

ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PROVENIENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES:

O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ALLOCATION OF BUDGETARY RESOURCES FROM PARLIAMENTARY AMENDMENTS:

THE CASE OF THE FLUMINENSE FEDERAL UNIVERSITY

Gisele Souza da Silva Fernandes¹
Antonio José Barbosa de Oliveira²

RESUMO

Diante do cenário adverso de grave restrição orçamentária que resulta em limitações ao orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a Universidade Federal Fluminense (UFF) adotou medidas de fortalecimento para a captação de outras fontes orçamentárias de recursos. O presente artigo analisará, na vigência do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, a destinação de recursos de emendas parlamentares, nas ações orçamentárias da Educação Superior, indicadas pelos Deputados Federais e Senadores às IFES do estado do RJ. Na primeira parte, contextualiza-se o que são e as classificações das emendas parlamentares e de que forma àqueles que foram eleitos como representantes dos interesses do povo estão nos representando, por intermédio desses recursos. Na sequência, realiza-se uma análise das emendas destinadas às IFES/RJ e a identificação de seus impactos como dispositivo para refrear a restrição orçamentária nessas Instituições. Ao fim, destaca-se o comportamento da UFF para captar recursos provenientes de emendas e como esses compõem e fortalecem o orçamento da Universidade. Os resultados mostram a contribuição desses recursos ao orçamento da UFF, através da retomada de projetos e obras que foram interrompidos devido à redução da capacidade de investimento por parte do Governo Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense.

ABSTRACT

Faced with the adverse scenario of a serious budget constraint that results in limitations on the budget of the Federal Institutions of Higher Education (IFES), the Fluminense Federal University (UFF) adopted strengthening measures to capture other budgetary sources of funds. This article will analyze, under the Multiannual Plan (PPA) 2020-2023, the allocation of resources from parliamentary amendments, in the budget actions of Higher Education, indicated by Federal Deputies and Senators to IFES in the state of RJ. In the first part, we contextualize what they are and the classifications of parliamentary amendments and how those who were elected as representatives of the interests of the people are representing us, through these resources. Subsequently, an analysis of the amendments destined to IFES/RJ is carried out and the identification of their impacts as a device to curb the budget constraint in these Institutions. In the end, the UFF's behavior in raising funds from amendments and how these make up and strengthen the University's budget stands out. The results show the contribution of these resources to the UFF budget through the resumption of projects and works that were interrupted due to the reduction of investment capacity by the Federal Government.

¹ Pós graduanda em Gestão Universitária Federal – UFR - Servidora pública federal chefe na Divisão de Orçamento da UFF - Universidade Federal Fluminense - RJ

² Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFRJ. Diretor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC/UFRJ). Doutor em Memória Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO e Estágio Pós-doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (HCTE/UFRJ). Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Public Budget; Parliamentary Amendments; Federal Institutions of Higher Education of the State of Rio de Janeiro; Fluminense Federal University.

1. INTRODUÇÃO

No dia 05 de outubro de 1988, foi promulgada no Brasil a sua sétima Constituição – A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Antes deste marco histórico, verificam-se contextos relacionados à temática orçamentária que merecem destaques. A Constituição de 1824 distribuía sua matéria orçamentária ao Executivo a quem competia a elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), a aprovação da lei orçamentária. Em seu art. 172, assim estabelecia a Lei Magna:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Desde os primeiros entendimentos, o tema orçamento público tem destaque entre os Constituintes, por se tratar de um instrumento de gestão relevante para a Administração Pública, pelo qual os governantes têm a prerrogativa de organização dos recursos financeiros. A evolução conceitual do termo orçamento público transpassa diferentes naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. A questão acerca da natureza jurídica do orçamento, Giacomoni (2021) discorre que o orçamento poderia ser considerado tanto como uma lei em sentido material, fundamentando a obrigação jurídica de obtenção de receita, ou um mero ato administrativo como forma de lei, ou, ainda, apenas uma lei formal:

Ao ver o orçamento como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas, ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais – receitas, despesas, déficits e dívidas -, é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza teto de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como plano das realizações da Administração Pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão e administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento, o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão. As variadas naturezas encaminham diferentes finalidades para os orçamentos públicos, inclusive evoluções nas finalidades ao longo do tempo. (GIACOMONI, 2021, p. 49).

A partir da evolução conceitual e técnica, o orçamento público pode ser dividido em dois períodos. O primeiro, considerado como o orçamento tradicional, exerce a função de controle político, possibilitando aos órgãos de representação um controle político sobre o

Executivo. O segundo, denominado orçamento moderno, avança em novas concepções, no sentido em que o orçamento avança além da previsão de receitas e estimativa de despesas. Entende-se que o orçamento público é um instrumento de planejamento para que os gastos do governo sejam alocados de modo eficiente em benefício do interesse público (MTO, 2022).

A aproximação entre o orçamento e o planejamento é marcada pelo surgimento, na década de 1960, do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação – *Planning, Programming, Budgeting System – PPBS*. A adoção do PPBS, por meio do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, originalmente adotado nos Estados Unidos, constitui um processo integrado de planejamento e orçamento, “fundado no pressuposto de que a seleção de objetivos e projetos pode e deve ser baseada em elementos objetivos e quantificáveis” (Sanchez, 2004, p. 261). Nesse aspecto, segundo Smithies (1969, p. 24) “planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando a obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o Governo como um todo.”

Dessa forma, o orçamento público pode ser definido como um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, ou seja, instrumento de gestão administrativa. Com origem na iniciativa do Poder Executivo, o orçamento é aprovado e convertido em lei pelo Poder Legislativo. De forma geral, com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, pode-se afirmar que:

O orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. (GIACOMONI, 2021, p. 207).

É oportuno ressaltar que os instrumentos em prol da gestão do orçamento público foram instituídos pela Carta Magna de 1988, a qual estabeleceu diretrizes para a gestão pública por intermédio da criação de novos instrumentos como: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de estabelecer uma definição mais detalhada da composição da Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §1º, a lei que instituiu o PPA estabeleceu, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. Ademais, sua vigência consiste em quatro anos, com início no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano de mandato de seu sucessor.

A LDO é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA, que tem o papel de orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), através da inclusão de metas e prioridades para a Administração Pública e do estabelecimento de diretrizes e metas de políticas fiscais, pelo prazo de um ano.

No tocante, a LOA é a peça orçamentária que prevê as receitas e fixa as despesas do governo para o período de um ano. A LOA desempenha a materialização dos conjuntos de ações e objetivos que foram planejados no PPA visando ao melhor atendimento e bem-estar da sociedade. Conforme disposição constitucional, a LOA é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais. Por conseguinte, procede-se a uma análise mais detalhada do tema proposto, especialmente, sobre o orçamento fiscal, o principal dos três orçamentos, e que se refere aos poderes, aos seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O conteúdo dos orçamentos das entidades governamentais é:

Resultado de inúmeras decisões e escolhas feitas em vários momentos do processo de gestão. Os valores das receitas orçamentárias resultam da legislação tributária, de autorizações para tomar empréstimos e vender títulos e de variadas determinações sobre a cobrança pela prestação de serviços, concessões, comercialização de bens, retorno de empréstimos concedidos, dentre outras. Já a despesa orçamentária é produto de disposições na Constituição e nas leis ordinárias que criam despesa, da aprovação de planos de diversos tipos e de um plano especial, que é o próprio orçamento anual. (GIACOMONI, 2019, p. 125).

A associação de todos esses parâmetros estabelece o que se pode definir como sistema orçamentário, formado pelas leis, planos e políticas que estruturam a base legal para as receitas e as despesas públicas estimadas e fixadas nas leis orçamentárias. Na composição da LOA, figuram-se as emendas parlamentares, instrumento utilizado pelos parlamentares para a destinação de recursos aos Órgãos Públicos.

Em síntese, o objetivo deste trabalho será identificar o papel das emendas parlamentares, sua composição e seus impactos nas ações orçamentárias da Educação Superior. Assim, os objetivos específicos se relacionam a: (i) compreender a instituição do Novo Regime Fiscal chamado “teto de gastos”; (ii) definir emendas parlamentares e suas características; (iii) identificar de que forma os recursos de emendas são priorizados nas ações de fortalecimento da Educação Superior; e (iv) analisar a atuação da UFF para a captação desses recursos e como esses compõem o orçamento da Instituição. Dessa forma, o presente trabalho visa responder à pergunta central: Como as IFES podem desenvolver mecanismos para a captação de recursos externos ao seu orçamento e reduzir os impactos provocados pela restrição orçamentária?

Neste artigo, que aborda as emendas parlamentares como possibilidade de captação de recurso por uma IFES, apresenta-se uma explanação sobre as categorias de emendas e a forma que aqueles que foram eleitos como interlocutores do povo estão representando-os, através destes recursos e, na sequência, realiza-se uma análise das emendas e a sua composição no orçamento da UFF.

O trabalho está organizado em quatro seções, incluindo a introdução que aborda o referencial teórico sobre o orçamento público. A segunda seção abordará a metodologia aplicada ao desenvolvimento do artigo. A terceira seção apresentará o estudo de caso da UFF e os resultados encontrados. Por último, serão discutidas as conclusões obtidas. Dessa maneira, pretende-se contribuir para o debate sobre o enfrentamento da restrição orçamentária que atinge a Educação Superior, promover ações de fortalecimento à manutenção das atividades das IFES e garantir a oferta do ensino público e de qualidade à sociedade.

Por fim, espera-se que o artigo tenha aplicabilidade interna, de curto prazo, para técnicos, docentes e discentes das IFES, mostrando que as ações de enfrentamento à crise advêm de engajamento entre as partes, através do estabelecimento de ações estratégicas para o alcance de metas referentes à qualidade do ensino e de sua gestão. E, a longo prazo, um alcance externo que desperte um maior comprometimento entre os agentes políticos com as ações voltadas à Educação Pública.

2. ARCABOUÇO LEGAL

2.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 95/2016 E O NOVO REGIME FISCAL

Observa-se no histórico econômico do país, mais especificamente a partir do ano de 2016, um Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 (EC n.º 95/2016), em seu art. 1º, que estabeleceu novos parâmetros a diversos órgãos do governo, inclusive à Educação:

Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (EC n.º 95, 2016).

A EC n.º 95/2016 não considera o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) nem o aumento demográfico, conforme alertam Rossi e Dweck (2016):

Em síntese, o Novo Regime Fiscal implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (p. 1).

O novo regime leva em consideração o orçamento do ano anterior, acrescido da inflação daquele ano. No caso da educação, o ano-base para instauração do teto foi o de 2017, com aplicabilidade no ano seguinte, 2018. Esta política vai de encontro às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para os anos de 2014-2024, com destaque à meta de n.º 12 (Educação Superior) - Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Para a expansão da taxa de matrícula e manutenção do ensino público, gratuito e de qualidade são necessários investimentos que assegurem esse crescimento.

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo III, seção I (Da Educação), art. 212, determina que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Contudo, os limites orçamentários atuais, reajustados pela métrica da EC n.º 95/2016, para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Superior não são suficientes para o custeio das Instituições de Ensino Superior - IES, tendo em vista que as despesas essenciais ao seu funcionamento, como energia elétrica, água e esgoto, manutenção predial sofrem reajustes além do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Nesse contexto, há um detrimento das atividades, desenvolvidas no âmbito dessas Instituições, incluindo obras e reformas, aquisição de equipamentos e de materiais de consumo, pagamento de contratos de mão-de-obra terceirizada, dentre outras despesas. Essas atividades, consideradas como despesas discricionárias, possuem possibilidade de decisão alocativa conforme políticas setoriais e obediência aos princípios legais da conveniência, da oportunidade, da disponibilidade orçamentária e financeira e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para sua efetivação no decorrer do exercício financeiro. É sobre essas despesas que, diretamente, recaem os cortes realizados no orçamento.

2.2 AS EMENDAS PARLAMENTARES

De forma colaborativa, o presente artigo buscará demonstrar que mesmo diante de um cenário adverso ao crescimento institucional, ainda assim, é possível captar, através de outras

fontes, recursos para amenizar os impactos gerados pelas limitações orçamentárias. Um dos dispositivos empenhados para tal é a captação de recursos orçamentários através de emendas parlamentares individuais ou de bancada estadual.

Destaca-se que a UFF tem avançado na reestruturação e expansão de suas unidades. Assim, há o interesse em demonstrar a importância das emendas, seus impactos no orçamento e de que forma os parlamentares se comportam frente à destinação de recursos para as IFES.

De acordo com a CF/88, a emenda parlamentar é um instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio desse recurso, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, visando a melhor alocação dos recursos públicos.

Configura-se que emendas são mecanismos substanciais para que Deputados e Senadores possam influenciar diretamente o orçamento destinados aos Entes Federativos. As indicações na LOA são oportunidades dos Congressistas em acrescentar programações orçamentárias que atendam às demandas por políticas públicas assumidas com a comunidade. Assim, os parlamentares ligados à Educação podem destinar recursos para custear atividades, projetos ou obras de interesse de suas bases eleitorais. Quanto às emendas parlamentares destinadas à Educação Superior, constitui-se como órgão financiador desses recursos, o Ministério da Educação – MEC.

Essas emendas podem ser apresentadas individualmente pelos parlamentares ou em conjunto, configurando as emendas parlamentares individuais – EIND e as emendas parlamentares de bancada – EBAN, respectivamente. As disposições gerais sobre esses dispositivos estão contidas na Resolução n.º 1, de 2006-CN.

As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária federal são propostas realizadas individualmente por um Deputado Federal ou Senador. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas ao PLOA. De acordo com a CF/88, em seu art. 166, as EIND ao PLOA serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

As emendas com autoria nas bancadas estaduais ou regionais poderão ser apresentadas, no mínimo, 15 e, no máximo, 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento. As emendas de bancada estadual e de comissão são subdivididas como apropriação ou remanejamento. A de apropriação propõe como fonte de recursos a anulação de dotações da Reserva de Recursos e/ou de outras definidas no Parecer Preliminar e a de

remanejamento, como fonte exclusiva de recursos a anulação de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência.

Os projetos constantes da LOA, provenientes de EBAN, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de outras emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se: (i) constem do projeto de lei orçamentária; ou (ii) a execução física não tiver alcançado 20% do total da obra; ou (iii) houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou (iv) houver decisão sem contrário da unanimidade da bancada, § 20 do art. 166 da CF/88.

2.3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

A Emenda Constitucional n.º 86/2015 alterou e inseriu alguns parágrafos e incisos nos artigos 165 e 166 da CF/88, referentes à vinculação de recursos para a execução de emendas individuais. Com o novo ordenamento jurídico, as EIND apresentadas passam a ter a característica da execução obrigatória por parte do Poder Executivo, ou seja, o Governo Federal que antes não tinha obrigatoriedade na execução, passa a ter essa imposição. O orçamento de 2016 foi o primeiro formulado sob esta nova regra. No contexto das EBAN, essa normatização se deu no ano de 2019, através da Emenda Constitucional n.º 100/2019.

O advento da impositividade é preservado caso não haja hipóteses de impedimentos de ordem técnica, previstos no art. 6º da Portaria Interministerial ME. SEGOV n.º 1.965/2022, para a execução da emenda, conforme disciplina, também, a própria Constituição Federal em seu inciso II, § 11 do art. 165, ao mencionar que as programações orçamentárias das emendas impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Esses óbices são situações ou eventos de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, que possam ser superados com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias, na forma do disposto no inciso III do art. 73 da LDO 2022.

3. METODOLOGIA

A classificação quanto ao tipo de pesquisa foi feita baseada na Taxonomia de Vergara (2005). Considerando a pesquisa quanto aos procedimentos adotados, tem-se uma referência documental.

Uma investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais,

filmes, microfilmes, fotografias, videoteipe, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros. (VERGARA, 2005, p.48).

No que se refere a abordagem utilizada, emprega-se a pesquisa quantitativa, através da coleta de dados que permitirá identificar a composição, no orçamento das IFES, dos recursos provenientes de emendas parlamentares e a pesquisa qualitativa, mediante a análise do estudo de caso da UFF. Em linhas gerais, os dados coletados serão detalhados em uma amostragem menor que permitirá a compreensão da importância para o incentivo de políticas que promovam a captação de fontes de recursos externas ao orçamento anual destinado pelo Governo.

É válido ressaltar que o objetivo deste artigo é apresentar como as emendas parlamentares estão alocadas nas IFES/RJ e de que forma esses recursos podem amenizar a situação de restrição orçamentária dessas Instituições. Desta forma, o artigo caracteriza-se como uma pesquisa quantitativa e qualitativa, valendo-se da coleta documental para o desenvolvimento e aplicabilidade do objetivo pretendido.

4. RESULTADOS

4.1 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

As IES que exercem um papel de grande importância na sociedade, são responsáveis por produzir, multiplicar e evoluir o conhecimento. O ensino, pesquisa e extensão formam um tripé obrigatório nas Universidades e são indissociáveis através do artigo 207 da CF/88. A tríade, segundo Moita e Andrade (2005) além de contribuir para a produção universitária, contempla o papel solidário, social e cultural para com a sociedade. Afinal, quando se faz referência às instituições públicas de ensino superior é necessário associar a sua missão à formação de uma sociedade mais democrática e justa.

Um dos maiores teóricos e articuladores da educação brasileira no século XX, Anísio Teixeira, emvidou esforços para a construção de uma educação pública, democrática, gratuita e acessível para todos os cidadãos. Através de sua obra Educação para a Democracia (1936), afirmava que: “Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública”. Assim, afirma-se o importante papel social de formação e transformação da mente humana, através das Instituições Públicas, pelo acesso ao conhecimento. Desse modo, observam-se medidas de exclusão que limitam o direito ao ensino superior público de qualidade, um exemplo de restrição adotado pelo Governo caracteriza-se pela destinação insuficiente de limites orçamentários, no caso em particular, às 08 Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro.

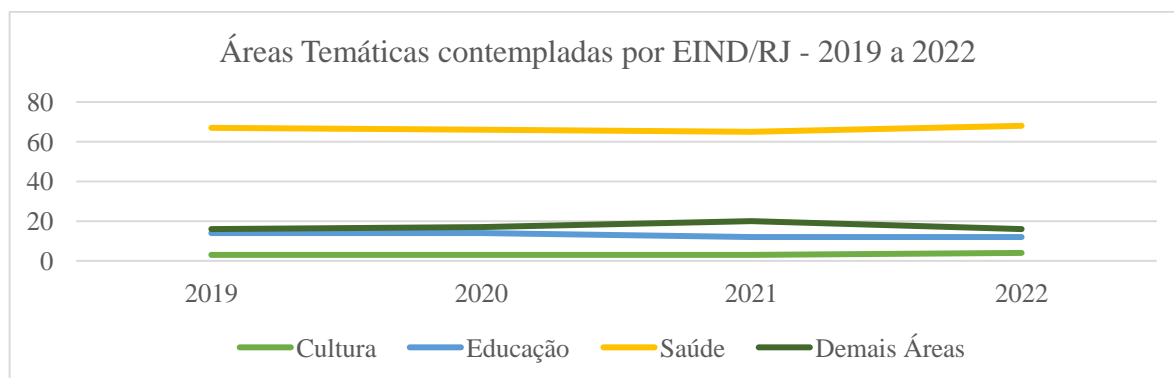
4.2 A IDENTIFICAÇÃO DOS PARLAMENTARES DO ESTADO DO RJ: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE EMENDAS

O Congresso Nacional é o órgão constitucional que exerce, no âmbito federal, as funções típicas e atípicas do Poder Legislativo. “A sua composição é bicameral, logo composto por duas casas: o Senado Federal, integrado por 81 Senadores e a Câmara dos Deputados, integrada por 513 Deputados Federais com representatividade da população de cada estado brasileiro.” (Congresso Nacional, 2022)

Considerando o último pleito eleitoral para a escolha dos representantes do Poder Legislativo de seus estados na Câmara dos Deputados Federal, mandato de 2019 a 2022, simultaneamente, à vigência do principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal, o Plano Plurianual – PPA 2020 a 2023, serão apresentadas, para ambos os períodos, informações quantitativas sobre os representantes federais do Estado do Rio de Janeiro e, qualitativas sobre as áreas temáticas contempladas pelas emendas parlamentares individuais.

O Estado do Rio de Janeiro é representado por 46 Deputados Federais e 3 Senadores. Este dado é importante para a avaliação da atuação dos parlamentares e as respectivas áreas temáticas que estes representam. Cabe destacar que serão considerados os dados de valores agregados que foram destinados às três principais áreas temáticas do governo: cultura, educação e saúde.

Gráfico 1 – Áreas temáticas contempladas pelas emendas parlamentares individuais, indicadas pelos Deputados Federais e Senadores que representam o Estado do Rio de Janeiro, destinadas à Lei Orçamentária Anual, no período de 2019 a 2022, em porcentagem



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 08/06/22.

Verifica-se que foi observada a exigência mínima de destinação de 50% para a área da saúde, conforme disciplina o art. 166 da CF/88 e que, a parcela destinada à Educação, nos anos

iniciais da análise representou 14% e nos 2 últimos anos, 12% do total indicado por emendas parlamentares individuais.

Estritamente, ao analisar o orçamento da área da Educação, verifica-se que os parlamentares que representam as duas casas do Congresso Nacional, destinam em média R\$ 1,8 milhão para este tema.

Tabela 1 – Média aritmética da destinação de recursos de EIND, nos anos de 2019 a 2022, na área temática da Educação no Estado do RJ, em milhões de reais

Ano	Dotação inicial apresentada à Lei Orçamentária Anual - LOA (R\$)	Média (R\$) / Senadores e Deputados Federais
2019	94.239.131	1.923.247
2020	96.961.212	1.978.800
2021	76.855.833	1.568.486
2022	86.498.916	1.765.284

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 08/06/22.

Considerando que para cada exercício financeiro o parlamentar poderá apresentar um valor máximo de emendas, é possível identificar os percentuais deste montante que são priorizados para atender as necessidades da Educação no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 2 – Teto individual, em milhões de reais, destinado aos parlamentares para a propositura de EIND e o percentual correspondente ao que foi apresentado à Educação do Estado RJ, nos anos de 2019 a 2022

Ano	Teto individual por parlamentar EIND (R\$)	Média (R\$) / Senadores e Deputados Federais	Percentual aplicado à Educação RJ (%)
2019	15.400.000	1.923.247	12
2020	15.900.000	1.978.800	12
2021	16.279.986	1.568.486	10
2022	17.639.365	1.765.284	10

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do site câmara.leg.br em 08/06/22.

Caracteriza-se como teto individual, o valor máximo que cada parlamentar poderá apresentar em emendas parlamentares ao orçamento. Essa definição é realizada pelas

consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (Câmara dos Deputados, 2022). A área abordada pela tabela apresenta, no último quadriênio, uma baixa tendência de variação percentual. Nesse sentido, prossegue-se com uma abordagem da análise dos recursos destinados ao Ensino Superior, em particular, às IFES/RJ.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu art. 2º, as Instituições de Ensino Superior (IES) podem ser públicas (federais, estaduais e municipais) ou privadas (comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares). Essas definições estão relacionadas com as formas de financiamento que cada um dos modelos sobrevive no cenário da Educação Superior. No que diz respeito à classificação acadêmico-administrativa, as IES podem receber diferentes denominações: Universidade, Centro Universitário, Faculdade, Instituto Federal.

Basicamente o Ensino Superior Público é mantido, integralmente, pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal. As IFES utilizam recursos públicos para a manutenção de suas atividades, ou seja, o Governo Federal é o seu principal mantenedor (fonte tesouro) e uma outra parcela mínima dos recursos provém de sua arrecadação própria (receitas próprias), composta, predominantemente, por receitas educacionais, administrativas, aluguéis, contratos e outros instrumentos de prestação de serviços.

No Estado do Rio de Janeiro, as Instituições mantidas pela União que constituem o Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior e a Rede Pública de Ensino, desempenham função central no desenvolvimento e fortalecimento político, científico e tecnológico do País. Entre as IFES/RJ estão os Centros de ensino tecnológico, os Institutos, e as Universidades - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), Colégio Pedro II (CP II), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IF Fluminense), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), esta última escolhida para o estudo de caso no presente artigo.

Em atendimento às diferentes áreas temáticas da sociedade, a Gestão Federal organiza, de forma mais detalhada, as suas descentralizações orçamentárias a fim de delimitar melhor a sua atuação. Nesse sentido, o Governo não se limita a atender, apenas, as áreas finalísticas de sua atividade, mas também contempla em seu atendimento um alcance mais pormenorizado, através de programas, ações e planos orçamentários, ou seja, peças orçamentárias mais específicas que são utilizadas para identificar e classificar as necessidades da sociedade ou até de outros entes da federação (MTO, 2022).

O Ministério da Educação (MEC) é um órgão da Administração Federal Direta (órgãos que estão diretamente ligados ao chefe do Poder Executivo) que atua como Órgão Superior responsável pela distribuição e acompanhamento da execução orçamentária das IFES. Exposto que o orçamento tem um melhor detalhamento através de seus programas e ações orçamentárias, serão apresentados os programas que atendem ao Ensino Superior e o valor das EIND destinadas a cada um destes.

A Educação Superior se constitui na qualidade de nível mais elevado da Educação Brasileira. De acordo com a LDB em seu art. 43º, uma das finalidades desse grau de ensino é formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua.

Para tanto, o MEC conta com os programas e as ações que apoiam as iniciativas destinadas à ampliação e à democratização do acesso à Educação Superior. Os programas possuem suas definições e vinculações orçamentárias de acordo com a publicação da Lei Orçamentária Anual, podendo ser alterados de um ano para outro.

Tabela 3 - Identificação dos programas da função Educação que compõem o orçamento das IES e a destinação dos recursos provenientes de EIND às IFES do Estado do Rio de Janeiro, com valores, em milhões de reais, acumulados (R\$) entre os anos de 2019 e 2022

Programas	2080 Educação de Qualidade para todos	5011 Educação Básica de Qualidade	5012 Educação Profissional e Tecnológica	5013 Educação Superior
CEFET-RJ	2.000.000	-	3.391.000	-
CP II	3.734.282	4.167.453	-	-
IFRJ	1.317.290	-	9.454.586	-
IF Fluminense	3.700.000	-	8.902.017	-
UNIRIO	14.608.000	-	-	68.881.663
UFRJ	10.405.387	-	-	42.703.244
UFRRJ	2.150.000	-	-	8.180.000
UFF	10.075.000	-	-	29.377.738
TOTAL	47.989.959	4.167.453	21.747.603	149.142.645

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 09/06/22.

Destarte, há uma indicação majoritária de recursos de EIND destinados ao programa 5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Esse montante se comparado ao volume inicial dos recursos destinados à função Educação (somatório da dotação inicial da tabela 1) representa 42% do total destinado às IFES, provenientes de emendas parlamentares individuais.

Nota-se que, diante do cenário adverso de grave restrição orçamentária com abrangência federal que resulta em limitações ao orçamento das IFES, especialmente, em suas atividades-fim: pesquisa, ensino e extensão, uma cultura de captação de recursos externos tem sido fortalecida como mecanismos para tornar menos intenso os impactos dessa limitação. Apesar de tais observações, será abordado, especificamente, o comportamento da Universidade Federal Fluminense – UFF, suas articulações e respectivos resultados quanto à captação de recursos provenientes de emendas, entre os anos de 2019 e 2022.

4.3 BREVE HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF

A Universidade Federal Fluminense é uma entidade federal autárquica, de regime especial, com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar, econômica e financeira. Com sede na cidade de Niterói e âmbito em todo o estado do Rio de Janeiro, a UFF foi criada pela Lei nº 3.848, de 18 de dezembro de 1960, instituída conforme a Lei nº 3.958, de 13 de setembro de 1961 e reestruturada nos termos do Decreto nº 62.414, de 15 de março de 1968 (RGI 2021, p. 10).

Com seus mais de 60 anos, a UFF é referência nacional em diversas áreas do conhecimento e possui uma trajetória de crescimento, realizações e reconhecimento público. Nessas mais de 6 décadas, a Universidade contou com 19 reitores à sua frente, os quais buscaram instrumentos favoráveis ao crescimento e desenvolvimento dessa Instituição que, segundo a Secretaria de Educação Superior, é a maior Universidade Pública Federal em número de alunos matriculados, o que remete a grandes desafios e responsabilidades (UFF, 2021).

Em sua representatividade legal perante a comunidade acadêmica, ao Ministério da Educação e aos demais órgãos governamentais, figura-se o cargo do Reitor que é o dirigente máximo da Instituição. Dentre suas atribuições, destaca-se como a primeira do rol, a administração da Universidade representando-a em juízo ou fora dele, conforme Seção IV, art. nº 32 - Estatuto da Universidade Federal Fluminense.

Destaca-se na UFF a sua missão em promover, de forma integrada, a produção e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural, e a formação de um cidadão imbuído de valores éticos que, com competência técnica, contribua para o desenvolvimento autossustentado do Brasil, com responsabilidade social (RGI 2021, p. 12).

Portanto, assegurar o cumprimento da missão institucional, promover o alcance de sua visão - reconhecimento nacional e internacional, pela excelência dos seus cursos e de sua produção científica e pelo impacto social das suas atividades - e manter com dedicação o respeito aos seus valores, são tarefas que exigem esforços que ultrapassam o ambiente interno de atuação e exigem articulações e um bom relacionamento com as áreas externas à Universidade. Nesse sentido, certifica-se que um gestor proficiente, além de ter uma boa aceitação pela comunidade acadêmica que o representa, precisa reunir características essenciais de um bom administrador, como a articulação política, o poder de negociação, conhecimento de gestão, boa fluência e comunicação, contorno às adversidades, administração de recursos, entre outras similares.

Para Mintzberg (2006), dentre essas funções gerenciais, a administração de recursos é o coração do sistema de formulação de estratégias de uma organização. O papel de gerir recursos, inerente à autoridade formal, está presente em praticamente qualquer decisão que o gestor exerça. Tal função, compreende três elementos essenciais – administrar o próprio tempo, programar o trabalho alheio e autorizar decisões tomadas por terceiros.

De tal modo, o papel do administrador e sua atuação para a tomada de decisões exigem habilidades que o assegure para um bom desenvolvimento de seu trabalho. Essas atitudes necessárias ao desempenho de suas atividades são conhecidas como competências gerenciais, a saber: competências intelectuais, interpessoais, técnicas e intrapessoal.

4.4 AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO ENSINO SUPERIOR

As Universidades Públicas Brasileiras têm sua autonomia formalmente garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207. No entanto, há uma série de atos que podem reduzir sua autonomia e direcionar suas ações. Segundo Renáta Uitz, professora de direito constitucional da *Central European University* – CEU:

“universidades podem ser disciplinadas por meio de cortes orçamentários, da nomeação de administradores financeiros e reitores, a fim de controlar os seus gastos, e por meio de bolsas de estudo e alocação de fundos para os alunos estudarem em determinados lugares e, por último, mas não menos importante, por meio do financiamento do salário dos professores”.

No aspecto das adversidades, a realidade atual das IFES no Brasil é o resultado de diversos desdobramentos ao longo dos anos antes mesmo do período pandêmico da Covid-19. A redução de investimentos em educação, conforme tabela 4 do próximo tópico, passou a dar espaço a obras inacabadas, falta de equipamentos em salas de aulas e laboratórios, bem como projetos que não tinham mais a perspectiva de acontecer.

4.5 O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto Presidencial 6.096/2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais, respeitadas as características particulares de cada Instituição e estimulada a diversidade do sistema de Ensino Superior. Conforme disciplinado pela legislação que instituiu o programa de reestruturação, o incentivo que as Universidades Federais receberam pela adesão foi o repasse de recursos financeiros de 20% das despesas de custeio e pessoal (artigo 3º, parágrafo 1º); porém esses recursos estariam condicionados às dotações orçamentárias do MEC (artigo 3º, parágrafo 3º). No final do ano de 2007, das 54 Universidades Federais existentes no país, 53 assinaram o contrato de gestão aderindo ao REUNI.

Nesse sentido, o seu surgimento foi uma destemida promessa de expansão da Educação Pública de nível superior. Foram construídos diversos prédios, o número de matrículas aumentou significante e a oferta de cursos acompanhou o ritmo de crescimento. No entanto, conforme disciplinado pelo próprio Decreto, diante de um cenário econômico recessivo, o Ministério da Educação e, conseqüentemente, o REUNI, receberiam menos recursos.

O primeiro ano após adesão ao REUNI, com as tramitações completas da LDO e da LOA, foi o ano de 2009. No referido ano, a Unidade Orçamentária da UFF, recebeu, aproximadamente, um orçamento três vezes maior em comparação ao ano anterior, naquilo que se refere à dotação para reestruturação e modernização da Instituição. Contudo, pode-se observar uma tendência de queda a partir do ano de 2016. Por trás dos números, observa-se que existem obras em andamentos e laboratórios que necessitam de equipamentos para a sua utilização, sem falar do custeio de funcionamento que incidirá sobre cada projeto que foi viabilizado pela reestruturação e modernização e que ainda não foram concluídos.

Tabela 4 – Dotação inicial, em milhões de reais, (não considerando as emendas parlamentares e a fonte própria de recurso) destinada às ações de expansão, reforma, modernização e ampliação, entre os anos de 2007 e 2022, da Universidade Federal Fluminense

Ano	Dotação Inicial (R\$)
2007	17.593.504
2008	14.831.096
2009	46.974.025
2010	53.772.820
2011	77.158.873
2012	73.700.704
2013	72.982.579
2014	66.093.090
2015	76.750.569
2016	37.501.436
2017	27.022.878
2018	7.819.366
2019	34.984.844
2020	20.029.774
2021	10.801.806
2022	29.322.152

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 28/06/22 e do site câmara.leg.br

Contudo, o presente artigo não tem a pretensão de analisar as características singulares de implantação e continuidade do Programa REUNI, nem, tampouco, as questões políticas intrínsecas a este plano. O objetivo é destacar mecanismos utilizados pelos gestores universitários para minimizar os impactos provocados pela escassez orçamentária.

4.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DA UFF

As IFES, diante do baixo nível de recursos, que vem sendo destinado pelo Governo Federal, para o seu investimento e custeio, buscam alternativas para a manutenção de suas

atividades, uma delas é a captação externa de recursos voltada a projetos específicos que permitam a continuidade e construção de ações necessárias ao desenvolvimento institucional.

De modo mais abrangente, apresenta-se um dos mecanismos adotados pela atual gestão da UFF e que vem fortalecendo a resistência da Instituição frente a um período tão adverso ao crescimento e à garantia da qualidade no cumprimento de sua missão institucional. O atual Reitor da UFF (2018-2022), Professor Antonio Claudio Lucas da Nóbrega, assumiu o seu mandato com grandes desafios internos que demandariam habilidades primordiais em sua gestão para a garantia do pleno funcionamento da Universidade. Mesmo diante deste notório desafio, progressivamente em seus discursos o Reitor assumia algumas ações para a obtenção de recursos de investimentos que contribuíssem à conclusão de obras iniciadas no REUNI e consolidação da expansão universitária.

Mediante a baixa expectativa de realinhamento do orçamento destinado às IFES, faz-se necessário desenvolver uma cultura de captação de recursos externos ao orçamento da Unidade. Neste sentido, serão demonstrados os recursos provenientes de emendas parlamentares e as respectivas ações orçamentárias priorizadas por esta categoria. Além de detalhar a destinação dos recursos das emendas de bancada (EBAN) e o seu impacto frente ao orçamento de investimento destinado à UFF.

Na Tabela 5, observa-se que os recursos com destinação da bancada representam mais que o dobro do valor destinado, individualmente, pelos 46 deputados federais do Estado do Rio de Janeiro, através das EIND.

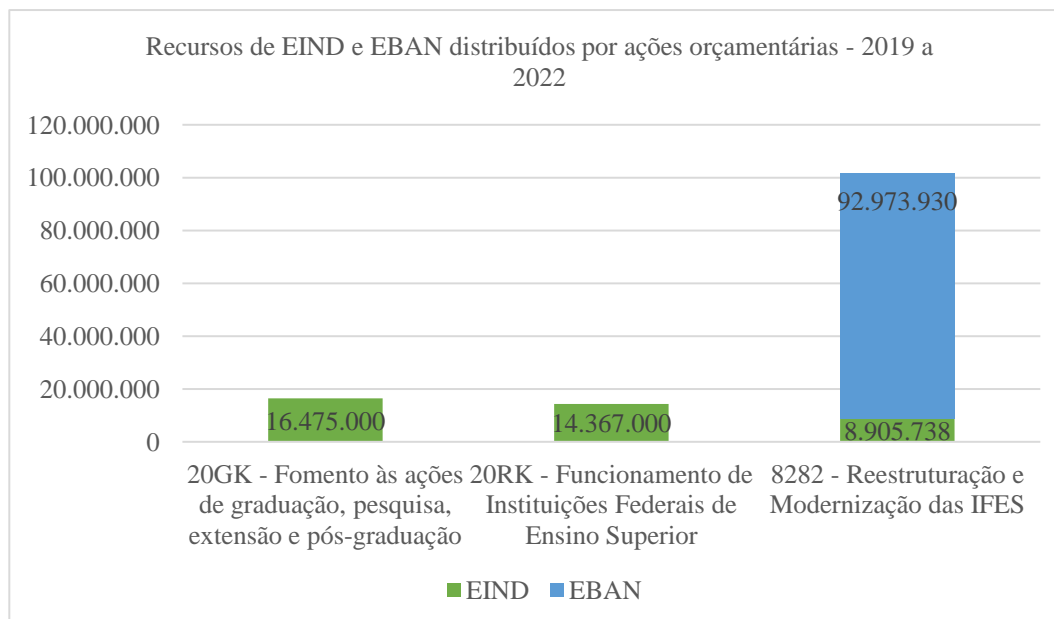
Tabela 5 – Dotação inicial, em milhões de reais, com origem de emendas parlamentares individuais e de bancada destinadas à UFF, em suas diversas ações orçamentárias, entre os anos de 2019 e 2022

Ano	2019	2020	2021	2022	TOTAL por categoria (R\$)
EBAN	25.628.521	28.953.099	16.352.310	22.040.000	92.973.930
EIND	10.075.000	13.472.000	8.550.738	7.650.000	39.747.738
TOTAL	35.703.521	42.425.099	24.903.048	29.690.000	132.721.668

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 28/06/22.

Dentre as ações orçamentárias (Gráfico 2) contempladas por emendas parlamentares, de modo mais expressivo, destaca-se a ação 8282 – Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior. Tal fato, remete à priorização da Gestão em dar continuidade aos projetos iniciados à época do programa REUNI (UFF, 2019).

Gráfico 2 – Distribuição dos recursos provenientes de emendas parlamentares por ações orçamentárias, destinados à UFF, em milhões de reais, entre os anos de 2019 e 2022



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 28/06/22.

É oportuno ressaltar que a ação orçamentária 8282 é descrita por características que se aproximam da base de identificação do plano de Reestruturação e de Modernização das Universidades Federais (REUNI). Em outras palavras, seu objetivo consiste na ampliação e melhoria da oferta de cursos e na redução da evasão por meio da adequação e da modernização da estrutura física das instituições, como por exemplo: aquisição de imóveis, veículos, equipamentos mobiliários e laboratórios; locação de imóveis e veículos; execução de pequenas obras, incluindo reforma e construção; atendimento das necessidades de custeio, considerando a otimização das estruturas existentes e o equilíbrio da relação aluno/professor; e a modernização tecnológica de laboratórios visando à implementação da pesquisa aplicada, desenvolvimento tecnológico e inovação (MEC, 2022). Ademais, o montante dessas ações evidencia o esforço da Gestão, especialmente, através da captação de fonte de recursos com origem em Emenda Parlamentar de Bancada, em minimizar impactos restritivos ao orçamento decorrentes do atual contexto orçamentário que as IFES enfrentam.

A partir da análise da Tabela 6, observa-se as obras continuadas e/ou finalizadas e, como a UFF tem conseguido manter a continuidade no recebimento dos recursos através dos representantes da Bancada. Vale ressaltar que a captação de recursos através de EBAN, nos três últimos anos (2020, 2021 e 2022) equivale a uma dotação maior que aquela, inicialmente, destinada pelo Governo às atividades que compõem o escopo da ação 8282.

Tabela 6 – Dotações, em milhões de reais, distribuídas na ação orçamentária 8282, com origem das fontes do Tesouro e da Bancada do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2019 e 2022

Ano de distribuição	2019	2020	2021	2022
Fontes do Tesouro	34.984.844	20.029.774	10.801.806	29.322.152
EBAN	25.628.521	28.953.099	16.352.310	22.040.000

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Tesouro Gerencial em 28/06/22.

Em 2019, através da EBAN, foi possível retomar a obra da Faculdade de Medicina. Essa construção estava paralisada há anos devido à escassez na destinação de recursos orçamentários para tal finalidade. Contudo, a UFF conseguiu, por meio de articulação política, uma emenda no valor de, aproximadamente, 25 milhões de reais para o término da construção do novo prédio da Faculdade de Medicina (UFF, 2019). No ano seguinte, foi possível dar continuidade a este grande empreendimento, através de uma nova destinação desta Bancada para a conclusão da obra iniciada (UFF, 2020).

Os benefícios junto à Bancada do RJ, não foram limitados, apenas, ao Município de Niterói, sede da UFF, pode-se verificar o seu alcance aos *Campi* fora de sede. Como foi o caso de Campos dos Goytacazes, com início de obras em 2020 e continuidade até 2021. A aprovação desse recurso foi resultado de intensa negociação que envolveu os órgãos técnicos da Instituição e os parlamentares do Rio de Janeiro. As obras do prédio do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, em Campos dos Goytacazes, estavam paralisadas desde 2012 por falta de investimento (UFF, 2019). Dentre as obras, destaca-se em 2022 o início de um grande investimento que atenderá a comunidade acadêmica de Volta Redonda, no Sul Fluminense, tal movimentação, também, é fruto de destinação de EBAN. No presente ano, a UFF recebeu recursos para a construção do Restaurante Universitário, uma demanda essencial à permanência de muitos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica na Universidade (UFF, 2022).

Em síntese, a análise de resultados exposta, até aqui, teve por objetivo apresentar o alcance de um dos mecanismos de amenização à presente condição orçamentária das IFES. A restrição orçamentária é real e as dificuldades em manter a qualidade do funcionamento da UFF é sensível à toda comunidade acadêmica. Contudo, através de esforços e gerenciamento de ações planejadas, torna-se possível caminhar mesmo diante dos cenários tão diversos, identificados nas seções anteriores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem das emendas parlamentares como possibilidade de captação de recursos por uma IFES, constitui o tema deste estudo. Apresentou-se um breve relato sobre orçamento público e seus conceitos a fim de promover o entendimento da captação de recursos por meio das emendas. A proposta foi conhecer como esses recursos foram alocados na UFF e de que forma contribuíram para a manutenção de projetos viabilizados pela Instituição.

Considerando a problemática da pesquisa, a sua abordagem teórica e os dados apresentados para o seu diagnóstico, chega-se ao marco das considerações finais, no qual é possível compreender um dos dispositivos empenhados para amenizar o presente cenário restritivo. No desenvolvimento do artigo, enfatizou-se os dados da Universidade Federal Fluminense e o seu comportamento na captação de recursos via emendas parlamentares.

As emendas parlamentares individuais – EIND, têm a sua articulação entre um representante da Universidade e a base política que o representa. Tal ação, como o próprio nome refere, se dá de modo individual. Um colaborador da Instituição apresenta proposta de desenvolvimento e melhoria a ser submetida à avaliação de parlamentares e, condicionada às prioridades políticas, para a aprovação de projetos. No entanto, ainda é necessário ampliar, internamente, esta categoria de captação, no intuito de disseminar a todos os inseridos no contexto acadêmico as condições e movimentações das etapas de captação, planejamento e execução que viabilizem o recebimento desses recursos. Tal proposta poderá ensejar em novas pesquisas que se relacionam a esta abordagem temática.

Compreende-se que se trata de uma Instituição de grande alcance e que uma alternativa para a expansão das emendas individuais seria a pesquisa do perfil de cada parlamentar que representa as Regiões e o reconhecimento daqueles que possuem maior probabilidade de estar sensíveis às necessidades da Instituição; paralelamente, promover ações internas de incentivo e capacitação voltadas à importância das EIND. Com isso, percebe-se que ainda há medidas a serem adotadas para aumentar, individualmente, a base de captação desses recursos. De tal modo, foram apresentados os dados das emendas de bancada que mereceram destaque, considerando que nos últimos 4 anos, a UFF recebeu recursos que somaram mais de R\$ 92 milhões de reais em seu orçamento e deu continuidade a suas obras e projetos que não poderiam acontecer através de recursos destinados da Fonte do Governo.

Adendo às limitações encontradas ao longo da presente pesquisa, destaca-se o olhar que fora privilegiado para a coleta de dados. Os dados coletados através do Tesouro Gerencial (TG), sistema de consulta à execução orçamentária, financeira, patrimonial do Governo Federal no

âmbito do Orçamento Fiscal e Seguridade Social, são obtidos por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Contudo, mesmo sendo o instrumento para a melhor construção das informações, o TG não é uma fonte de dados abertos utilizada para consulta pelo público em geral.

Outro ponto de limitação foi a ausência de bibliografias específicas que pudessem nortear o tema apresentado. Utilizou-se manuais orçamentários e cartilhas que são atualizados, anualmente, além do tema possuir diretrizes baseadas em legislações periódicas que instruem o ciclo orçamentário para exercício financeiro vigente.

Nessas perspectivas, um complemento ao artigo seria realizar uma abordagem dos dados de outras Universidades, traçar um perfil de captação de recursos através de outras fontes orçamentárias e a partir desses resultados, identificar outros mecanismos que permitam majorar o orçamento das Instituições e avançar no estudo sobre os dispositivos que atenuem os impactos provocados pelas restrições orçamentárias no âmbito das IFES. Do mesmo modo, outra possibilidade a partir do presente trabalho, seria uma análise mais detalhada sobre a distribuição dos recursos entre os parlamentares e entender o que cada um representa para o segmento que os elegeram. Além de que, no caso específico da UFF, destacar os parlamentares que destinaram recursos à UFF, suas justificativas e atuações dentro da Universidade.

Por conseguinte, a partir da pergunta primária contida na pesquisa, conclui-se o presente trabalho destacando o comportamento da UFF em identificar, através da captação de emendas parlamentares, oportunidades que amenizem os impactos provocados pela escassez do orçamento. Nesse sentido, a sua articulação administrativa e política, por intermédio das emendas de bancada, sinaliza um caminho para a ampliação de esforços que incentivem, individualmente, os representantes da Universidade a captarem recursos com origem nas emendas individuais. Tal medida subsidiará o fortalecimento da Instituição, potencializando o seu orçamento, desenvolvimento e manutenção da qualidade no desempenho de suas atividades.

A questão que fica ilustrada é o avanço de ações ao enfrentamento do sucateamento da Educação Pública. Essa movimentação é administrativa, política e legítima, contudo, os articuladores não podem ser apenas pacientes diante do cenário apresentado, precisam agir e desenvolver ações estratégicas que permitam um retorno à Instituição e benefícios a toda comunidade acadêmica, conforme relatado através do exemplo da UFF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Cartilha Orientativa de Emendas Parlamentares – MEC 2022**. Disponível em: <<http://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/EmendasParlamentaresMEC2022>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Constituição da Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Emenda Constitucional Nº 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - Lei Nº 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114194.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei Orçamentária Anual – LOA – Lei Nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114303.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022**. Disponível em: <<http://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-actual.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Plano Nacional de Educação - PNE - Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Plano Plurianual da União - PPA - Lei Nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113971.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Portaria Interministerial ME/SEGOV N° 1.965, de 10 de março de 2022.** Disponível em: <<http://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-1965-de-10-de-marco-de-2022>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI** – Decreto N° 6.096, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. **Resolução N° 1, de 2006 CN.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASÍLIA: **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

_____. **Congresso Nacional.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior 2020 - INEP.** Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. **Tesouro Gerencial.** Disponível em: <<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

DECOURT, Felipe. **Planejamento e Gestão Estratégica** / Felipe Decourt, Hamilton da Rocha Neves, Paulo Roberto Baldner. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 18.ed., ver. e atual. – São Paulo: Atlas, 2021.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas.** Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 239-256, jul./set. 2014.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração.** Ed. Compacta. 2. Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2016.

ROSSI, P.; DWECK, E. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação** In: Cadernos de Saúde Pública, 32(12), 2016. Acesso em: 28/12/2022 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

Universidade Federal Fluminense: UFF. 2019. Disponível em: <<http://www.uff.br/?q=obras-do-novo-predio-da-faculdade-de-medicina-sao-reiniciadas>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____. 2019. Disponível em: <<http://www.uff.br/?q=noticias/24-10-2019/uff-e-contemplada-com-r-25-milhoes-de-reais-para-conclusao-de-predio-em-campos>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____. 2020. Disponível em: <<http://www.uff.br/?q=reitor-da-uff-assina-ordem-de-inicio-da-obra-de-conclusao-do-predio-da-faculdade-de-medicina&page=8>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____. 2022. Disponível em: <<http://www.uff.br/?q=noticias/01-02-2022/uff-volta-redonda-investimento-de-10-milhoes-de-reais-em-restaurante>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____. **Estatuto e Regimento Interno da UFF**. Disponível em: <<http://www.uff.br/sites/default/files/estatuto-regimento-uff.pdf>>. Acessado em: 11 jun. 2022

_____. **Relatório de Gestão Integrado UFF 2021**. Disponível em: <http://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/rgi_2020.pdf>. Acessado em: 11 jun. 2022.