

EMENDAS PARLAMENTARES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

SUPERIOR FEDERAL: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Alan Bezerra Macedo – PPGE-UnB – alanmacedo@unb.br

Cristina Helena Almeida de Carvalho – PPGE-UnB – cristinahelena@unb.br

Isabella de Araujo Goellner – PPGE-UnB – isabella.goellner@gmail.com

Eixo 1 – Política econômica e financiamento da educação superior no Brasil

1 INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares (EPs) têm assumido crescente protagonismo no orçamento público brasileiro nos últimos anos, com aumento do volume de recursos destinados a diversas áreas, inclusive à educação (Cavalcanti, 2024). No contexto da educação superior pública, esse movimento ganha relevância diante das transformações recentes no financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional n. 86/2015, que instituiu a obrigatoriedade de execução de parte das emendas parlamentares.

Diante disso, o presente estudo tem como objetivo realizar um levantamento da literatura produzida entre 2015 e 2025, acerca das EPs¹ no âmbito da educação superior, buscando identificar os principais enfoques analíticos e resultados encontrados. A relevância desta investigação reside na necessidade de sistematizar o conhecimento já produzido, permitindo avaliar como a temática tem sido abordada na pesquisa acadêmica.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada consiste em uma revisão de literatura estruturada, com base em procedimentos sistemáticos de busca, seleção e análise de produções acadêmicas, conforme orientam Creswell e Creswell (2021). Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico com o objetivo de identificar estudos relacionados às EPs na educação.

A busca foi realizada nas seguintes bases de dados: na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, no Portal de Periódicos da Capes, no Portal SciELO e no *Google Acadêmico*. Para a realização das buscas, empregaram-se descritores combinados pelo operador booleano *AND*, contemplando: “Emendas parlamentares” *AND* “Educação”; “Orçamento impositivo” *AND* “Educação”. A busca bibliográfica foi realizada no mês de março de 2026.

¹ As emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) podem ser tanto individuais, de comissão e de bancada.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No levantamento inicial da literatura, foram identificados 40 estudos que apresentavam em seus títulos, resumos e/ou palavras-chave, os descritores estabelecidos. Após uma análise mais detalhada, considerando-se a aderência ao objeto desta pesquisa, para compor o estado do conhecimento, foram selecionados 11 estudos² que tratam especificamente da educação superior, sendo 6 dissertações e 5 artigos. O quadro abaixo apresenta as categorias institucionais dos textos selecionados.

Quadro 1-Trabalhos selecionados para a revisão da literatura, por categoria institucional, quantidade de estudos e ano de publicação

Categoria Institucional	Estudos	Ano
Universidades Federais	3	2023 e 2024 (2)
Universidades Federais e Institutos Federais	1	2024
Universidades Federais Rurais	1	2024
Universidades Federais do estado do Pará	1	2023
Universidades Federais e Instituto Federal da Paraíba	1	2023
Institutos Federais	1	2025
Instituto Federal do Goiano	1	2024
Universidade de Brasília	1	2022
Universidade Federal do Pará	1	2021

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos na BDTD, no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, no Portal de Periódicos da Capes, Portal SciELO e no *Google Acadêmico* (2026).

No âmbito das Universidades Federais, Cavalcanti (2024) e Cavalcanti, Tonelli e Caetano (2024) analisam as EPs destinadas ao conjunto dessas instituições no período de 2016 a 2022. O primeiro investiga o modelo processual da execução orçamentária das EPs, evidenciando, a partir de análise documental e qualitativa, o crescimento do volume desses recursos como fonte complementar de financiamento, ao mesmo tempo que identifica limitações institucionais no âmbito do Ministério da Educação (MEC), especialmente relacionadas ao monitoramento e à governança.

De forma complementar, o segundo estudo demonstra a elevada taxa de empenho em relação à dotação orçamentária atualizada, mas com variações nas etapas de liquidação e pagamento. Os autores destacam que, em 2022, houve uma liquidação de 56% do montante empenhado e apenas 26% foi pago. Segundo os autores, essa baixa execução é influenciada por fatores institucionais e gerenciais.

² A busca contemplou o período de 2015 a 2025, entretanto, no que se refere à educação superior federal, foram identificados materiais apenas a partir de 2021.

Ainda no contexto das Universidades Federais, Medeiros *et al.* (2023) avaliam, por meio de abordagem estatística, a relação entre EPs destinadas a essas instituições e os indicadores de desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU). A conclusão da pesquisa é que há associação entre os recursos empenhados via emendas e uma evolução positiva de parte dos indicadores. Contudo, essa relação se manifesta apenas em alguns casos, sendo heterogênea e pouco robusta quanto ao conjunto de indicadores.

Considerando o conjunto de Universidades Federais e Institutos Federais no período de 2014 a 2022, Anunciação (2024) analisa a intensificação das EPs no orçamento. O estudo constatou, por meio de regressão linear múltipla, que houve redução significativa dos recursos orçamentários destinados às Ifes a partir de 2018, indicando que as emendas não compensaram as restrições fiscais, estando associadas, inclusive, as reduções orçamentárias. O autor afirma, ainda, que as EPs estão condicionadas a uma dinâmica essencialmente política.

Em perspectiva segmentada, Araújo, Valente e Oliveira (2024) pesquisam a destinação de EPs individuais às Universidades Federais Rurais entre 2016 e 2023, por meio de abordagem mista. Os autores constataram que os recursos são majoritariamente direcionados a investimentos em reestruturação, expansão e modernização, configurando-se como fonte adicional de financiamento, cuja distribuição não se relaciona diretamente ao número de parlamentares por estado, indicando a influência de fatores políticos na alocação dos recursos.

Em contexto regionalizado, Sousa (2023b) analisa a resposta das Universidades Federais do estado do Pará, no período de 2014 a 2021, frente aos cortes orçamentários decorrentes, sobretudo, da crise fiscal iniciada em 2014, que resultaram em reduções nos recursos de custeio e capital. Como estratégia de adaptação, o autor apurou que as instituições intensificaram a geração de receitas próprias e passaram a utilizar EPs como fonte complementar para financiar investimentos e a manutenção da infraestrutura.

Por sua vez, Sousa (2023a) investiga a alocação de recursos de EPs nas Universidades e no Instituto Federal no estado da Paraíba entre 2014 e 2022, demonstrando que, embora sua participação no orçamento total da Ifes da Paraíba seja reduzida e não ultrapassa 4%, esses recursos assumem papel central nos investimentos, chegando a representar mais de 70% das despesas de capital em alguns anos, o que

evidencia forte dependência para expansão e modernização da infraestrutura, sem, contudo, alterar estruturalmente o modelo de financiamento dessas instituições.

Rocha e Tadokoro (2025) e Mohana, Santos e Bahia (2024) examinam o papel das EPs especificamente nos Institutos Federais. O primeiro texto analisa o financiamento dos IFs entre 2014 e 2022, a partir de abordagem exploratória. Os autores constataram o aumento na destinação desses recursos no conjunto dos institutos ao longo do período e concluíram que as EPs passaram a desempenhar função relevante como fonte alternativa de financiamento diante das restrições orçamentárias. A segunda pesquisa tem como foco a aplicação desses recursos, em estudo de caso, no Instituto Federal Goiano em 2022. Os autores afirmam que há evidências de que os recursos contribuem para a implementação de políticas inclusivas, embora ainda se mostrem insuficientes para enfrentar, de forma efetiva, as desigualdades educacionais.

Outros dois estudos realizaram pesquisas em universidades específicas. Dória (2022) analisou a destinação de EPs entre 2008 e 2020 na Universidade de Brasília, e Lopes (2021) examinou os efeitos do orçamento impositivo na governança orçamentária da Universidade Federal do Pará entre 2016 e 2020. O primeiro constata que, embora a maior parte dos recursos esteja formalmente vinculada a atividades institucionais, há priorização de áreas como a saúde, indicando a coexistência entre financiamento educacional e práticas associadas ao *pork barrel*³. O segundo indica que, embora as EPs constituam fonte relevante de recursos, especialmente para investimentos, sua gestão apresenta fragilidades, como dificuldades de integração entre planejamento e execução e limitações de transparência.

Ambos os estudos demonstram que as EPs podem fortalecer a capacidade de execução das atividades institucionais, porém não há garantia de eficiência, demandando aprimoramentos e podendo revelar tensões entre critérios técnicos e interesses eleitorais.

4 CONCLUSÕES

Apesar de o tema ter ganhado maior destaque nos últimos anos, com a maior parte dos estudos concentrada a partir de 2023, já é possível observar contribuições importantes na produção científica sobre EPs no contexto da educação superior federal.

³ *Pork barrel* é uma metáfora política para a alocação de verbas governamentais em projetos locais específicos, visando atrair votos e apoio político para o representante no seu distrito, muitas vezes sem avaliação técnica rigorosa.

As contribuições podem ser divididas em três grupos. O primeiro aponta que as EPs vêm assumindo papel de fonte complementar ou alternativa de financiamento para instituições educacionais, especialmente em contextos de restrição fiscal (Sousa, 2023b; Rocha; Tadokoro, 2025). Além disso, há estudos que indicam que esses recursos tendem a ser direcionados prioritariamente para despesas de investimento, especialmente para obras de infraestrutura, aquisição de equipamentos e modernização institucional (Araújo; Valente; Oliveira, 2024; Sousa, 2023a).

O segundo grupo avalia em termos de gestão, a execução das EPs. Cavalcanti (2024) e Cavalcanti, Tonelli e Caetano (2024) evidenciam que há limitações técnicas na execução dessas emendas e sugerem que a melhoria da governança constitui um ponto fundamental para o financiamento, ao reduzir impedimentos técnicos e criar mecanismos que assegurem sua execução em todas as etapas. Sob outra perspectiva, o estudo de Medeiros *et al.* (2023) analisa os efeitos das emendas sobre indicadores de desempenho das Universidades Federais, indicando associações pontuais e de baixa intensidade com métricas de eficiência e gestão do TCU.

O terceiro grupo destaca os desafios associados à gestão dessas emendas e ao caráter político que permeia sua destinação. Há evidências apontadas pelos estudos que, a utilização desses recursos não se estrutura como política pública plenamente planejada, mas como mecanismo de alocação influenciado por decisões político-partidárias e por limitações de planejamento técnico e institucional (Dória, 2022; Lopes, 2021; Araújo; Valente; Oliveira, 2024).

Por fim, observa-se que ainda há lacunas em abordagens críticas sobre EPs, sobretudo no que se refere às dificuldades de planejamento, à instabilidade dos recursos e a captura do financiamento da educação superior federal pelo poder legislativo.

REFERÊNCIAS

ANUNCIAÇÃO, Lucimara Inácia da. **Disponibilidade orçamentária: uma análise das universidades e institutos federais brasileiros**. 2024. 160 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2024.

ARAÚJO, Adailson Pinho de; VALENTE, Ana Cláudia de Souza; OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. Distribuição de emendas parlamentares individuais em universidades federais rurais (2016-2023). **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 8, n. 16, p. 78-104, jul./dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. 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**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 52, p. 1, 18 mar. 2015.

CAVALCANTI, Vilma Pereira. **Modernização na execução orçamentária das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras**. 2024. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2024.

CAVALCANTI, Vilma Pereira; TONELLI, Dany Flavio; CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? **SciELO Preprints**, 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.8222.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. **Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*?** 2022. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

LOPES, Lorena Suély Pires da Silva. **A governança e o orçamento impositivo na Universidade Federal do Pará**. 2021. 135f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2021.

MEDEIROS, Marcos Gabriel Moura de *et al.* O impacto das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras como mecanismo de melhoria dos indicadores de desempenho. **Revista Gestão e Secretariado (GeSec)**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 2361-2380, 2023.

MOHANA, Nahyme Zahia Amaral; SANTOS, Ramofly Bicalho dos; BAHIA, Bruno Cardoso de Menezes. Aplicação dos recursos financeiros da educação na implementação das políticas públicas sociais inclusivas no IF Goiano. **Revista Valore**, Volta Redonda, v. 9, ed. especial, p. 53-67, 2024.

ROCHA, Adilson Bicudo da; TADOKORO, Ricardo Takayuki. **Emendas parlamentares e o financiamento dos institutos federais no Brasil**. Instituto Federal Goiano, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ifgoiano.edu.br/handle/prefix/5868>. Acesso em: 14 mar. 2026.

SOUSA, Filipe Dias de. **Alocação de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares nas Instituições Federais de Ensino Superior da Paraíba**. 2023a. 89 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023.

SOUSA, Gleydson Wilson Santos de. **Resiliência das instituições públicas de ensino superior: o enfrentamento aos cortes orçamentários na crise fiscal**. 2023b. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia Aplicada) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2023.