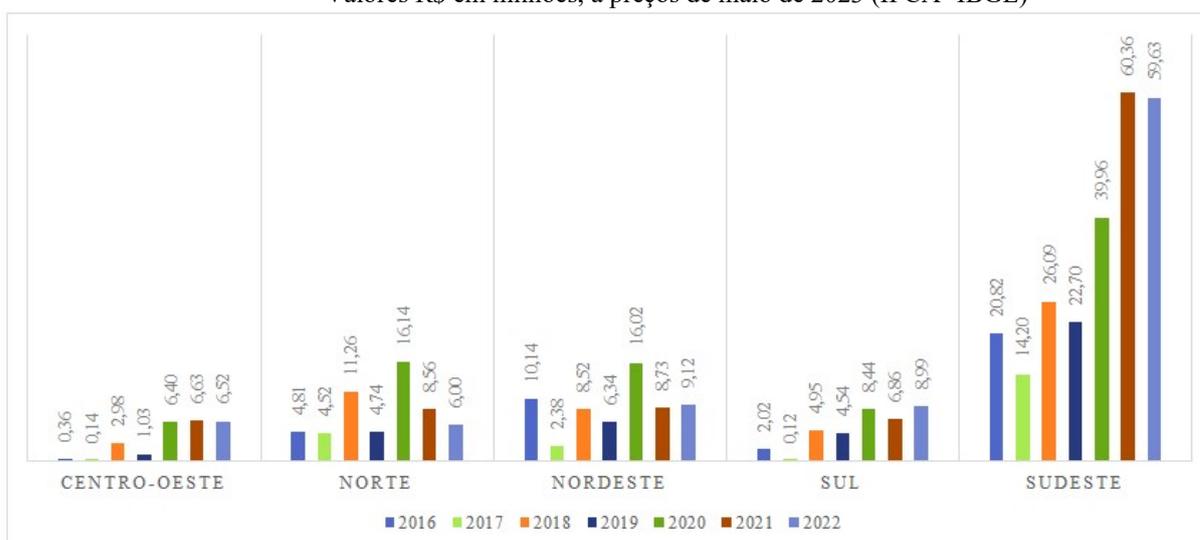
Foi observado que as despesas liquidadas seguiram o mesmo comportamento das despesas empenhadas, com um desempenho superior nos anos marcados por contingenciamentos ou cortes. Especificamente, a liquidação dos recursos de emendas individuais teve maior desempenho, ultrapassando a casa dos 50%, fato inédito durante o período analisado.

O Gráfico 11 aponta tendência de crescimento nas despesas liquidadas no período dos sete anos analisados, com exceção dos anos de 2017 e 2019, nos quais a liquidação reduziu em comparação ao ano imediatamente anterior. Apesar dessa tendência de crescimento, é essencial monitorar atentamente a execução para compreender por que essas unidades

orçamentárias, que enfrentam escassez de recursos, não atingem a liquidação do orçamento na totalidade da dotação inicial.

O Gráfico 12 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 12 – Execução das despesas liquidadas pelas universidades públicas brasileiras 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.

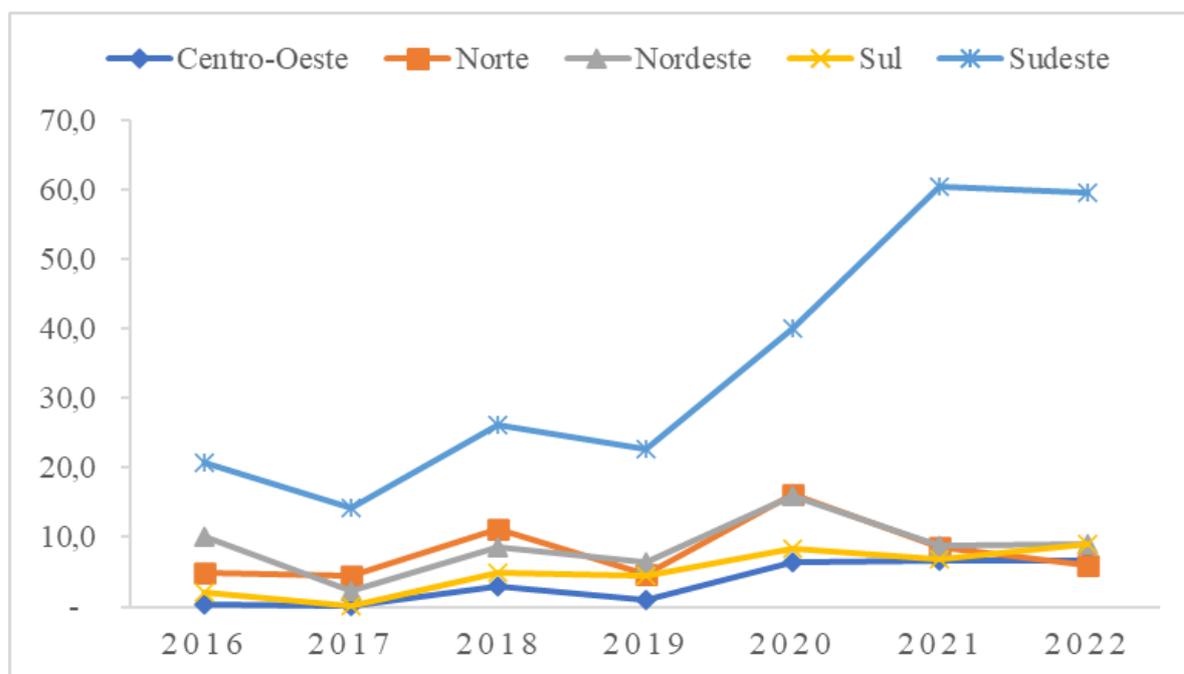
A análise das despesas liquidadas, por meio do Gráfico 12, evidencia, assim como na avaliação das despesas empenhadas, uma desigualdade entre as regiões e desponta mais uma vez a Região Sudeste como a localidade que mais liquidou suas despesas por meio de emendas parlamentares nos anos abordados pela 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.

Gráfico 13 – Relação dos totais de despesas liquidadas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras, por região, no período entre 2016 e 2022.



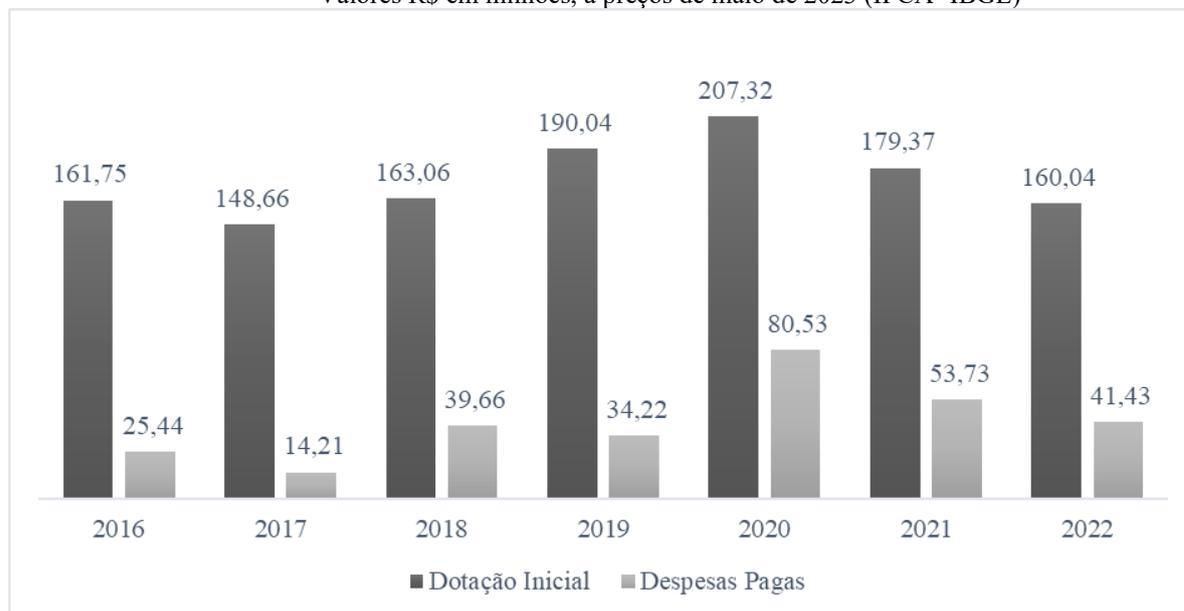
Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da despesa liquidada por região com recursos do orçamento impositivo.

O Gráfico 13 demonstra o comportamento do recurso oriundo das emendas individuais que foram liquidadas pelas universidades públicas brasileiras, espalhadas pelas cinco regiões do país. Esse Gráfico revela a disparidade entre a Região Sudeste, que se apresenta isoladamente na primeira colocação em todo o período analisado, enquanto as regiões centro-oeste, norte, nordeste e sul aparecem com percentuais baixos comparado umas com as outras. A Região Sudeste apresenta tendência de alta em sua liquidação, desde o ano de 2019.

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 e de emendas de bancada Estadual impositivas não serem objeto de bloqueio (BRASIL, 1986).

O Gráfico 14 demonstra a execução dessas emendas parlamentares pelas universidades públicas federais por meio das despesas pagas entre o período de 2016 a 2022.

Gráfico 14 - 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.

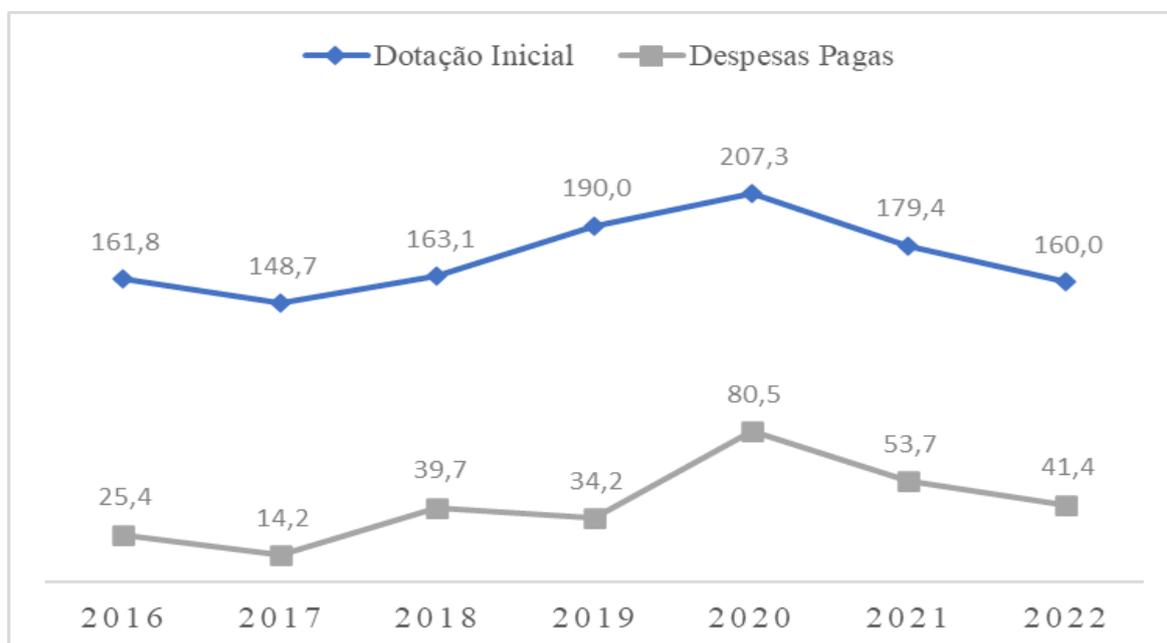
O Gráfico 14 demonstra que no ano de 2020 se deu a maior execução de despesas pagas, com o percentual de 39% sobre a dotação inicial dos recursos oriundos de emendas individuais alocadas nas universidades públicas brasileiras. Excepcionalmente, o ano de 2017 teve a menor execução dessas despesas, com percentual correspondente a 10%.

Observa-se, pela análise do Gráfico 14, 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 14, 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.

Gráfico 15 – Relação dos totais de dotação inicial e as despesas pagas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras entre 2016 e 2022.



Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da dotação inicial e suas despesas pagas com recursos de emendas individuais.

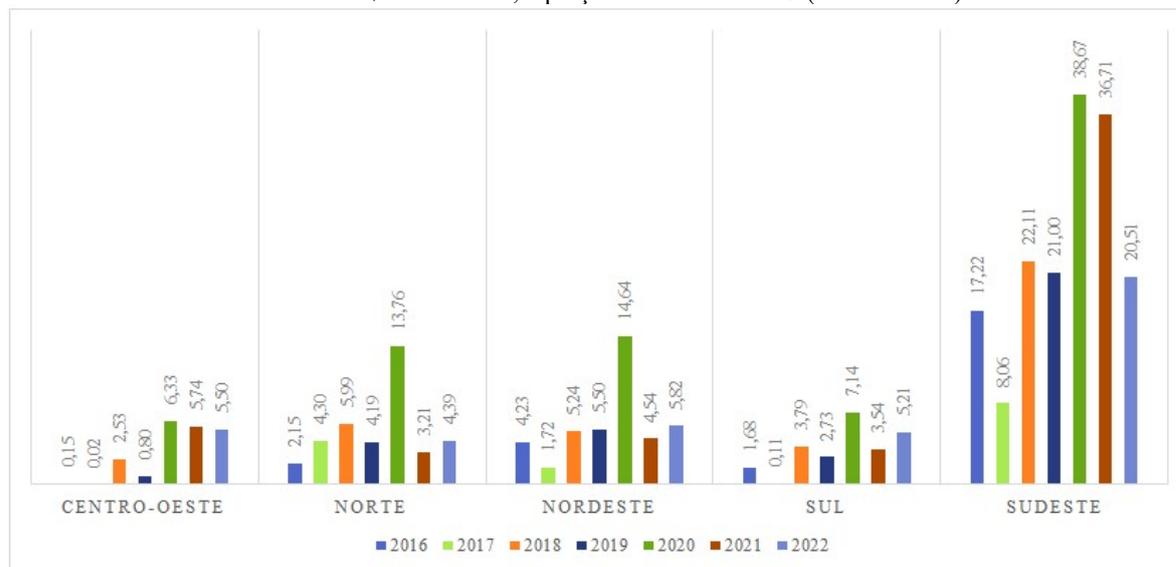
O Gráfico 15 revela o desempenho da execução do orçamento de emendas individuais nas universidades públicas brasileiras com relação entre dotação inicial total e suas despesas pagas. O percentual encontrado para cada ano foi de 16% em 2016; 10% em 2017; 24% em 2018; 18% em 2019; 39% em 2020; 30% em 2021 e 26% em 2022.

As despesas pagas é a parte do ciclo da execução orçamentária que apresenta o menor percentual em referência a dotação inicial dos recursos de emendas individuais. Como apontou o estudo de Santos e Gasparini, 2020, esse comportamento está ligado a diversos fatores que podem ter servido como permuta entre o Poder Executivo e o Legislativo, além de depender de autorização da SEGOV/PR.

As despesas pagas exibiram um padrão semelhante ao das despesas empenhadas, com um maior desempenho nos anos marcados por contingenciamentos e cortes orçamentários. O pagamento dos recursos de emendas individuais se destacou nos anos de 2020 e 2021, onde ultrapassou a casa dos 30%, fato inédito no período analisado. No ano de 2022, voltou a cair, ficando com 26%, porém, ainda maior que os primeiros quatro anos estudados.

O Gráfico 16 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 16 – Execução das despesas pagas pelas universidades públicas brasileiras das emendas individuais por regiões do Brasil entre 2016 e 2022. Valores R\$ em milhões, a preços de maio de 2023 (IPCA- IBGE)



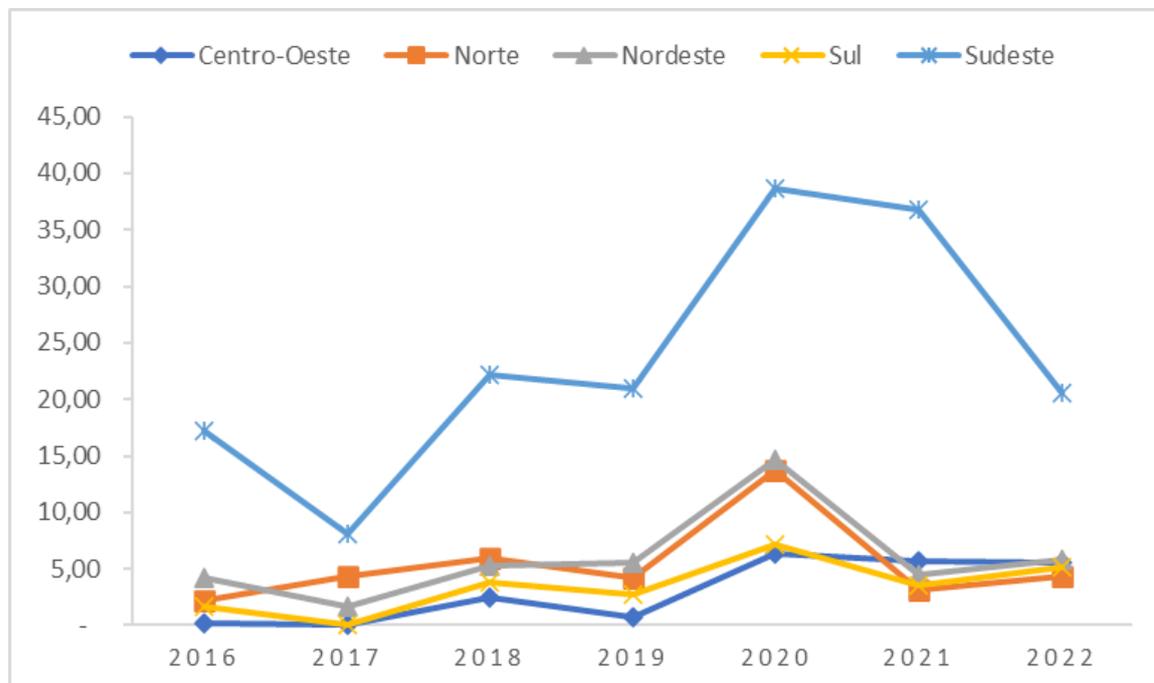
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 16, similarmente aos Gráficos 8 e 12, 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.

Gráfico 17 – Relação dos totais de despesas pagas de emendas individuais pelas universidades públicas brasileiras, por região, no período entre 2016 e 2022.



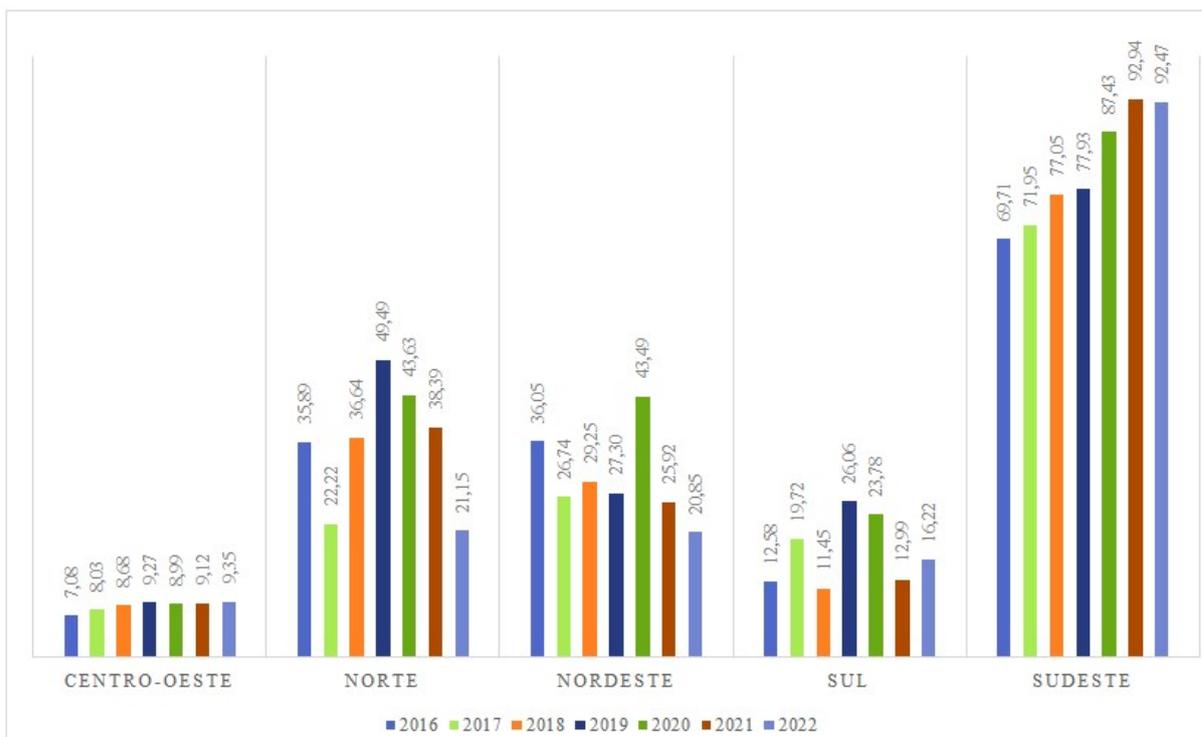
Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da despesa paga por região com recursos do orçamento impositivo.

O Gráfico 17 demonstra o comportamento do recurso oriundo das emendas individuais que foram pagas pelas universidades públicas brasileiras, espalhadas pelas cinco regiões do país.

Este Gráfico, como o ocorrido nos Gráficos das despesas empenhadas e liquidadas, aponta a Região Sudeste isoladamente na primeira colocação ao longo do período analisado, enquanto as Regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sul apresentam diferenças mínimas nos percentuais em comparação umas com as outras. Novamente, desponta o crescimento na execução nos anos de 2020 e 2021, períodos marcados por contingenciamentos e cortes no orçamento público.

Para uma melhor assimilação, percepção e visualização, 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 18 – 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)



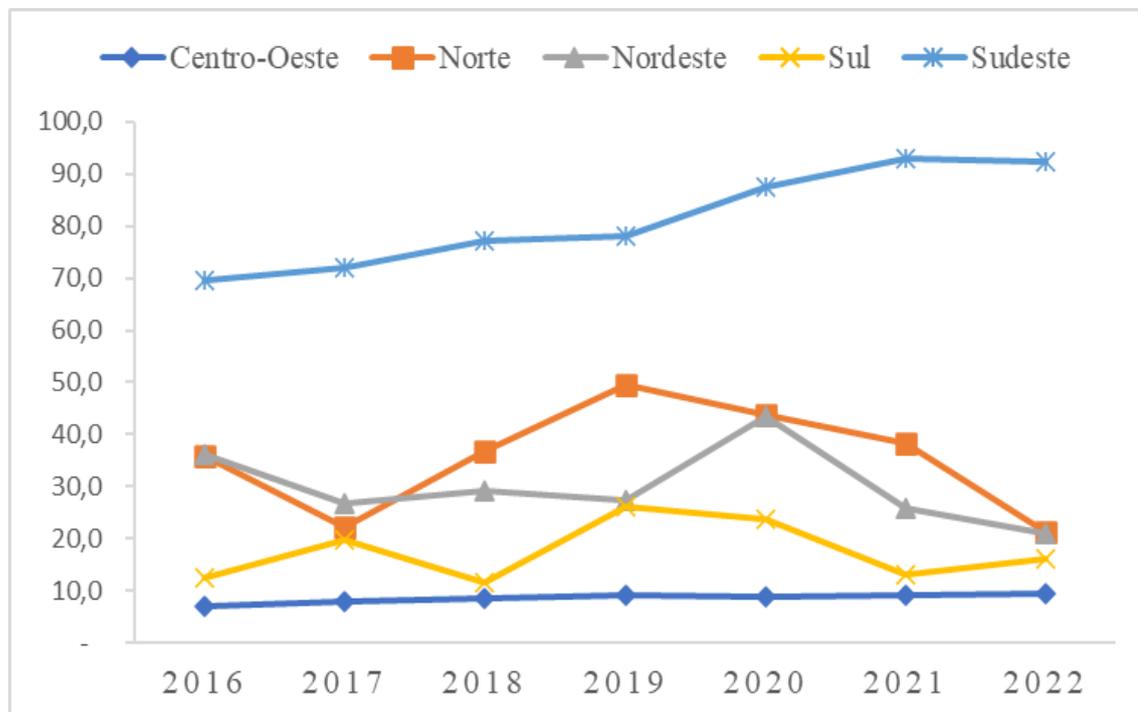
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no Siga Brasil.

O Gráfico 18 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. Conseqüentemente, as duas com os menores índice foram as Regiões Centro-Oeste e a Sul.

Gráfico 19 – Relação do total global das dotações inicial das emendas individuais indicadas para as universidades públicas brasileiras, por região, no período entre 2016 e 2022.



Fonte: elaborado pela autora relacionando o resultado total da dotação inicial por região com recursos do orçamento impositivo.

Conforme análise do Gráfico 19, 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 3 mostra a relação da quantidade de parlamentares por estado, extraída do site da Câmara dos Deputados.

Quadro 3 – 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										
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 é a maior beneficiária dos recursos de emendas parlamentares individuais, 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.

5 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.

Com o fim de compreender as ferramentas de modernização e a distribuição desses recursos nas universidades federais entre as regiões brasileiras, foi analisado o ciclo das despesas orçamentárias (empenho, liquidação e pagamento). O resultado dessa análise, a qual foi aplicada para verificar o impacto da modernização que, por meio de ferramentas como a eficiência e a governança, com foco na direção, monitoramento e avaliação da efetividade sobre as emendas individuais, atingiu o seu propósito sobre os resultados do uso dos recursos pelas universidades públicas brasileiras, necessitando apenas de ser aprimorada.

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.

Nesse sentido, este estudo aponta como uma possível solução ao desenlace no processo das emendas individuais alocadas pelos parlamentares nas universidades públicas brasileiras, primeiramente, que seja implementada e incrementada pelo Ministério da Educação uma possível cartilha interativa, de forma intuitiva e que seja atrativa, a ser utilizada pelos deputados e senadores no processo de indicação de emendas ao PLOA.

Essa cartilha permitiria ao parlamentar escolher a programação e a funcional programática correta ao objeto que deseja indicar na emenda que irá alocar em determinada universidade federal. Dessa maneira, impediria possíveis erros nas indicações de emendas ao PLOA e conseqüentemente, reduzindo grande parte dos impedimentos de ordem técnicas, bem como reduzindo a necessidade de alteração orçamentária. Permitiria, dessa forma, uma

execução de forma otimizada e mais ágil com mais eficiência e eficácia, tornando-se uma opção para modernizar os procedimentos e melhorar a execução do orçamento impositivo.

Segundo, que o Ministério da Educação promova junto a sua área de Tecnologia da Informação o aprimoramento ou melhoramento de seu sistema para acompanhar e gerir as emendas parlamentares alocadas em suas unidades vinculadas. Uma alternativa viável seria implementar um novo sistema com incrementos modernos, o que permitiria aos atores envolvidos no processo de emendas parlamentares respostas ágeis e eficientes, ao mesmo tempo, em que proporcionaria ao MEC uma gestão moderna, confiável e uma boa governança em relação às emendas individuais.

Outra possibilidade seria delegar às unidades orçamentárias do Ministério da Educação a responsabilidade de analisar o orçamento das emendas individuais e, se caso identificarem impedimentos de ordem técnica, inseri-los diretamente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Isso proporcionaria maior agilidade e fluidez no processo de execução das emendas parlamentares impositivas.

As limitações desta dissertação se deram com a interrupção, por parte da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Educação, dos esboços e protótipos iniciados no ano de 2020 para a implementação de um novo modelo de sistema para emendas parlamentares, ocasionado, dentre outros contratemplos, por falta de recursos.

Dessa forma, fracassou a possibilidade de criação de um sistema que possibilite ao MEC uma forma de gerir e controlar o fluxo das emendas individuais alocadas nas universidades públicas federais, assim, essa gestão do MEC, continua sendo executada por meio de planilhas eletrônicas. Com a interrupção dos esboços e protótipos, impediu esta pesquisa a possibilidade de verificar se o novo sistema estaria de fato sendo incrementado para solução dos problemas encontrados ao longo desse estudo e se estaria de fato norteado ao processo da modernização.

Uma segunda limitação desta dissertação se deu na obtenção dos dados quanto ao ciclo de execução orçamentária dos outros órgãos beneficiários listados na Tabela 5, bem como, de fato, se dá o fluxo e os procedimentos de cada órgão para indicação e superação dos impedimentos de ordem técnica de suas emendas individuais, as ferramentas e sistemas utilizados para um boa governança e gestão.

Esta pesquisa ainda 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.

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 5, 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.

Dada a natureza exploratória e qualitativa desta pesquisa, não é objetivo estabelecer conclusões definitivas, mas sim, criar oportunidades para que novos estudos possam seguir uma abordagem similar, buscando identificar novos elementos ou validar os achados deste trabalho.

Em suma, o estudo constatou a necessidade de aplicar cada vez mais a modernização, pois 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, já que modernizar a burocracia, para alguns acadêmicos, é a essência para implantar uma gestão de qualidade que atenda às demandas da sociedade com eficiência e eficácia, conforme destacou Monteiro (2012). Entretanto, está pesquisa também considera, conforme apontado por Crozier (1964), que apesar dos contratemplos e disfunções, a burocracia é um recurso da gestão pública que tem sua aplicabilidade e racionalidade específica.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Elenice Barcelar. **Governança colaborativa: uma abordagem teórica, empírica e prática em parques tecnológicos.** (2017). 98 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/13118>. Acesso em 17/10/2021.

ABDALKRIM, Gaafar. **Chief executive officer compensation, corporate governance and performance: evidence from KSA firms.** Corporate Governance: The International Journal of Business in Society, 2019.

ABRAHAM, Marcus. **Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro.** Salvador, BA: JusPodivm, 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública 41 (spe), 2007 <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability.** Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

AFONSO, José Roberto. **Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma.** Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ALDDIN, Abdulfattah Esmail Mohammed Shugaa; DALI, Nuradli Ridzwan Shah Mohd. **The Strengths And Weaknesses Of The Zero-Based Budgeting System: Future Agenda.** Universiti Sains Islam Malaysi, 2021.

ALLWORTH, Elizabeth A.; HESKETH, Beryl. Construct-based biodata and the prediction of adaptive performance. In: Paper presented at the American Psychological Association Conference, Chicago. 1997.

ALLWORTH, Elizabeth; HESKETH, Beryl. Construct-oriented biodata: Capturing change-related and contextually relevant future performance. International journal of selection and assessment, v. 7, n. 2, p. 97-111, 1999.

ALMEIDA, Célio Roberto de. **Instrumentos de planejamento governamental: PPA, LDO e LOA,** Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás; coordenação de Célio Roberto de Almeida. – Goiânia: TCMGO, 2017.

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.

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, Denise Ribeiro; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury. **Os Desafios das Universidades Federais Diante dos Constantes Cortes Orçamentários.** In: ROSSI, R. A; TUDE, J. M. Cortes no orçamento das universidades federais – significados e efeitos. Salvador: EAUFBA, p. 1-80, 2021.

ALVES, Gustavo Paula Rodrigues; SOUZA, Luiz Gustavo Rodrigues. **A Administração Pública como opção de carreira entre os universitários.** Revista H-TEC Humanidades e Tecnologia, v. 3, n. 2, p. 91-106, 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado × mercado.** São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 13, p. 647-680, 2008.

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.

ANDERSON, Barry; MINARIK, Joseph J. **Design choices for fiscal policy rules.** OECD Journal on Budgeting. vol. 5. n. 4. 2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal.** São Paulo: Atlas, 2002.

ANGÉLICO, Joana Margarida Afonso. **Inovação na administração local: o redesenho do serviço de água e saneamento do município de Macedo de Cavaleiros.** 2023. Tese de Doutorado.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de Metodologia Científica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 295p, 2011.

ARAÚJO, Edson Carlos Froes de. **Receita de Fonte Própria no Financiamento das Universidades Federais Brasileiras.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP), Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Universidade Federal de Rondônia (UNIR), 86 f. Porto Velho, 2018.

ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. **Receita Própria no financiamento das universidades federais brasileiras.** Em: XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária? CIGU, v. 1, p. 1-16, 2018. <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle>. Acesso: 9.jul.2023.

ARAÚJO, Pedro; ALONSO, Raul; DELGADO, Paulo; ROMÃO, Paula. **Efeitos da burocracia na educação inclusiva: As percepções dos diretores portugueses.** Education Policy Analysis Archives, v. 31, 2023. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7475>.

AROCENA, Rodrigo; SUTZ, Judith. **Universities and social innovation for global sustainable development as seen from the south.** Technological forecasting and social change, v. 162, p. 120399, 2021.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. **Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”.** Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 2020.

ÁVILA, Carlos Alberto. **Responsabilidade Fiscal, Orçamento e Auditoria.** Curitiba: Ibpx, 2003.

BACHINI, Natasha; CHICARINO, Tathiana Senne. **Os métodos quantitativos, por cientistas sociais brasileiros: entrevistas com Nelson do Valle Silva e Jerônimo Muniz.** Revista Sociedade e Estado, v. 33, 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves, JUCÁ, Ivan Chaves. **A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de lideranças e normas fiscais.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro – abril de 2018, pp 47-86. DOI: 10.1590/0103-335220182502.

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, v. 27, 2020. DOI 10.1590/1678-987319277104

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças.** 15ª ed. Revista e atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANDEIRA, Emanuella Lustosa; ARRUDA, Hanna Rocha de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. **Panorama da gestão de pessoas no setor público.** Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 11, n. 4, p. 86-103, 2017.

BARNARD, Chester I., **The Functions of the Executive,** Combridge, Mass., Harvard University Press, 1948, pág. 203.

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).

BATAINEH, Mohammad Saleh Enaizan; ZAINAL, Siti-Rohaida Mohamed; MUTHUVELOO, Rajendran; YASIN, Raheel; AL WALI, Joather; MUGABLEH, Mohamed Ibrahim. **Impact of inclusive leadership on adaptive performance: The role of innovative work behaviour.** International Journal of Business Science & Applied Management (IJBSAM), v. 17, n. 1, p. 28-43, (2022).

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, v. 4, n. 1, 2015.

BELLAMY, Christine. **From Automation to Knowledge Management: Modernizing British Government with ICTS**. (2002). *International Review of Administrative Sciences*, 68(2), 213–230. <https://doi.org/10.1177/0020852302682004>.

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, 2018.

BHERER, Laurence. **Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques**. Participations, v. 1, n. 1, p. 105-133, 2011.

BLACK, Cyril E. **Dinâmica da modernização**. Tradução de Célia Maria G. de Stewart. Rio de Janeiro: Apec, 1971.

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, v. 7, n. 1, p. 93-112, 2020.

BODGAN, Robert; BIKLEN, Sari Knop. **Qualitative research for education**. Boston. MA: Allyn and Bacon, 1992.

BONFIM, Raul Wesley Leal. **A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário Brasileiro: o Caso da PEC do Orçamento Impositivo**. *Cadernos de Pesquisa em Ciência Política*, 2016, 5.2.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres; OLIVEIRA JUNIOR, Constantino Ribeiro de; SGARBIEIRO, Márcia. **Pesquisa Exploratória: concepção e percurso metodológico. Pesquisa em Ciências Sociais: interfaces, debates e metodologias**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2012.

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

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

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

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

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Volume V, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico; 1946.

_____. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. (1964), Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: mar. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Volume VI, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico; 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Volume VII, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico; 1988.

_____. **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: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp78.htm. (1993)

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. **Resolução nº 01, de 2006**, alterada pelas Resoluções nº 03, de 2008, 03, de 2013 e 03, de 2015; Regimento Interno ajustado à Resolução nº 01, de 2001-CN, alterado pelas Resoluções nº 02 e 03, de 2003. Acesso em 09 jul. 2022.

_____. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. 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.

_____. **LOA 2015 - Proposta do Poder Executivo - Informações Complementares - Vol II**, Portal Câmara dos Deputados. (2015). Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/info_comp_lem/vol2/09_Inciso%20IX%20Receita%20Corrente%20Liquida.pdf. Acesso em: 29.jan.2023.

_____. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm. Acesso em: 29/ 01/2023.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 29.03.2021. (2017).

_____. Manual Básico de Tesouro Gerencial. (2019). Disponível em: https://12cgcfex.eb.mil.br/images/3secao/2019/Apostila_Tesouro_Gerencial.pdf. Acesso em: 25.06.

_____. Manual de Emendas Orçamento da União para 2019. (2018), Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/M anual_Emendas2019-10-10-14h.pdf. Acesso em: 29.jan.2023.

_____. Agência Câmara de Notícias. **CCJ aprova proposta que muda forma de repasse de emendas individuais**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/559216-ccj-aprova-proposta-que-muda-forma-de-repasse-de-emendas-individuais/>. Acesso em: 16/10/2021.

_____. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em 22 jun de 2022.

_____. Manual de Emendas Orçamento da União para 2020. (2019), Brasília: Congresso Nacional.

_____. Portaria nº 503, de 28 de maio de 2020, que institui a Política de Governança do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-503-de-28-de-maio-de-2020-259143588>. Acesso em: 12 ago de 2022.

_____. Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14194.htm. Acesso em: 15/ 07/2022

_____. Manual de Utilização. Plano de Ações Articuladas - 4º Ciclo, (2021-2024), Etapa de Planejamento. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/manuais-par/manual-etapa-planejamento-par4-versao-preliminar-maio-2021-revisado.pdf>. Acesso em: 12/11/2023.

_____. Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de (2021). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-pr-n-6.145-de-24-de-maio-de-2021-321788756>. Acesso em: 16/10/2021.

_____. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos. Portaria nº 666 de 28 de janeiro de 2021. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123, Acesso em: 15/10/2021.

_____. Emendas Parlamentares MEC 2021. **Orientação para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento de 2021**. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/emendas/cartilhas/Mec.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. Manual de Emendas Orçamento da União para 2021. Brasília: Congresso Nacional fevereiro/2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/M anual_Emendas.pdf. Acesso em: 15/10/2021.

_____. AGÊNCIA SENADO. **Comissão de orçamento aprova LDO 2023 com emendas de relator-impositivas.** 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/29/comissao-de-orcamento-aprova-ldo-2023-com-emendas-de-relator-impositivas>. Acesso em 08.jul.2022.

_____. AGÊNCIA SENADO. **PONTUAL, Helena Daltro. Glossário Legislativo - Emendas ao Orçamento.** 2015 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 26.jan.2023.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022.** 12ª versão, Edição 2022. Brasília, 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, (EC 126/2022), Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm#art1. Acesso em: 26.jan.2023.

_____. Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2022. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/info_complem_PLOA2022.pdf. Acesso em: 26.jan.2022.

_____. Informativo Conjunto PLOA 2022 - **Emendas à despesa apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2022 PL nº 19/2021-CN.** Congresso Nacional novembro/2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/InformativoConjunto_EmendasApresentadasPLOA202215h21.pdf. Acesso em: 05.mar.2023.

_____. Manual de Emendas Orçamento da União para 2022. (2021), Brasília: Congresso Nacional, outubro/2021.

_____. Manual do Orçamento Impositivo do SIOP para 2022. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/impositivo:visao_geral. Acesso em: 23 de jul. de 2022.

_____. Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2022. Brasília: Ministério da Educação.

_____. Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022. Brasília: Ministério da Economia; Edição 2022, 14ª versão.

_____. Portal Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_bancada. Acesso em: 16.abr.2023.

_____. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 25.06.2023

_____. Portal Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022**. Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação Técnica do Censo Demográfico – CTD. Acesso em: 10.03.2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf.

_____. Portal JurisWay, Sistema Educacional Online. 2022. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=8407>. Acesso em 23 de jul. 2022.

_____. Portal Siga Brasil (2023) Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 21.fev.23.

_____. Portal Ministério da Economia (2022), Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/repiib>. Acesso em: 07.mai.23

_____. Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1965, de 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-1965-de-10-de-marco-de-2022>. Acesso em 24 jul.2022.

_____. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Ministério da Economia. 2º bimestre de 2022. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/43624_1356517/Relatorio_2_bim_2022-2.pdf?v=3710. Acesso em: 29.jan.2023.

_____. Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares MEC 2023. Brasília: Ministério da Educação.

BRAVO, Carla Leia Martin; MORAIS, Sander Felix. **Qualidade de vida no trabalho do servidor público estadual do Rio Grande do Sul**. Revista Estudos de Planejamento, n. 20, 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de administração pública, v. 34, n. 4, p. 7 a 26-7 a 26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

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).

BUALLAY, Amina; HAMDAN, Allam; ZUREIGAT, Qasim. **Corporate governance and firm performance: evidence from Saudi Arabia.** Australasian Accounting, Business and Finance Journal, v. 11, n. 1, p. 78-98, 2017.

BUUREN, Arwin Van; NOOTEBOOM, Sibout. **The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance.** Environmental Impact Assessment Review, v. 30, n. 2, p. 127-135, (2010). Doi:10.1016/j.eiar.2009.05.007.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. **Fonte própria como recursos financeiros adicionais fato ou ilusão? Uma análise das arrecadações próprias de quatro universidades federais.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2023.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira; CAVALCANTI, Vilma Pereira. **A Captação de Recursos Próprios pelas Universidades federais brasileiras: autonomia ou mercantilização?** FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

CALIXTO, Laura. **Estudos de caso sobre custos ambientais: ênfase nos procedimentos metodológicos.** RAM. Revista de Administração Mackenzie, v. 10, p. 87-109, 2009.

CANO, I. **Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil.** Sociologias, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 94-119, 2012.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. **Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação**, 2ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa, (2006).

CARGNIN, Antonio Paulo; MACOLMES, Irma Carina Brum. **Acordo de cooperação internacional: projeto modernização e inovação em gestão pública no estado do RS.** Revista Estudos de Planejamento, n. 20, 2023.

CARNUT, Leonardo; ANDRE, Edgard Caires Gazzola; MENDES, Áquilas; MEIRA, Ana Lígia Passos. **Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o ‘é’ e o ‘dever ser’ da alocação de recursos.** Saúde Debate - Rio de Janeiro, V. 45, N. 129, P. 467-480, ABR-JUN 2021.

CARRILHO, Lucas. **A utilização do método de regressão linear para previsão das receitas correntes do município de Divinópolis.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 160-171, 2017.

CARVALHO, Guilherme Gonçalves de. **Gestão de projetos na perspectiva do pensamento sistêmico e da teoria de ação, 2010.** Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1267/1/arquivo1175_1.pdf.

CARVALHO, Inês Figueiredo. **A modernização na administração pública: o caso do programa Simplex.** (2020). Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada. Disponível em: A MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO pública - Coimbra SIMPLEX.pdf. Acesso em 15/10/2021.

CASTILHO, Denis. **Os Sentidos da Modernização.** Universidade Federal de Goiás - Goiânia - Goiás – Brasil. B.goiano.geogr. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 125-140, jul./dez. 2010 DOI 10.5216/bgg V30i2.13285.

CASTRO, Suélen Barboza Eiras de; SCARPIN, Jorge Eduardo; MEZZADRI, Fernando Marinho. **Parliamentary amendments and the federal budget for brazilian sport (2004-2015).** Motrivivência, v. 32, n. 62, 2020.

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).

CLAESSENS, Stijn; YURTOGLU, B. Burcin. **Corporate governance in emerging markets: A survey, Emerging markets review,** v. 15, p. 1-33, 2013.

CLEMENTE JÚNIOR, Sergio dos Santos. **Dimensões teóricas para o estudo da gestão da comunicação nas universidades. Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).** Anais eletrônicos do III Congresso Ibero-Americano de Humanidades, Ciências e Educação Criciúma, 2018, ISSN - 2446-547X.

CONTI, José Maurício. "A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário." *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, ano 13* (2012): 93.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira.** Tese (Doutorado), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, 2012.

CONTRERAS, I.; LOZANO, S. **Allocating Additional Resources to Public Universities. A DEA Bargaining Approach.** Socio-Economic Planning Sciences, September 2020

CORRALO, Giovani da Silva. **Boa governança municipal.** Direitos Fundamentais e Democracia, v. 1, p. 398-421, 2018.

CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vicki L. **Designing and conducting mixed methods research.** 2. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.

CROZIER, Michel. **Le phénomène bureaucratique.** Paris: Seuil, 1964.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR, José Celso Pereira. **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil.** 2018.

DE ANDRADE GUEDES, Thiago; DA SILVA, Francielle Santos. **Gestão de saúde pública no Brasil à luz da teoria da burocracia: Escassez de médicos especialistas e desigualdade regional de acesso.** Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 13, n. 37, p. 111-129, 2023.

DE ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo 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.

DE LIMA HORTA, Guilherme Tinoco; SHIMAMURA, Aya. **A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review.** Cadernos, v. 1, n. 10, p. 42-62, 2023.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível.** Revista de Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 127 a 144-127 a 144, 2002.

DIREITO, Denise do Carmo. **Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018).** Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Política 2021.

DOORNBOS, Martin. **"Good governance": The metamorphosis of a policy metaphor.** Journal of International Affairs, p. 3-17, 2003.

DWIYANTO, Agus. **Reformasi Tatanan Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan.** Universitas Gajah Mada. 2003.

EISENSTADT, Samuel Noah. **Modernization: prolest and change.** New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1966. p. 1

EISENSTADT, Samuel Noah. **Modernização e mudança social.** Belo Horizonte: Editora do Professor, 1968.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. **An integrative framework for collaborative governance.** Journal of public administration research and theory, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

ERNSTE, H. **The international network university of the future and their local and regional impacts.** In: HARDING, A.; LASKE, S.; SCOTT, A. Bright Satanic Mills: Universities, regional development and the knowledge. London: Routledge, 2007.

ESTRADA, Adrian Alvarez. **Burocracia e educação.** Revista Iberoamericana de Educación, v. 2, n. 60, p. 1-12, out. 2012.

FALCÃO, Jorge Tarcísio; RÉGNIER, Jean-Claude. **Sobre os métodos quantitativos na pesquisa em ciências humanas: riscos e benefícios para o pesquisador.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 81, n. 198, 2000.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle**. Revista de Administração de Empresas, v. 51, p. 424-439, 2011.

FARIA, Maria Leonor Veiga; FRANCISCO, Jailton Gonçalves e MELLO, José Manoel Carvalho de. **Gestão financeira da pesquisa e pós-graduação em uma universidade federal – um estudo de caso**. In: Simpósio de excelência em gestão e tecnologia, Niterói: Mimeo... [S.l.], 3, 2006.

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. "**Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour**." Technical Change and Economic Theory, pp. 38–66, Londres: Pinter, 1988.

FERRARIS, A.; BELYAEVA, Z.; BRESCIANI, S. **The role of universities in the Smart City innovation: Multistakeholder integration and engagement perspectives**. Journal of Business Research, v. 119, 2020.

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/lup?view=theater>. Acesso em: 20.ago. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. Dados [online]. 2002, vol.45, n.2. Acesso 20/04/2021, pp.303-344. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1678-4588.<https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FILARTIGA, Gabriel Braga. **An Essay on Adaptive Development**. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, v. 7, n. 2, 2019.

FRASSON, Antônio Carlos; OLIVEIRA JUNIOR, Constantino Ribeiro. **Metodologia da pesquisa científica**. Ponta Grossa: UEPG/ NUTEAD, 2009.

FRITZSCH, Robert. **Adaptive Efficiency During the Great Recession**. Springer: Wiesbaden, Germany, 2019.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Curso introdução ao orçamento público**. Módulo 1 - Entendendo o Orçamento Público, 2017.

GALENO, Narson de Sá; ALBUQUERQUE, Thiago Lima; SAMPAIO, Alexandre Martins; NASCIMENTO, Diego Bonilha Aguir do. **Comitê técnico do planejamento estratégico da PGE**, ANTÔNIO WALDEZ GÓES DA SILVA, 2023.

GARRICK, Dustin Evan. **Water allocation in rivers under pressure: Water trading, transaction costs and transboundary governance in the Western US and Australia.** Edward Elgar Publishing, (2015).

GATTI, Bernadete A. **Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo.** Cadernos de pesquisa, n. 113, p. 65-81, 2001.

GATTI, Bernadete A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil.** Brasília: Plano, v. 1, 2002.

GATTI, Bernardete A. **Estudos quantitativos em educação.** Educação e pesquisa, v. 30, n. 01, p. 11-30, 2004. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ep/v30n01/v30n01a02.pdf>. Acesso em: 13.jun.23.

GERMANI, Gino. **A sociologia da modernização.** São Paulo: Mestre Jou, 1974.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 16ª Edição, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo.** São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2019.

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

GIL, Antônio. Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOI, Pamela Gisele; ARAGÃO, Patrícia Martins; RODRIGUES, Ângela Luci Barbosa Serra. **Ferramenta de planejamento estratégico da administração pública: plano plurianual-análise do plano de Umuarama-PR.** *Revista de Ciências Empresariais. Umuarama*, 12(2), 317-336, (2011).

GOLDEN, Miriam.; PICCI, Lucio. **"Pork-barrel politics in postwar Italy"**. *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 2, p. 268-89. (2008).

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

GOULARTE, Jeferson Luís Lopes; Behr, ARIEL e MILIONI, Karoline Cristina. **"Análise do processo de elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual em uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior."** *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL* 8.4 (2015): 164-188.

GUERRAZZI, Luiz Antonio de Camargo; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro; PINTO, Rosiele Fernandes. **Ganhando com as inovações: o papel dos ativos complementares.** *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review), [S. l.]*, v. 8, n. 2, p. 40-58, 2017. DOI: 10.7769/gesec. v8i2.508. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/508>. Acesso em: 12.ago.2023.

GRAY, J. **Al-Qaeda e o que significa ser moderno**. Tradução de Maria B. de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2002

HITT, Michael A.; ARREGLE, Jean-Luc; HOLMES JR, R. Michael. **Strategic management theory in a post-pandemic and non-ergodic world**. *Journal of Management Studies*, v. 58, n. 1, p. 259, 2021.

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

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salle. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUMBOLDT, Wilhelm von. **Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim**. In: CASPER, G.; HUMBOLDT, W. **Um mundo sem universidades?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2003.

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).

JOHNSON, Chalmers. **Japan: who governs? An essay on official bureaucracy**. *Journal of Japanese Studies*, v. 2, n. 1, p. 1-28, 1975.

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

JUNDO, Sergio. **AFO-Administração Financeira e Orçamentária**. Elsevier Brasil, 2008.

KAMAL, Dr Mariam; BATOOL, Dr Sarfraz. **Institutional Failure: A Challenge to Good Governance in Pakistan**. *South Asian Studies*, v. 1, n. 35, 2021.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A ineficiência do orçamento público impositivo**. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 28, p. 127-144, 2009.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. *Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 41-48, (1994).

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).

LACERDA, Carlos Malheiros. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos e inovações nos mecanismos de controle dos gastos públicos no município do Recife**. 228 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2005.

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

LAZARUS, Jeffrey. (2010), **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.

LEÃO, Pablo Diego; Junior, Ullisses Catoss; Nascimento, Natália Talita Araújo; Passos, Rosália Maria; Arenas, Marlene Valério dos Santos. **Governança de dados na administração pública: um levantamento bibliométrico; Data governance in public administration: a bibliometric survey**. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 4, p. 28072-28087, 2022.

LEITE, Leonardo Queiroz. **História da Reforma Gerencial do estado de 1995**. Tese de Doutorado, 2019.

LEITE, Leonardo Queiroz. **Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei n 200 em perspectiva comparada**. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 13, n. 27, p. 221-248, 2021.

LESSA, Carlos Alberto. **A qualidade total trazendo um novo enfoque para a burocracia**. *Revista de Administração São Paulo*, v. 35, n. 3, p. 71-80, jul. set. 2000.

LIEFNER, I. **Funding, resource allocation, and performance in higher education systems**. *Higher Education*, Springer, v. 46, p. 469-489, 2003.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. 2003. *Planejamento e Políticas Públicas*, 26, 5-15. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>. Acesso em 12/10/2021.

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).

MALCHER, Carolina Sequeira Zurita Gama. **“Renúncia de receita tributária: o caso do estado do Pará.”** 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pará, Belém, PA, 2012.

MALENA, David César de Castilho Queiroz; FILHO, José Anunciação Batista; OLIVEIRA, José Humberto de; CASTRO, Darlene Teixeira. **Análise situacional da eficiência do gasto público com despesas administrativas no governo do Estado do Tocantins**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 6., 2013, Brasília. Anais eletrônicos. Brasília

MANDARINO, Marcelo Longo Freitas; GOMES, Josir Simeone. **A Crença do Uso da Burocracia como Instrumento de Eficiência na Administração Pública/The Belief in the Use of Burocracy as an Efficiency Tool in Public Administration**. *Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)*, v. 17, n. 10, p. 289-302, 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. *Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acessado em: 18.ago.2023.

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

MEDEIROS, Carlos Alberto Freire; ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão de; MARQUES, Glenda Michelle; & SIQUEIRA, Michella. (2005). **Um estudo exploratório dos múltiplos componentes do comprometimento organizacional**. READ-Revista Eletrônica de Administração, 11(1), 1-22.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial**. Revista do Serviço Público, n. 1 e 2, jan./jul. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2009.

MELÉNDEZ QUINTO, Dagmar Melissa. **Presupuesto y gestión pública, empresa pública de producción y desarrollo estratégico de la universidad Técnica Estatal de Quevedo, 2019**. (2022).

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, Áquilas; CARNUT, Leonardo. **‘Desvinculação orçamentária’ de Guedes mata a saúde pública**. Rev. Doming. Saúde. 2019. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-10-marco-2019#a0>. Acesso em 10 de out de 2021.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. *Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem*. (2008). Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2008 Out-Dez; 17(4): 758-64.

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).

MIGOTT, Ana Maria; GRZYBOVSKI, Denize; SILVA, Luiz AA. **A aplicação conceitual da teoria burocrática na área da enfermagem: uma análise empírica das instituições hospitalares de Passo Fundo-RS.** Caderno de Pesquisa em Administração, v. 8, n. 1, p. 1-9, 2001.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MIRANDA, Cláudia Alexandra Rodrigues. **O orçamento (como instrumento de gestão) na administração pública.** (2021). Tese de Doutorado.

MISES, Ludwig von. **Burocracia.** Editora: Vide Editorial, 1ª edição. Idioma: Português (2017).

MISES, Ludwig von. **Introdução à Burocracia.** MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, v. 3, n. 1, p. 251-262, 2015.

MOHI, Widya Kurniati; SUPRAPTO, Srihandayani; YUSUF, Liska. **Bureaucratic Pathology In Sumalata District Office, North Gorontalo Regency.** International Journal Papier Public Review, v. 4, n. 1, p. 34-39, 2023.

MONTEIRO, Lilian Alfaia. **A Ideologia da Modernização Burocrática e seu Papel na Implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista Brasileiro.** Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)-ISSN 2177-4153, v. 10, n. 1, 2012.

MOONTI, Roy Marthen. **Regional Autonomy in Realizing Good Governance.** Substantive Justice International Journal of Law, v. 2, n. 1, p. 43-53, 2019.

MORAIS, Janaina Jacolina. **Princípio da Eficiência Na Administração Pública.** <https://www.eduvaleavare.com.br/uploads/2014/07.pdf>. Em 12/09/2021, às 22:06 hrs

MORAIS, Zaloar Cunha de. **A lógica interna dos orçamentos da Universidade Federal de Santa Maria: uma perspectiva institucional.** 2022.

NASCIMENTO, Ingrid Cristine Rodrigues; COELHO, Fernando de Souza, OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; e SILVA, Raphael Borella Pereira da. **Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do município de Osasco (2018-2021)** Pluriannual Plan (PPA) containing Macro-Strategic Density in Municipal Public Management: description and analysis of a PPA's elaboration process in the municipality of Osasco, Brazil (2018-2021). Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 1, p. 12-24, (2020).

NASCIMENTO, Leandra Fernandes do; CAVALCANTE, Maria Marina Dias. **Abordagem quantitativa na pesquisa em educação: investigações no cotidiano escolar.** Revista Tempos e Espaços em Educação, v. 11, n. 25, p. 9, 2018.

NFISSI, Abdelhamid; MOHAMED, Sidi; AZELMAD, Said. **eGovernment whole-of-government approach for good governance: initiatives from morocco**. African Journal of Governance and Development, v. 7, n. 2, p. 24-34, 2018.

NIKOLINA, Iryna Ivanivna. **Democratic governance: local development**. Publishing House “Baltija Publishing”, 2022.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Understanding the process of institutional change. Princeton (NJ): University Press (2005).

OECD – **Organisation for Economic Co-Operation and Development. Participatory Development and Good Governance**. Paris: Head of Publications Service, 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf>>. Acesso em: 18.fev.2023.

OGATA, Ana Karina Koda; PINOCHET, Luis Hernan Contreras; GAMA, Marina Faraco Lacerda; LEISTER, Ana Carolina Corrêa da Costa. **Assimetrias no conteúdo informacional das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros e seus impactos no princípio da isonomia**. *Revista Direito GV*, 2021, 17.

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), 2017, 183-212.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cad Gestao Publica Cidadania*. 2014.

OLIVIERI, Cecília. **Os controles políticos sobre a burocracia**. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 1395-1424, 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos**. In: (Ed.). *Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: Editora MH Comunicação, p. 1-24, 1994.

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).

PARDO, María del Carmen. **The Administrative Modernization of the Government of Felipe Calderón: Between Austerity and Reform**. *Foro internacional*, v. 55, n. 1, p. 83-115, 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. *Dados*, v. 45, p. 265-301, 2002.

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).

PEREIRA, Diogo; FIGUEIRA, Ariane Roder. **Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments.** *The Journal of Legislative Studies*, v. 27, n. 1, p. 30-54, 2021.

PERELLES, Priscila; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; VICENTIN, Ivan Carlos; ALLONDUENHAS, Rogério. **"The participation of the legislative power in municipal public planning: analyzing proposals for parliamentary amendments to the budget laws in Curitiba."** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 22 (2020).

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. **GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, 2020.

PÉREZ-BLANCO, C. Dionisio. Navigating Deep Uncertainty in Complex Human–Water Systems. In: **Climate Adaptation Modelling.** Springer, Cham. p. 169-178. (2022).

PERSSON, Erik. **Burocracia, ideologia e gestão social: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

PERSSON, Erik; CHAGAS, Jadir Ademar das; BRINGHENTI, Cristina; NETO, Luís Moretto. **Burocracia: Enfoques da produção científica nacional no campo da administração.** *Revista Gestão Organizacional*, v. 8, n. 1, 2015.

PHILLIPS, Bernard S. **Pesquisa Social.** Rio de Janeiro: Agir, 1974.

PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro,** (1998). (Texto para discussão, nº 25). Brasília, DF: ENAP.

PIRES, Manoel. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal.** Blog do Ibre, Brasília, DF, 19 set. 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>. Acesso em: 11 jun 2023.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica.** São Paulo: cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Impositivo x Orçamento Autorizativo.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2006. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em 12 de out de 2021.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PIVETTA, Natália Pavanelo; DE CAMPOS, Simone Alves Pacheco; SCHERER, Flavia Luciane. **A influência do modelo weberiano de burocracia na escola clássica, escola de relações humanas e abordagem comportamental.** Revista de Administração IMED, v. 8, n. 2, p. 90-117, 2018.

POPE, Catherine; MAYS, Nicholas. **Pesquisa qualitativa na atenção à saúde.** Artmed Editora, 2009.

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

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. **Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, 2017.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O controle social nas organizações.** Revista de Administração de Empresas, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./out. 1993.

PRESTE MOTTA, Fernando Cláudio. **O que é burocracia?** São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, (1986).

PULAKOS, Elaine D.; ARAD, Sharon.; DONOVAN, Michelle A.; PLAMONDON, Kevin E. **Adaptability in the workplace: Development of a taxonomy of adaptive performance.** Journal of applied psychology, 85(4), 612. (2000).

PUSZKO, Katarzyna. **Denotation of Leadership Efficiency.** European Research Studies, v. 24, n. SI 1, p. 664-677, (2021).

QUEIROZ-STEIN, Guilherme de. **Pensando em sistemas abertos: aprendizados, eficiência adaptativa e incertezas em Douglass North,** 2021. Nova Economia. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/6218>.

RAFI, M., SUSWANTA, Suswanta; HANDOKO, Tito; EFFENDI, Ghina Nabilah. **Transformation of Public Services through Digital Services in the Covid-19 Era: Efforts Towards Good Governance in Indonesia.** In: International Conference on Public Organization (ICONPO 2021). Atlantis Press, (2022). p. 168-176.

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).

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

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

REZENDE, Flávio da Cunha. **Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política, v. 20, p. 37-51, 2012.

RESENDE, Sérgio André Lopes; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. **Justiça no século XXI: um setor inovador num mundo em transformação—análise ao programa “justiça+ próxima”.** Lex Humana (ISSN 2175-0947), v. 15, n. 1, p. 71-89, 2023.

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

ROCHA, Anabela dos Santos Vicente. **Inovação nos serviços públicos: fatores que impulsionam ou limitam a inovação-modernização e seu impacto na eficácia dos serviços públicos de emprego.** 2012. Dissertação de Mestrado.

RUA, Susana Catarino; CARVALHO, João Baptista da Costa. **Contabilidade pública: estrutura conceptual.** Lisboa: Publisher Team, 2006.

SAGASTUME, Mariana Helcias Côrtes Gonzaga; BRITO, Rodrigo Lino de; DELGADO, Rodrigo Morais Lima; MORAES, Bruno Pinto de. **"Orçamento impositivo: a experiência da saúde."** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 22.72 (2017).

SAID, Mas'ud. **Birokrasi di Negara Birokratis (masalah, makna dan dekonstruksi birokrasi Indonesia).** 2010.

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

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

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **"Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal."** *REAd: revista eletrônica de administração.* Porto Alegre. Edição 22, vol. 7, n. 4 (jul/ago 2001), documento eletrônico (2001).

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31, janeiro-abril de 2020, pp 339-396, doi.org/10.1590/0103-335220203109.

SCHIKMANN, Rosane. **Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.** Brasília: ENAP, p. 11-28, 2010

SCHWARTZMAN, Simon. **Pesquisa e Pós-Graduação no Brasil: duas faces da mesma moeda?** Estudos Avançados, v. 36, p. 227-254, 2022.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo.** São Paulo: Augurium, 2004.

SILVA, Élida Raquel Mercês da; Silva, Adelmo Torquato da. **A Emenda constitucional 86 e o impacto no orçamento da Saúde**. Revista Interface. Julho a dezembro/2015 ISSN 2237-7506

SILVA, Jéssica Sousa. **O Mapeamento de Processos Organizacionais no Setor Público Estudo de caso do escritório de processos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**. Monografia para titulação em Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

SILVA, Jorge Gonçalves da. **Gestão por processos em organizações públicas: Uma análise sobre obstrutores e facilitadores do Mapeamento de Processo em Organizações Públicas**. Mestrado profissional em Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – FGV, 2014.

SILVA, Juvêncio Borges; IZÁ, Adriana de Oliveira. **A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas–Unifafibe, v. 8, n. 2, p. 83-111, 2020.

SILVA, Thales do Nascimento da; ROCHADEL, Willian; GONÇALVES, Alexandre Leopoldo; SOUZA, João Artur de. **"Platform for monitoring the budget allocation of parliamentary amendments."** 14ª Conferência internacional de sistemas de informação e gestão de tecnologia - CONTECSI – 2017.

SIMIONE, Albino Alves. **A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(3):551-570, maio/jun. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121425>

SHEN, Jie. **Universities as financing vehicles of (sub) urbanisation: the development of university towns in Shanghai**. Land Use Policy, v. 112, p. 104679, 2020.

SOARES, Thiago Coelho; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro; PEREIRA, Mauricio Fernandes e MAZON, Gisele. **Reuni e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras**. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2009.

SODRÉ, A. C. de A.; ALVES, M. F. C. **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União**. Dados: RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SOLECHAN, Solechan. **Rules and Policies Related with Good Governance When Corona Virus 2019 (COVID19) Pandemic**. Administrative Law and Governance Journal, v. 3, n. 2, p. 206-219, 2020.

SOUSA, Kathelee Cardozo de. **Gestão por processos: uma visão sistêmica sobre a lógica do processo produtivo em uma pequena empresa produtora de bucha vegetal**, 2016. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/15951/1/2016_KatheleeCardozoDeSousa_tcc.pdf.

SOUZA, Ana Cleide S. **A Participação das Emendas Parlamentares no processo de Captação de Recursos Federais: um estudo de caso da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) no período de 2010 a 2013.** Diagnóstico (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação (GESTEC), Salvador. 161, 2016.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas,** (2017). Revista de Administração Pública | Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. **Revisão integrativa: o que é e como fazer.** Einstein. 2010; 8(1 Pt 1):102-6. Disponível em: 1679-4508-eins-S1679-45082010000100102-pt.pdf (einstein.br). Acesso em 12 de out de 2021.

SQUIO, Clóvis Renato; HOFFMANN, Micheline Gaia. **Co-production and innovation in public services'assessment: the case of the citizen audit project.** Revista de Administração da UFSM, v. 14, p. 864-887, (2021).

SZTOMPKA, Piotr. **Trust and emerging democracy: Lessons from Poland.** International sociology, v. 11, n. 1, p. 37-62, 1996.

THOONEN, Theo. **Reforma administrativa analítica.** In: PETERS, Jon; PIERRE, Jon (Org.). Administração pública. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 473-490.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. **Managing Innovation - Integrating Technological, Market and Organizational Change (3rd ed.). Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change.** (2005) New York: John Wiley & Sons. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0166-4972\(98\)80033-3](https://doi.org/10.1016/S0166-4972(98)80033-3).

TODESCO, Carolina; SILVA, Rodrigo Cardoso da. **Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018).** Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 15, 2021.

TONELLI, Dany Flávio; SAN'TANNA, 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).

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

TURINO, Fabiana; SODRÉ, Francis. **Organizações Sociais de Saúde Financiadas por Emendas Parlamentares.** Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 16 n. 3, p. 1.201-1.219, set./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00144>.

UNZUÉ, Martín. **A universidade na trajetória dos parlamentares brasileiros.** Revista Brasileira de Ciência Política, p. 13-46, 2012.

VALPORTO, Oscar. **Universidades federais reagem à novo corte no orçamento.** Portal de notícias #Colabora. Rio de Janeiro: 18 de maio de 2021. Educação, p.1.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de; PINOCHET, Luis Hernan Contreras. **Poder, tecnologia e controle burocrático: Uma análise crozieriana em uma empresa de informática do governo do estado do Paraná**. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 3, p. 465 a 480-465 a 480, 2004.

VIGODA-GADOT, Eran; Shoham, Aviv; Ruvio, Aylla; Schwabsky, Nitza. **Report on the Publin surveys**. Publing WP 3. Summary and Results. (2005).

VOLPE, Ricardo Alberto e CAMBRAIA Túlio. **A experiência do orçamento impositivo a lei de diretrizes orçamentárias para 2014**. Revista brasileira de planejamento e orçamento n° 2, p. 102.

WANG, D. **Performance-based resource allocation for higher education institutions in China**. Socio-Economic Planning Sciences, Elsevier, v. 65, p. 66-75, 2019.

WANG, Huanming; RAN, Bing. **Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements**. Public Management Review, p. 1-25, 2022.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5.ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2004. 2 v

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

WILLIAMS, Neil. **Modernising Government: Policy Networks, Competition and the Quest for Efficiency**. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. 2000. Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.

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

WORLD BANK. **Governance: The Bank's Experience**. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em 18.fev. 2023.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n. 000043, 2013.