

**ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS DESTINADAS À ÁREA DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E SUA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO E DO ESTADO NOS EXERCÍCIOS DE 2015 A 2018\***

**ANALYSIS OF FEDERAL PARLIAMENTARY AMENDMENTS TO THE AREA OF EDUCATION IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL AND ITS PARTICIPATION IN THE GENERAL BUDGET OF THE UNION AND THE STATE FOR THE EXERCISES OF 2015 TO 2018**

Carolina Ecker de Aguiar\*\*  
Maria de Lurdes Furno da Silva\*\*\*

**RESUMO**

A Educação é um dos direitos sociais da população e os investimentos nesta área são fundamentais ao desenvolvimento do país. Como forma de incrementar estes investimentos, a Constituição Federal prevê a possibilidade da destinação de recursos através das emendas parlamentares. Diante da importância do tema, e como esta área compõe um dos principais programas de Governo da União, esta pesquisa teve por objetivo analisar os recursos provenientes de emendas parlamentares federais individuais destinados à área da Educação no Estado do Rio Grande do Sul (RS), nos exercícios de 2015 a 2018, bem como a sua relevância em relação ao total de destinações de emendas e gastos com Educação no orçamento geral da União e do Estado. Foram utilizadas informações dos Portais da Transparência da União e do Estado do RS para seleção das emendas empenhadas no período estudado além dos orçamentos para Educação, o que permitiu identificar que a maior parte dos recursos foi aplicada em despesas de capital como obras e aquisições de equipamentos. Também se observou que a Educação não foi uma área prioritária para os Parlamentares e que alguns Estados (como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal) foram mais beneficiados, em detrimento de outros. Verificou-se também que, em 2018, os Estados do Espírito Santo, Amapá, Pará, Goiás e Paraná, tiveram aumento significativo de repasse de recursos para Educação. Por fim, identificou-se pouca representatividade destas emendas nos orçamentos da União e do Estado, representando menos de 1% do total, em ambos os casos.

**Palavras-chave:** Emendas Parlamentares. Educação. Orçamento. Transparência. RS.

---

\* Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, no primeiro semestre de 2019, ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

\*\* Graduanda do curso de Ciências Contábeis da Universidade federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). (carol\_p.o.a@hotmail.com).

\*\*\* Maria de Lurdes Furno da Silva. Orientadora. Doutora em Economia, Mestre em Economia; Especialista em Auditoria e graduada em Ciências Contábeis. Professora Adjunta do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (lurdes.furno@ufrgs.br).

## ABSTRACT

Education is a social rights of the population and investments in this area are fundamental to the development of the country. As a way of increasing these investments, the Federal Constitution provides for the possibility of allocating resources through parliamentary amendments. In view of the importance of the theme, and as this area comprises one of the main government programs of the Union, this research had the objective of analyzing resources from individual federal parliamentary amendments to the State Education area in Rio Grande do Sul, in the years from 2015 to 2018, as well as their relevance to the total appropriations for education amendments and expenditures in the general budget of the Union and the State. Information from the Transparency Portals of the Federal Government and the State of Rio Grande do Sul was used to select the amendments made in the period studied, besides the budgets for Education, which allowed to identify that most of the resources were applied in capital expenditures such as works and equipment acquisitions . It was also noted that Education was not a priority area for Parliamentarians and that some states (such as Rio de Janeiro, Minas Gerais and the Federal District) were more benefited, to the detriment of others. It was also verified that, in 2018, the States of Espírito Santo, Amapá, Pará, Goiás and Paraná, had a significant increase in the transfer of resources to Education. Finally, there was little representativeness of these amendments in the Union and State budgets, representing less than 1% of the total, in both cases.

Keywords: Parliamentary Amendments. Education. Budget. Transparency. RS.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado representa a institucionalização da sociedade e pode ser definido como organização do poder político da comunidade que tem como função primordial a promoção do bem-comum da sociedade. Para garantir o bem-estar social, o Estado conta com três funções essenciais: normativa ou legislativa; administrativa ou executiva; e judicial (KOHAMA, 2017, p. 12).

É com base no orçamento e na contabilidade pública, que o Estado arrecada, controla e distribui seus recursos. A Contabilidade Pública é responsável por dar as diretrizes para uma melhor gestão dos recursos públicos aos representantes do Estado, e, segundo Silva (2014), é dotada de um sistema de acompanhamento da execução orçamentária nela integrado. Este sistema é composto por diversos mecanismos, incluindo aqueles previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) que determina no art. 165, o estabelecimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Executivo, os quais deverão ser submetidos à aprovação do Poder Legislativo, conforme previsto no art. 166. Além destes instrumentos, o § 9º do art. 166 da CF (1988) prevê a possibilidade de intervenção no orçamento proposto pelo Executivo mediante emendas parlamentares, individuais e coletivas, propostas pelo Legislativo.

A participação das emendas parlamentares na composição do orçamento público tornou-se uma forma de auxiliar os municípios através da distribuição de recursos para as áreas mais carentes de investimentos de acordo com a realidade de cada região, objetivando, com isto, oportunizar maior bem-estar da sociedade. Além disso, para Baptista *et al* (2012, p. 2267) a utilização das emendas parlamentares “traduzem um esforço de ampliação da participação política no processo decisório, bem como a busca por um maior balanceamento entre os Poderes”.

Para contribuir para o bem comum, é dever do Estado o desenvolvimento de políticas públicas capazes de assegurar o previsto no art. 6º da CF (1988) que são os direitos sociais aos cidadãos educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Em contrapartida, o nível de Educação pode ser considerado determinante para o desenvolvimento sócioeconômico de um país, uma vez que o chamado “capital humano”, materializado em investimentos em Educação, e não no “capital físico” (investimentos em infraestrutura e indústrias), foi o principal fator de desenvolvimento e riqueza dos países estudados, como constatou Schultz (1973<sup>1</sup>, apud Lima e Viana, 2010) em um de seus estudos.

Neste sentido, os investimentos em Educação, previstos na CF, são primordiais para o desenvolvimento do Brasil e para garantia dos direitos sociais constitucionais da população. O nível de desempenho da Educação apresentou pequena elevação ao longo dos últimos anos, como demonstram dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos de 2015 e 2017: nos anos iniciais do ensino fundamental, o resultado alterou de 5,5 para 5,8; nos anos finais do ensino fundamental, este índice também foi positivo, aumentando de 4,5 para 4,7; já no ensino médio, os resultados cresceram de 3,7 para 3,8. Outros dados, que corroboram esta melhora no desempenho educacional no país, são os resultados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2016 e 2017: verificou-se que a taxa de analfabetismo, para homens, diminuiu de 7,4% para 7,1%, enquanto, para mulheres, não houve alteração, permanecendo em 6,8% ; já o nível de instrução aumentou de 45% para 46,01% e o nível médio de anos de estudo passou de 8,9 para 9,1.

Apesar da melhoria dos índices educacionais ainda há muito a melhorar, se comparados com índices internacionais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coordena, como apoio de uma coordenação nacional de cada país, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes ou Programme for International Student Assessment (PISA), como forma de efetuar avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos (idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países). Segundo os dados de 2015, o Brasil ainda apresenta média inferior dos demais países participantes. Mesmo investindo cerca de 5,4% do PIB em Educação (índice superior à média dos países participantes e da América Latina), a OCDE (2018) destaca que a qualidade de ensino no país ainda é precária e carece de investimentos e melhorias na eficiência nos gastos.

Assim, observa-se a necessidade de incremento de investimentos na área de Educação e uma das formas é a destinação de recursos para Estados e Municípios por meio das emendas parlamentares previstas na CF. Entre os anos de 2015 a 2018, os dados do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, demonstram que a representatividade das emendas individuais no orçamento geral da União foi de 0,4%, o que representou um total de R\$ 33.965.936.439,69 (em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2018). Deste valor, apenas 4,55% foram destinados à área da Educação, o que representa apenas 0,66% na relação do orçamento geral da União para esta área. Embora o percentual possa parecer baixo, a análise da aplicação destes recursos nos estados e municípios, pode resultar em percentuais significativos em relação ao total de recursos efetivamente recebidos, como concluíram Baptista *et al* (2012) em sua análise. Assim, estudos como este, demonstram a importância do conhecimento e da análise de dados regionais dos recursos de emendas parlamentares.

Perante o exposto, esta pesquisa tem por objetivo analisar **os recursos provenientes de emendas parlamentares federais individuais para a área da Educação no Estado do Rio**

---

<sup>1</sup> SCHULTZ, T. W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

**Grande do Sul (RS), nos exercícios de 2015 a 2018, bem com a sua relevância em relação ao total de destinações de emendas parlamentares e gastos com Educação no orçamento geral da União e do Estado.** Para tanto, este estudo tem como objetivo geral levantar os dados de emendas parlamentares federais individuais e analisar como os recursos para Educação, advindos destas emendas, foram aplicados no RS, além de identificar a participação destas despesas no orçamento geral da União e do Estado nos exercícios de 2015 a 2018. Ainda, com a finalidade de orientar a pesquisa e atingir o objetivo geral proposto neste estudo, apresentam-se como objetivos específicos: a verificação dos valores e em que áreas de atuação do Governo Federal as emendas foram distribuídas; apurar a quantidade de emendas destinadas à área da Educação, o valor total das despesas geradas e em quais regiões do país foram alocadas; e analisar como estes recursos foram investidos no estado do Rio Grande do Sul a partir do detalhamento das despesas de acordo com sua natureza.

Esse estudo traz uma análise sobre a destinação de emendas parlamentares por deputados e senadores às suas regiões, sendo um tema extremamente sensível, em especial por tratar das destinações à área da Educação que é fundamental para bem-estar social. Com isto, oportuniza-se aos contadores, a possibilidade de contribuir para reflexão de cidadania e incentivo à melhoria da destinação de gastos públicos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção serão abordados aspectos pertinentes à Educação no Brasil, além de apontar conceitos relacionados ao sistema orçamentário, às emendas parlamentares e às despesas orçamentárias do setor público. Nesta etapa, também serão referenciados estudos relacionados ao tema.

### **2.1. EDUCAÇÃO**

#### **2.1.1 Sistema de ensino brasileiro**

Para garantir um direito social primordial à sociedade, o inciso V do art. 23 da CF (1988) determina que compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios proporcionar meios de acesso à Educação. Conforme exposto no art. 205 da CF (1988), a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Com o objetivo de estabelecer as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reforça no art. 4º, o dever do Estado de prover Educação escolar de forma gratuita e dentro dos padrões mínimos de qualidade. Conforme art. 8º, esta lei prevê ainda, que a organização dos sistemas de ensino será efetuada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo a União a coordenação da Política Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 1996).

É também parte da responsabilidade do setor público trabalhar pela diversificação dos sistemas educacionais, atendendo de forma apropriada a uma população cada vez mais diferenciada que busca os bancos escolares, sem, no entanto, permitir que estas diferenças se transformem em hierarquias de prestígio, benefícios e oportunidades (SCHWARTZMAN, 200?, p. 7).

A CF (1988) estabelece, no art. 214, a criação do Plano Nacional de Educação (PNE) de forma a articular o sistema nacional de Educação e definir “objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Assim, em 25 de junho de 2014, foi editada a Lei nº 13.005 que aprovou o PNE e definiu suas diretrizes no art. 2º, em consoante à CF:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da Educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da Educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da Educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 prevê a visão de futuro para um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como:

- uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com Educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza;
- uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente. (BRASIL, 2015, p.15)

Nesta perspectiva, o PPA (2015) apresenta o investimento na Educação de qualidade como um dos programas estratégicos para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, uma vez que ela possui a capacidade de desenvolver as potencialidades dos indivíduos, proporcionando-lhes instrução, desenvolvimento de competências e habilidades, qualificação profissional e fortalecimento da capacidade empreendedora. Por fim, diante das possibilidades desencadeadas pelo acesso à Educação, o PPA ressalta que ela é capaz de proporcionar o crescimento econômico, a inclusão social, e o fortalecimento da democracia.

### **2.1.2 Investimentos na área da Educação**

A CF (1988) determina no art. 211, §1º, que é de competência da União, a organização do sistema e o financiamento das instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Conforme art. 68 da Lei nº 9.394, os recursos públicos destinados à Educação são provenientes de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-Educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Para manutenção e desenvolvimento do ensino, o art. 212 da CF (1988) prevê que o investimento da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, deverá ser de no mínimo de 18% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ainda, a Lei nº 13.005 (2014) dispõe, no art. 10, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União e dos demais entes da Federação deverão ser elaborados de forma a viabilizar a plena execução do PNE, garantindo a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, suas metas e estratégias e com os respectivos planos de Educação.

Kroth e Gonçalves (2014) destacam que, apesar de existir a vinculação de recursos destinados à Educação, o montante recebido ainda não é suficiente para manter o sistema de ensino brasileiro dentro das condições adequadas. Com isto, outros mecanismos de financiamento foram criados pelo Estado para aprimorar o direcionamento dos recursos, tais como: a contribuição social do salário Educação; o FNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que é regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e possui prazo de vigência de 2007 a 2020 para atendimento da Educação básica; e o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que tem o objetivo de captar recursos financeiros especialmente para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa.

Uma outra forma destinação de recursos para a área da Educação é através da proposição de emendas parlamentares ao orçamento. O Manual de emendas – Orçamento da União para 2018 (2017) apresenta as principais ações que poderão ser objeto de emendas e servirão como base para a proposição dos parlamentares: Apoio ao desenvolvimento e à infraestrutura, além da aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica; Auxílio no funcionamento, expansão e reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica e Instituições de Ensino Superior, bem como apoio à rede pública não federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Instituições de Ensino Superior; Fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; Auxílio ao funcionamento, reestruturação e modernização dos Hospitais Universitários Federais.

## 2.2 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

A CF (1988) define o modelo orçamentário do Brasil, tendo como base, três documentos: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

### 2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

Previsto no Art. 165 § 1º da CF (1988), o PPA deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Conforme Kohama (2017), o PPA procura ordenar a médio prazo, as ações do governo que proporcionem cumprir os objetivos e metas fixados para um período de quatro

anos. Para Amorim (2016), o PPA pode ser subdividido em três dimensões: estratégica, que contém as diretrizes, desafios, visão, missão e valores; tática, onde são apresentados os programas; e operacional, que expõe as ações e o sistema de gestão e monitoramento.

Kohama (2017) ressalta que não existe um dispositivo normativo a respeito do PPA e, conforme § 9 do art. 165 da CF (1988), caberá à lei complementar dispor sobre o assunto. Silva (2014) expõe que a proposta do PPA deve ser elaborada e apresentada no primeiro ano de governo e submetida ao poder Legislativo para aprovação até 31 de agosto, o qual deverá retornar até 22 de dezembro deste ano.

### **2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

A LDO tem a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, devendo se subordinar ao PPA e observar as metas e prioridades estabelecidas nesta programação, conforme dispõe o art. 165, § 2º da CF (1988). Além disso, a CF prevê que a LDO deverá incluir as despesas de capital para o exercício subsequente, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, determina, no art. 4º, que a LDO também deverá dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; controle de custos e avaliação dos resultados de programas financiados com recursos dos orçamentos e condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

Silva (2014) salienta que a LDO deverá ser submetida à aprovação pelo Poder Legislativo com a proposta orçamentária para o ano seguinte, até o dia 15 de abril. Por conseguinte, o Legislativo deverá retornar até o dia 30 de junho.

### **2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA**

Elaborada de forma compatível com o PPA e a LDO, é na LOA onde o governo define as prioridades e metas, estabelecidas no PPA, que deverão ser atingidas naquele ano, como menciona Kohama (2017). Silva (2017) aponta a LOA será encaminhada ao Poder Legislativo até 31 de agosto, devendo ser devolvida para sanção até 22 de dezembro e terá vigência no ano seguinte, obedecendo sempre ao princípio do equilíbrio entre receitas e despesas. Conforme § 5º do art. 165 da CF (1988), a LOA deverá contemplar o orçamento fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social.

Silva (2014) salienta que o orçamento Público constitui uma lei de caráter autorizativo e não impositivo. Isto pois, apesar de a previsão apresentada pelo Poder Executivo necessitar da aprovação do Legislativo, ainda existe a possibilidade de o poder público arrecadar de forma diferente da que foi aprovada ou gastar menos do que foi previsto.

## **2.3 EMENDAS PARLAMENTARES**

Conforme Figueiredo e Limongi (2002), as emendas são meios pelos quais os parlamentares participam da elaboração do orçamento, por meio da apresentação de propostas de alteração à LOA, com o objetivo de atender as demandas de seus eleitores. Os autores observam que o Poder Executivo favorece a execução das emendas coletivas ao invés das individuais, quando há necessidade de contingenciamento de gastos, e procura liberar estas verbas em maior concentração no final do ano, de forma a assegurar o equilíbrio das contas públicas.

O § 18º do art. 166 da CF (1988) determina que a execução das emendas deve ser realizada de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria. O § 3º do mesmo artigo expõe que as emendas somente serão aprovadas se: forem compatíveis com o PPA e LDO; indicarem os recursos necessários, provenientes de anulação de despesa (excluídas as dotações para pessoal e seus encargos), serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou estiverem relacionadas à correção de erros ou omissões ou dispositivos do texto do projeto de lei.

A Resolução nº 1 de 2006, da Câmara dos Deputados, dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da CF, sendo que as seções V e IV estabelecem os tipos de emendas possíveis ao Projeto da LOA em relação à receita e despesa, incluindo remanejamento, cancelamento e apropriação. Tal resolução também indica as quatro formas possíveis de apresentação das emendas: de comissão, de bancada, individuais e de relatoria (BRASIL, 2006).

O art. 166 da CF (1988) define os limites de aprovação e execução destas emendas: o § 9º prevê que a aprovação dessas emendas deverá ser de até “1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”. Quanto à execução orçamentária e financeira, o § 11 determina a obrigatoriedade de realizar 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, exceto em casos de impedimentos de ordem técnica, conforme exposto no § 12. Os restos a pagar poderão ter garantia de execução de até 0,6% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, de acordo com § 16. Entretanto, o § 17 explica que a obrigatoriedade de execução do montante previsto poderá ser limitada, caso seja necessária a reestimativa das receitas e despesas previstas na LOA. Cada Parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais ao projeto de LOA.

O período para apresentação das emendas é de 1 a 20 de outubro, conforme art. 182 da Resolução nº 1 (2006), quando serão submetidas à discussão, votação e aprovação da CMO. Após a emissão do parecer da CMO, as propostas são encaminhadas ao plenário para votação dos Parlamentares. Elaborado anualmente pelo Congresso Nacional, o Manual de Emendas apresenta regras, procedimentos e orientações quanto à elaboração e apresentação de emendas ao orçamento.

## 2.4 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Silva (2014) define a despesa pública “como sendo o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”. A despesa deverá estar prevista no orçamento ou autorizada através dos créditos adicionais, observando (conforme disciplina a Lei nº 4.320, de 17 de março de 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”) os três estágios: empenho, liquidação e pagamento, sendo que pertencerão ao exercício financeiro, as despesas nele legalmente empenhadas (BRASIL, 1964).

A despesa orçamentária é classificada em quatro níveis: 1º Institucional, 2º Funcional, 3º Estrutura Programática, 4º Natureza. As subseções a seguir, discorrem sobre estes níveis, que, segundo Piscitelli e Timbó (2014), “são essenciais para programação, execução, acompanhamento, controle e avaliação da atividade financeira do Estado”.

### 2.4.1 Institucional

Piscitelli e Timbó (2014, p. 112) explicam que esta classificação demonstra a estrutura de alocação dos créditos orçamentários, apontando o responsável pela programação. Os



autores ainda destacam que esta identificação da despesa é composta por dois níveis, onde “cada poder é dividido em órgãos, que por sua vez são subdivididos em unidades orçamentárias”. Silva (2014) explica que as unidades orçamentárias são responsáveis pela ação e demonstram os serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição, onde serão consignadas as dotações orçamentárias.

#### **2.4.2 Funcional**

Com o objetivo de se obter informações mais amplas sobre o planejamento e o orçamento, Kohama (2017) expõe que a classificação funcional se tornou comum e obrigatória a todos os entes da Federação, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público. Esta classificação é dividida em funções e subfunções. Conforme Silva (2014), a função geralmente está relacionada com a missão institucional do órgão, representando o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público, enquanto a subfunção é definida conforme a especificidade de cada ação governamental, não estando obrigatoriamente conectada à função.

#### **2.4.3 Estrutura Programática**

Conforme Silva, (2014), esta classificação procura demonstrar a quais programas e ações de governo as despesas orçamentárias são destinadas. O aponta que o Programa articula as ações que são orientadas de forma a realizar os objetivos estratégicos definidos no PPA e cada Ação deve especificar no orçamento os respectivos valores, metas, e unidades orçamentárias responsáveis por sua realização. Silva (2014, p. 128) salienta que ainda existem os programas de operações especiais, que não têm vínculo entre o plano e o orçamento, tratando-se de despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo. O autor também menciona que, conforme LDO, as ações deverão possuir uma identificação da localização do gasto, objetivando garantir “maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental”.

#### **2.4.4 Natureza**

A Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, apresenta no art. 3º, a composição da classificação da despesa quanto a sua natureza: categoria econômica, grupo de natureza e elemento. O § 1º deste artigo define que esta classificação ainda poderá conter a modalidade de aplicação e o desdobramento do elemento, conforme § 5º. O anexo II desta Portaria apresenta a estrutura, conceito e especificações da natureza da despesa (BRASIL, 2001).

##### **2.4.4.1 Categoria Econômica**

O art. 12 da Lei nº 4.320 (1964) classifica a categoria econômica da despesa como Corrente ou de Capital:

- Despesas correntes: não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, constituindo gastos operacionais, “realizados pelas instituições públicas para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos” (KOHAMA, 2017, p. 101). Silva (2014) aponta nesta classificação os seguintes grupos de natureza da despesa: Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes.

- Despesas de capital: contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital ou adquirir bens já existentes, que poderão ser incorporados ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial, como explica Kohama (2017). O autor menciona que, nesta categoria encontram-se os seguintes grupos de natureza da despesa: Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida.

#### 2.4.4.2 Grupo de Natureza da Despesa

Silva (2014), baseado na Portaria Interministerial nº 163 (2001), expõe que esta classificação procura reunir elementos que representam as mesmas características relativas ao objeto de gasto. Os grupos de natureza da despesa são: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida

#### 2.4.4.3 Modalidade de Aplicação

Destinada a especificação dos recursos, indicando se serão aplicados:

I - mediante transferência financeira: a) decorrente de descentralização orçamentária para outras esferas de governo, seus órgãos ou entidades; b) diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou  
II – diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo (PISCITELLI e TIMBÓ, 2014, p. 118).

Conforme Silva (2014), tal classificação serve como complemento de informação gerencial à natureza da despesa, além de possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

#### 2.4.4.4 Elemento de despesa

O art. 15 da Lei nº 4.320 (1964) determina que o desdobramento da despesa deve se dar no mínimo por elementos, de forma a permitir a identificação dos objetos de gasto. Utilizado de forma facultativa, o desdobramento permite apresentar informações suplementares ao elemento, para auxílio à escrituração contábil de execução orçamentária, conforme expõe Silva (2014).

## 2.5 ESTUDOS RELACIONADOS

Tendo em vista que não foram localizadas pesquisas que relacionavam os investimentos na área da Educação às emendas parlamentares, foram apresentados estudos de outras áreas de atuação do Governo Federal, cujos resultados são apresentados a seguir.

Baptista *et al* (2012) realizaram uma análise da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da saúde, entre 1997 e 2006, baseando-se nos dados de execução orçamentária do Ministério da Saúde. Em seu estudo foram considerados apenas os recursos empenhados e com destinação regional. A partir dos levantados, foi possível analisar a evolução da execução das emendas no período, a identificação do percentual de emendas executadas, o peso das emendas no orçamento do Ministério da Saúde (por natureza da despesa e finalidade de investimento) e a distribuição das emendas por regiões e estados. Os resultados obtidos na pesquisa indicaram que os recursos de investimento do Governo Federal

giraram em torno de 4,5% do orçamento global e 6,5% no orçamento regionalizado, sendo que as emendas parlamentares não ultrapassaram o percentual de 3,7% do orçamento geral. Entretanto, na análise dos investimentos regionalizados, os autores observaram que as emendas parlamentares representaram entre 25,1% e 58,6% dos orçamentos de cada região. Além disso, identificaram também uma grande variação dos indicadores entre as regiões e estados brasileiros, destacando-se a região Norte pelo aporte de recursos.

O estudo de Delgado *et al* (2017) buscou identificar a relevância orçamentária e financeira das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mais especificamente ao orçamento da Proteção Social Especial, entre 2012 e 2015. Para identificação dos recursos destinados via emendas parlamentares ao orçamento da política de assistência social, foram levantados valores referentes a dotações orçamentárias autorizadas, empenhadas, liquidadas e pagas, bem como restos a pagar processados e não processados. Também foram realizadas entrevistas com os gestores nacionais do SUAS, com o objetivo de obter sua percepção quanto a importância das emendas parlamentares para suas estratégias e orçamento. Como resultado, a pesquisa apontou que o repasse de recursos cresceu ao longo do período estudado, mas a participação das emendas individuais no orçamento da Proteção Social Especial (PSE) reduziu, passando de 6%, em 2012, para 3% em 2014. Os autores, com base na pesquisa efetuada, concluíram que o orçamento impositivo não incrementou a execução financeira proveniente de emendas parlamentares no SUAS e salientaram que há uma necessidade de maior diálogo com o poder Legislativo, com o objetivo de obter mais investimentos através deste recurso.

A pesquisa de Turino e Sodré (2018) analisou os repasses de recursos para as Organizações Sociais de Saúde, por meio de emendas parlamentares na Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 2009 e 2014. Foram analisadas 109 emendas a partir de dados como: a quais instituições foram destinadas as emendas; valores; partidos dos proponentes; e finalidade das propostas. Os autores identificaram que, do total de R\$ 4,817 milhões, R\$ 2,760 milhões, correspondente a 57,29%, foram de responsabilidade de apenas 03 partidos e foram destinados a apenas duas mantenedoras. Neste período, o maior volume destes recursos foi direcionado para a aquisição de equipamentos hospitalares e materiais permanentes, somando o total de R\$ 3.432 milhões, o equivalente a 71% do total do recurso proposto. Foi observada ainda a falta de transparência nos critérios da destinação dos recursos das emendas parlamentares e na prestação de contas, uma vez que não foram identificados instrumentos de controle e monitoramento da destinação dos recursos recebidos e prestação de contas adequadas por parte das entidades beneficiadas. Por fim, o levantamento permitiu demonstrar uma relação entre o número de propostas de emendas parlamentares direcionadas a essas entidades e os partidos políticos que venceram as eleições, especialmente no período eleitoral, quando houve aumento na execução de emendas.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Nesta sessão são apresentadas a classificação da pesquisa, além da forma de coleta e tratamento dos dados para sua posterior análise.

#### **3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA**

O estudo realizado é classificado quanto aos seguintes aspectos: pela forma de abordagem do problema; de acordo com seus objetivos; e com base nos procedimentos técnicos utilizados.

No que se refere à forma de abordagem do problema, esta pesquisa é classificada como quantitativa e qualitativa. Conforme Prodanov e Freitas (2013), a caracterização da

quantificação, traduz as opiniões e informações em números para então proceder à classificação e análise por meio de recursos e técnicas estatísticas. Ao mesmo tempo, a pesquisa qualitativa preocupa-se com aspectos que não podem ser quantificados, focando na compreensão e explicação de determinado problema e analisando a interação de determinadas variáveis, como explica Richardson (1999). O estudo possui as duas abordagens, pois a solução para a questão do problema de pesquisa será evidenciada através da avaliação das informações detalhadas coletadas no estudo, associadas à análise e interpretação das variáveis de informações estatísticas obtidas na pesquisa.

De acordo com os objetivos, esta pesquisa é classificada como descritiva, uma vez que, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 52), “observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador”. Esta classificação é pertinente em função dos dados, para realização do estudo, terem sido objeto de consolidação e divulgação no Portal da Transparência do Governo Federal e no site do Tesouro Nacional.

O procedimento técnico adotado consiste em pesquisa documental que utiliza documentos como fonte de dados, informações e evidências, conforme afirmam Martins e Theóphilo (2009). O Universo desta pesquisa compreende todas as emendas parlamentares federais individuais aprovadas e empenhadas nos exercícios de 2015 a 2018, período do último mandato completo do Governo Federal e cujos dados abertos estão disponibilizados no Portal da Transparência. A amostra utilizada neste estudo consiste nas emendas destinadas à Educação para o Estado do Rio Grande do Sul, sendo necessária a utilização de dados dos Balanços Gerais Consolidados da União, disponibilizados no site do Tesouro Nacional, como fonte para análise da representatividade das emendas parlamentares individuais no orçamento geral da União nos exercícios de 2015 a 2018. Também foi necessário utilizar dados do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul para a Educação no período de 2015 a 2018, de forma a proporcionar a análise de representatividade.

### 3.2 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Para formação da base de dados foram utilizadas informações constantes no Portal da Transparência do Governo Federal. A seleção dos dados para análise foi feita a partir do recurso de detalhamento das emendas parlamentares individuais e da utilização dos recursos de filtragem do período (2015 a 2018), da função (12 – Educação) e do valor mínimo empenhado (R\$ 0,01). A partir dos filtros indicados, foi gerada tabela de dados com 50 resultados por página, resultando em 40 páginas e 1.975 emendas, o que consiste no universo da pesquisa, no valor total de R\$ 1.492.179.231,60. Os dados obtidos foram transpostos para uma planilha em Excel®, onde foi possível selecionar apenas as emendas atribuídas ao Estado do Rio Grande do Sul (RS), resultando na amostra da pesquisa.

Para cada emenda há um detalhamento de informações relacionadas ao empenho, liquidação e pagamento dos valores destinados, incluindo dados que permitem a classificação das despesas geradas de acordo com sua natureza (categoria econômica, grupo de natureza e elemento) de modo a identificar como estes recursos foram utilizados. A partir dos dados da amostra e com base nos dados obtidos nos Balanços Gerais Consolidados da União e na consulta de receitas e gastos públicos do Portal da Transparência do RS, foi possível estabelecer relação e representatividade das emendas parlamentares individuais no orçamento geral da União e do Estado, nos exercícios de 2015 a 2018.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Com a finalidade de atender ao objetivo de identificar como os recursos provenientes de emendas parlamentares individuais foram investidos na área da Educação, especialmente

no Estado do Rio Grande do Sul, e qual foi a relevância destas despesas no orçamento geral da União nos exercícios de 2015 a 2018, esta sessão apresentará os resultados obtidos através da análise dos dados coletados. Os valores obtidos serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA para o ano de 2018, de modo a atualizar e estabelecer comparativos sobre os valores atribuídos. A atualização dos dados originais foi efetuada considerando o IPCA acumulado, de dezembro de cada ano até dezembro de 2018, cujos percentuais de atualização adotados estão demonstrados na tabela a seguir.

**Tabela 1 – Índices de inflação acumulada pelo IPCA**

<b>Período</b>	<b>IPCA acumulado (%)</b>
<b>2015-2018</b>	13,52%
<b>2016-2018</b>	6,80%
<b>2017-2018</b>	3,75%
<b>2018</b>	0,00%

Fonte: preparado pela autora a partir de dados publicados pelo IBGE

#### 4.1 LEVANTAMENTO GERAL QUANTO À DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NOS EXERCÍCIOS DE 2015 A 2018

##### 4.1.1 Distribuição por Função

De forma a identificar a distribuição dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais nas áreas de atuação do Governo Federal, a seguir são apresentados os dados dos anos de 2015 a 2018 de acordo com a Função. Salienta-se que os valores de cada ano foram atualizados pelo IPCA, a valores de dezembro de 2018.

A Receita Corrente Líquida (RCL) prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2015 foi de R\$ 900.122.256.788,45. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), 1,2% deste montante, o equivalente a R\$ 10.801.467.081,46 poderia ter sido destinado às emendas parlamentares individuais. Entretanto, o percentual empenhado foi de apenas 0,43%, correspondendo a R\$ 3.838.793.886,73, cuja distribuição por área de atuação do Governo Federal está apresentada na tabela abaixo.

**Tabela 2 – Emendas parlamentares empenhadas no ano de 2015**

<b>Função</b>	<b>Valor empenhado (R\$)</b>
10 - Saúde	1.806.789.115,81
15 - Urbanismo	957.361.283,10
05 - Defesa nacional	172.602.100,03
27 - Desporto e lazer	170.766.375,97
20 - Agricultura	167.664.032,79
Outros	563.790.979,04
<b>Total (R\$)</b>	<b>3.838.973.886,73</b>

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência do Governo Federal (2019)

Observou-se que o valor total empenhado ficou dentro do limite legal estabelecido, sendo distribuído em 11.406 emendas. Em 2015, as emendas para Educação não figuram entre as cinco funções mais significativas, representando apenas R\$ 146.367.962,95, cujo valor foi incluído na função “Outros”.

Para o ano de 2016, a RCL prevista na LOA foi de R\$ 851.382.666.957,29. Com isto, o valor destinado às emendas parlamentares ficou estimado, conforme previsão constitucional, em R\$ 10.216.592.003,49. Entretanto, o percentual empenhado foi de apenas 0,91%, equivalendo a R\$ 7.714.700.192,00, distribuídos na tabela abaixo por área de atuação.

**Tabela 3 – Emendas parlamentares empenhadas no ano de 2016**

Função	Valor empenhado (R\$)
10 - Saúde	4.072.329.287,12
15 - Urbanismo	1.531.009.060,36
20 - Agricultura	362.187.257,58
12 - Educação	347.953.930,01
27 - Desporto e lazer	324.539.564,11
Outros	1.076.681.092,82
<b>Total (R\$)</b>	<b>7.714.700.192,00</b>

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência do Governo Federal (2019)

Considerando o montante empenhado, distribuído em 37.797 emendas, verificou-se que, em 2016, o limite previsto na CF foi observado. Nesse ano, a Função Educação recebeu o 4º montante mais significativo, representando 4,51%, do total empenhado, o equivalente a R\$ 347.953.930,01.

793.145.244.999,19 o equivalente a 9.517.742.939,99 R\$ Educação.

A seguir é apresentado Resumo das Emendas parlamentares empenhadas por função, cujos valores estão atualizados pelo IPCA para 2018.

**6Resumo das emendas entre 2015 e 2018**

Função	empenhado (R\$)	Total em %
10 - Saúde	16.548.552.170,83	48,72
15 - Urbanismo	7.034.843.131,29	20,71
20 - Agricultura	1.873.907.336,89	5,52
12 - Educação	1.546.276.804,84	4,55
Outros	6.962.356.995,84	20,50
<b>Total</b>	<b>33.965.936.439,69</b>	<b>100,00</b>

Na tabela acima, os valores destinados a Defesa Nacional, Desporto e Lazer e Transporte (constantes nos anos de 2015 a 2017), foram inseridos no item “Outros”, uma vez que não figuraram entre as Funções mais representativas em todos os anos do período estudado. O resumo permite identificar que houve aumento na destinação de emendas parlamentares. A Educação ocupou o 4º lugar entre as Funções mais representativas, e, no total das emendas representou apenas 4,55% dos recursos destinados no período. Apesar disso, houve aumento de 344,26% na destinação de recursos para Educação através de emendas parlamentares entre 2015 e 2018, o que indica maior atenção à área de Educação pelos parlamentares no momento de propor emendas ao orçamento da união.

**Tabela 7 – Valores das emendas parlamentares empenhadas**

Localidade	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)	Total por localidade (R\$)
AC	1.999.573,37	3.958.326,27	3.368.296,90	19.716.013,85	<b>29.042.210,39</b>
AL	0,00	0,00	967.287,60	5.518.561,06	<b>6.485.848,66</b>
AM	3.660.890,82	5.284.798,50	3.755.404,74	4.980.110,54	<b>17.681.204,60</b>
AP	1.730.898,25	16.899.988,90	4.975.728,77	78.144.697,74	<b>101.751.313,66</b>
BA	4.683.978,69	11.959.484,59	4.877.060,98	12.416.809,45	<b>33.937.333,71</b>
CE	3.744.930,94	4.198.248,89	4.203.451,25	5.389.458,89	<b>17.536.089,96</b>
DF	9.111.768,04	14.082.561,79	84.289.891,58	13.345.419,96	<b>120.829.641,36</b>
ES	496.819,58	10.214.634,69	4.245.558,27	86.062.204,63	<b>101.019.217,18</b>

Localidade	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)	Total por localidade (R\$)
GO	3.052.603,85	12.499.658,79	39.732.901,84	61.280.315,29	<b>116.565.479,77</b>
MA	5.381.112,69	4.273.264,50	24.980.837,28	4.393.641,82	<b>39.028.856,29</b>
MG	12.639.044,57	29.496.046,70	18.314.443,16	54.988.242,50	<b>115.437.776,93</b>
MS	567.595,35	5.021.453,28	4.684.088,29	6.465.116,62	<b>16.738.253,54</b>
MT	1.333.253,10	5.107.779,19	2.126.460,28	2.864.766,02	<b>11.432.258,59</b>
PA	6.496.000,51	11.566.981,36	10.418.302,19	72.372.737,27	<b>100.854.021,33</b>
PB	1.838.076,19	5.196.108,77	2.313.039,04	5.835.728,82	<b>15.182.952,83</b>
PE	7.631.461,56	15.095.080,48	11.462.588,13	8.702.586,51	<b>42.891.716,68</b>
PI	2.088.785,72	3.022.270,19	3.051.876,96	5.727.488,10	<b>13.890.420,97</b>
PR	8.424.491,39	28.928.046,63	27.325.292,51	48.686.454,07	<b>113.364.284,60</b>
RJ	25.651.872,00	86.402.871,43	65.098.654,26	71.220.982,25	<b>248.374.379,93</b>
RN	2.908.342,48	7.029.359,29	9.994.308,12	11.176.198,30	<b>31.108.208,20</b>
RO	0,00	1.830.008,12	540.014,95	2.930.130,33	<b>5.300.153,40</b>
RR	3.344.238,80	2.134.691,53	2.194.694,86	6.751.619,22	<b>14.425.244,42</b>
RS	7.385.412,87	8.384.644,12	10.139.261,90	18.930.774,25	<b>44.840.093,15</b>
SC	9.020.762,08	15.249.882,00	32.629.156,70	8.951.337,52	<b>65.851.138,31</b>
SE	2.570.759,67	4.902.962,48	4.831.731,43	3.227.999,53	<b>15.533.453,11</b>
SP	17.949.394,96	25.761.859,83	18.644.313,74	22.735.888,50	<b>85.091.457,03</b>
TO	1.078.431,17	1.022.267,60	1.242.382,23	2.786.360,60	<b>6.129.441,60</b>
BR	1.577.464,30	6.828.890,30	1.082.203,57	4.489.756,62	<b>13.978.314,79</b>
CO	0,00	0,00	0,00	100.000,00	<b>100.000,00</b>
NE	0,00	1.601.759,77	207.490,96	66.789,11	<b>1.876.039,85</b>
<b>Total por ano (R\$)</b>	<b>146.367.962,95</b>	<b>347.953.930,01</b>	<b>401.696.722,51</b>	<b>650.258.189,37</b>	<b>1.546.276.804,84</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados (2019)

Com base nos dados levantados verificou-se que em 2015 o Estado que mais obteve recursos, foi o Rio de Janeiro (RJ). Já o Estado do Rio Grande do Sul (RS), foi o 8º, empenhando o montante de R\$ 7.385.412,87. O total de emendas empenhadas neste ano para a Educação foi de 223, sendo que 10 delas foram destinadas ao RS.

Dados de 2016 demonstram que, igualmente ao ano anterior, neste ano o RJ foi o que mais recebeu recursos provenientes das emendas para esta área, enquanto que o RS passou à 13ª posição, empenhando apenas R\$ 8.384.644,12. Neste período a área da Educação obteve 556 emendas empenhadas, sendo 13 atribuídas ao RS.

Em 2017 o Distrito Federal (DF) obteve o maior montante de recursos para esta área, enquanto que o RS figurou em 11º, empenhando um total de R\$ 10.139.261,90. Neste ano foram empenhadas 426 emendas parlamentares individuais, onde 24 delas foram para o RS.

No último ano, verificou-se que o Espírito Santo (ES) foi o Estado que mais recebeu recursos para esta área. O RS foi o 10º, representando R\$ 18.930.774,25 em empenhos. Em 2018 foram empenhadas 43 emendas no RS, de um total de 770 emendas distribuídas para a Educação.

#### 4.2 DETALHAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADAS À ÁREA DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Com o objetivo de identificar como os recursos provenientes das emendas parlamentares individuais foram utilizados, esta pesquisa detalhou cada empenho dos valores destinados à função Educação no RS. As despesas geradas pelo RS através da alocação destes recursos na área da Educação, também foram classificadas segundo a sua natureza, conforme demonstrado na tabela a seguir e cujos valores estão atualizados pelo IPCA para 2018.

**Tabela 8 – Classificação das despesas por categoria econômica**

<b>Categoria Econômica</b>	<b>2015 (R\$)</b>	<b>2016 (R\$)</b>	<b>2017 (R\$)</b>	<b>2018 (R\$)</b>	<b>Total por categoria econômica (R\$)</b>
DESPESAS CORRENTES	0,00	961.229,02	738.437,39	1.401.192,31	<b>3.100.858,72</b>
DESPESAS DE CAPITAL	7.385.412,87	7.423.415,10	9.400.824,51	17.529.581,94	<b>41.739.234,42</b>
<b>Total por ano (R\$)</b>	<b>7.385.412,87</b>	<b>8.384.644,12</b>	<b>10.139.261,90</b>	<b>18.930.774,25</b>	<b>44.840.093,15</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados (2019)

Com base nas informações acima é possível identificar que a maior parte dos recursos foi destinada à Despesas de Capital, mais especificamente ao Grupo de Natureza da Despesa “Investimentos”. Trata-se de despesas relativas ao planejamento e execução de obras, além de aquisições de instalações, equipamentos e material permanente.

Quanto às despesas correntes, verificou-se que foram destinadas ao Grupo de Natureza da Despesa denominado de “Outras Despesas Correntes”. Tais despesas estão relacionadas com gastos destinados à manutenção das atividades dos órgãos do Governo, como aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre de outras.

A fim de identificar os objetos de gasto, as despesas geradas a partir da utilização dos recursos provenientes de emendas também foram classificadas pelo Elemento da despesa, conforme exposto na sequência e cujos valores estão atualizados pelo IPCA para 2018.

**Tabela 9 – Classificação das despesas Elemento**

<b>Elemento da despesa</b>	<b>2015 (R\$)</b>	<b>2016 (R\$)</b>	<b>2017 (R\$)</b>	<b>2018 (R\$)</b>	<b>Total por elemento (R\$)</b>
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	0,00	0,00	32.968,11	0,00	<b>32.968,11</b>
Material de Consumo	0,00	0,00	0,00	25.844,34	<b>25.844,34</b>
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	0,00	0,00	582.883,62	155.114,00	<b>737.997,62</b>
Contribuições	0,00	961.229,02	435.731,02	1.220.233,97	<b>2.617.194,02</b>
Auxílios	3.696.119,72	6.048.424,19	6.973.365,99	10.094.745,92	<b>26.812.655,82</b>
Obras e Instalações	851.393,03	839.374,85	1.887.449,86	4.122.761,14	<b>7.700.978,87</b>
Equipamentos e Material Permanente	2.837.900,13	535.616,06	226.863,31	3.312.074,88	<b>6.912.454,37</b>
<b>Total por ano</b>	<b>7.385.412,87</b>	<b>8.384.644,12</b>	<b>10.139.261,90</b>	<b>18.930.774,25</b>	<b>44.840.093,15</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados (2019)

Os dados coletados indicam que o objeto de gasto que teve maior alocação de recursos, foi o Elemento denominado “Auxílios”, correspondendo a 59,80% do valor total empenhado. Tais objetos foram destinados a atender despesas com investimentos e inversões financeiras na área da Educação, tais como: aquisição e instalação de equipamentos, execução de obras de adequação física e aquisição material permanente.

#### 4.3 PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DA EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO E DO ESTADO

Com o intuito de verificar a representatividade do montante investido na Educação através das emendas parlamentares individuais no orçamento geral da União, foram apurados



os valores empenhados durante o período estudado, de acordo com o quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função do Balanço Geral da União, cujos dados são apresentados na tabela a seguir e estão atualizados pelo IPCA para 2018.

**Tabela 10 – Despesas Orçamentárias empenhadas pela União na área da Educação (x) Emendas Parlamentares para Educação**

Ano	Balanço Geral da União – Demais Despesas da Função Educação (R\$)	Emendas parlamentares para Educação (R\$)	Percentual de emendas parlamentares sobre Despesas com Educação (%)
2015	59.106.601.963,36	146.367.962,95	0,25%
2016	58.864.496.784,87	347.953.930,01	0,59%
2017	59.709.922.732,10	401.696.722,51	0,67%
2018	56.134.000.000,00	650.258.189,37	1,16%
<b>Total</b>	<b>233.815.021.480,33</b>	<b>1.546.276.804,84</b>	<b>0,66%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados (2019)

Analisando os investimentos na Educação, verificou-se que as emendas destinadas a essa área de atuação representaram menos de 1% do orçamento ao ano, com exceção de 2018, quando atingiram o percentual de participação de 1,16% sobre o orçamento da União.

De forma a verificar a participação dos valores provenientes das emendas parlamentares individuais, a tabela abaixo apresenta um comparativo com os valores dos gastos empenhados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com valores atualizados pelo IPCA para 2018.

**Tabela 11 – Despesas Orçamentárias empenhadas pelo RS na área da Educação (x) Emendas Parlamentares para Educação no RS**

Ano	Despesas empenhadas pelo Estado na Função Educação (R\$)	Emendas parlamentares para Educação (R\$)	Percentual de emendas parlamentares sobre Despesas com Educação (%)
2015	9.382.685.704,96	7.385.412,87	0,08%
2016	8.538.483.391,37	8.384.644,12	0,10%
2017	8.435.274.963,39	10.139.261,90	0,12%
2018	8.225.589.678,92	18.930.774,25	0,23%
<b>Total</b>	<b>34.582.033.738,64</b>	<b>44.840.093,15</b>	<b>0,13%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados (2019)

Os dados da tabela acima demonstram que a participação das emendas parlamentares individuais da União para área pesquisada teve muito pouca relevância, se comparada com os gastos do Estado do RS em Educação. Salienta-se, entretanto, que tais valores servem apenas como incremento aos investimentos na área da Educação, auxiliando de forma significativa as entidades beneficiadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação é uma área primordial para o desenvolvimento de um país e o Brasil não é uma exceção, o que gera o interesse pelos gastos do governo nessa área importante para toda a sociedade. No Brasil, a Educação compõe um dos principais programas do Governo Federal, sendo prioridade também nos Governos Estaduais e Municipais. Além dos orçamentos de cada ente governamental para a área da Educação, existe a possibilidade de complemento através de emendas parlamentares federais, estaduais e municipais. Este estudo se propôs a identificar como as emendas parlamentares individuais influenciaram nos investimentos

diretos em Educação e como se deu a distribuição destes recursos para os Estados e para o Distrito Federal. Para tanto, foram analisados dados do Portal da Transparência da União e do Estado Rio Grande do Sul (RS) e, a partir da distribuição das emendas, foram verificadas as relações de distribuição entre os Estados e também foram analisados os recursos destinados ao Estado do Rio Grande do Sul, bem com suas respectivas representatividades sobre o orçamento da União e do próprio Estado.

Os resultados demonstraram que a Educação não foi um dos maiores focos das emendas propostas pelos parlamentares, ocupando o quarto lugar para todos os anos e representado, no acumulado para o período de 2015 a 2018, apenas 4,55% do total das destinações efetuadas. Em relação ao orçamento da União, as emendas destinadas à Educação representaram menos de 1% do orçamento entre 2015 e 2018, com exceção de 2018, quando atingiram o percentual de 1,16% sobre o orçamento nacional para a mesma área. Quanto ao comparativo das emendas destinadas ao RS com o orçamento do Estado, este percentual foi menor ainda, atingindo apenas 0,13% do total gasto com a Educação no período.

A análise dos dados obtidos apontou que alguns Estados foram mais beneficiados ao longo do tempo, em detrimento de outros, como é o caso do Rio de Janeiro, que se manteve na liderança para todos os anos, seguido de Minas Gerais e Distrito Federal. No ano de 2018, os Estados do Espírito Santo, Amapá, Pará, Goiás e Paraná, tiveram aumento significativo de repasse de recursos para Educação via emendas parlamentares, em valores muito superiores àqueles recebidos entre 2015 e 2017 e em relação aos repasses de 2018 para os demais estados.

Verificou-se que as emendas empenhadas no Rio Grande do Sul nesta área possuíam caráter mais estrutural, onde predominou o investimento em obras e aquisição de equipamentos. Tendo em vista as dificuldades dos Estados e Municípios quanto ao oferecimento de estruturas adequadas ao ensino, infere-se que tais investimentos foram de grande valia às entidades beneficiadas e auxiliaram no atendimento de algumas das inúmeras demandas da sociedade quanto ao Ensino.

Este estudo proporcionou entendimento sobre a utilização das emendas parlamentares como fonte de recursos e como deputados e senadores podem buscar recursos adicionais para regiões de seu interesse. Em relação aos investimentos em Educação, no período de 2015 a 2018 foi observada a pouca destinação, cabendo uma maior cobrança dos eleitores de seus eleitos, pois a Educação deve ser prioritária, conforme previsto constitucionalmente. Para os contadores, além de fonte de conhecimento, esse trabalho é um indicativo de como a área contábil pode contribuir para levar informação de qualidade à sociedade para a construção de uma sociedade mais consciente dos recursos disponíveis e da atuação de seus políticos eleitos.

Este estudo apresenta limitações, por ter considerado dados globais, sendo que para estudos futuros, sugere-se detalhamento em relação à descrição das emendas e aos montantes empenhados, assim como a segregação por partidos políticos, quantidade de emendas, parlamentares e valores.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. 2016, 155p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-02022017-151913/pt-br.php>>. Acesso em 10 jun. 2019.
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria *et al.* As Emendas Parlamentares no Orçamento Federal da Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006>>. Acesso em 10 jun. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**. Orçamento da União para 2018. Brasília, 2017. Disponível em:

<[http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/emendas/M anual\\_Emendas2018.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/emendas/M anual_Emendas2018.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Resolução nº 1 de 2016-CN**. 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. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Emendas Parlamentares**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>>. Acesso em: 29 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – BGU. 2015 a 2019**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. SIAFI. **Séries Históricas. Receita Corrente Líquida - 2000 a 2017**. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352024/RCL.xls>>. Acesso em: 01 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163\\_2001\\_atualizada\\_2015\\_04jul2016\\_ultima-alteracao-2016-2.docx/@@download/file/Portaria%20Interm%20163\\_2001\\_Atualizada\\_2015\\_04jul2016\\_LTIMA%20ALTERACAO%202016%20\(2\).docx](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/@@download/file/Portaria%20Interm%20163_2001_Atualizada_2015_04jul2016_LTIMA%20ALTERACAO%202016%20(2).docx)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União,

dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

DELGADO, Rodrigo Moraes Lima *et al.* Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol.68, n.4, 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1544>>. Acesso em: 10 jun. 2018

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados – Revistas Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 303 a 344. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>>. Acesso em 10 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA**. Séries Históricas. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Preços\\_Indices\\_de\\_Precos\\_ao\\_Consumidor/IPCA/Serie\\_Historica/ipca\\_SerieHist.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Preços_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Serie_Historica/ipca_SerieHist.zip)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Educação: 2017, 2018. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1629060>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

KROTH, Darlan Christiano; GONÇALVES, Flávio Oliveira. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da Educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. **42º Encontro Nacional de Economia**, Natal, 2014. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files\\_I/i5-7bcb5e4409a351f74858dcf4857c04ce.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i5-7bcb5e4409a351f74858dcf4857c04ce.pdf)>. Acesso em 10 jun. 2019.

LIMA, Jandir Ferrera de; VIANA Giomar. Capital Humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, vol. 11, n. 2, p. 137-148, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/361>>. Acesso em 10 jun. 2019.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education Spending**. Disponível em: <<https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. Resumo**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; Timbó, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 13. ed. rev., ampliada e atualizada até março de 2014. São Paulo: Atlas, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **TransparênciaRS**. Consulta de gastos do estado. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Transparencia.qvw&host=QVS%40appro03&anonymous=true>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro, 200?. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjOmv7f29\\_iAhUoGbkGHX77ABgQFjABegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Freformaseducativas%2Fdesafios\\_educacion\\_brasil\\_schwartzman.pdf&usq=AOvVaw3EQ9EE9qTrFMTIDnlMVsiA](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjOmv7f29_iAhUoGbkGHX77ABgQFjABegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Freformaseducativas%2Fdesafios_educacion_brasil_schwartzman.pdf&usq=AOvVaw3EQ9EE9qTrFMTIDnlMVsiA)>. Acesso em 10 jun. 2019.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00144>>. Acesso em 10 jun. 2019.