



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

KALIA RIVONE ALVES BARBOSA

**DESAFIOS NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS NA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (UERN): UMA
ANÁLISE DOS ENTRAVES E IMPACTOS**

**MOSSORÓ-RN
2025**

KALIA RIVONE ALVES BARBOSA

**DESAFIOS NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS NA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (UERN): UMA
ANÁLISE DOS ENTRAVES E IMPACTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador(a): Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo

MOSSORÓ-RN
2025

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

B238d Barbosa, Kalia Rivone Alves.

Desafios na execução de emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN): uma análise dos entraves e impactos / Kalia Rivone Alves Barbosa. - 2025.
101 f. : il.

Orientador: Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, 2025.

1. Emendas parlamentares. 2. UERN. 3. Convênios. 4. Desafios administrativos. I. de Macêdo, Álvaro Fabiano Pereira, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

KALIA RIVONE ALVES BARBOSA

**DESAFIOS NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS NA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (UERN): UMA
ANÁLISE DOS ENTRAVES E IMPACTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador(a): Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo

Defendida em: 20 de outubro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo (UFERSA)
Presidente

Prof. Dr. Fábio Chaves Nobre (UFERSA)
Membro Examinador

Prof. Dr. Rodrigo Vicente dos Prazeres (UFAL)
Membro Examinador

Agradecimentos

A Deus, pela dádiva da vida e pela força concedida em todos os momentos desta caminhada.

Aos meus amados pais, pelo incentivo incondicional aos estudos em toda a minha trajetória. À minha mãe, pela presença constante, dedicação e apoio. Ao meu pai, cuja memória me inspira a perseverar, agradeço pelos valores transmitidos e pelo exemplo que permanecerá como legado em minha vida.

Ao meu esposo, Moisés, pela paciência e compreensão nos momentos mais intensos desta jornada.

Às minhas adoráveis filhas, Érika, Ana Luiza e Mariana, pelo amor e carinho diários e pela compreensão nas minhas ausências.

Aos meus irmãos, Márcio e Lidiane, pelo companheirismo.

Ao meu orientador, Professor Doutor Álvaro Fabiano, pela condução e orientação nesse trabalho.

Aos meus colegas de trabalho, pela compreensão, pelo incentivo e pelas valiosas contribuições que deram a este estudo.

Aos meus colegas e professores do PROFIAP, pela partilha de conhecimentos, experiências e aprendizados que enriqueceram este percurso.

Aos professores da banca examinadora, pelas contribuições e sugestões que fortaleceram este trabalho.

A todos os mencionados e a tantos outros que, de alguma forma, contribuíram direta ou indiretamente, registro minha gratidão sincera.

RESUMO

Este estudo teve como foco analisar os desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução das emendas parlamentares federais. A pesquisa, de caráter descritivo, qualitativo e com abordagem longitudinal, explorou, por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos administrativos da UERN e análise documental, as principais dificuldades relacionadas à sua execução, incluindo a comunicação com órgãos concedentes, a capacidade técnica da universidade na gestão desses recursos e a influência desses obstáculos na eficiência e eficácia das ações. Como resultado, o trabalho propõe soluções para otimizar esses processos, culminando na criação de uma cartilha com orientações básicas e sugestões práticas na execução das referidas emendas. Espera-se que os resultados contribuam para a melhoria da gestão de convênios na UERN, além de oferecer suporte a outras instituições que enfrentam desafios similares.

Palavras-chave: Emendas parlamentares, convênios, UERN, desafios administrativos.

ABSTRACT

This study analyzed the challenges faced by the State University of Rio Grande do Norte (UERN) in the execution of federal parliamentary amendments. The research, of a descriptive, qualitative nature and with a longitudinal approach, explored, through semi-structured interviews with UERN's managers and administrative technicians and document analysis, the main difficulties related to its execution, including aspects such as communication with granting agencies, the university's technical capacity in managing these resources, and the influence of these obstacles on the efficiency and effectiveness of the actions. As a result, the work proposes solutions to optimize these processes, culminating in the creation of a booklet with basic guidelines and practical suggestions for the execution of these amendments. It is expected that the results will contribute to the improvement of agreement management at UERN, in addition to offering support to other institutions facing similar challenges.

Keywords: Parliamentary amendments; agréments; UERN; administrative challenges.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Fases de um Convênio Federal	30
Figura 2- Mapa de coocorrência de palavras-chave extraído do corpus de artigos analisados	37
Figura 3 - Mapa de coautoria entre autores com base nos artigos analisados	39
Figura 4- Dendrograma da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) das entrevistas ...	65
Figura 5- Nuvem de palavras extraída das entrevistas	67
Figura 6- Fundamentos e Diretrizes da Elaboração do PPA 2024-2027 da FUERN	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese de Coerência da Pesquisa.....	49
Quadro 2 - Valores totais de emendas por ano.....	55
Quadro 3 - Principais sugestões por eixos temáticos	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Destinação das emendas parlamentares por Natureza de Despesa	57
--	----

LISTA DE SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU – Controladoria-Geral da União

DICONV – Diretoria de Convênios e Contratos

DIPLAN – Diretoria de Planejamento

DLC – Despesas de Capital

EC – Emenda Constitucional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUERN – Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

GND – Grupo de Natureza de Despesa

IES – Instituições de Ensino Superior

IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior

IRAMUTEQ – Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PPA – Plano Plurianual

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PROFIAP – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças

SIGEF – Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal

TCU – Tribunal de Contas da União

UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

URRN – Universidade Regional do Rio Grande do Norte

FURRN – Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	OBJETIVOS	15
1.2.1	Objetivo geral	15
1.2.2	Objetivos específicos	15
1.3	JUSTIFICATIVA	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	TEORIA DA CONTINGÊNCIA: UMA ABORDAGEM INTERPRETATIVA	20
2.1.1	Contribuições dos Autores Clássicos	20
2.1.2	Aplicações Contemporâneas	21
2.2	FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO BRASILEIRO	23
2.3	IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS PARA AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS	27
2.4	ESTUDOS ANTERIORES	31
2.4.1	Finalidade das Emendas Parlamentares Federais	31
2.4.2	Desafios na Execução das Emendas Parlamentares	32
2.4.3	Mudanças Trazidas pela Emenda Constitucional 86/2015 e Emenda Constitucional 100/2019	34
2.4.4	Estudos Bibliométricos sobre Emendas Parlamentares no Ensino Superior	35
2.4.4.1	Mapeamento Temático da Produção Científica sobre Emendas Parlamentares e Ensino Superior: Uma Abordagem Bibliométrica	36
2.4.4.2	Análise de coautoria entre autores	38
2.4.5	Conclusão dos Estudos Anteriores	40
2.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	41
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
3.1	ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA	42
3.2	PARTICIPANTES DO ESTUDO	43
3.3	RELATO DE CAMPO	44
3.4	TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS	45
3.4.1	Observação Participante	46
3.5	DIMENSÕES DE ANÁLISE E CATEGORIAS	46
3.6	ANÁLISE DOS DADOS	47

4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	51
4.1	CONTEXTO E DESAFIOS DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS NA UERN.....	52
4.1.1	Panorama geral da execução das emendas na UERN.....	53
4.1.2	Etapas institucionais da tramitação das emendas parlamentares federais na UERN.....	59
4.1.3	Percepções institucionais dos setores envolvidos com a execução das emendas.....	63
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
	REFERÊNCIAS	79
	APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	85
	APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	87

1 INTRODUÇÃO

A busca por recursos financeiros para o financiamento do ensino superior é um desafio constante enfrentado pelas instituições públicas de educação no Brasil. Considerando que a maior parte dos recursos para manutenção destas instituições advém do Estado, inicialmente importa entender o contexto do orçamento público, que define as receitas e despesas governamentais em um determinado período. A Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes essenciais para a estruturação do orçamento público, incluindo a regulamentação da execução orçamentária em todas as esferas governamentais, abrangendo instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Créditos Adicionais. Esses elementos são fundamentais para a gestão financeira e a alocação de recursos em diferentes setores, influenciando diretamente as políticas educacionais e o financiamento das universidades públicas (Brasil, 1988; Gonçalves et al., 2023; Guimarães; Silva, 2023).

As universidades públicas recebem uma parcela dos recursos orçamentários para sustentar suas atividades acadêmicas, administrativas e de infraestrutura. Esses recursos são distribuídos para diversas áreas como: pagamento de pessoal, custeio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, manutenção de infraestrutura e aquisição de equipamentos. A alocação dos recursos sofre influência por parte das políticas governamentais, pelas prioridades estabelecidas e as necessidades específicas de cada instituição. No Brasil, essa diversidade de alocação reflete as particularidades do sistema educacional e as múltiplas fontes de financiamento disponíveis para as universidades (Castro e Tannuri-Pianto, 2019; Caetano, Campos e Cavalcante, 2021).

As instituições de ensino superior são reconhecidas por sua capacidade inventiva e na transferência de conhecimento, tecnologia e capital social, desempenhando um papel fundamental em três áreas principais: ensino, pesquisa e extensão. No entanto, para que essas funções sejam adequadamente executadas, é preciso que as universidades públicas sejam proficientes em buscar recursos financeiros para suas atividades. Tais ações em busca de potencializar seu orçamento pode proporcionar oportunidades de financiamento e fortalecer a capacidade das universidades de realizar suas atividades acadêmicas e de pesquisa (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021).

Diante das crescentes demandas da sociedade contemporânea por estruturas educacionais mais robustas e profissionais qualificados, as instituições de ensino superior enfrentam desafios relacionados à sua sustentabilidade. Essa manutenção institucional vai além

da preservação física dos espaços e envolve um conjunto de ações voltadas à garantia do pleno funcionamento acadêmico, administrativo e estrutural. Isso inclui a continuidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como a gestão eficaz de recursos financeiros, humanos e materiais. Nesse interim, os gestores das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil estão atualmente focados em garantir recursos para financiar a expansão e o aprimoramento dos serviços prestados em meio a uma complexa gama de responsabilidades. Essa ênfase decorre da rápida obsolescência das ferramentas científicas e de comunicação, provocada pelo ritmo acelerado de criação de conhecimento e avanços tecnológicos. Além disso, estudos recentes demonstram que a gestão orçamentária nas universidades demanda instrumentos de avaliação que possibilitem mensurar a eficiência no uso dos recursos, reforçando a importância de práticas gerenciais que assegurem a sustentabilidade e a transparência na aplicação dos recursos públicos (Mota Júnior et al., 2018; Evangelista, Almeida e Abreu, 2020).

O financiamento das universidades públicas brasileiras provém principalmente de três fontes: repasses governamentais, recursos próprios e parcerias ou convênios, demonstrando o seu nível de complexidade. A maior parte do orçamento é formada pelos recursos estatais, que cobrem despesas operacionais, infraestrutura e salários, destacando-se como o alicerce do financiamento. As universidades também geram receitas por meio de cursos, eventos e prestação de serviços. Além disso, convênios e parcerias com entidades públicas e privadas trazem recursos adicionais para projetos de pesquisa, inovação e desenvolvimento institucional, fortalecendo as atividades acadêmicas e de pesquisa (Freitas et al., 2005).

Além de lidar com a diversidade de fontes, as instituições enfrentam o desafio de integrar essas receitas em um sistema de gestão orçamentária que respeite os diferentes regimentos e prazos associados a cada uma delas. Essa multiplicidade de fontes exige da administração pública universitária um certo grau de coordenação entre setores. Ao mesmo tempo, impõe flexibilidade organizacional para lidar com as distintas exigências dos repasses governamentais, com a gestão autônoma dos recursos próprios e com a burocracia envolvida na celebração e execução de convênios. Nesse sentido, estudos como o de Cordeiro e Araújo (2023) e de Conceição e Oliveira (2021) apontam que, diante da redução sistemática dos repasses públicos e da necessidade de diversificação das fontes de financiamento, torna-se ainda mais desafiador garantir a sustentabilidade financeira e operacional das universidades públicas, o que exige capacidade técnica e gerencial para integrar e operacionalizar diferentes fontes de receita.

Nessa conjuntura, as universidades estaduais compõem o segundo maior sistema de educação superior público no país e sofrem da mesma forma com os desafios de manutenção

de sua estrutura, na constante busca em cumprir sua missão. É bastante expressiva a expansão das universidades estaduais, especialmente após a aprovação da Constituição Federal de 1988, porém esta não definiu claramente as condições para a autonomia financeira dessas instituições. Além disso, elas também são afetadas pelos recorrentes cortes em seus orçamentos o que faz com que precisem buscar estratégias para garantir sua sobrevivência. Dentre diversas medidas adotadas, as emendas parlamentares têm sido vistas como uma alternativa estratégica para suprir lacunas de financiamento e viabilizar projetos de interesse institucional (Mota Júnior et al., 2018; Monte, Ribeiro, 2023).

Apesar de serem uma oportunidade promissora para complementar o orçamento de universidades estaduais, como a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, o processo de execução das emendas parlamentares federais enfrenta desafios significativos que podem comprometer a eficácia de sua aplicação. Souza, Mendes e Pimenta (2018) apontam que instituições públicas frequentemente enfrentam dificuldades operacionais, como a falta de preparo técnico para elaboração de projetos alinhados às diretrizes dos programas federais, falhas na execução financeira dos convênios e a devolução de recursos não utilizados devido à baixa capacidade de gestão. Além disso, destacam que, muitas vezes, os docentes e técnicos administrativos desconhecem aspectos essenciais da programação orçamentária, o que dificulta tanto a aprovação quanto a execução dos projetos. Esses desafios revelam a necessidade de revisões essenciais nas práticas de mobilização e execução desses recursos, justificando a importância de investigações mais aprofundadas sobre os entraves enfrentados na gestão de emendas parlamentares em instituições. Nesse sentido, superar essas barreiras exige não apenas a identificação desses entraves, mas também a implementação de estratégias que promovam a eficiência na gestão desses recursos.

O presente trabalho focou nas emendas parlamentares federais como uma oportunidade estratégica para as universidades estaduais obterem recursos complementares e impulsionarem suas iniciativas acadêmicas e de pesquisa. Nos últimos anos a UERN, foco deste estudo de caso, tem sido beneficiada com diversas emendas parlamentares federais, porém a execução dessas emendas apresenta desafios específicos que demandam uma análise aprofundada sobre suas causas e sobre ações que possam aprimorar a eficiência na sua utilização. Para tanto, a pesquisa foi orientada por uma perspectiva teórica baseada na Teoria da Contingência, que considera a necessidade de adaptação organizacional diante de variáveis contextuais e ambientais. Este estudo, portanto, procurou analisar os desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução das emendas parlamentares federais, no período de 2016

a 2023, empenhando-se em verificar as consequências decorrentes de eventuais entraves a gestão orçamentária da universidade.

Nesse contexto, compreender os desafios enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais pode gerar subsídios relevantes para outras Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que vivenciam realidades semelhantes, ao indicar caminhos e propor soluções para a superação desses entraves. Dessa forma, o estudo visou não apenas aprofundar a análise da realidade local, mas também contribuir com o debate nacional sobre a melhoria da gestão orçamentária no âmbito do ensino superior público.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os desafios operacionais enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução de emendas parlamentares federais, e como esses desafios impactam o planejamento e a gestão orçamentária da universidade?

1.2 OBJETIVOS

Diante do exposto, foram definidos alguns objetivos, gerais e específicos, com o intuito de dar resposta ao problema proposto e, consequentemente, atingir o propósito da pesquisa em questão.

1.2.1 Objetivo geral

Identificar e analisar os desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução das emendas parlamentares federais, no período de 2016 a 2023, buscando compreender causas e consequências decorrentes de eventuais entraves a gestão orçamentária da universidade.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Identificar as fases de tramitação das emendas parlamentares federais na UERN, bem como os processos e etapas envolvidos em sua execução.

- b) Identificar e examinar os principais desafios operacionais enfrentados na gestão e execução dessas emendas, considerando aspectos técnicos, administrativos e financeiros que impactam a eficácia e eficiência na aplicação dos recursos.
- c) Avaliar de que forma a UERN incorpora e gerencia os recursos extraorçamentários provenientes de emendas parlamentares no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Plano Plurianual (PPA).

Os objetivos foram formulados de modo a refletir o caráter exploratório da pesquisa, que buscou identificar e analisar as etapas e desafios da execução das emendas parlamentares federais na UERN, a partir da coleta e interpretação dos dados empíricos obtidos.

1.3 JUSTIFICATIVA

A busca por novas fontes de financiamento tem se tornado um desafio cada vez mais relevante para as universidades públicas brasileiras, especialmente em cenários de restrições orçamentárias e cortes frequentes no setor da educação, como destacou Tumenas (2021). Uma dependência excessiva de repasses governamentais pode colocar estas instituições em uma posição de fragilidade, especialmente nesses contextos de crise fiscal e cortes orçamentários, o que pode acarretar dificuldades para manter suas atividades acadêmicas, de pesquisa e extensão.

No caso específico das universidades estaduais, o cenário é ainda mais delicado, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não estabelece, de maneira explícita, diretrizes claras para o financiamento dessas instituições. Esse vácuo legislativo deixa a responsabilidade do financiamento inteiramente sob a competência dos governos estaduais, o que pode gerar instabilidade e dificuldades financeiras para essas universidades, que dependem das prioridades e da disponibilidade de recursos estaduais (Mota Júnior et al., 2018).

Essa indefinição acentua a necessidade de que as universidades estaduais busquem alternativas de financiamento para garantir a continuidade de suas atividades acadêmicas e a manutenção de sua infraestrutura. Nesse contexto, as emendas parlamentares federais despontam como uma importante alternativa de captação de recursos que pode potencializar as atividades acadêmicas, de pesquisa e extensão, conforme apontam Santana, Bertaiolli e Neves (2020). No entanto, a execução eficiente desses convênios enfrenta diversos entraves burocráticos e operacionais que dificultam a plena utilização desses recursos.

A UERN, enquanto instituição estadual de ensino superior, desempenha um importante papel na formação de profissionais, no desenvolvimento de pesquisas e extensão universitária na região em que atua. Com o objetivo de potencializar suas atividades também tem buscado recursos adicionais por meio de emendas parlamentares e formalizado diversos convênios.

Entretanto, a complexidade e a burocracia envolvidas na execução desses convênios decorrentes de emendas parlamentares frequentemente resultam em atrasos significativos e ineficiências na utilização desses recursos. Esse problema não só pode comprometer o planejamento e a gestão orçamentária da universidade, mas também pode afetar a sua capacidade de cumprir sua missão institucional.

Considerando o exposto, a relevância deste estudo se dá, primeiramente, pela sua contribuição prática para a UERN e outras instituições de ensino superior que compartilham de desafios semelhantes. Ao analisar de forma detalhada os principais entraves na execução das emendas parlamentares, este trabalho procura identificar soluções que promovam uma maior eficácia e eficiência no uso desses recursos. A implementação de práticas mais adequadas pode permitir à UERN ampliar e melhorar a sua capacidade de atuação em áreas estratégicas, contribuindo diretamente para a qualidade do ensino e da pesquisa.

Do ponto de vista social, o estudo possui relevância na medida em que o bom uso das emendas parlamentares impacta diretamente a sociedade, uma vez que a universidade desempenha um papel central na formação de profissionais qualificados, no desenvolvimento de pesquisas científicas e na extensão de serviços à comunidade. A melhoria da gestão desses recursos pode resultar em maiores investimentos em infraestrutura, programas educacionais e projetos de pesquisa, promovendo, assim, um impacto positivo no desenvolvimento regional.

Teoricamente, o trabalho contribui para a literatura acadêmica ao fornecer uma análise detalhada dos obstáculos que envolvem a execução de convênios a partir de emendas parlamentares, um tema ainda pouco explorado no campo da gestão de universidades públicas. Ao explorar a intersecção entre gestão de recursos públicos, políticas educacionais e os desafios administrativos, esta dissertação poderá enriquecer o debate acadêmico sobre o financiamento das instituições de ensino superior e, potencialmente, servir como base para futuras pesquisas e estudos comparativos. A identificação de boas práticas e a proposição de melhorias na gestão de convênios pode servir de modelo para outras universidades, ampliando o impacto positivo da pesquisa.

Portanto, a análise dos entraves burocráticos e operacionais na execução desses convênios é de extrema importância, considerando o contexto atual, em que as universidades públicas enfrentam crises de financiamento, necessitando adotar estratégias alternativas para garantir sua sobrevivência e crescimento. Com base na análise dos desafios enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares, espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para uma maior clareza nos processos de gestão e alocação de recursos,

otimizando a utilização das emendas e, consequentemente, fortalecendo a universidade no cumprimento de sua missão acadêmica e social.

Além das contribuições práticas, teóricas e sociais, este trabalho busca propor soluções concretas para os entraves identificados. A análise dos processos de tramitação das emendas parlamentares, bem como a avaliação da capacidade técnica da UERN na execução dos convênios, visa fornecer um diagnóstico claro das áreas que demandam aprimoramento. Ao compreender de que maneira os obstáculos encontrados influenciam a eficácia e eficiência na utilização dos recursos, será possível sugerir melhorias que possam ser adotadas não apenas pela UERN, mas também por outras universidades que enfrentam desafios semelhantes.

A análise proposta fundamenta-se na Teoria da Contingência, cuja essência reside na compreensão de que não existem modelos universais de gestão, mas sim estruturas e processos que precisam ser ajustados às condições e variáveis do ambiente em que a organização está inserida. No contexto da gestão pública universitária, essa perspectiva revela-se especialmente pertinente diante das constantes transformações normativas, burocráticas e operacionais impostas pelos órgãos de controle e pelas políticas federais de financiamento. Assim, a adoção dessa teoria permite compreender como as respostas institucionais da UERN — especialmente no que se refere à execução de emendas parlamentares federais — são moldadas pelas condições externas, pelas limitações internas e pelas dinâmicas de adaptação que buscam manter a eficiência e a legitimidade organizacional.

Dessa forma, a pesquisa busca identificar e analisar as principais contingências que influenciam as diferentes etapas da execução das emendas parlamentares federais na universidade. Entre elas, destacam-se fatores burocráticos, como as exigências legais e os prazos rígidos dos convênios; técnicos e estruturais, relacionados à disponibilidade de pessoal qualificado e à ausência de sistemas informatizados integrados; e contextuais, decorrentes das mudanças nas diretrizes políticas e das dificuldades de articulação com os órgãos concedentes. Ao evidenciar essas contingências, o estudo contribui para compreender de que modo as limitações e potencialidades internas da UERN condicionam sua capacidade de adaptação às demandas externas, oferecendo subsídios para o aprimoramento da gestão orçamentária e para a formulação de estratégias mais eficazes de execução de recursos públicos no ensino superior estadual.

Ao final deste estudo, pretendeu-se que os resultados não apenas promovam uma maior clareza nos processos de gestão, mas também sirvam como base para a elaboração de um produto final prático, como uma cartilha. Essa cartilha poderá orientar gestores e técnicos administrativos na execução mais eficiente dos convênios oriundos de emendas parlamentares,

contribuindo para uma gestão mais eficaz dos recursos e fortalecendo a autonomia financeira das universidades. Dessa forma, a pesquisa terá um impacto direto e significativo, fornecendo ferramentas que poderão ser aplicadas na prática diária das instituições de ensino superior, potencializando o uso das emendas parlamentares como um meio de garantir sua sustentabilidade e crescimento.

Por fim, a dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta a Introdução, na qual o tema é contextualizado e a ideia central é exposta, contendo o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. O segundo capítulo traz o Referencial Teórico, no qual são discutidos os principais conceitos, abordagens e estudos relacionados à temática do financiamento do ensino superior e à execução das emendas parlamentares federais, com destaque para a Teoria da Contingência como base interpretativa. O terceiro capítulo descreve os Procedimentos Metodológicos, detalhando a abordagem adotada, os participantes da pesquisa, as técnicas de coleta e análise de dados, além das dimensões e categorias utilizadas. O quarto capítulo reúne a Análise e Discussão dos Resultados, no qual são apresentados os achados da pesquisa empírica, articulados com a teoria e com os objetivos propostos. Finalmente, o quinto capítulo contém as Considerações Finais, destacando as principais conclusões, contribuições práticas e teóricas, limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise dos desafios enfrentados pela UERN na execução de convênios provenientes de emendas parlamentares federais requer uma compreensão mínima do contexto do financiamento do ensino superior no Brasil. Neste sentido, este referencial teórico visa explorar as principais fontes de recursos financeiros que subsidiam as atividades das instituições públicas de ensino superior, com destaque para a relevância das emendas parlamentares federais como instrumento de financiamento. Além disso, será abordada a especificidade das emendas destinadas às universidades estaduais e, consequentemente, à UERN, considerando seus impactos e implicações para a gestão acadêmica e administrativa.

Por meio dessa análise, busca-se fornecer um embasamento conceitual e contextual para compreender os entraves enfrentados e os possíveis caminhos para superá-los, visando a melhoria da eficiência e eficácia na execução desses convênios.

2.1 TEORIA DA CONTINGÊNCIA: UMA ABORDAGEM INTERPRETATIVA

Definiu-se como a teoria de suporte conceitual para o trabalho a Teoria da Contingência que surgiu como uma resposta crítica às abordagens clássicas da administração, que propunham modelos universais de estrutura e gestão organizacional. Ao contrário dessas concepções, a Teoria da Contingência sustenta que a eficácia das organizações está condicionada à sua capacidade de adaptação às variáveis contextuais, sejam elas internas ou externas. A partir dessas contribuições, consolidou-se o entendimento de que não existe uma única forma ideal de organização, sendo fundamental que suas estruturas e procedimentos adotados se ajustem aos fatores contingenciais presentes no ambiente.

2.1.1 Contribuições dos Autores Clássicos

Entre os principais nomes que fundamentaram essa abordagem, destacam-se Burns e Stalker (1961), Joan Woodward (1965) e Lawrence e Lorsch (1967). Burns e Stalker identificaram dois modelos de gestão: o mecanicista, mais eficaz em contextos estáveis e previsíveis, e o orgânico, voltado à flexibilidade em ambientes. Já Woodward estabeleceu uma relação entre o tipo de tecnologia utilizada pelas organizações e a sua estrutura organizacional, reforçando a importância de adaptar a estrutura às condições técnicas do ambiente. Lawrence e Lorsch (1967), por sua vez, enfatizaram a necessidade de diferenciação e integração entre os diversos subsistemas organizacionais, considerando os diversos ambientes dentro da própria organização.

Além de serem considerados os precursores da Teoria da Contingência, Burns e Stalker (1961) contribuíram significativamente para o entendimento das relações entre estrutura organizacional e ambiente externo ao observarem empresas britânicas do setor industrial em contextos de estabilidade e de mudança. A partir dessas observações, os autores identificaram dois sistemas distintos de gestão: o **mecanicista**, adequado a ambientes estáveis, e o **orgânico**, mais eficaz em cenários de alta incerteza e constante transformação. O sistema mecanicista é caracterizado por estruturas hierárquicas rígidas, com uma comunicação predominantemente vertical, responsabilidades bem definidas e centralização do poder decisório. Já o sistema orgânico pressupõe maior flexibilidade, descentralização do poder de decisão, uma comunicação fluida, em que se busca o compartilhamento de conhecimento entre os membros da organização. Burns e Stalker (1961) destacam que não há um modelo único de boa gestão,

mas sim que a eficácia organizacional depende capacidade de adequara estrutura interna às condições externas.

Essa constatação fundamenta a ideia central da Teoria da Contingência: a estrutura ideal de uma organização é contingente ao seu ambiente. A contribuição de Burns e Stalker abre caminho para estudos mais sensíveis à realidade contextual, sendo fundamental para a consolidação de uma abordagem mais situacional no campo da administração e acaba por romper com lógica das teorias universais da gestão.

2.1.2 Aplicações Contemporâneas

O estudo de Zanatta (2018) discute a Teoria da Contingência Estrutural e o conceito de Alinhamento Estratégico no campo dos estudos organizacionais, visando explorar semelhanças e diferenças entre essas abordagens. O autor parte do princípio de que a Teoria da Contingência sustenta que a eficácia de uma organização depende do grau de adaptação da sua estrutura interna às variáveis externas, enquanto o Alinhamento Estratégico está mais centrado na harmonia que deve haver entre estratégia e estrutura no intuito de alcançar alto desempenho. Apesar de ambas as abordagens serem direcionadas à melhoria do desempenho organizacional, Zanatta (2018) argumenta que o alinhamento estratégico não se caracteriza como uma vertente da teoria contingencial, pois tende a buscar padrões ideais de estrutura, enquanto a Teoria da Contingência valoriza a flexibilidade e a adaptação ao contexto. Ainda assim, a comparação entre as duas revela que podem ser vistas como complementares na análise de organizações que operam em ambientes voláteis e necessitam alinhar suas estruturas e estratégias.

Verhagem e Lavarda (2011), ao investigarem uma empresa de grande porte da região Sul do Brasil, buscaram identificar de que forma os fatores contingenciais — como ambiente, tecnologia, estrutura, tamanho organizacional e estratégia — influenciaram as principais inovações em seu processo orçamentário. Os autores destacam que mudanças relevantes no ambiente competitivo, nas estratégias de gestão e na estrutura de capital da organização exigiram adaptações significativas nos sistemas de controle, especialmente no sistema orçamentário. A pesquisa revelou que as transformações mais expressivas ocorreram em função da crescente dinamicidade do ambiente externo, do avanço tecnológico e do crescimento da própria empresa, elementos que alteraram a forma como o orçamento era elaborado e utilizado. Com isso, o estudo reforça a premissa central da Teoria da Contingência de que os sistemas gerenciais devem ser ajustados conforme os fatores situacionais específicos de cada organização.

A aplicação da Teoria da Contingência também está presente em estudos voltados à gestão de custos, como demonstrado por Braga, Nascimento e Callado (2021), ao analisarem uma empresa prestadora de serviços. Os autores enfatizam que não existe estratégia única aplicável a todas as organizações; ao contrário, é essencial que as práticas gerenciais sejam adaptadas às especificidades do ambiente organizacional. A pesquisa evidenciou que fatores contingenciais como ambiente, tecnologia, estrutura e descentralização influenciam diretamente a adoção do sistema de custeio alvo. Essa abordagem empírica reforça a ideia de que a adaptação organizacional depende de combinar contingências internas e externas, visando a eficácia da gestão de custos em contextos diversos

Dessa forma, a Teoria da Contingência apresenta grande aplicabilidade no campo da contabilidade e da gestão pública, ao permitir compreender como diferentes contextos influenciam as decisões administrativas, os sistemas de controle e os modelos orçamentários adotados pelas organizações. A coerência entre tecnologia, estratégia, ambiente e estrutura organizacional é essencial para o desempenho institucional, especialmente diante das pressões externas (Freitag, Almeida e Lucena, 2021).

A relevância dessas abordagens para o setor público pode ser observada no estudo de Neto et al. (2022), que analisaram os impactos orçamentários causados pela pandemia da COVID-19 nas universidades públicas estaduais brasileiras. O estudo demonstrou que, frente ao cenário de crise, essas instituições precisaram reorganizar suas estruturas de gasto, realocar prioridades e adaptar seus processos administrativos, evidenciando a necessidade de respostas ágeis e situadas. Nessa mesma linha, Marques, Bezerra Filho e Caldas (2020) apontam que a Teoria da Contingência oferece um suporte conceitual importante para compreender como mudanças estruturais, culturais e de competências técnicas são essenciais à adaptação do setor público diante de novas exigências normativas e ambientais. A diversidade de estratégias adotadas, influenciada por fatores como disponibilidade orçamentária, infraestrutura tecnológica, capacidade técnica e articulação institucional, ilustra bem a ideia central da teoria: a eficácia organizacional depende da adequação entre estrutura interna e ambiente externo. Mesmo diante de um mesmo fator contingencial, as diversas respostas reforçam a ideia de que não há modelo único de gestão eficaz, mas sim arranjos contingentes moldados conforme o contexto e os recursos disponíveis.

O estudo bibliométrico realizado por Schnell e Trocz (2020) reforça a relevância atual da Teoria da Contingência ao identificar 326 artigos publicados sobre o tema entre 2015 e 2019 na base Web of Science, escritos por 840 autores vinculados a 452 instituições em 64 países e 210 periódicos. Toda essa abrangência demonstra não apenas a popularidade internacional da

teoria, mas também sua versatilidade para tratar questões relacionadas à gestão, negócios e ciências sociais. Entre os fatores contingenciais mais abordados nos estudos, destacam-se o ambiente, a tecnologia, a estrutura, estratégia e porte organizacional, destacando sua centralidade para compreender como as organizações respondem às pressões do contexto e, com base nisso, ajustam suas práticas. Essa abrangência teórica oferece suporte importante para análises de adaptação no âmbito das instituições, como se propõe neste trabalho ao examinar os desafios enfrentados por uma universidade pública estadual na execução de emendas parlamentares federais.

Ao considerar todo esse panorama, a Teoria da Contingência se mostra especialmente apropriada para embasar a presente pesquisa, que busca compreender os desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução das emendas parlamentares federais. A partir dessa lente teórica, será possível interpretar os entraves enfrentados pela instituição como respostas adaptativas a um ambiente dinâmico e exigente, contribuindo para o aprimoramento de estratégias de gestão pública.

2.2 FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nesse cenário de limitação orçamentária, as instituições de ensino superior precisam adaptar suas estratégias de financiamento às condições externas impostas, o que reforça os pressupostos da Teoria da Contingência, segundo os quais a estrutura e os mecanismos de gestão devem estar em consonância com o ambiente em que se inserem.

Considerando a relevância do tópico relacionado ao financiamento do ensino superior, mecanismo que influencia diretamente a qualidade e a disponibilidade educacional a nível global, é essencial compreender o sistema por meio do qual as instituições públicas de ensino superior gerenciam seus recursos dentro do contexto do orçamento público, responsável por fixar as receitas e despesas de recursos do governo durante um período específico. Dentro desse arcabouço, as universidades públicas recebem uma parcela dos recursos desse orçamento para custear suas atividades acadêmicas, administrativas e de infraestrutura (Castro; Tannuri-Pianto, 2019).

Os recursos disponíveis podem ser direcionados para várias áreas dentro das universidades, incluindo despesas com pessoal, investimentos em pesquisa e extensão, manutenção de infraestrutura e aquisição de equipamentos. A alocação desses recursos pode ser influenciada por políticas governamentais, prioridades estabelecidas e as necessidades individuais de cada instituição. No contexto brasileiro, essas diferenças refletem as

especificidades do sistema educacional nacional e as múltiplas fontes de financiamento disponíveis para as universidades públicas do país (Caetano; Campos; Cavalcante, 2021).

Para uma melhor compreensão quanto às características do financiamento do ensino superior no Brasil, é necessário entender minimamente o conceito de orçamento público e sua correlação direta com as agendas político-econômicas de cada governo. Orçamento público compreende a fixação das receitas e das despesas para um exercício financeiro específico, período esse que corresponde a um ano civil. A Constituição Federal de 1988 estipula diretrizes fundamentais para a estruturação do orçamento público, estabelecendo leis que regulamentam a execução orçamentária em todas as esferas governamentais, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Créditos Adicionais (Brasil, 1988; Gonçalves *et al.*, 2023; Guimarães; Silva, 2023).

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo adotado pelos governos para definir diretrizes e objetivos ao longo de um ciclo de quatro anos. Ele determina as prioridades e programas de investimento governamentais, guiando a distribuição de recursos e a implementação de políticas públicas. Por sua vez, a LDO desempenha um papel orientador, estabelecendo metas e prioridades de curto prazo para o próximo ano fiscal, servindo como base para a elaboração do orçamento anual. Já a LOA é a legislação que projeta as receitas e despesas do governo para o ano subsequente, detalhando a arrecadação e alocação de recursos entre os diferentes setores e programas, determinando os montantes destinados a cada área específica. A LOA é elaborada com base no PPA e nas diretrizes estabelecidas pela LDO (Guimarães; Silva, 2023).

Dentro desse contexto, os princípios orçamentários desempenham um papel fundamental na formulação da proposta orçamentária, pois fornecem diretrizes essenciais para a eficiente organização da programação do orçamento público. Esses princípios são estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, juntamente com a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora haja uma variedade de princípios relacionados ao orçamento público, conforme enumerados por diversos autores, alguns se destacam na apresentação e elaboração do orçamento (Cardoso *et al.*, 2023).

O primeiro princípio destacado é o da legalidade, que é fundamental porque o orçamento é regido por leis específicas, cada uma com seus próprios critérios e observações. A própria natureza do orçamento público o define como uma lei que governa a prática administrativa da gestão financeira. Este princípio é expressamente previsto na Constituição, que exige que a matéria do orçamento financeiro seja disciplinada por lei, conforme estabelecido no seu artigo 165. O princípio da exclusividade proíbe a inserção de ideias que

não estejam de acordo com o que foi estabelecido no plano plurianual e no orçamento anual, conforme estipulado no artigo 65, parágrafo 8º, da Constituição Federal. Em decisões judiciais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que existem algumas exceções a esse princípio. O princípio da anterioridade exige que o orçamento proposto seja apresentado antes do ano de exercício ao qual se propõe, garantindo uma margem temporal para avaliação e planejamento financeiro adequado (Sarquis Júnior; Souza; Lima, 2022).

Seguindo as diretrizes expostas por Camargo *et al.* (2019) e no intuito de complementar a abordagem quantos aos princípios, destaca-se o princípio da universalidade, estipulando que o orçamento deve englobar todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações criadas e mantidas pelo Poder Público. Por sua vez, o princípio da anualidade define que o exercício financeiro orçamentário deve coincidir com o ano civil. O princípio da não afetação proíbe a vinculação de receitas oriundas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, exceto em casos excepcionais determinados pela própria Constituição Federal. Por último, o princípio da transparência visa assegurar que o orçamento seja amplamente divulgado à sociedade.

Dito isto, importa discorrer brevemente a respeito do ciclo orçamentário, que consiste em quatro etapas principais: 1) elaboração da proposta pelo Poder Executivo; 2) apreciação legislativa, através de análise pelo Congresso Nacional; 3) execução pelo Poder Executivo; e 4) controle e avaliação pelo Congresso Nacional, com suporte do Tribunal de Contas da União – TCU. Corresponde ao espaço de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. (Corralo; Oliveira, 2023; Dias; Wilbert, 2023).

Feita essa breve abordagem sobre a estrutura básica do orçamento público brasileiro, é relevante realizar uma breve revisão histórica e considerar o contexto macroestrutural das políticas sociais desenvolvidas nas últimas décadas. Diversos discursos apontam que o aparelho estatal tem, supostamente, enfrentado desafios estruturais, devido aos elevados gastos com pessoal e programas sociais. Consequentemente, há uma pressão por ajustes, defendendo a adoção de modelos orientados pelo mercado, baseados em princípios neoliberais. Nesse cenário, percebe-se a realocação de recursos públicos para o setor privado, facilitada através de mecanismos de dívida pública, resultando na redução do papel social do Estado e na priorização das atividades comerciais de livre mercado (Guimarães; Silva, 2023).

Esse conceito ganhou ainda mais proeminência a partir dos anos 1990, especialmente com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. O PDRAE classificou as atividades sociais em quatro categorias distintas: funções estratégicas

do Estado; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos ou competitivos; produção de bens e serviços para o mercado. Considerando esse cenário, as universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa foram incluídos na categoria de serviços não exclusivos do Estado. Portanto, o financiamento das universidades públicas não deve ser exclusivamente uma responsabilidade estatal, sustentada por fundos públicos, mas também deve ser garantido por meio de outras fontes de financiamento (Guimarães; Silva, 2023).

Aliado a isso, nos últimos anos as universidades têm sofrido contingenciamentos em seus respectivos orçamentos, tornando ainda mais premente a necessidade de buscar outras fontes de recursos para viabilizar sua manutenção (Tumenas, 2021). Nesse contexto, o financiamento das universidades públicas brasileiras precisa envolver múltiplas fontes de receita. Parcerias com o setor privado, a captação de recursos por meio de projetos de pesquisa e extensão e os acordos internacionais têm se mostrado instrumentos estratégicos para a diversificação do financiamento. Essa variedade de estratégias evidencia a relevância de uma abordagem multifacetada para garantir a sustentabilidade financeira e o crescimento qualitativo das universidades públicas brasileiras, como também apontam Caetano, Campos e Cavalcanti (2021) e Conceição e Oliveira (2021), ao destacarem que estratégias de captação eficazes, incluindo convênios e emendas parlamentares, constituem alternativas cada vez mais necessárias para ampliar a base de receitas institucionais.

O financiamento das universidades públicas no Brasil abrange diversas tipologias, refletindo a complexidade do sistema educacional. As principais fontes que compõem o orçamento das universidades públicas advêm de recursos governamentais, recursos próprios e recursos de convênios ou parcerias. Os recursos provenientes do Estado compõem a maior parte do orçamento, abrangendo custos operacionais, investimentos em infraestrutura e pagamento de salários, formando a espinha dorsal do financiamento. Os recursos próprios são gerados pelas universidades por meio de taxas de inscrição em cursos e eventos, venda de serviços e produtos, dentre outros. Já os recursos advindos de convênios referem-se àqueles obtidos por meio de acordos e parcerias estabelecidos entre as universidades e entidades públicas ou privadas. Esses recursos podem vir na forma de financiamento para projetos de pesquisa, infraestrutura, programas de desenvolvimento institucional, colaborações com empresas para pesquisa e inovação, entre outros (Freitas *et al.*, 2005).

Considerando o papel fundamental das instituições de ensino superior enquanto fomentadoras da educação, da pesquisa e da extensão, e sua relevância para a inovação e disseminação de conhecimento e tecnologia, é essencial que suas funções sociais sejam mantidas e ampliadas. Para isso, torna-se cada vez mais necessário garantir a sustentabilidade

de suas operações por meio de estratégias eficazes de captação de recursos. A busca por novas fontes de financiamento fortalece a viabilidade de suas atividades (Caetano; Campos; Cavalcanti, 2021). Esse contexto exige das instituições a capacidade de se adaptarem às condições externas impostas, sobretudo diante de um cenário de crescentes limitações orçamentárias. Esse movimento de adaptação reforça os pressupostos da Teoria da Contingência, segundo a qual a eficácia organizacional depende do alinhamento entre estrutura, processos internos e ambiente externo, demandando flexibilidade e respostas estratégicas às demandas contextuais.

2.3 IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS PARA AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS

No contexto das universidades estaduais, o cenário é semelhante, com a adoção de diversas estratégias para garantir a sustentabilidade dessas instituições. Os recursos orçamentários destinados a elas provêm de uma parcela das receitas tributárias, o que pode ser suficiente em alguns casos, mas que se revela inadequado em outros. A Constituição de 1988 determina que o governo federal deve financiar as instituições públicas de ensino superior e coordenar um sistema federal de educação para assegurar igualdade de oportunidades educacionais. Além disso, a Constituição prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em um regime de colaboração, vinculando o financiamento da educação às receitas tributárias, conforme os artigos 211 e 212. (Brasil, 1988; Mota Júnior *et al.*, 2018).

Entretanto, a Constituição Federal não define especificamente quanto à categoria de ensino superior e nem menciona as universidades estaduais e municipais, resultando em uma lacuna na organização do ensino superior para essas instituições (Mota Júnior *et al.*, 2018). Devido à ausência de uma determinação explícita no arcabouço legal brasileiro sobre qual ente federativo deve ser responsável pela educação superior, os Estados brasileiros têm a prerrogativa de oferecê-la, assumindo também a responsabilidade pelo seu financiamento, entre outros processos específicos (Carvalho; Amaral, 2021). Portanto, as universidades estaduais precisam adotar várias estratégias para assegurar sua sobrevivência, além de depender de percentuais de receitas tributárias que podem ser suficientes em alguns casos, mas insuficientes em outros.

Nesse contexto, a gestão das transferências voluntárias, realizadas por meio de convênios com órgãos federais, é especialmente importante para as instituições públicas de

ensino superior. Essas transferências têm se tornado uma alternativa de grande importância no apoio à sustentabilidade econômica dessas instituições. Tais operações são iniciadas principalmente pela aprovação de projetos dessas instituições, comunicados por meio de editais públicos e programas específicos destinados a melhorar a educação, fomentar o desenvolvimento e modernizar a infraestrutura. Esse processo pode também incluir modificações realizadas pelo Congresso Nacional através de emendas parlamentares (Conceição; Oliveira, 2021).

As emendas são importantes não apenas por direcionarem recursos para áreas específicas indicadas pelos parlamentares, mas também por contribuírem para a descentralização e regionalização dos investimentos públicos. Ao permitir que os representantes das comunidades proponham emendas focadas nas realidades locais, o sistema de emendas parlamentares individuais fortalece a conexão entre as políticas públicas e as necessidades concretas das populações, promovendo a democracia participativa e a representatividade. (Castro; Scarpin; Mezzadri, 2020).

Na fase de análise legislativa, deputados e senadores têm a oportunidade de expressar suas opiniões e influenciar a distribuição dos recursos públicos de acordo com compromissos políticos assumidos durante seus mandatos, tanto em relação a estados e municípios quanto a outras instituições. Essas emendas podem adicionar, remover ou modificar rubricas previstas no projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Para serem implementadas, seguem um processo que começa com a indicação do parlamentar, refletindo as demandas de suas bases eleitorais, passando por vários níveis burocráticos até chegar à etapa de transferências intergovernamentais para atores locais (Medina et al., 2023; Baião, Couto e Jucá, 2018).

Convém destacar que existem quatro tipos de emendas conforme a sua forma de apresentação: de bancada, individuais, de comissão e de relatoria. As mais frequentes são as emendas de bancada, onde um grupo de parlamentares de um estado se une para alocar recursos conjuntamente, e as emendas individuais, em que o parlamentar direciona as emendas em seu próprio nome para as instituições. As emendas individuais estão subdivididas em transferências com finalidade definida e transferências especiais, aquelas que alocam recursos orçamentários sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento semelhante (Castro; Scarpin; Mezzadri, 2020).

A Emenda Constitucional 86/2015 determina que as emendas parlamentares individuais devem ser obrigatoriamente executadas, correspondendo a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, com pelo menos metade desse valor destinado à saúde. Esta regra segue o conceito do orçamento impositivo, que obriga o Executivo a cumprir as programações orçamentárias

definidas, promovendo maior democratização na alocação de recursos e na priorização de projetos. Esta medida tem incentivado as organizações da administração indireta a utilizarem essa alternativa para complementar suas necessidades orçamentárias. Contudo, existem críticas sobre a rigidez deste modelo, argumentando que ele pode contrariar o princípio da eficiência ao restringir a capacidade de ajuste do planejamento conforme as necessidades emergentes (Medeiros *et al.*, 2023).

Independentemente das críticas mencionadas, as universidades têm buscado essa via de financiamento como meio de suporte às suas atividades. Nesse contexto também destacam-se as universidades públicas estaduais, visto que tais transferências surgem como um dos meios para concretizar a função de apoio exercida pela União, considerando que, por vezes, estas instituições de ensino superior sofrem com orçamentos insuficientes, em virtude das dotações orçamentárias destinadas para essas instituições públicas serem originadas de percentual de receitas tributárias arrecadadas e, além disso, por vezes ainda sofrem com contingenciamentos (Oliveira, 2018; Mota Júnior, *et al*, 2018).

Para viabilizar a formalização das transferências oriundas de emendas parlamentares federais, existem alguns caminhos a percorrer. Após a destinação das emendas parlamentares, cria-se a possibilidade de geração de convênios entre a União e as instituições de ensino superior, aqui designadas convenientes. Esse processo perpassa por algumas fases: a primeira fase se refere à proposição, em que a instituição proponente envia sua proposta à instituição concedente para aprovação do projeto, a partir da emenda destinada. A segunda fase é a formalização do convênio entre concedente e conveniente, que é publicada no Diário Oficial da União. A terceira fase caracteriza-se pela execução do objeto do convênio, que deve seguir as normas orçamentárias, bem como o plano de trabalho desenvolvido e aprovado pela concedente. A última fase consiste na prestação de contas do convênio. Nesta etapa a instituição que recebeu os recursos comprova a correta aplicação (Brasil, 2024).

Figura 1- Fases de um Convênio Federal



Fonte: Portal da Transparência: Controladoria Geral da União (ANO)

A legislação que regulamenta os convênios é vasta e passou por diversas modificações ao longo dos anos. Desde a Lei nº 8.666/93, conhecida como a antiga Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, que estabeleceu a base legal para os convênios administrativos, até a Portaria Interministerial nº 424/16, foram desenvolvidas diversas normas para abordar a complexidade dos convênios e as relações entre os envolvidos. Os convênios são caracterizados pelo objetivo comum entre os participantes, sem interesses conflitantes, ao contrário dos contratos (Celestino *et al.*, 2020). Recentemente, uma nova legislação foi instituída: a Lei nº 14.133/2021, que substitui a antiga lei de licitações, e a nova Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, que trata dos convênios e contratos de repasse referentes às transferências de recursos da União, revogando a Portaria 424/2016.

Esse cenário relativo à adoção das emendas parlamentares como estratégia complementar de financiamento pode ser compreendido à luz da Teoria da Contingência, como uma forma de adaptação organizacional a um ambiente de escassez e imprevisibilidade de recursos.

2.4 ESTUDOS ANTERIORES

A seção de estudos anteriores tem um papel essencial em situar o presente trabalho dentro do panorama das pesquisas já realizadas, destacando as contribuições teóricas e práticas do estudo. Conforme argumenta Pagliarussi (2020), a elaboração dessa seção deve evidenciar as lacunas existentes na literatura e as oportunidades de investigação que justificam a relevância do trabalho. No contexto das emendas parlamentares federais aplicadas às universidades públicas brasileiras, esta revisão busca analisar os principais estudos relacionados ao tema, de forma a entender os desafios e impactos gerados pela execução desses recursos, bem como os desdobramentos na gestão orçamentária das instituições de ensino superior.

Diante da necessidade de identificar estudos sobre o uso das emendas parlamentares federais, especialmente direcionadas às universidades públicas brasileiras, optou-se pela realização de uma revisão sistemática, sendo conduzida por meio de consultas a bases de dados acadêmicas reconhecidas, como Google Acadêmico, SciELO e Periódicos CAPES, que oferecem uma vasta gama de estudos científicos. Foram utilizados termos de busca como "emendas parlamentares federais", "execução de convênios", "universidades públicas" e "gestão de emendas". Os critérios de inclusão adotados englobaram artigos publicados nos últimos dez anos, com ênfase em estudos produzidos nos últimos cinco anos, com destaque para estudos que abordam a gestão de convênios nas universidades públicas, com foco nas emendas parlamentares. Por outro lado, os critérios de exclusão eliminaram artigos que não possuísem relevância direta ou que fossem muito antigos.

2.4.1 Finalidade das Emendas Parlamentares Federais

As emendas parlamentares são frequentemente apresentadas como mecanismos de representatividade regional, atendendo a demandas locais e reforçando a conexão entre eleitores e seus representantes. Silva e Fonseca (2022) destacam que essas emendas são comumente direcionadas para projetos de infraestrutura, devido ao seu impacto visível e ao potencial para garantir apoio político aos legisladores. Embora formalmente alinhadas com diretrizes orçamentárias, como o PPA, a LDO e a LOA, a prática de dispersão dos recursos entre diversos projetos regionais pode diluir seus efeitos e, em muitos casos, não gera melhorias substanciais para os municípios contemplados. Essa aplicação estratégica visa mais a visibilidade política do que o desenvolvimento sustentável das regiões (Silva e Fonseca, 2022).

O texto de Ribeiro (2021) aborda as emendas parlamentares como mecanismos que, embora tenham critérios isonômicos para aplicação e visem atender demandas regionais e locais, acabam frequentemente desconectadas dos princípios de um "orçamento republicano" e das diretrizes do planejamento público nacional. Esse conceito de orçamento republicano, descrito como um instrumento voltado à redução de desigualdades e ao bem-estar da população, contrasta com a prática de emendas parlamentares que, motivadas pela visibilidade política e apoio eleitoral, fragmentam recursos e desviam a alocação para demandas específicas de parlamentares, enfraquecendo uma abordagem nacional de desenvolvimento equilibrado. No contexto das universidades públicas, essas emendas, se bem orientadas, poderiam suprir necessidades estruturais de longo prazo.

Complementando essa visão, o estudo de Castro, Scarpin e Mezaddri (2020) evidencia o interesse dos parlamentares em alocar emendas para obras públicas, reforçando o prestígio político dessas ações junto aos eleitores, mas limitando seu alinhamento com políticas federais de desenvolvimento. Mesmo analisando o orçamento esportivo, os autores demonstram uma tendência geral nas emendas parlamentares de priorizar ações locais em detrimento de estratégias amplas e coordenadas, o que, assim como no caso das universidades estaduais, resulta em projetos desconectados de um planejamento institucional mais abrangente.

Nesse contexto, mesmo que venham sendo amplamente utilizadas como uma fonte alternativa de financiamento do ensino superior, como no caso da UERN, vários estudos indicam que as emendas parlamentares, embora forneçam recursos adicionais, têm impacto limitado na resolução dos problemas estruturais mais profundos enfrentados por essas instituições. Para além desse caráter fragmentado e voltado à visibilidade política, persistem também os desafios relacionados à execução dessas emendas, que envolvem questões como burocracia, contingenciamento e dificuldades de alinhamento com as diretrizes institucionais. Esses obstáculos não apenas dificultam a aplicação eficaz dos recursos, mas também comprometem o alcance dos objetivos estratégicos das universidades.

2.4.2 Desafios na Execução das Emendas Parlamentares

Diversos estudos evidenciam que a execução de emendas parlamentares nas universidades públicas brasileiras enfrenta uma série de obstáculos estruturais e operacionais que comprometem a eficiência e a efetividade do uso desses recursos. Tais dificuldades se manifestam tanto em universidades federais quanto estaduais, revelando que, embora as

emendas parlamentares sejam uma fonte importante de financiamento complementar, sua execução adequada requer práticas de gestão aprimoradas para superar eventuais barreiras.

O estudo realizado por Cavalcanti, Tonelli e Caetano (2024) investiga os desafios na execução das emendas parlamentares destinadas às universidades federais e destaca a governança exercida pelo Ministério da Educação (MEC) sobre esses recursos. A pesquisa evidencia que, embora o MEC busque direcionar, monitorar e avaliar a execução das emendas para garantir maior eficiência, há limitações que comprometem a plena realização dos objetivos propostos, sobretudo na distribuição e utilização dos recursos entre as regiões. Os autores apontam que a EC 86/2015, ao tornar obrigatória a execução dessas emendas, mudou a relação entre o Executivo e o Legislativo, mas o controle do MEC sobre a execução orçamentária permanece parcial. Esse estudo sublinha a necessidade de aprimorar a governança para enfrentar desafios específicos de alocação e execução, o que também se aplica a universidades estaduais que enfrentam dificuldades semelhantes.

Reforçando essa análise, a pesquisa de Conceição e Oliveira (2021) aponta diversos desafios enfrentados pelas universidades estaduais na execução de convênios federais. Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), foi constatado que, apesar dos convênios serem uma importante fonte complementar ao orçamento estadual, cerca de 64,2% das execuções orçamentárias foram classificadas como insatisfatórias. Esse desempenho reflete uma série de fatores estruturais e administrativos que afetam a execução financeira, independentemente da unidade gestora. Além disso, convênios resultantes de emendas parlamentares frequentemente enfrentam contingenciamentos e atrasos na liberação de recursos, o que limita sua efetividade e dificulta o alcance dos objetivos (Conceição e Oliveira, 2021). Esses resultados evidenciam a necessidade de melhorar a gestão desses recursos, identificando e superando os gargalos para uma gestão mais eficaz.

Souza, Mendes e Pimenta (2018) discutem os desafios encontrados pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) na execução de acordos decorrentes de emendas parlamentares. Os autores enfatizam que a deficiência de conhecimento técnico em relação à estrutura orçamentária e aos mecanismos de prestação de contas entre o pessoal envolvido restringe a eficácia na gestão desses recursos financeiros. Além disso, a UNEB enfrenta barreiras administrativas e a necessidade de diagnósticos precisos que fundamentem seus projetos para garantir uma execução adequada. Como estratégia para superar essas dificuldades, a UNEB adotou metodologias que visam capacitar a equipe e promover relações mais estreitas com os parlamentares, buscando maior compreensão e apoio para suas iniciativas.

Estes entraves mencionados nos estudos, podem ser interpretados à luz da Teoria da Contingência como indícios da dificuldade de alinhamento entre a estrutura interna **das** instituições e os requisitos do ambiente externo, especialmente no que diz respeito à execução eficiente dos recursos oriundos das emendas parlamentares.

2.4.3 Mudanças Trazidas pela Emenda Constitucional 86/2015 e Emenda Constitucional 100/2019.

As emendas constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 representaram marcos importantes na evolução do orçamento público brasileiro, introduzindo mudanças na dinâmica das emendas parlamentares. Ambas as emendas consolidaram o orçamento impositivo, estabelecendo regras claras para a execução obrigatória das programações orçamentárias oriundas de emendas individuais e de bancada parlamentar, com o objetivo de descentralizar a gestão dos recursos públicos e ampliar a participação do Legislativo na definição de prioridades orçamentárias. No entanto, essas mudanças também trouxeram novos desafios para a gestão e aplicação desses recursos, tanto para o Poder Executivo quanto para os entes federativos e instituições beneficiárias.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 introduziu mudanças relevantes nos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade de execução orçamentária para as emendas parlamentares individuais. Essa medida consolidou o conceito de orçamento impositivo, obrigando o Poder Executivo a cumprir as programações orçamentárias definidas no montante de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, com metade desse valor destinada a ações e serviços públicos de saúde. A emenda também trouxe critérios para assegurar a execução equitativa e impessoal dessas programações, além de prever exceções para casos de impedimentos técnicos devidamente justificados. Em tese, essa obrigatoriedade trouxe maior previsibilidade na destinação de recursos, especialmente para instituições públicas que enfrentam dificuldades orçamentárias, mas também gerou debates sobre sua suposta rigidez.

Complementando as disposições da Emenda Constitucional 86/2015, a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou o orçamento impositivo ao incluir a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada parlamentar estadual e distrital. Essa medida estabelece que as programações orçamentárias oriundas dessas emendas sejam executadas de maneira equitativa, reforçando o papel do Legislativo na alocação de recursos públicos e descentralizando a gestão orçamentária. A EC nº 100/2019 também prevê salvaguardas como

a não obrigatoriedade de execução em casos de impedimentos técnicos devidamente justificados, o que demonstra uma preocupação em equilibrar a autonomia do Legislativo com as limitações práticas do Executivo. Apesar de possibilitar maior previsibilidade e autonomia financeira para Estados e Municípios, essa emenda também enfrenta críticas por aumentar a complexidade na gestão e execução dos recursos, especialmente em instituições da administração indireta que precisam atender a requisitos técnicos e operacionais rigorosos.

Essas mudanças consolidam o orçamento impositivo como um instrumento relevante para descentralizar recursos, mas evidenciam desafios para sua aplicação eficiente. Apesar disso, a impositividade introduzida pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 representou um avanço significativo na gestão orçamentária, sobretudo ao garantir maior previsibilidade e autonomia na aplicação dos recursos destinados por emendas parlamentares. Essas mudanças buscam fortalecer o papel do Legislativo na alocação orçamentária e promoveram uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, beneficiando especialmente entes federativos e instituições que enfrentam limitações financeiras. No contexto de instituições como a UERN, a impositividade das emendas permite não apenas viabilizar projetos estratégicos, mas também reduzir contingenciamentos que anteriormente limitavam a execução de ações prioritárias.

2.4.4 Estudos Bibliométricos sobre Emendas Parlamentares no Ensino Superior

A bibliometria é um método de análise que permite mensurar e interpretar características quantitativas da produção científica, sendo amplamente utilizada para compreender a evolução de determinadas áreas do conhecimento. Estudos demonstram que essa abordagem tem sido cada vez mais aplicada em pesquisas da área de Administração Pública, especialmente em teses e dissertações, por sua capacidade de identificar tendências, autores relevantes, redes de colaboração e lacunas temáticas (Cassundé et al., 2016). No contexto deste trabalho, a análise bibliométrica cumpre um papel importante ao permitir a visualização da produção acadêmica relacionada às emendas parlamentares e ao financiamento do ensino superior, fornecendo subsídios para delimitar o espaço que esta pesquisa ocupa dentro do campo investigado.

Complementando essa perspectiva, Donthu et al. (2021) destacam que os estudos bibliométricos são fundamentais para mapear a literatura científica e sistematizar o conhecimento produzido em determinada área. Além de sua relevância metodológica, apontam que a bibliometria permite identificar os principais veículos de publicação, autores mais produtivos, redes de colaboração e a estrutura temática do campo de investigação. Essa

abordagem tem se mostrado especialmente eficaz em contextos acadêmicos que demandam compreensão abrangente do estado da arte, como ocorre em pesquisas sobre gestão pública e financiamento da educação superior.

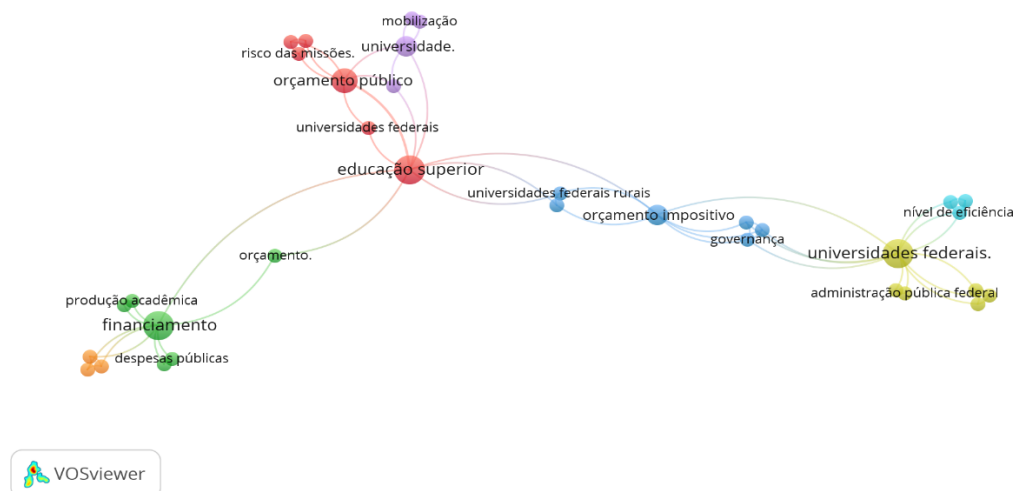
Nesse sentido, a presente pesquisa utilizou a bibliometria como estratégia para compreender como o tema das emendas parlamentares, particularmente no que se refere à sua aplicação no ensino superior público, vem sendo abordado na literatura científica nacional. Foram analisadas as palavras-chave mais recorrentes nos artigos selecionados, bem como a estrutura de coautoria entre os autores, com o intuito de compreender o grau de articulação do campo e fundamentar a relevância da presente investigação.

2.4.4.1 Mapeamento Temático da Produção Científica sobre Emendas Parlamentares e Ensino Superior: Uma Abordagem Bibliométrica

A fim de identificar os principais temas abordados nos estudos científicos relacionados às emendas parlamentares e ao financiamento do ensino superior, foi realizada uma análise bibliométrica a partir das palavras-chave dos artigos selecionados para esta pesquisa. A metodologia adotada consistiu na utilização do software VOSviewer, amplamente empregado em análises bibliométricas, que permite a visualização de mapas de coocorrência com base na frequência e associação entre termos presentes nos documentos analisados.

O arquivo de dados, em formato .RIS, foi exportado a partir das bases Periódicos CAPES, SciELO e Google Acadêmico, considerando publicações que abordavam o financiamento do ensino superior, a execução de convênios e as emendas parlamentares federais. As buscas foram realizadas nos campos Title, Abstract e Keywords, utilizando combinações dos descritores “emendas parlamentares”, “orçamento público”, “universidades estaduais”, “universidades federais”, “ensino superior” e “financiamento da educação”. Após a importação do corpus, o software VOSviewer identificou 34 palavras-chave com pelo menos uma ocorrência cada, organizadas em sete clusters temáticos conectados por 63 vínculos de coocorrência, cuja força total de ligação foi igual a 64 — o que representa o grau de associação semântica entre os termos. Esses parâmetros permitiram visualizar as relações mais recorrentes e identificar os núcleos temáticos predominantes na literatura científica. Conforme ilustrado na Figura 2, a visualização gráfica apresenta os termos em diferentes cores, de acordo com o cluster a que pertencem, e a proximidade entre eles revela o grau de relacionamento conceitual, evidenciando afinidades e interconexões entre os estudos analisados.

Figura 2- Mapa de coocorrência de palavras-chave extraído do corpus de artigos analisados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados processados pelo software VOSviewer (2025).

O cluster vermelho destaca-se como o núcleo central do mapa, articulando termos como educação superior, orçamento público, universidades federais e gestão pública. Esse agrupamento revela a base temática predominante dos estudos, voltada à compreensão das políticas de financiamento e à administração dos recursos destinados às instituições de ensino superior, em especial no âmbito federal. A forte centralidade desse cluster indica que as discussões sobre orçamento e gestão educacional constituem o eixo estruturante da literatura analisada, em torno do qual se conectam os demais grupos temáticos.

O cluster verde reúne palavras como financiamento, produção acadêmica e despesas públicas, evidenciando uma concentração de estudos voltados à gestão orçamentária, à aplicação de recursos e aos investimentos em ciência e tecnologia. Já o cluster amarelo agrega termos como universidades federais e administração pública federal, sugerindo uma ênfase em análises institucionais e no papel do Estado na estruturação e manutenção das instituições de ensino superior.

O cluster azul-escuro conecta termos como governança, orçamento impositivo e universidades federais rurais, refletindo investigações que relacionam a execução orçamentária e os mecanismos de controle com a eficiência administrativa das universidades. O cluster azul-claro, por sua vez, concentra termos relacionados à eficiência da gestão pública, com destaque para recursos públicos e nível de eficiência, o que indica uma preocupação dos autores com a

avaliação do desempenho institucional na aplicação de recursos oriundos de políticas públicas e emendas parlamentares.

O cluster laranja compreende expressões como ensino superior e políticas públicas, remetendo às discussões sobre as diretrizes governamentais e seus reflexos no campo educacional, enquanto o cluster lilás, formado por termos como mobilização e universidade, aponta para abordagens que tratam da busca por recursos, inovação na gestão e articulações institucionais voltadas à sustentabilidade financeira das universidades.

As linhas que conectam os diferentes termos no mapa representam a força das coocorrências entre eles. Palavras mais centrais, com maior número de conexões, ocupam posições de destaque e revelam temas transversais aos diferentes estudos. Isso evidencia não apenas a existência de núcleos temáticos bem definidos, mas também sobreposições conceituais entre os artigos, o que reforça a complexidade do debate em torno do financiamento público e das políticas institucionais voltadas ao ensino superior no Brasil. Dessa forma, o mapeamento temático possibilitou identificar os principais focos de interesse da produção científica analisada, bem como a articulação entre diferentes abordagens, contribuindo para a compreensão do estado da arte sobre a temática em estudo.

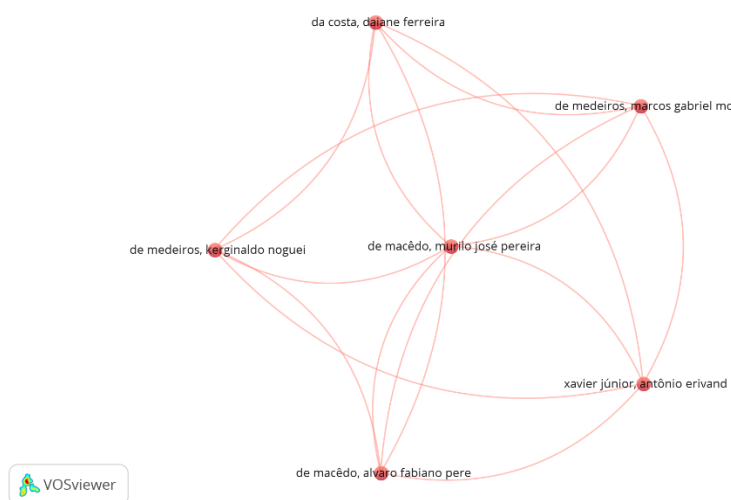
Apesar da amplitude temática observada nos sete clusters identificados, nota-se que o termo “universidades estaduais” não aparece entre as palavras-chave mapeadas, o que reforça a lacuna existente na produção científica sobre o tema. Embora o mapa aponte forte concentração de estudos voltados ao orçamento público, ao financiamento do ensino superior e à gestão das universidades federais, não há destaque para investigações que abordem a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares no contexto das universidades estaduais brasileiras. Essa ausência reforça a originalidade e a relevância desta pesquisa, que busca justamente preencher esse espaço de conhecimento, ao examinar como as universidades estaduais, a exemplo da UERN, têm enfrentado os desafios de operacionalizar e gerir tais recursos no âmbito de sua estrutura administrativa e financeira.

2.4.4.2 Análise de coautoria entre autores

A análise de coautoria buscou identificar possíveis vínculos colaborativos entre os autores dos artigos selecionados para o estudo bibliométrico. Trata-se de uma estratégia útil para observar o grau de articulação acadêmica em torno do tema pesquisado e mapear possíveis núcleos de pesquisadores atuantes na área.

Conforme ilustrado na Figura 3, o resultado evidencia uma rede bastante restrita de colaboração entre os autores. Dos 62 autores identificados, apenas seis formaram uma rede conectada entre si, resultando em um único artigo com múltiplos coautores. Os demais autores aparecem de forma isolada ou sem estabelecer vínculos com os outros pesquisadores da amostra. Tal configuração indica que, no conjunto de publicações analisadas, há uma predominância de trabalhos desenvolvidos de maneira individual ou em pequenos grupos sem recorrência de parcerias.

Figura 3 - Mapa de coautoria entre autores com base nos artigos analisados



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no software VOSviewer (2025).

A figura apresenta o mapa de coautoria entre autores com base nos artigos analisados. Observa-se a formação de um único cluster principal, composto por um grupo reduzido de pesquisadores, o que indica baixa densidade de conexões entre os autores que abordam a temática das emendas parlamentares e do financiamento do ensino superior. Essa configuração revela que a produção científica sobre o tema ainda se concentra em iniciativas pontuais, muitas vezes restritas a grupos de pesquisa específicos ou a coautorias institucionais, sem estabelecer uma rede ampla de colaboração acadêmica.

Além disso, verifica-se a inexistência de conexões entre clusters distintos, o que reforça a fragmentação da produção e a dispersão das abordagens teóricas e metodológicas. Em termos práticos, isso significa que não há uma comunidade científica consolidada voltada para o estudo das emendas parlamentares no contexto das universidades públicas, o que contribui para a

lacuna identificada nesta pesquisa e reforça a relevância de ampliar o debate e o intercâmbio de experiências entre diferentes grupos de pesquisa.

Esse achado reforça a percepção de que a produção científica sobre emendas parlamentares voltadas ao ensino superior ainda se encontra fragmentada e sem um campo de pesquisa claramente estruturado. A escassez de coautorias pode revelar não apenas uma limitação na articulação entre os pesquisadores da área, mas também uma lacuna na consolidação de uma comunidade acadêmica que compartilhe métodos, referenciais e objetivos de pesquisa convergentes.

Além disso, a inexistência de núcleos colaborativos mais amplos compromete o desenvolvimento de agendas de pesquisa mais robustas, que possam dialogar entre si e influenciar políticas públicas de forma consistente. Nesse sentido, os dados sugerem a necessidade de incentivo à colaboração interinstitucional e à formação de redes de pesquisa, o que pode contribuir para o amadurecimento do campo e a produção de evidências mais integradas e aplicáveis ao contexto das universidades públicas.

2.4.5 Conclusão dos Estudos Anteriores

A análise dos estudos anteriores, complementada pela bibliometria, evidenciou que a produção científica acerca das emendas parlamentares destinadas às instituições públicas de ensino superior ainda é incipiente, dispersa e majoritariamente desarticulada. A ausência de redes consolidadas de coautoria e a concentração temática em poucos núcleos revelam que o tema, embora relevante, não constitui ainda um campo maduro de investigação. As abordagens identificadas concentram-se, em grande parte, nos aspectos legais, operacionais ou financeiros das emendas, havendo espaço para o aprofundamento das análises institucionais, políticas e gerenciais relacionadas à execução desses recursos.

Esse diagnóstico reforça a contribuição da presente dissertação ao abordar, de forma qualitativa e aplicada, os desafios na execução das emendas parlamentares na UERN. Ao explorar essa lacuna, a pesquisa amplia o escopo de análise do tema e contribui com subsídios práticos e teóricos para o aprimoramento da gestão universitária no contexto das políticas públicas de financiamento.

Em síntese, a literatura revisada aponta tanto para a importância das emendas parlamentares no financiamento das universidades públicas, embora alguns autores façam algumas ressalvas, quanto para os desafios e as mudanças trazidas pelas reformas legislativas,

como a EC 86/2015 e EC 100/2019. No entanto, ainda existem lapsos na análise de como essas emendas afetam de maneira diferenciada as universidades estaduais.

A literatura sobre a destinação e gestão de emendas parlamentares federais para universidades públicas apresenta uma lacuna significativa, especialmente no que diz respeito às instituições públicas de ensino superior não federais. Estudos que investiguem especificamente a alocação e os desafios de execução dessas emendas em universidades estaduais são escassos, o que dificulta a compreensão ampla sobre como esses recursos impactam diferentes instituições. Essa falta de pesquisa pode justificar a necessidade de estudos que abordem o tema de forma mais detalhada, fornecendo subsídios para a formulação práticas que promovam uma execução mais eficaz das emendas parlamentares entre os diversos tipos de instituições públicas de ensino superior.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A fundamentação teórica apresentada neste capítulo buscou reunir os principais conceitos e estudos que sustentam a análise proposta nesta pesquisa. A partir da Teoria da Contingência, discutiu-se como as organizações, especialmente as instituições públicas, podem ajustar suas estruturas e práticas às condições e variáveis do ambiente, o que oferece uma lente interpretativa adequada para compreender os desafios enfrentados na execução das emendas parlamentares federais. Em seguida, foram abordadas as especificidades do financiamento do ensino superior no Brasil, evidenciando as limitações orçamentárias enfrentadas por universidades estaduais e a necessidade de buscar fontes alternativas de recursos.

Nesse contexto, discutiu-se o papel das emendas parlamentares federais como uma dessas alternativas, suas finalidades, limitações e os entraves recorrentes em sua execução. Por fim, foram analisadas as mudanças promovidas pelas Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, que institucionalizaram a obrigatoriedade da execução das emendas e ampliaram as possibilidades de transferência direta de recursos, impondo novas exigências e complexidades às instituições beneficiárias. Assim, os tópicos explorados fornecem os fundamentos conceituais e normativos necessários para a análise que será desenvolvida nos capítulos seguintes, especialmente quanto à experiência da UERN na gestão e execução desses recursos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta o delineamento metodológico que será adotado para a realização deste estudo, abrangendo desde a caracterização do tipo de pesquisa até as técnicas de coleta e análise de dados. A escolha da metodologia busca garantir a adequação do processo de pesquisa em relação aos objetivos estabelecidos, facilitando assim um exame abrangente e sistemático dos obstáculos encontrados pela UERN na implementação de acordos decorrentes de emendas parlamentares federais.

3.1 ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA

Quanto ao objetivo, este estudo é classificado como descritivo, pois seu propósito principal é identificar e detalhar os desafios enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais, explorando como esses obstáculos impactam a gestão e a eficácia institucional. De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), a pesquisa descritiva é apropriada quando se busca descrever as características de um fenômeno, grupo ou situação específica. Nesse sentido, a metodologia descritiva se destaca por ser a mais adequada para investigar questões administrativas e operacionais dentro de uma instituição, uma vez que ela oferece a possibilidade de examinar e registrar as práticas envolvidas no processo de gestão de convênios e a interação com os órgãos de fomento. Essa abordagem também permite, além da descrição dos fenômenos, a identificação de padrões que possam sugerir melhorias na aplicação de recursos extraorçamentários.

A estratégia metodológica adotada é a do estudo de caso, como tratado por Yin (2015), que define essa abordagem como apropriada quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real. A UERN, no contexto da execução de emendas parlamentares, oferece um campo fértil para essa abordagem, pois a complexidade operacional e os desafios técnicos envolvidos justificam a escolha dessa estratégia para explorar em profundidade as questões envolvidas.

A pesquisa é de natureza qualitativa, uma vez que se busca compreender o fenômeno em suas nuances, observando como os processos e interações dentro da UERN influenciam a execução das emendas. A pesquisa qualitativa é adequada, conforme apontado por Sampieri, Collado e Lucio (2013), quando o pesquisador se interessa em compreender o significado das ações e práticas sociais, sendo essencial para explorar a dinâmica institucional da UERN.

Adotando um design longitudinal, este trabalho analisará a execução das emendas parlamentares ao longo de um período de 08 anos, observando as mudanças, avanços e obstáculos encontrados nas fases correspondentes ao período delimitado. Dessa forma será possível observar transformações e identificar padrões ou tendências que emergem ao longo do tempo, o que é relevante para entender a eficácia dos processos dentro da UERN.

Adicionalmente, será utilizada a observação participante como técnica de pesquisa, dado que o pesquisador está inserido no ambiente investigado. Howard Becker (1977) defende que a observação participante permite captar nuances do ambiente e das interações que escapariam a observadores externos, especialmente em contextos institucionais complexos como o da UERN. Essa técnica possibilita uma análise mais aprofundada dos processos, alinhando a vivência do pesquisador com os dados obtidos de outras fontes.

3.2 PARTICIPANTES DO ESTUDO

Os participantes da pesquisa foram gestores e técnicos administrativos diretamente envolvidos no gerenciamento de convênios oriundos de emendas parlamentares federais na UERN. A seleção ocorreu com base em um critério de inclusão previamente definido, considerando a atuação efetiva junto às demandas relacionadas às emendas, o que tornou o grupo de respondentes naturalmente restrito e claramente identificável. Dessa forma, não houve necessidade de adoção do critério de saturação teórica, uma vez que o universo de pessoas com participação relevante no processo era limitado e abrangeu os principais atores institucionais envolvidos em todas as etapas — desde a proposição até a execução e prestação de contas dos convênios.

As entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada, combinando encontros presenciais e respostas escritas enviadas por e-mail institucional ou aplicativo de mensagens. No total, nove servidores participaram da pesquisa, sendo três entrevistados presencialmente e seis que optaram por responder ao roteiro por escrito, conforme disponibilidade e preferência pessoal. Essa flexibilidade buscou respeitar as limitações de tempo e agenda dos participantes, além de proporcionar maior conforto e liberdade de expressão, aspecto relevante em estudos qualitativos dessa natureza.

Mesmo os participantes que responderam por escrito permaneceram à disposição da pesquisadora para esclarecimentos adicionais, respondendo a questionamentos complementares sempre que houve necessidade de aprofundar alguma informação. Essa interação posterior

permitiu enriquecer o conteúdo das respostas e garantiu maior consistência interpretativa ao material coletado.

Conforme Bardin (2016) e Crotty (1998), tanto as entrevistas presenciais quanto os questionários escritos são compatíveis com a abordagem qualitativa, desde que mantidos o rigor analítico e a coerência metodológica. Reconhece-se, contudo, que o formato escrito pode limitar a profundidade interpretativa dos dados, pela impossibilidade de observação direta ou formulação de perguntas adicionais no momento da coleta.

Por essa razão, optou-se pela triangulação de técnicas, associando as entrevistas presenciais, os questionários escritos e a análise documental. Essa combinação buscou mitigar limitações individuais dos instrumentos, ampliando a validade dos achados e garantindo o rigor científico do estudo. Assim, a estratégia metodológica adotada conciliou a flexibilidade necessária ao contexto institucional com a consistência analítica requerida pela pesquisa qualitativa, assegurando a confiabilidade e a relevância dos resultados obtidos.

3.3 RELATO DE CAMPO

As entrevistas presenciais foram realizadas entre os meses de julho e agosto de 2025, em diferentes setores administrativos da UERN, com duração média de 40 minutos. As entrevistas por escrito foram conduzidas no mesmo período, mediante o envio do roteiro semiestruturado por e-mail institucional ou aplicativo de mensagens, e retornaram em prazo médio de cinco dias.

Em todos os casos, foi assegurada a confidencialidade dos participantes, preservando-se apenas informações funcionais (ex.: gestor de unidade, técnico administrativo, servidor da área financeira ou de convênios), sem qualquer identificação nominal.

O processo de coleta foi acompanhado por registros em diário de campo, no qual foram anotadas observações referentes ao ambiente institucional, às interações e às dificuldades pontuais enfrentadas. Esses registros auxiliaram na interpretação contextual dos discursos e na identificação de nuances relacionadas à dinâmica organizacional da universidade.

A diversidade de situações observadas e a disponibilidade dos participantes para complementações posteriores contribuíram para a construção de um corpus rico e representativo das percepções sobre os desafios e práticas na execução das emendas parlamentares federais na UERN.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS

A coleta de dados deste estudo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante, garantindo uma triangulação metodológica que permitiu compreender os desafios operacionais enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais.

Nesse sentido, quanto à coleta de dados a pesquisa qualitativa se manifesta por meio de entrevistas semiestruturadas e da observação participante. As entrevistas são planejadas para explorar em profundidade as percepções dos participantes, enquanto a observação participante, fundamentada nos princípios de Howard Becker (1977), possibilita captar detalhes que podem enriquecer a análise.

As entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro preliminar está disponível no Apêndice A, foram conduzidas com gestores e técnicos administrativos da universidade que possuíam experiência direta na execução desses recursos, visando captar suas percepções, experiências e desafios enfrentados no processo. Parte das entrevistas ocorreu de forma presencial, enquanto outra parte foi respondida por escrito, conforme a preferência dos participantes. Independentemente da modalidade, todos se dispuseram a complementar informações posteriormente, quando necessário, e efetivamente o fizeram, o que resultou em um material mais completo e consistente. Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), a entrevista semiestruturada é uma técnica eficaz para obter dados ricos e profundos, pois combina a flexibilidade de uma conversa aberta com a orientação proporcionada por um roteiro predefinido. Esse roteiro foi estruturado com base nas dimensões definidas previamente na pesquisa, mas com espaço para que os entrevistados apresentassem suas perspectivas livremente, possibilitando a identificação de nuances relevantes e informações não antecipadas.

A observação participante, fundamentada nos princípios de Howard Becker (1977), ocorreu paralelamente à coleta de dados e possibilitou captar detalhes do cotidiano institucional, interações e práticas que enriqueceram a análise, trazendo elementos que não emergiram exclusivamente nas entrevistas ou nos documentos.

Complementarmente, a análise documental foi realizada a partir de relatórios de gestão e demais documentos institucionais pertinentes. Essa técnica permitiu contextualizar e validar os dados obtidos nas entrevistas e na observação participante, oferecendo uma visão mais abrangente sobre a execução das emendas. Documentos oficiais forneceram subsídios importantes para compreender os processos administrativos e a integração das emendas no planejamento institucional. Ao combinar essas técnicas, a pesquisa alcançou uma abordagem mais integrada,

capaz de contemplar tanto os aspectos subjetivos quanto os estruturais envolvidos na gestão das emendas parlamentares na UERN.

3.4.1 Observação Participante

A observação participante foi utilizada como uma das técnicas de coleta de dados deste estudo, considerando que a pesquisadora esteve inserida no ambiente investigado, o que proporcionou uma perspectiva privilegiada para compreender os fenômenos analisados. Segundo Howard Becker (1977), a observação participante é uma técnica essencial para captar as dinâmicas sociais, os significados e as interações que ocorrem em um contexto específico. Becker enfatiza que o pesquisador participante não é apenas um observador passivo, mas alguém que interage com o ambiente e os atores sociais, permitindo uma interpretação mais rica e contextualizada das práticas e processos observados.

No caso desta pesquisa, a inserção da pesquisadora no contexto da UERN contribuiu significativamente para a identificação de padrões, práticas e desafios operacionais enfrentados na execução das emendas parlamentares federais. A vivência prévia no campo proporcionou um entendimento inicial das estruturas institucionais, das dinâmicas de gestão e dos processos internos, o que enriqueceu a coleta de dados e facilitou a análise. A justificativa para o uso da observação participante residiu na sua capacidade de capturar nuances e elementos que poderiam não ser revelados em outras abordagens, proporcionando uma análise mais aprofundada e alinhada aos objetivos da pesquisa.

Embora essa técnica tenha oferecido vantagens como maior imersão e compreensão contextual, exigiu da pesquisadora um esforço constante para manter a objetividade e o rigor metodológico. Nesse sentido, a triangulação de métodos, por meio da combinação da observação com entrevistas e análise documental, assegurou que a presença no campo fosse equilibrada com outras fontes de dados, aumentando a credibilidade e a validade da pesquisa. Essa abordagem, defendida por Becker e outros estudiosos da sociologia qualitativa, reforçou a pertinência do uso da observação participante como técnica essencial para pesquisas em contextos complexos, como o da UERN.

3.5 DIMENSÕES DE ANÁLISE E CATEGORIAS

A definição das dimensões de análise neste estudo foi fundamental para estruturar o roteiro das entrevistas e orientar a análise dos dados coletados. Essas dimensões foram

delineadas com base nos objetivos da pesquisa e na revisão teórica, buscando contemplar os principais aspectos relacionados à execução das emendas parlamentares federais na UERN. Cada dimensão se desdobrou em categorias e, eventualmente, em subcategorias, que foram exploradas ao longo da análise.

A dimensão Gestão de Emendas abordou os processos administrativos e operacionais relacionados à tramitação, execução e prestação de contas dos recursos oriundos das emendas parlamentares. Foram analisados aspectos como a estrutura organizacional, os mecanismos de controle interno e a interação entre os setores responsáveis.

Com relação a dimensão Desafios Operacionais são abordados os entraves enfrentados durante a execução das emendas, como questões relacionadas à capacidade técnica da equipe, à comunicação entre os órgãos envolvidos e aos prazos estabelecidos. Nesta dimensão, buscou-se identificar os principais obstáculos e suas causas.

Já a dimensão Eficácia e Eficiência na Execução avaliou como os recursos provenientes das emendas contribuíram para o alcance dos objetivos propostos e para a otimização dos processos administrativos e financeiros.

3.6 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados deste estudo foi realizada com base na técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), em conjunto com uma abordagem interpretativista fundamentada nos princípios de Crotty (1998). A análise de conteúdo foi utilizada para organizar e categorizar os dados, permitindo identificar padrões, categorias e subcategorias que emergiram dos discursos dos participantes e dos documentos analisados. Essa técnica ofereceu uma base sistemática para a codificação dos dados, garantindo rigor na estruturação das informações coletadas. Entretanto, considerando a complexidade dos fenômenos analisados, incorporou-se uma perspectiva interpretativista que buscou compreender os significados implícitos nas percepções e práticas dos participantes. Essa abordagem ampliou a análise ao considerar o contexto institucional e social no qual as emendas parlamentares foram executadas, permitindo uma interpretação mais rica e significativa dos dados.

Para auxiliar no processo de organização e categorização dos dados, foi utilizado o software IRAMUTEQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires). Esse software, gratuito e baseado na linguagem R, é amplamente utilizado em pesquisas qualitativas para realizar análises lexicais, estatísticas textuais e agrupamento de dados. No presente estudo, o IRAMUTEQ foi empregado para compilar o conteúdo das

entrevistas, incluindo as transcrições das que foram realizadas oralmente e as respostas obtidas diretamente por escrito, auxiliando na identificação de palavras-chave, temas recorrentes e relações entre as categorias previamente definidas.

A abordagem interpretativista, conforme defendida por Crotty (1998), reconhece que o conhecimento é construído a partir das interações e experiências dos indivíduos em contextos específicos. No caso da UERN, essa perspectiva foi crucial para interpretar os desafios operacionais enfrentados na execução das emendas parlamentares federais, relacionando as percepções dos entrevistados, as evidências documentais e as observações realizadas no campo. Ao combinar a análise sistemática de conteúdo com a interpretação dos significados atribuídos pelos atores envolvidos, a pesquisa não apenas descreveu os fenômenos, mas também buscou compreender como esses desafios foram vivenciados e impactaram o planejamento e a gestão institucional. Essa integração metodológica possibilitou uma análise mais abrangente e alinhada aos objetivos da pesquisa.

Ainda que a triangulação metodológica tenha contribuído para a ampliação da validade dos achados, reconhece-se que a pesquisa apresenta limitações inerentes ao seu delineamento qualitativo e à natureza dos dados coletados. A impossibilidade de realizar todas as entrevistas de forma presencial restringiu, em certa medida, a profundidade das análises interpretativas; contudo, o uso combinado de instrumentos escritos e presenciais permitiu alcançar maior diversidade de percepções e garantir complementariedade entre os dados.

Além disso, o recorte temporal e institucional, restrito à UERN, limita a generalização dos resultados, mas oferece uma base sólida para compreender processos semelhantes em outras instituições públicas estaduais.

Essas limitações não comprometem a validade da pesquisa, mas evidenciam o alcance real do método utilizado, reforçando o caráter exploratório e contextualizado do estudo. Em consonância com a Teoria da Contingência, reconhece-se que as condições específicas do ambiente — como restrições de tempo, recursos e estrutura organizacional — também se refletem no processo de pesquisa, exigindo adaptações metodológicas adequadas às realidades observadas.

3.6.1 Coerência da Pesquisa

A seguir, apresenta-se o quadro que sintetiza a coerência interna da pesquisa, evidenciando o alinhamento entre o problema de pesquisa, os objetivos, a abordagem metodológica e as técnicas de análise adotadas. O quadro também explicita a relação entre as proposições teóricas da Teoria da Contingência e as dimensões empíricas analisadas,

destacando como a adaptação das práticas de gestão às condições institucionais e ambientais fundamenta o percurso metodológico adotado.

Quadro 1 - Síntese de Coerência da Pesquisa

Objetivos Específicos	Dimensões / Categorias	Principais Resultados Identificados	Relação com a Teoria da Contingência
Analisar as fases de tramitação das emendas na UERN	Gestão de Emendas: estrutura organizacional, trâmites, controles internos	Servidores experientes, em setores que atuam desde a captação até a prestação de contas. Apesar disso, persistem entraves ligados à burocracia, prazos rígidos e exigências formais	Evidencia que a capacidade técnica existente precisa ser ajustada continuamente às pressões externas impostas por normas e prazos.
Examinar os principais desafios operacionais na execução	Desafios Operacionais: capacidade técnica, comunicação, prazos	Insuficiência de pessoal, ausência de sistema integrado, fragilidade na comunicação entre setores, dificuldade de contato com órgãos concedentes.	Demonstra que a superação dos desafios depende da adaptação da estrutura interna da UERN às contingências externas de ordem burocrática e política.
Avaliar a eficácia e eficiência da execução das emendas em relação aos objetivos institucionais	Eficiência e Eficácia: impactos e alinhamento	Emendas de equipamentos foram mais ágeis; emendas de obras apresentaram maiores entraves técnicos e burocráticos; avanços observados na integração com planejamento.	Evidencia que a UERN precisa ajustar seus processos de acordo com o tipo de recurso e as contingências externas.
Analisar como a UERN trata, no PDI e no PPA, os	Integração PDI/PPA: subações orçamentárias e	As emendas passam a integrar subações no PPA,	Mostra capacidade de adaptação da UERN ao alinhar

recursos extraorçamentários oriundos das emendas parlamentares	alinhamento estratégico	vinculando-se ao PDI, fortalecendo o planejamento institucional.	recursos externos ao seu planejamento estratégico.
--	----------------------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A coerência da pesquisa evidencia a integração entre a fundamentação teórica, o delineamento metodológico e o objeto empírico, demonstrando a solidez do percurso construído. O estudo parte de uma problemática concreta — os desafios enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais — e estrutura sua metodologia de forma a permitir uma análise consistente entre as contingências observadas e as respostas institucionais mobilizadas. A Teoria da Contingência, nesse contexto, assume papel central ao fornecer o referencial necessário para compreender as relações de adequação entre estrutura, ambiente e desempenho organizacional. Essa perspectiva permitiu observar que as limitações estruturais, os fluxos internos e a dinâmica burocrática não são elementos isolados, mas resultam de condicionantes contextuais que exigem respostas adaptativas por parte da gestão universitária.

Além disso, o quadro de coerência reforça o alinhamento entre os objetivos e os procedimentos adotados, demonstrando que cada etapa metodológica foi planejada de modo a contribuir diretamente para o alcance dos resultados propostos. A adoção de uma abordagem qualitativa e descritiva, combinada com a análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários, revelou-se adequada para captar a complexidade do fenômeno estudado. Essa triangulação de técnicas — articulada com a análise de conteúdo de Bardin e a perspectiva interpretativista de Crotty — garantiu rigor científico, diversidade de fontes e maior confiabilidade às interpretações construídas. Assim, a metodologia não apenas sustentou o estudo empiricamente, mas também dialogou com a teoria de forma orgânica, confirmando que a adequação entre método, contexto e objeto é o que confere validade à investigação.

Por fim, o fechamento da coerência metodológica permite visualizar a contribuição da pesquisa tanto no campo teórico quanto no prático. Teoricamente, o estudo reforça a aplicabilidade da Teoria da Contingência ao contexto da administração pública, ao demonstrar que as universidades, como organizações complexas e dependentes de variáveis externas, precisam ajustar continuamente seus processos para alcançar eficiência e eficácia. Do ponto de vista prático, oferece subsídios concretos para o aprimoramento dos mecanismos de gestão das emendas parlamentares federais, indicando que a identificação e o mapeamento das contingências podem orientar intervenções mais assertivas na rotina administrativa. Desse

modo, a coerência entre os elementos da pesquisa não apenas consolida o percurso metodológico, mas também legitima o estudo como um instrumento de reflexão e aperfeiçoamento da gestão pública universitária.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo dedica-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos na pesquisa, com foco nos desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução de emendas parlamentares federais no período de 2016 a 2023. Conforme delineado nos objetivos, a análise busca verificar as consequências decorrentes de eventuais entraves à gestão orçamentária da universidade, em um cenário de crescente busca por novas fontes de financiamento para as universidades públicas brasileiras. A relevância das emendas parlamentares como alternativa estratégica para suprir lacunas de financiamento e viabilizar projetos institucionais, especialmente para universidades estaduais que enfrentam indefinições orçamentárias, conforme apontado por Mota Júnior et al. (2018) e Monte e Ribeiro (2023), fundamenta a importância de compreender os entraves administrativos e operacionais que podem comprometer a eficácia de sua aplicação.

A complexidade e a burocracia envolvidas na execução das emendas parlamentares muitas vezes resultam em atrasos e ineficiências. Souza, Mendes e Pimenta (2018) já destacavam que instituições públicas enfrentam dificuldades operacionais, como a falta de preparo técnico e falhas na execução financeira, que podem levar à devolução de recursos. Nesse contexto, a UERN serve como um estudo de caso emblemático para investigar esses desafios, dado o seu papel estratégico na região e sua busca por recursos adicionais via emendas parlamentares federais. A análise detalhada de sua realidade pode gerar subsídios relevantes não apenas para a própria UERN, mas também para outras instituições de ensino superior que vivenciam realidades semelhantes. Esta situação reflete diretamente os pressupostos da Teoria da Contingência, na medida em que evidencia a necessidade de adaptação da estrutura e dos processos institucionais às condições e variáveis impostas pelo ambiente.

A abordagem que orienta este trabalho, reconhece que a realidade é socialmente construída e que o conhecimento é gerado a partir da interação entre o pesquisador e o objeto de estudo. Assim, a análise aqui apresentada não se limita a descrever dados, mas busca atribuir-lhes significado, compreendendo como os atores envolvidos (gestores e técnicos) percebem e enfrentam os desafios na execução de emendas parlamentares. A escolha pela Análise de

Conteúdo, conforme Bardin (2011), revelou-se uma ferramenta metodológica adequada para a sistematização e exploração do material coletado, permitindo a identificação de categorias que estruturam a compreensão.

Sob a lente da abordagem interpretativista, conforme proposto por Crotty (1998), essa análise transcende a simples categorização dos dados, buscando compreender os significados subjacentes às práticas institucionais adotadas na tramitação e execução dos convênios. A UERN, como instituição pública estadual com limitações orçamentárias, se insere em um contexto em que a articulação política e a capacidade técnica para captação e operacionalização desses recursos tornam-se estratégias fundamentais de sobrevivência e desenvolvimento.

Sendo assim, ao se considerar a abordagem metodológica adotada neste estudo, a análise documental apresentada neste tópico representa uma das etapas fundamentais da triangulação proposta. Os documentos oficiais analisados permitiram não apenas descrever os processos formais de tramitação das emendas, mas também interpretar o contexto institucional e político em que se insere a execução dos convênios. Esse panorama contribuiu para revelar as práticas e significados implícitos nas decisões administrativas, nos fluxos burocráticos e nas estratégias adotadas pela UERN para captação e implementação de recursos extraorçamentários.

4.1 CONTEXTO E DESAFIOS DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS NA UERN

A execução das emendas parlamentares federais no âmbito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) envolve uma complexa rede de articulações institucionais, trâmites burocráticos e desafios operacionais. Esses recursos, embora representem uma fonte complementar de financiamento, são também atravessados por exigências legais e administrativas que demandam organização, planejamento e capacidade técnica da instituição. Sob a ótica da Teoria da Contingência, tal cenário demonstra como a efetividade organizacional depende do alinhamento entre a estrutura interna da UERN e as demandas específicas impostas por fatores políticos, legais e operacionais presentes no ambiente.

A relevância dessas emendas para o fortalecimento da infraestrutura e das ações acadêmicas da UERN evidencia a necessidade de compreender tanto os aspectos formais e quantitativos dessas transferências quanto os obstáculos enfrentados ao longo de sua tramitação e execução. Assim, este tópico apresenta, inicialmente, um panorama geral das emendas parlamentares recebidas pela universidade, seguido por uma descrição das etapas institucionais envolvidas desde a indicação até a formalização dos convênios.

4.1.1 Panorama geral da execução das emendas na UERN

A Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) foi criada em 28 de setembro de 1968 como Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN) e vinculada à Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte (FURRN). A história da UERN pode ser dividida em duas fases principais. A primeira fase inclui sua criação, estadualização em 1987, e reconhecimento como universidade pelo MEC em 1993. Antes da estadualização, a UERN era uma universidade municipal com ensino pago e sem corpo docente profissionalizado. Após a estadualização, o ensino tornou-se gratuito e a universidade estabeleceu uma carreira docente. O reconhecimento conferiu à UERN autonomia didático-científica. A primeira expansão, de 1974 a 1980, focou na criação de campi avançados em Assu, Pau dos Ferros e Patu. A segunda fase, mais recente, é caracterizada por uma nova expansão geográfica e acadêmica, incluindo a criação de novos cursos de graduação e o início da pós-graduação *stricto-sensu*. (UERN, 2024)

Atualmente, a UERN conta com seis Campus, sendo cinco campi avançados nas cidades de Assu, Caicó, Natal, Patu e Pau dos Ferros, além do Campus Central, na cidade de Mossoró. A instituição oferece 61 cursos de graduação, sendo 56 presenciais e 5 a distância. Além disso, dispõe de 22 cursos de mestrado, 4 de doutorado, 3 programas de residência e 8 especializações. Em meio a gestão e manutenção de toda estrutura observada no contexto apresentado, a UERN possui hoje autonomia administrativa, patrimonial e financeira, conquistados durante seu constante processo de expansão. (Relatório de gestão, 2022).

Apesar de sua autonomia e da relevância de sua atuação, a UERN, como outras universidades estaduais no Brasil, opera em um cenário orçamentário dinâmico e, por vezes, restritivo. Enquanto órgão da administração indireta do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a FUERN está ativamente envolvida no desenvolvimento e implementação das Leis do Orçamento do Estado, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Isso implica que a aprovação dos orçamentos anuais da FUERN e a subsequente adequação financeira para atender às suas necessidades e compromissos dependem da disponibilidade geral de recursos do Governo do Estado. O orçamento anual da FUERN é categorizado em três grupos de despesas públicas: a) pessoal e custos associados, b) despesas operacionais e c) investimentos de capital e suas fontes de recursos incluem recursos ordinários do Governo Estadual, recursos diretamente arrecadados pela própria FUERN e recursos obtidos através de convênios. As emendas parlamentares, tanto

estaduais quanto federais, são alternativas complementares para o financiamento dos investimentos (PDI, 2016-2026).

Como destacado, mesmo tendo recursos garantidos por lei para a execução das suas atividades, a UERN, assim como diversas outras instituições de ensino superior não federais, precisa sempre buscar a captação de outros recursos que venham a complementar e fortalecer a manutenção das suas atividades e sua missão, da forma mais eficiente e eficaz possível. Considerando que os recursos advindos das emendas parlamentares federais, foco deste trabalho, podem ser destinados para órgãos da administração pública direta e indireta, abrangendo as três esferas, federal, estadual ou municipal, além de consórcios públicos, empresas públicas, sociedade de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos, as universidades têm buscado esse suporte como forma de financiar suas despesas e garantir sua manutenção (Santana; Bertaiolli; Neves, 2020). Nesse contexto também estão inseridas as universidades estaduais, a exemplo da UERN, que tem buscado um incremento no seu orçamento, através da execução dessas emendas.

Nos últimos anos, a UERN tem sido beneficiada com diversas emendas parlamentares federais, que são recursos destinados por parlamentares através de emendas individuais ou de bancada. Essas emendas são fundamentais para o financiamento de projetos específicos, contribuindo para a expansão e melhoria das atividades da universidade. Tais recursos foram destinados, por exemplo, à construção de novos blocos de salas de aula, estrutura de laboratórios, modernização de bibliotecas, instalação de sistemas de climatização, dentre outros. A execução desses projetos tem sido fundamental para ampliar o alcance e a qualidade dos serviços prestados pela universidade (UERN, 2024).

No entanto, a execução dessas emendas apresenta desafios específicos, como a complexidade burocrática e as exigências legais e administrativas para a liberação e aplicação dos recursos. Além disso, a necessidade de coordenação entre diferentes setores da universidade e órgãos governamentais precisa estar fortalecida para o devido acompanhamento dessas ações. Esses desafios demandam uma análise aprofundada e a busca por soluções e ações que visem aperfeiçoar a eficiência na utilização desses recursos, garantindo que as emendas realmente cumpram seu propósito de fortalecer a instituição e beneficiar a comunidade acadêmica.

Nesse contexto, o presente trabalho busca aprofundar a discussão referente aos impactos provocados pelas emendas parlamentares federais destinadas à UERN, bem como quais os desafios encontrados durante o processo de execução e, nessa avaliação, buscar identificar os possíveis entraves e quais caminhos seriam necessários para melhorar a eficiência e eficácia na gestão desses recursos. Essa análise visa não apenas compreender as dificuldades

administrativas e burocráticas, mas também propor soluções práticas que possam otimizar a utilização dos recursos e garantir o cumprimento dos objetivos institucionais. Ao buscar alternativas para aprimorar a execução das emendas, este estudo contribui para fortalecer a sustentabilidade financeira da UERN e pode servir de modelo para outras universidades estaduais, que enfrentam obstáculos similares. Mais uma vez destaca-se uma referência à Teoria da Contingência, visto que a eficácia da execução depende da habilidade da UERN em ajustar seus processos e estruturas internas às circunstâncias específicas impostas pelo ambiente político, normativo e econômico em que está inserida.

Entre os anos de 2016 e 2023, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) foi contemplada com recursos oriundos de emendas parlamentares federais que contribuíram para o fortalecimento da sua infraestrutura e da sua capacidade institucional. Uma análise inicial, evidencia a importância crescente desses recursos para a consolidação de sua infraestrutura acadêmica e administrativa. Como demonstrado no quadro 1, observa-se uma variação nos valores anuais recebidos, com destaque significativo para o ano de 2019, quando a UERN foi contemplada com uma emenda da bancada federal do Rio Grande do Norte no valor de R\$ 20 milhões. Esse recurso, superior à média dos demais anos, foi desmembrado em diversos convênios destinados majoritariamente à realização de obras e reformas, o que demonstra a capacidade de articulação institucional da universidade junto a representação política do estado.

Quadro 2 - Valores totais de emendas por ano

ANO	VALOR
2016	R\$ 1.870.087,00
2017	R\$ 2.655.000,00
2018	R\$ 2.286.000,00
2019	R\$ 20.200.000,00
2020	R\$ 1.506.000,00
2021	R\$ 1.486.000,00
2022	R\$ 1.000.000,00
2023	R\$ 1.690.000,00
TOTAL	R\$ 32.693.087,00

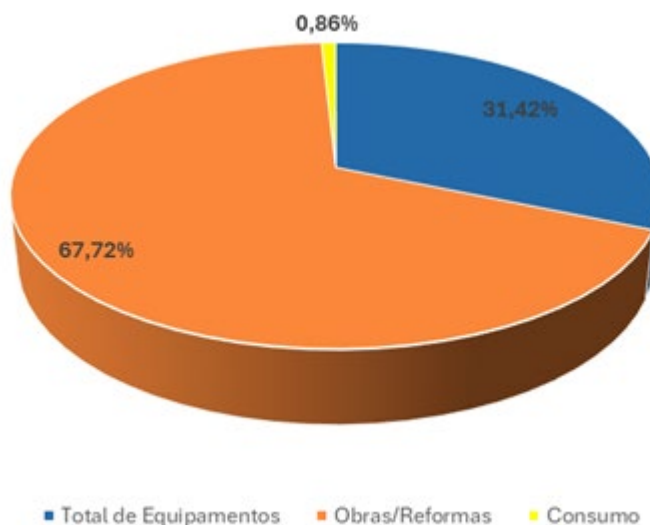
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da UERN. (2025)

A destinação de emendas por diferentes parlamentares ao longo dos anos, conforme levantamento realizado com base em documentos institucionais da UERN¹, indica a importância da instituição no cenário educacional potiguar, bem como sua inserção em pautas de interesse da bancada federal. Esse panorama inicial permite observar que as emendas parlamentares representam uma importante fonte de financiamento para a UERN, na busca pelo fortalecimento da sua atuação acadêmica, científica e social em todo o estado do Rio Grande do Norte.

Dando início à análise propriamente dita, no que se refere à natureza da despesa, o processo de categorização dos dados permitiu evidenciar que as alocações estiveram concentradas, principalmente, em duas frentes: aquisição de equipamentos e execução de obras ou reformas. A análise quantitativa revela que aproximadamente R\$ 22,1 milhões (67,72%) foram alocados para construção ou reforma de espaços físicos, enquanto cerca de R\$ 10,3 milhões (31,42%) foram destinados à aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Apenas uma pequena fração, correspondente a R\$ 280 mil (0,86%), foi aplicada em despesas correntes, conforme estabelecido em uma única emenda que contemplava simultaneamente as naturezas GND 3 (despesas correntes) e GND 4 (investimentos). Essa distribuição evidencia uma ênfase institucional na melhoria da infraestrutura física e tecnológica da universidade, compatível com a necessidade de modernização dos espaços acadêmicos, laboratórios e unidades administrativas. Esses dados estão representados no Gráfico 1, o qual apresenta a distribuição percentual da destinação das emendas quanto à natureza da despesa.

¹ A identificação dos parlamentares responsáveis pelas indicações foi realizada com base em informações contidas nos documentos institucionais e registros oficiais disponíveis na universidade.

Gráfico 1 - Destinação das emendas parlamentares por Natureza de Despesa



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em dados da UERN.

A reduzida destinação de recursos para custeio, por sua vez, pode estar associada a dificuldades práticas observadas na execução das emendas. Conforme apontado por entrevistados, a aquisição de materiais de consumo tende a envolver um grande número de itens de menor valor unitário, o que aumenta a complexidade dos processos licitatórios. Muitas vezes, a efetivação dessas aquisições requer múltiplas licitações para atender aos diferentes tipos de itens, o que pode resultar em atrasos e comprometer o prazo de execução dos convênios. Por outro lado, a predominância de emendas com destinação para investimentos sugere que a UERN tem se articulado estrategicamente junto aos parlamentares para direcionar os recursos a ações com maior viabilidade operacional, como obras e aquisição de equipamentos, cujos processos licitatórios tendem a ser mais diretos e concentrados.

Quanto aos órgãos concedentes, a predominância do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) chama atenção, consolidando-o como o principal canal de formalização das emendas parlamentares destinadas à UERN. Embora outras concedentes também tenham participado do processo, o FNDE apresentou maior frequência e volume de repasses, o que pode ser explicado pela compatibilidade de seus programas com as demandas da universidade, especialmente no que se refere à melhoria da infraestrutura física e tecnológica.

Outro aspecto relevante diz respeito à situação de oficialização das emendas parlamentares. A análise demonstra que a grande maioria das propostas foi formalizada, consolidando-se como convênios, que são os instrumentos jurídicos exigidos para a execução de emendas parlamentares federais por instituições públicas, conforme previsto na legislação

vigente e discutido no tópico 2.3 do referencial teórico desta dissertação. Do total de 47 emendas destinadas à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) entre os anos de 2016 e 2023, 42 foram efetivamente formalizadas, o que corresponde a 89,36% do total. Quando se observa o montante financeiro, dos R\$ 32.693.087,00 em recursos indicados, R\$ 31.513.087,00 foram oficialmente formalizados, representando 96,39% do valor global. Esses dados reforçam a capacidade institucional da UERN em atender aos critérios técnicos e legais exigidos para a captação desses recursos, transformando indicações parlamentares em instrumentos executáveis, ainda que desafios operacionais e burocráticos possam interferir no andamento e na execução desses convênios.

Ao se analisar os percentuais de execução dos convênios celebrados entre os anos de 2016 e 2023, observa-se que aqueles firmados em anos anteriores, como 2016, 2017 e 2018, apresentam níveis de execução mais elevados. Esse cenário, no entanto, está diretamente relacionado ao tempo decorrido desde sua formalização, o que permitiu que passassem por todas as etapas processuais até sua finalização. Por outro lado, os convênios mais recentes ainda estão em fase de execução ou tramitação, apresentando percentuais mais baixos de execução física e financeira, o que não necessariamente representa ineficiência, mas sim o estágio natural do ciclo de vida dessas transferências. A análise da média de tempo entre a formalização e a conclusão revela que muitos convênios permanecem por anos em execução, sobretudo quando envolvem obras, cujos trâmites são mais complexos e exigem sucessivas diligências até que os projetos sejam finalmente aprovados e liberados para licitação. Esse fator contribui para a lentidão na execução e compromete o cumprimento de metas em prazos razoáveis, exigindo da universidade um esforço contínuo de acompanhamento e readequações técnicas e orçamentárias.

Destaca-se ainda a mudança na estratégia de aplicação dos recursos ao longo dos anos. Enquanto emendas mais antigas concentravam-se em aquisição de diversos equipamentos menores e de menor valor unitário — o que frequentemente gerava entraves na fase licitatória, devido à dispersão dos itens e à maior dificuldade em obter propostas satisfatórias — os convênios mais recentes demonstram uma tendência à concentração de recursos em itens de maior valor agregado, como equipamentos tecnológicos robustos ou estruturantes. Essa mudança reflete uma tentativa de tornar os processos mais eficientes e menos suscetíveis a fracassos licitatórios, além de garantir maior impacto institucional com a aplicação dos recursos. A execução de obras, por sua vez, continua a representar o maior desafio, tanto pela morosidade nas análises técnicas exigidas pelas concedentes quanto pelo impacto financeiro causado pela defasagem dos valores pactuados em relação ao aumento dos custos da construção

civil. Esse contexto evidencia que, embora a UERN tenha demonstrado capacidade de articulação e formalização dos convênios, os obstáculos enfrentados em sua execução demandam atenção estratégica e soluções estruturantes para garantir maior efetividade no uso das emendas parlamentares federais.

Compreendido esse panorama geral, torna-se necessário avançar na compreensão das etapas internas que viabilizam a execução dessas emendas na UERN, desde a indicação parlamentar até a efetivação por meio de convênios. Esse processo será descrito a seguir.

4.1.2 Etapas institucionais da tramitação das emendas parlamentares federais na UERN

Mesmo considerando que o foco desta pesquisa esteja nas emendas parlamentares federais destinadas à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), é fundamental compreender que, para que essas emendas possam ser efetivamente executadas, elas precisam ser formalizadas por meio de instrumentos jurídicos específicos, especialmente os convênios. Assim, os convênios não constituem o objeto central de análise, mas são mecanismos imprescindíveis para a concretização das emendas, uma vez que representam a etapa legal que permite a movimentação e aplicação dos recursos públicos oriundos do orçamento federal.

Essa relação entre emenda parlamentar e convênio é disciplinada por normas federais que regulam a transferência voluntária de recursos da União, sendo a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023 uma das normativas mais recentes e abrangentes nesse campo. Essa portaria estabelece diretrizes específicas para a execução das transferências, incluindo critérios para formalização, execução, fiscalização e prestação de contas, reforçando a necessidade de observância rigorosa dos dispositivos legais por parte das instituições executoras.

Nesse processo, destaca-se o papel do Transferegov.br, antigo Siconv, que é a plataforma oficial do Governo Federal para reunir e organizar, em um único ambiente digital, as informações e operações relacionadas às transferências voluntárias de recursos da União. O sistema permite acompanhar a destinação e a execução de verbas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para estados, municípios, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, promovendo maior transparência e controle sobre esses repasses (Portal Transferegov.br, 2024).

Assim, o caminho percorrido por uma emenda parlamentar destinada à UERN envolve uma série de etapas institucionais, desde a indicação política inicial até sua efetiva formalização em convênio. Este último constitui o marco legal a partir do qual se torna possível a execução

financeira dos recursos, incluindo a realização de licitações, a aquisição de bens e serviços, a execução de obras e a posterior prestação de contas. A compreensão clara desse fluxo é essencial para identificar os gargalos e desafios enfrentados pela universidade ao longo do processo, bem como para propor melhorias que ampliem sua capacidade de execução e gestão de recursos oriundos de emendas parlamentares federais.

A partir desse entendimento geral, é possível detalhar as etapas que compõem esse fluxo dentro da rotina institucional da universidade. Inicialmente, a UERN toma conhecimento da indicação parlamentar por meio da comunicação oficial do parlamentar ou através do Portal da Transparência. Em seguida, a universidade deve cadastrar uma proposta no Transferegov, detalhando o objeto, os valores pretendidos, o plano de trabalho e a justificativa do projeto. Essa proposta passa por análise técnica do órgão concedente, que poderá aprová-la, solicitar ajustes ou rejeitá-la.

Durante o processo de elaboração e envio da proposta, deve-se seguir um conjunto rigoroso de exigências normativas. A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, estabelece um nível elevado de requisitos, que vão desde o cumprimento de etapas procedimentais até a apresentação de diversas certidões negativas, declarações e documentos comprobatórios. O artigo 29 da referida norma detalha que, para que o instrumento seja formalizado, é necessário anexar documentos como o plano de trabalho, as certidões de regularidade fiscal e trabalhista, e várias declarações formais. Essas exigências, somadas à obrigatoriedade de empenho no mesmo exercício financeiro da assinatura (Art. 30), impõem prazo exíguo e grande responsabilidade às instituições proponentes. Ainda que tenham como objetivo garantir a legalidade, a transparência e o controle dos recursos públicos, tais exigências também configuram gargalos operacionais, podendo resultar em atrasos, reproprocessamento de etapas e até perda de recursos quando os prazos não são cumpridos. Assim, o cumprimento de todos esses requisitos requer não apenas competência técnica, mas também um forte alinhamento entre setores internos e uma atuação célere diante dos prazos legais.

Uma vez aprovada, a proposta é formalizada por meio de convênio ou instrumento congênere, momento em que se estabelece o compromisso formal entre a universidade e a concedente. Esse convênio estabelece prazos, metas, cronogramas de desembolso e regras específicas de execução e prestação de contas. Após a assinatura, inicia-se a fase de execução do objeto, que exige o cumprimento das normas de licitação, empenho e pagamento, conforme estabelecido na Lei nº 14.133/2021 e nas diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Embora o processo de execução das emendas parlamentares federais esteja normativamente padronizado, ele é influenciado por diversos fatores institucionais, como a estrutura operacional da universidade e a articulação entre setores internos. Além dessas limitações, conforme apontado por alguns entrevistados, o próprio conjunto de normas que rege os convênios, apesar de fundamental para garantir legalidade e transparência, acaba impondo exigências burocráticas que dificultam a fluidez do processo, provocando atrasos e, em alguns casos, a perda de prazos. Esse contexto evidencia a necessidade de uma governança institucional capaz de lidar com tais desafios e assegurar a execução eficiente dos recursos.

Entre os principais entraves enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais, destaca-se a imposição da cláusula suspensiva em convênios formalizados, especialmente aqueles voltados à execução de obras. De acordo com o art. 52 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, essa cláusula condiciona a liberação dos recursos à superação de pendências técnicas, normalmente relacionadas à análise e aprovação do projeto básico. Na prática institucional da UERN, essa etapa tem se revelado particularmente morosa, com convênios permanecendo por vários anos sob essa condição, em razão das sucessivas diligências emitidas pelos órgãos concedentes para ajustes, complementações e readequações nos projetos. Esse cenário é corroborado por relatos de entrevistados e documentos analisados, os quais evidenciam a dificuldade em avançar na execução física e financeira dos recursos enquanto perdura a cláusula suspensiva.

Além da lentidão processual, a permanência prolongada nessa fase gera impactos financeiros significativos. À medida que o tempo passa, os valores inicialmente pactuados tornam-se defasados frente a elevação dos custos de mercado, especialmente no setor da construção civil. Contudo, essa atualização orçamentária não se reflete no montante repassado pela concedente, mas sim na contrapartida a ser assumida pela universidade, o que sobrecarrega o orçamento institucional. Trata-se, portanto, de uma dinâmica que evidencia não apenas os desafios operacionais da gestão das emendas parlamentares, mas também os efeitos de um modelo normativo excessivamente burocrático, que, mesmo pautado na legalidade e na transparência, acaba por dificultar a efetividade das políticas públicas financiadas por meio de transferências voluntárias da União.

A publicação da Portaria FNDE nº 403, de 13 de maio de 2025, trouxe a expectativa de maior celeridade na tramitação das propostas voltadas à infraestrutura educacional, especialmente aquelas associadas a emendas parlamentares destinadas à execução de obras. A norma estabelece procedimentos técnicos padronizados e busca conferir maior previsibilidade

e eficiência à análise dos projetos básicos e executivos submetidos pelas instituições proponentes.

Esse movimento normativo surge em resposta aos entraves que historicamente afetam os convênios firmados com o FNDE, muitos dos quais permanecem durante longos períodos na condição de cláusula suspensiva, conforme previsto no art. 23, §3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023. Essa situação é especialmente comum nos convênios de obras, cuja complexidade técnica e nível de exigência quanto à documentação demandam diversas análises e diligências por parte da concedente, prolongando o tempo até a liberação para execução.

Ainda não é possível mensurar os efeitos práticos da Portaria nº 403/2025, tendo em vista que sua aplicação é recente e a UERN ainda não teve propostas de obras aprovadas sob sua vigência. No entanto, a iniciativa representa um indicativo de que a concedente reconhece as dificuldades enfrentadas no trâmite dessas propostas e busca mecanismos que possibilitem maior fluidez e agilidade nos processos. Trata-se de um ponto que merece acompanhamento nas futuras emendas destinadas à universidade, especialmente pela relevância que as obras representam no conjunto dos investimentos realizados por meio de emendas parlamentares.

Além das etapas de tramitação e execução, merece destaque o processo de prestação de contas dos convênios oriundos de emendas parlamentares federais. As entrevistas e a análise documental evidenciaram que, de modo geral, a UERN realiza esse procedimento de forma satisfatória, por meio da plataforma Transferegov, cumprindo as exigências normativas e efetuando a devolução de eventuais saldos não utilizados. A existência de um setor específico na Diretoria de Convênios voltado exclusivamente à prestação de contas demonstra a institucionalização dessa etapa, assegurando maior controle e regularidade no atendimento às obrigações legais.

Todavia, alguns entraves ainda se fazem presentes. Entre eles, a comunicação pouco ágil com os órgãos concedentes, que dificulta a resolução de dúvidas e questões específicas, e situações excepcionais, como bloqueios judiciais em contas vinculadas a convênios, que podem comprometer prazos e gerar atrasos temporários no processo. Soma-se a isso a morosidade dos próprios concedentes na análise das prestações de contas enviadas, que em muitos casos ultrapassa cinco anos, trazendo insegurança administrativa e dificultando a avaliação tempestiva dos resultados alcançados. Ainda assim, os relatos apontam que, mesmo diante desses desafios, a UERN tem conseguido assegurar a conclusão das prestações de contas, o que reforça a seriedade de sua atuação e a capacidade de adaptação institucional às exigências externas.

4.1.3 Percepções institucionais dos setores envolvidos com a execução das emendas

A análise dos resultados teve como propósito compreender, de forma aprofundada, os principais desafios enfrentados pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na execução das emendas parlamentares federais, articulando as evidências empíricas às proposições teóricas apresentadas nos capítulos anteriores. Para tanto, foram consideradas as percepções de gestores e técnicos administrativos que atuam diretamente nos processos de gestão e acompanhamento dos convênios decorrentes dessas emendas.

Os resultados obtidos revelam que, independentemente do instrumento de coleta utilizado — questionário ou entrevista —, as percepções dos participantes mostraram-se amplamente convergentes. Em grande parte das respostas, os entrevistados apontaram desafios, limitações e percepções institucionais bastante semelhantes, o que reforça a consistência dos achados e a coerência das análises realizadas. Essa convergência indica que a forma de coleta dos dados não interferiu de maneira significativa nas respostas, evidenciando uma compreensão compartilhada sobre os principais aspectos que envolvem a execução das emendas parlamentares na UERN.

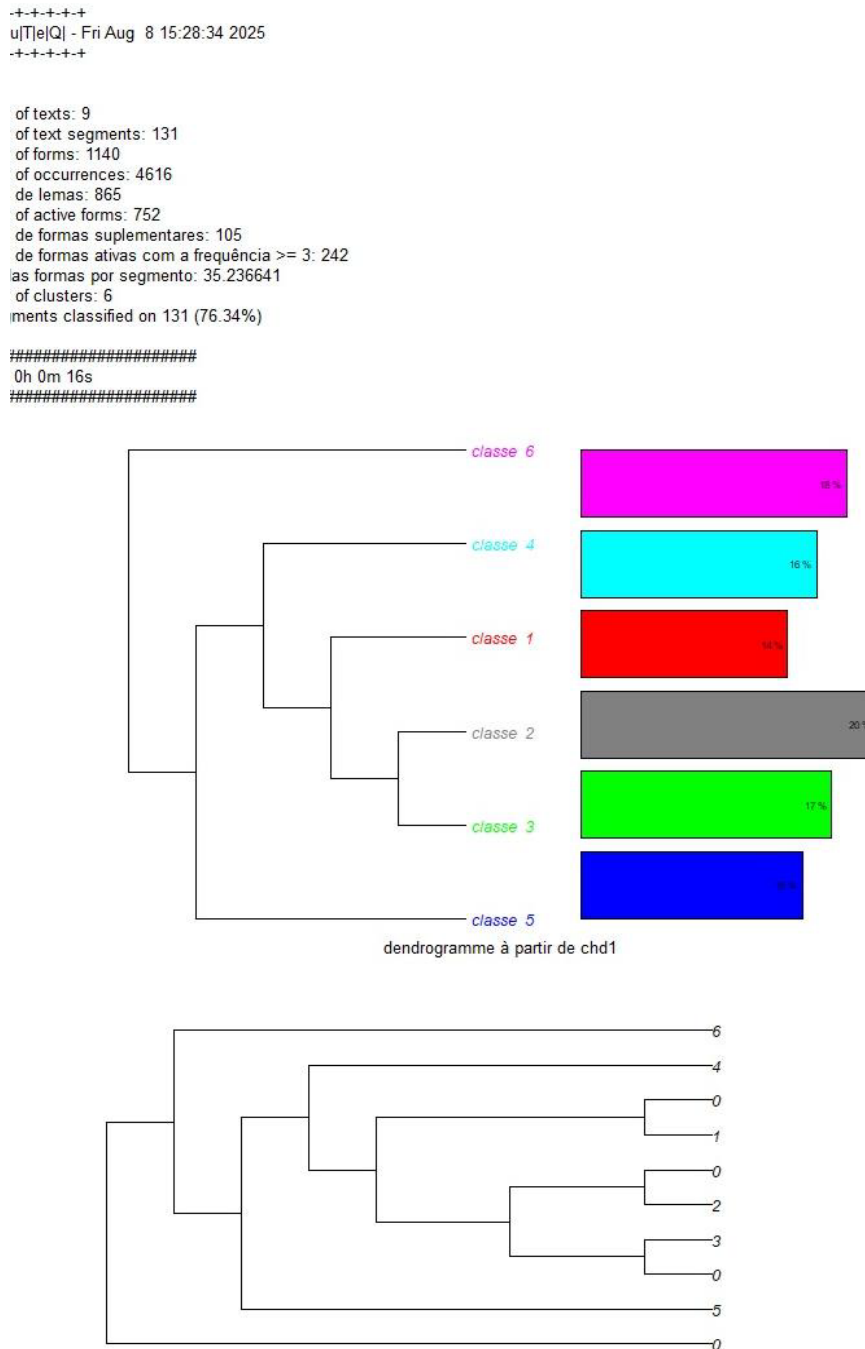
A análise das entrevistas realizadas com representantes de diferentes setores da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) possibilitou compreender, sob múltiplas perspectivas, os desafios, avanços e propostas relacionados à execução das emendas parlamentares federais. Foram realizadas entrevistas com representantes de áreas estratégicas — Diretoria de Convênios e Contratos (DICONV), Diretoria de Planejamento (DIPLAN), ambas pertencentes à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), a Pró-Reitoria de Administração (PROAD), Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) e a superintendência de Obras e Engenharia (SOBE) — totalizando nove entrevistas. Todas as entrevistas foram tratados de forma anônima, e as falas foram organizadas por setor, preservando as especificidades das atribuições e percepções de cada área. Os relatos evidenciam tanto aspectos estruturais e procedimentais internos à instituição quanto desafios impostos por fatores externos, como a burocracia e as constantes alterações normativas nos órgãos concedentes.

Além das entrevistas e da análise documental, foi realizada observação participante durante o acompanhamento das etapas de execução dos convênios analisados. Essa observação ocorreu de forma direta, com a interação da pesquisadora com gestores e técnicos e acompanhamento de trâmites administrativos, permitindo registrar percepções e detalhes não captados pelas demais técnicas. Esse procedimento possibilitou compreender aspectos práticos

e dinâmicas institucionais que influenciaram a execução das emendas parlamentares, contribuindo para a análise interpretativa dos dados obtidos.

Com o intuito de aprofundar a compreensão sobre as percepções institucionais coletadas nas entrevistas, foi utilizada a análise textual assistida pelo software Iramuteq, a partir da qual se obtiveram representações gráficas que auxiliam na identificação de padrões e relações entre os termos mais recorrentes nas falas dos participantes. A seguir, apresentam-se o dendograma e a nuvem de palavras resultantes dessa análise, que contribuem para evidenciar de forma visual as principais categorias e temas emergentes a partir dos relatos.

Figura 4- Dendrograma da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) das entrevistas



Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa (2025)

O dendrograma apresentado na Figura 4 ilustra o resultado da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) obtida no software IRaMuTeQ, a partir da análise do corpus formado pelas entrevistas. As classes foram formadas com base na coocorrência de palavras e refletem agrupamentos de segmentos de texto com similaridade temática. Com isso, foram identificadas

seis classes temáticas, representando agrupamentos lexicais que refletem as percepções e experiências dos entrevistados sobre a execução das emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

A Classe 1 esteve relacionada à burocracia e aos trâmites formais para a execução das emendas. Os discursos destacaram procedimentos de licitação, elaboração de projetos, exigências documentais e necessidade de conformidade com as normativas legais. Observou-se a recorrência de termos como “processo”, “documento”, “exigência” e “formalidade”, evidenciando que a complexidade burocrática é percebida como um fator que impacta diretamente a celeridade e a eficiência na aplicação dos recursos.

A Classe 2 agrupou trechos que tratam das dificuldades técnicas e operacionais enfrentadas durante a execução das emendas. Os entrevistados relataram problemas relacionados à adequação de projetos, prazos de execução, limitações de equipes e entraves na contratação de serviços. Essa classe apresentou vocabulário relacionado a termos como “prazo”, “obra”, “adaptação” e “contratação”, refletindo a necessidade de melhor planejamento técnico e de equipes mais preparadas para lidar com as especificidades de cada etapa.

A Classe 3 esteve associada à articulação institucional e comunicação interna. Foram mencionadas as interações entre diferentes setores da universidade e a importância de fluxos de informação mais claros e ágeis. Palavras como “setor”, “coordenação”, “comunicação” e “informação” indicam que, embora haja esforços para integração, persistem desafios na troca de informações e no alinhamento entre as áreas responsáveis pela gestão e execução dos convênios.

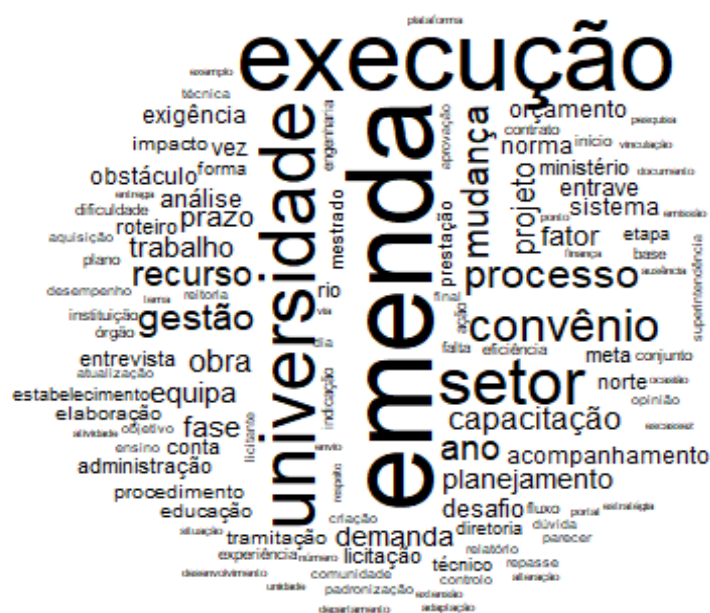
A Classe 4 destacou aspectos relacionados à relação com os órgãos externos e com os parlamentares responsáveis pelas emendas. Os discursos abordaram o contato com ministérios, órgãos de controle e gabinetes parlamentares, enfatizando tanto a importância desse relacionamento para viabilizar a execução dos recursos, quanto as dificuldades de negociação e alinhamento de expectativas. Termos como “Ministério”, “gabinete”, “contato” e “acompanhamento” reforçam essa dimensão.

A Classe 5 reuniu falas sobre impactos e benefícios das emendas para a UERN. Os entrevistados ressaltaram que os recursos oriundos de emendas possibilitam melhorias significativas na infraestrutura, aquisição de equipamentos e ampliação da capacidade de atendimento da universidade. Expressões como “melhoria”, “infraestrutura”, “equipamento” e “benefício” indicam que, apesar das dificuldades processuais, há percepção positiva quanto aos resultados alcançados.

Por fim, a Classe 6 abordou propostas e soluções para otimizar a execução dos convênios. Foram sugeridas ações como capacitação de equipes, criação de fluxos internos padronizados, maior integração entre setores e uso de tecnologias para acompanhamento e gestão. O vocabulário incluiu termos como “capacitação”, “padronização”, “sistema” e “planejamento”, revelando uma visão propositiva voltada à superação das dificuldades identificadas nas demais classes.

De modo geral, a CHD permitiu mapear as principais dimensões discursivas presentes nas entrevistas, oferecendo subsídios relevantes para compreender os fatores que condicionam a execução das emendas parlamentares federais na UERN. Os resultados indicam que a temática envolve um equilíbrio entre desafios burocráticos e técnicos, articulação institucional, relações externas, impactos positivos e potencialidades de melhoria, compondo um panorama abrangente para a análise e discussão dos dados qualitativos da pesquisa.

Figura 5- Nuvem de palavras extraída das entrevistas



Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa (2025)

A nuvem de palavras apresentada evidencia os termos mais recorrentes nas entrevistas realizadas com os participantes da pesquisa, representando visualmente a frequência e a relevância dos conceitos mencionados. Observa-se que palavras como *execução*, *emenda*, *universidade*, *parlamentar*, *federal*, *setor* e *processo* aparecem em maior destaque, indicando a

centralidade desses elementos no discurso dos entrevistados. A proeminência desses termos reforça que a execução das emendas parlamentares, especialmente no contexto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), constitui o núcleo da percepção dos atores envolvidos.

Além disso, a presença de palavras como *gestão, planejamento, capacitação, convênio* e *recursos* sugere que a discussão esteve fortemente vinculada a questões de organização administrativa, alocação de recursos e qualificação das equipes responsáveis. Esse conjunto de termos revela a importância atribuída tanto aos aspectos técnicos e procedimentais quanto à articulação institucional necessária para a efetiva implementação dos recursos oriundos de emendas parlamentares. Assim, a nuvem de palavras não apenas sintetiza visualmente o conteúdo das entrevistas, mas também evidencia os pontos de maior convergência no relato dos diferentes setores envolvidos.

A partir dessas representações gráficas, torna-se possível avançar para a análise qualitativa das entrevistas, examinando de forma mais aprofundada o conteúdo das falas e a forma como os participantes expressaram suas percepções. Inicialmente, apresenta-se o perfil dos entrevistados, seguido da discussão dos principais pontos abordados nas entrevistas, de modo a explorar as respostas obtidas.

Essas entrevistas foram conduzidas no formato semiestruturado, o que possibilitou, além das perguntas previamente elaboradas, a inclusão de informações, comentários e exemplos adicionais pelos participantes. Parte delas ocorreu de forma presencial e outra parte foi respondida por escrito, atendendo à preferência dos respondentes. Independentemente da modalidade, todos se dispuseram a complementar informações posteriormente, quando necessário, e de fato o fizeram, o que contribuiu para a obtenção de dados mais completos e aprofundados.

No que diz respeito ao perfil dos servidores entrevistados, observa-se que a maioria possui experiência relevante no setor em que trabalham atualmente, com tempo de serviço variando entre pouco mais de 3 anos e até 11 anos. Essa vivência contribui para um conhecimento aprofundado das rotinas e desafios específicos da área, permitindo uma análise mais precisa das práticas adotadas e das dificuldades enfrentadas na execução das emendas parlamentares. Essa experiência acumulada no setor atual é um fator bastante significativo para compreender os processos e propor melhorias.

De forma geral, os entrevistados reconhecem que as emendas parlamentares representam uma importante fonte de recursos para investimentos em infraestrutura, aquisição de equipamentos e execução de obras que dificilmente seriam viabilizadas com o orçamento

ordinário. Há consenso de que esses recursos ampliam a capacidade de atuação da universidade, fortalecem o ensino, a pesquisa e a extensão e geram impactos positivos para a comunidade acadêmica e a sociedade. Contudo, o aproveitamento pleno dessas oportunidades esbarra em entraves internos e externos que comprometem a agilidade e a eficiência na execução.

Entrando na questão dos entraves, um dos pontos mais recorrentes nas falas diz respeito à insuficiência de recursos humanos especializados e à sobrecarga de trabalho nos setores envolvidos. A escassez de servidores impacta diretamente o cumprimento de prazos e a qualidade do acompanhamento das etapas, exigindo esforço redobrado das equipes e dificultando a implementação de melhorias estruturais. Soma-se a isso a ausência de um sistema informatizado integrado, que permita o controle e a tramitação padronizada das informações, desde a formalização da proposta até a prestação de contas. Atualmente, parte considerável desse acompanhamento ainda é realizada por meio de planilhas, o que aumenta a possibilidade de falhas e retrabalho.

Essa ideia de um sistema interno vem da necessidade de integrar e consolidar as informações dos diversos estágios do processo. Embora a tramitação das propostas e a execução financeira dos convênios ocorram por meio da Plataforma Transferegov.br — e os pagamentos sejam realizados pelo sistema estadual SIGEF — todo o controle gerencial, acompanhamento físico-financeiro, verificação de pendências e monitoramento de prazos ainda são realizados manualmente, por meio de planilhas de Excel. Essa prática torna os procedimentos mais suscetíveis a falhas, além de demandar tempo considerável para atualização e conferência das informações, especialmente em casos que exigem acesso individualizado ao Transferegov para obtenção de dados atualizados, como percentuais de execução ou identificação de convênios em cláusula suspensiva. Esse contexto evidencia a urgência de modernização nos processos internos, por meio da adoção de ferramentas digitais que possibilitem, por exemplo, o envio de alertas automáticos de prazos e a geração de relatórios gerenciais em tempo real.

Em relação ao fluxo interno, os depoimentos indicam que a tramitação das emendas parlamentares na UERN é caracterizada por certo grau de desarticulação entre os setores, especialmente no que se refere ao compartilhamento de informações e ao planejamento conjunto das ações. Apesar da existência de setores especializados e de servidores comprometidos, a falta de um fluxo institucional padronizado, integrado e amplamente difundido dificulta a celeridade e a eficiência na execução. Essa fragilidade na comunicação e no alinhamento entre setores internos, ocasiona lacunas no encaminhamento de informações, pendências documentais e demora na análise de processos.

No campo das dificuldades externas, destacam-se a morosidade dos órgãos concedentes na análise e liberação de recursos, a complexidade dos sistemas eletrônicos e as frequentes alterações normativas, que exigem constante atualização das equipes. Também foi ressaltada a dificuldade de contato direto com técnicos das concedentes responsáveis pelas demandas, o que dificulta a resolução ágil de problemas e gera retrabalho. Essas barreiras, somadas à necessidade de reprocessar etapas devido a erros formais ou à falta de comunicação entre os setores, prolongam significativamente o tempo de execução dos convênios e comprometem a eficiência na aplicação dos recursos.

Outro aspecto crítico identificado nas entrevistas diz respeito à alta complexidade das exigências legais impostas pelos órgãos concedentes para convênios voltados a obras. Entre os entraves mais citados estão a morosidade na análise e aprovação dos projetos, as constantes diligências para ajustes técnicos e a necessidade de reprocessamento de etapas devido a erros formais ou falhas de comunicação entre setores. Destaca-se, ainda, a permanência prolongada dos convênios sob a cláusula suspensiva — situação em que a execução só pode ser iniciada após o cumprimento de determinadas exigências. Esse mecanismo, embora destinado a garantir a conformidade legal e técnica, frequentemente gera atrasos significativos e custos adicionais para a UERN, seja pela necessidade de revisões e complementações de projetos, seja pela manutenção prolongada de equipes mobilizadas sem a possibilidade de iniciar a obra. Em alguns casos, a demora no atendimento dessas exigências leva à perda de oportunidade de contratação de empresas a preços compatíveis com o orçamento inicial, aumentando o risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No que se refere à capacidade técnica das equipes envolvidas na execução das emendas, os entrevistados destacaram que, de modo geral, os setores contam com servidores experientes e comprometidos, com conhecimento acumulado sobre os trâmites administrativos e legais que envolvem esse tipo de recurso. Contudo, apontou-se que a complexidade crescente das normas, aliada às constantes alterações nos sistemas eletrônicos dos órgãos concedentes, exige atualização contínua e capacitações específicas para garantir eficiência e segurança nos processos. Em alguns casos, a ausência de treinamentos direcionados ou de padronização de procedimentos internos foi percebida como um fator que pode comprometer a celeridade e a precisão das etapas. Também se mencionou que a sobrecarga de demandas e o número reduzido de profissionais em determinadas áreas é um desafio e pode gerar retrabalho e atrasos. Apesar dessas dificuldades, a experiência acumulada ao longo dos anos foi considerada um diferencial importante, sendo sugerida a institucionalização de programas permanentes de capacitação e de fortalecimento das equipes.

Quando questionados sobre a eficiência dos processos administrativos e operacionais na execução das emendas parlamentares federais, os entrevistados destacaram que, embora haja avanços decorrentes da experiência acumulada e do fortalecimento da cooperação entre alguns setores, o cenário ainda apresenta fragilidades significativas. De modo geral, a avaliação tende a ser crítica, apontando para uma eficiência moderada e um custo administrativo elevado. Persistem desafios como a atuação reativa em determinadas situações e a dificuldade de alinhar fluxos e responsabilidades, o que limita a plena efetividade das ações.

Acrescenta-se a esse cenário uma reflexão relevante sobre o custo-benefício das emendas parlamentares. Apesar de representarem uma fonte importante de recursos, sua execução pode acarretar um ônus administrativo significativo, sobretudo quando não há alinhamento com o planejamento institucional, resultando em agendas paralelas às prioridades estratégicas da universidade. Nesse sentido, um dos entrevistados destacou que “embora contribuam com bens e serviços, as emendas, muitas vezes, podem gerar um desvio de foco e impõem um ônus administrativo que, no limite, pode trazer desafios adicionais ao desempenho global da gestão”.

Apesar dos obstáculos a maioria dos entrevistados entendeu como muito importante a busca por recursos como as emendas parlamentares federais, pois colaboram a capacidade orçamentária da universidade, trazendo melhoria na infraestrutura física e tecnológica, viabilizando projetos e ações em pesquisa, inovação, ensino e extensão, com impactos diretos para a sociedade. Também constituem um canal de atuação do legislativo no atendimento às demandas do ensino superior, gerando oportunidades capazes de promover mudanças relevantes na renda das famílias do Rio Grande do Norte.

Além disso, foram identificadas práticas institucionais que sinalizam avanços importantes no processo de planejamento e execução. Um aspecto particularmente relevante diz respeito à forma como a UERN tem buscado alinhar os recursos extraorçamentários provenientes das emendas parlamentares federais aos seus instrumentos de planejamento estratégico, como o PDI e o PPA. Esse alinhamento pode ser visualizado na Figura 6, que apresenta os fundamentos e diretrizes do PPA 2024-2027 da UERN, evidenciando a articulação entre instrumentos institucionais e demandas da sociedade.

Figura 6- Fundamentos e Diretrizes da Elaboração do PPA 2024-2027 da FUERN



Fonte: FUERN (PPA 2024-2027)

As entrevistas, corroboradas por dados presentes nos documentos oficiais analisados, apontam que esses recursos, ao serem incorporados ao orçamento, passam a integrar subações específicas, as quais vinculam o Orçamento Anual ao Plano Plurianual (PPA 2024-2027). Esse procedimento assegura que as emendas não sejam tratadas como ações isoladas, mas sim como instrumentos articulados com as entregas, objetivos e metas previstas nos instrumentos de planejamento institucional. Essa vinculação ocorre de forma concreta, com exemplos que vão desde obras de infraestrutura física até o aparelhamento das unidades acadêmicas, garantindo que os investimentos extraorçamentários respondam a necessidades previamente planejadas pela instituição.

Destaca-se ainda que o PDI funciona como referência central para a elaboração do PPA, de modo que as metas e diretrizes nele estabelecidas são traduzidas em objetivos orçamentários e financeiros. Assim, a chegada de emendas parlamentares potencializa a execução de ações que já haviam sido discutidas coletivamente com a comunidade universitária e que estão legitimadas nos instrumentos oficiais de planejamento.

Essa perspectiva evidencia que a UERN tem avançado na integração entre planejamento estratégico e execução orçamentária, reforçando a legitimidade e a transparência na gestão, ainda que persistam desafios significativos a serem superados. Assim, percebe-se que o alinhamento alcançado até o momento representa um avanço relevante, mas que deve ser visto como parte de um processo em construção.

Quando perguntados sobre implementação de boas práticas como sugestão de melhorias, os entrevistados apontaram alguns caminhos que permitiram concluir que, de forma geral, o aprimoramento passa por quatro grandes frentes: planejamento e integração, padronização de processos e uso de tecnologia, fortalecimento da comunicação e capacitação das equipes e Governança e Monitoramento. Essa categorização possibilita uma compreensão mais clara das propostas, permitindo identificar tanto as necessidades imediatas quanto as ações estruturantes. O quadro 2, a seguir, sintetiza os principais pontos levantados, distribuídos de acordo com os eixos identificados.

Quadro 3 - Principais sugestões por eixos temáticos

Eixo Temático	Principais Sugestões
Planejamento Estratégico e Alinhamento Institucional	• Criação de banco institucional de projetos e demandas prioritárias • Maior alinhamento entre captação de emendas e planejamento estratégico • Antecipação no mapeamento das necessidades para buscar emendas coerentes com as prioridades
Gestão e Padronização de Processos	• Elaboração de fluxos formais e documentados • Padronização de checklists intersetoriais • Implementação de sistema integrado para acompanhamento das etapas
Capacitação e Desenvolvimento de Equipes	• Formação continuada sobre gestão de emendas federais e normativas atualizadas • Capacitação no uso dos sistemas eletrônicos dos órgãos concedentes
Governança e Monitoramento	• Designação de comissão ou núcleo de acompanhamento • Reuniões periódicas para alinhamento e monitoramento das ações

Fonte: elaborado pela autora, com base na pesquisa (2025)

No campo do planejamento, destaca-se a criação de um banco institucional de projetos e demandas prioritárias alinhados ao PDI e ao Plano de Contratações Anual, permitindo que as emendas sejam direcionadas para necessidades estratégicas já estruturadas, evitando pulverização de recursos e problemas de execução por incompatibilidade de prazos. Ainda

nesse eixo, foi recorrente a sugestão de alinhar, desde o início do ano, o diálogo com parlamentares ao calendário institucional de licitações, mitigando atrasos e gargalos.

Quanto à padronização e tecnologia, muitos ressaltaram a necessidade de formalizar os fluxos internos por meio de instruções normativas ou manuais de procedimentos, definindo responsabilidades, prazos e etapas de forma clara. A criação ou adaptação de um sistema integrado também foi fortemente recomendada, permitindo que todos os setores envolvidos acompanhem em tempo real o status das emendas, reduzindo retrabalho, melhorando a comunicação interna e garantindo maior transparência.

No eixo da comunicação e capacitação, foi unânime a percepção da importância de fortalecer a articulação intersetorial, com reuniões periódicas e canais diretos de comunicação entre os setores e com os órgãos concedentes. Também se destacou a necessidade de capacitação contínua das equipes — tanto técnica, envolvendo normas e sistemas de gestão de convênios, quanto em gestão de projetos —, assim como o reforço do quadro de servidores para lidar com a carga de trabalho imposta. No âmbito da governança e monitoramento, a criação de uma equipe ou núcleo específico para gestão e acompanhamento das emendas foi mencionada como medida estratégica para monitorar prazos, identificar pendências e propor soluções de forma proativa.

Os eixos temáticos foram apresentados individualmente logo acima, com suas respectivas análises. O material completo, contendo a contextualização da situação e o plano de ação detalhado para superação dos desafios identificados, encontra-se no Apêndice B desta dissertação, estruturado no formato de cartilha/manual técnico.

De forma mais abrangente, fica evidente que a UERN possui equipes comprometidas e com elevado conhecimento técnico, capazes de conduzir a execução das emendas com responsabilidade e foco em resultados. No entanto, a insuficiência de recursos humanos, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas e a carência de padronização institucional geram gargalos que, se solucionados, poderiam potencializar significativamente o impacto desses recursos na universidade. Soma-se a esses entraves internos a excessiva burocracia e as dificuldades de comunicação e interlocução com os órgãos concedentes, aspectos mencionados por entrevistados e confirmados pela observação participante no ambiente estudado. Tais obstáculos, internos e externos, limitam a fluidez dos processos e tornam a execução das emendas mais morosa e complexa. A adoção das sugestões apresentadas pelos entrevistados, associada a uma gestão mais integrada e proativa, tem o potencial de não apenas melhorar a eficiência dos processos internos, mas também de fortalecer a articulação institucional junto

aos órgãos federais, ampliando a capacidade de captação e execução de emendas parlamentares federais e consolidando o papel estratégico da UERN no desenvolvimento regional.

4.1.4 Associação entre as Dimensões de Análise e Síntese Geral

A integração dos resultados apresentados nas seções anteriores permite observar que os desafios enfrentados pela UERN na execução das emendas parlamentares federais configuram um fenômeno interdependente, em que aspectos estruturais, administrativos e políticos se sobrepõem. O panorama geral da execução revelou fragilidades institucionais e limitações operacionais que repercutem diretamente nas etapas de tramitação, enquanto as percepções dos setores envolvidos evidenciaram como esses entraves impactam o cotidiano da gestão universitária e a capacidade da instituição em cumprir suas metas.

A análise das falas processadas pelo IRAMUTEQ reforça essa articulação entre dimensões, ao revelar que as categorias mais recorrentes nos discursos dialogam com os eixos temáticos discutidos ao longo da pesquisa. As representações lexicais indicam que as dificuldades operacionais e de comunicação entre os setores estão intimamente associadas às limitações de planejamento e à dependência de fatores externos, como prazos de liberação e exigências legais. Esses achados confirmam a complexidade da execução das emendas parlamentares, cuja efetividade depende não apenas de conformidade técnica, mas também de alinhamento institucional e capacidade de coordenação interna.

Sob a ótica da Teoria da Contingência, a interconexão entre as dimensões confirma que a eficácia da execução das emendas parlamentares depende da capacidade institucional de adaptação às variáveis ambientais e normativas. Fatores como a fragmentação dos fluxos administrativos, a quantidade reduzida de servidores na execução e a ausência de protocolos padronizados configuram contingências internas que comprometem a eficiência dos processos. Por outro lado, mudanças frequentes na legislação, nos sistemas federais e nos prazos de liberação de recursos representam contingências externas que exigem respostas organizacionais ágeis e coordenadas.

Assim, a associação entre as dimensões de análise mostra que o aprimoramento da gestão das emendas parlamentares na UERN requer uma abordagem integrada, que envolva planejamento estratégico, comunicação institucional e capacitação técnica contínua. Essa integração deve favorecer o alinhamento entre os setores responsáveis pela proposição, tramitação e execução das emendas, minimizando gargalos e otimizando resultados.

Em consonância com a coerência interna da pesquisa apresentada anteriormente, esta síntese permite compreender que a UERN encontra-se em um processo de amadurecimento institucional quanto à gestão de recursos extraorçamentários. Os resultados obtidos evidenciam avanços importantes, como o fortalecimento de práticas de controle e transparência, mas também revelam a necessidade de consolidar mecanismos permanentes de coordenação e monitoramento dos convênios. Ao mesmo tempo, reforçam que a consolidação de um sistema informatizado e o investimento em capacitação técnica são condições fundamentais para o fortalecimento da governança universitária.

Em termos práticos, os achados indicam que o desempenho institucional na execução das emendas está diretamente condicionado à clareza dos fluxos administrativos e à articulação entre os setores internos, o que sugere a importância de instrumentos gerenciais que promovam padronização e aprendizado organizacional. Essa constatação fundamenta as propostas apresentadas no produto técnico-tecnológico, voltadas à sistematização dos procedimentos e à disseminação de boas práticas de gestão.

Em síntese, o conjunto das análises aponta para um diagnóstico geral: a UERN tem conseguido mobilizar recursos extraorçamentários relevantes, mas enfrenta limitações de natureza estrutural, técnica e comunicacional que comprometem a eficácia de sua execução. A compreensão dessa interdependência entre dimensões e contingências amplia o entendimento do fenômeno estudado e reforça a contribuição desta pesquisa ao propor soluções que favorecem a efetividade da gestão pública universitária.

Essas reflexões finais sintetizam as principais evidências empíricas e interpretativas da pesquisa, servindo de base para as considerações apresentadas no capítulo seguinte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar os desafios na execução das emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), à luz da Teoria da Contingência. Partindo de uma abordagem qualitativa e de um estudo de caso, a pesquisa buscou compreender como fatores internos e externos à instituição influenciam o desempenho institucional nesse processo, bem como propor alternativas que contribuam para a melhoria da gestão e execução desses recursos.

A análise evidenciou que a UERN recebeu, nos últimos anos, um volume expressivo de emendas parlamentares, especialmente voltadas à aquisição de equipamentos e execução de

obras. Embora representem uma importante fonte de financiamento, a execução dessas emendas é permeada por desafios significativos. Entre eles, destacam-se a insuficiência de pessoal para lidar com a complexidade e a quantidade de demandas, a necessidade de maior integração entre áreas administrativa, técnica e financeira, bem como a ausência de um sistema integrado que permita o acompanhamento em tempo real das etapas de execução, a consolidação das informações de forma centralizada e a emissão de relatórios gerenciais ágeis e fidedignos. Somam-se a esses entraves internos as barreiras externas, marcadas pela burocracia excessiva, pela rigidez dos prazos e pela dificuldade de interlocução com os órgãos concedentes, aspectos apontados nas entrevistas e confirmados pela observação participante realizada ao longo da pesquisa.

Por outro lado, a experiência acumulada dos servidores e a disposição para buscar soluções conjuntas, como a reorganização de tarefas, a adoção de controles mais rigorosos de prazos e a busca por diálogo com os órgãos concedentes para ajustes e esclarecimentos, mostraram-se elementos favoráveis à superação de desafios. Esses achados reforçam não apenas a necessidade de melhorar a estrutura e os processos internos, mas também de fortalecer a articulação externa com os diferentes atores envolvidos, em especial as concedentes.

Os resultados demonstraram que a execução de convênios dessa natureza é permeada por condicionantes estruturais, como a capacidade técnica das equipes, a articulação entre os setores administrativos, a rigidez de prazos, a demora nas análises e a complexidade das normas aplicáveis. Essa multiplicidade de fatores, internos e externos, confirma os pressupostos da Teoria da Contingência, segundo os quais não existem modelos universais de gestão aplicáveis a todos os contextos, mas sim arranjos que precisam ser ajustados às condições ambientais e organizacionais específicas. Observou-se que, na UERN, a eficiência e a eficácia na execução dos convênios dependem diretamente da adequação dos processos internos às demandas impostas pela concedente e pelo cenário político-institucional.

Um ponto sensível identificado refere-se às emendas destinadas a obras e serviços de engenharia. Essas apresentaram maior complexidade e maior índice de entraves, tanto na fase de licitação quanto na execução física e financeira. Questões como elaboração de projetos básicos e executivos, adequação às normas técnicas e acompanhamento das etapas de execução foram apontadas como gargalos que demandam atenção especial. Já as emendas voltadas para aquisição de equipamentos e materiais, embora mais simples no trâmite, também sofrem com prazos exíguos e exigências burocráticas.

Como contribuição prática, a pesquisa resultou na elaboração de um Produto Técnico Tecnológico (Apêndice B), estruturado como um plano de ação para auxiliar gestores e

servidores na superação dos gargalos identificados. Esse material contempla orientações, fluxos e recomendações aplicáveis não apenas à UERN, mas também a outras instituições de ensino que enfrentem desafios similares.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a aplicabilidade da Teoria da Contingência no campo da gestão universitária e da administração pública, especialmente em contextos que envolvem múltiplos atores, prazos rígidos e exigências normativas complexas.

Como limitações, destaca-se o fato de o estudo ter se concentrado exclusivamente na UERN, o que restringe a generalização dos resultados para outras instituições. No entanto, essa abordagem aprofundada permitiu captar de forma detalhada as especificidades e nuances do contexto institucional analisado.

Para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar a investigação para incluir outras universidades estaduais e federais, possibilitando comparações e identificação de boas práticas que possam ser adaptadas. Também se sugere estudos de caráter longitudinal para avaliar se as medidas implementadas resultam em melhoria efetiva na execução de emendas parlamentares, bem como análises sobre o impacto desses recursos no alcance dos objetivos institucionais.

Em síntese, espera-se que esta dissertação contribua não apenas para o aperfeiçoamento da gestão das emendas parlamentares federais na UERN, por meio da adoção de práticas mais eficientes, integradas e alinhadas ao planejamento institucional, mas também para fortalecer a compreensão sobre os desafios que permeiam a execução destas emendas no âmbito das universidades públicas. Ao evidenciar tanto os entraves internos quanto as barreiras externas, bem como as estratégias de superação identificadas, este estudo reafirma a importância de se construir modelos de organização ajustados às contingências específicas de cada contexto. Além disso, almeja-se que as reflexões aqui apresentadas inspirem novas pesquisas e orientem gestores na busca por maior efetividade e transparência na aplicação dos recursos, contribuindo para o fortalecimento da educação superior e para o desenvolvimento social e regional.

REFERÊNCIAS

- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47–86, 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DBnm3psznZxrwY9ymLZDXCB/?lang=pt#>. Acesso em: 11 maio 2024.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BECKER, H. S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1977.
- BRAGA, E. C.; NASCIMENTO, J. F.; CALLADO, A. A. C. Fatores contingenciais que contribuem para a adoção do custeio alvo: estudo de caso em uma empresa de serviços. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 18, n. 47, p. 109–123, abr./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e76125>.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 4 fev. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Princípio Orçamentário. Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio_orcamentario. Acesso em: 05 maio 2024.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Convênios e outros acordos. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos>. Acesso em 30 maio 2024.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/hZdtfdsHGzqLHRBgNyPXxB/?lang=pt>. Acesso em 27 maio 2024.
- BURNS, T.; STALKER, G. M. The management of innovation. London: Tavistock, 1961.
- CAETANO, E. F. S.; CAMPOS, I. M. B. M.; CAVALCANTI, V. P. A Captação de Recursos Próprios pelas Universidades Públicas Federais: autonomia ou mercantilização? **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 24, p. 1-21, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907114022>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/114022>. Acesso em: 02 maio 2024.
- CAMARGO *et al.* Princípio orçamentário da publicidade e da transparência: uma análise de suas adoções pelas prefeituras do estado de Mato Grosso do Sul. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**. v. 17, n. 2, p. 1-10. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v17i2.5089>. Disponível em: <http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/5089>. Acesso em: 05 maio 2024.

CARDOSO *et al.* Planejamento orçamentário e a aplicabilidade do crédito extraordinário no Brasil. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 10, p. 17166–17180, 2023. DOI: 10.7769/gesec.v14i10.2933. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2933>. Acesso em: 06 maio 2024.

CARVALHO, R. R. DA S.; AMARAL, N. C. O financiamento das universidades estaduais brasileiras: o custo aluno, as assimetrias institucionais e as desigualdades regionais. **EccoS – Revista Científica**, [S. l.], n. 57, p. e10777, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n57.10777>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/10777>. Acesso em: 26 maio 2024.

CASSUNDÉ, F. R. S. A.; BARBOSA, M. A. C.; MENDONÇA, J. R. C. Entre revisões sistemáticas e bibliometrias: como tem sido mapeada a produção acadêmica em Administração no Brasil? *Informação & Informação*, Londrina, v. 23, n. 1, p. 311–334, 2018. DOI:10.5433/1981-8920.2018v23n1p311. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/25226>. Acesso em: 2 ago. 2025.

CASTRO, C. R. M.; TANNURI-PIANTO, M. E. Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. **Nova Economia**, v. 29, n. 2, p. 623–649, 2019. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/3622>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/Pp4J4h8ZZFz5QLGF3RZgHqr/?lang=pt#>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CASTRO, S. B. E. DE; SCARPIN, J. E.; MEZZADRI, F. M. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). *Motrivivência*, [S. l.], v. 32, n. 62, p. 01–17, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-80402.2020e67168>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-80402.2020e67168>. Acesso em: 28 maio 2024.

CAVALCANTI, V. P.; TONELLI, D. F.; CAETANO, E. F. da S. Emendas parlamentares no Ministério da Educação: governança ou desgovernança no financiamento das universidades federais? *SciELO Preprints*, 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.8222. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/8222>. Acesso em: 10 out. 2024.

CELESTINO *et al.* Analysis of Public Agreements Execution within +Brazil platform in a Federal University . *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e8459119987, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9987. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9987>. Acesso em: 30 maio 2024.

CONCEIÇÃO, S. H.; OLIVEIRA, C. N. Fontes complementares de financiamento em instituições públicas não federais de ensino superior (IPES): análise sobre a gestão de convênios federais em uma universidade multicampi. **EccoS – Revista Científica**, [S. l.], n. 58, Dossiê 58, p. e11404, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.11404>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/11404>. Acesso em: 08 jun. 2024.

CORDEIRO, M. G.; ARAÚJO, R. S. Captação de recursos próprios como fonte de financiamento do Ensino Superior no Centro de Ciências Agrárias da UFPB. **Revista Internacional de Educação Superior** (Campinas), v. 11, n. 00, p. e025002, 2023. DOI: <https://doi.org/10.20396/riesup.v11i00.8667723>. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8667723>. Acesso em: 2 abr. 2025.

CORRALO, G. S; OLIVEIRA, L. M. A. O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 9, n. 1, p. 92, 2023. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2023.v9i1.9779>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/9779>. Acesso em: 16 maio 2024.

CROTTY, M. The foundations of social research: meaning and perspective in the research process. London: SAGE, 1998.

DIAS, A. A.; WILBERT, M. D. Orçamento público federal brasileiro: uma análise das boas práticas orçamentárias da OCDE. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 52–71, 2023. DOI: 10.12979/rcmccuerj.v28i1.81046. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rcmccuerj/article/view/81046>. Acesso em: 02 set. 2024.

DONTHU, N. et al. How to conduct a bibliometric analysis: an overview and guidelines. *Journal of Business Research*, [S. l.], v. 133, p. 285-296, 2021. DOI: 10.1016/j.jbusres.2021.04.070.

EVANGELISTA, G. L. L.; ALMEIDA, A. N.; ABREU, L. M. Indicadores de avaliação da gestão orçamentária universitária: um estudo de caso para a Universidade de Brasília. *Revista de Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, Florianópolis, v. 13, n. 3, p. 151–170, 2020. DOI: 10.5007/1983-4535.2020v13n3p151. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/2721>. Acesso em: 2 set. 2025.

FREITAG, V. C., Almeida, K. K. M., & Lucena, W. G. L. (2021). Teoria da Contingência. In: Almeida, K. K. M., & França, R. D. (Eds.). *Teorias aplicadas à pesquisa em contabilidade: uma introdução às Teorias Econômicas, Organizacionais e Comportamentais*. Editora UFPB: João Pessoa.

FREITAS, M. C. et al. Estudo das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras. V Colóquio Internacional sobre Gestion Universitaria em America Del Sur. 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/96982>. Acesso em: 25 abr. 2024.

GONÇALVES *et al.* O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 13–45, 2023. DOI: 10.32586/rcda.v22i1.895. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/895>. Acesso em: 17 abr. 2024.

GUIMARÃES, A. R.; SILVA, A. T. Financiamento das Universidades Federais Paraenses no Contexto de Ajuste Fiscal: 2014-2021. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 13, 2023.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University Press, 1967.

MARQUES, Luciane Ribas; BEZERRA FILHO, João Eudes; CALDAS, Olavo Venturim. Contabilidade e auditoria interna no setor público brasileiro: percepção dos contadores públicos frente à convergência para as IPSAS/IFAC. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, Brasil, v. 14, p. e161973, 2020. DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.161973. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rco/article/view/161973>. Acesso em: 12 set. 2025.

MEDEIROS *et al.* O impacto das emendas parlamentares nas Universidades Federais Brasileiras como mecanismo de melhoria dos indicadores de desempenho. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 2361–2380, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i2.1714>. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1714>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MEDINA, S. A. *et al.* Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 29, n. 1, p. 98–125, abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.374.124848>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/hZdtfdsHGzqLHRBgNyPXxB/?lang=pt>. Acesso em 27 maio 2024.

MONTE, E. D.; RIBEIRO, G. dos S. Base legal do financiamento das universidades estaduais no Brasil. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 16, n. 8, p. 8613–8628, 2023. DOI: 10.55905/revconv.16n.8-024. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/1432>. Acesso em: 08 ago. 2024.

MOTA JÚNIOR, A. M. *et al.* Desafios e impactos do financiamento na gestão da universidade do estado da Bahia (UNEB). **Revista PGPU – Práticas em Gestão Pública Universitária**, v. 2, n. 1, p. 59-87, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/10755>. Acesso em: 11 maio 2024.

NETO, L. de M. *et al.* Impactos orçamentários causados pela pandemia da COVID-19 nas universidades públicas estaduais brasileiras: Budgetary impacts provoked by the COVID-19 pandemic on brazilian state public universities. **Brazilian Journal of Business**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 2418–2439, 2022. DOI: 10.34140/bjbv4n4-054. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/55068>. Acesso em: 30 mar. 2025.

PAGLIARUSSI, M. S. A organização temática da seção de estudos anteriores em artigos científicos. *Revista de Contabilidade e Organizações*, São Paulo, Brasil, v. 14, p. e169787, 2020. DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.169787. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/169787>. Acesso em: 13 out. 2024.

RIBEIRO, C. M. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 11, ed. esp., p. 57-78, 2021. Disponível em: <https://rbpo.cofeconomistas.org.br/rbpo/article/view/159>. Acesso em: 4 jul. 2025.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. B. Metodologia de pesquisa. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. Revisão técnica Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio.

SANTANA, A. J. N.; BERTAIOLLI, M. A.; NEVES, T. B. As Emendas Parlamentares Individuais Impositivas: Emenda Constitucional Nº 86/2015. 2020.

SARQUIS JÚNIOR, M. C. S.; SOUZA, R. P.; LIMA, V. M. L. Construção jurídica do sistema orçamentário nacional: do orçamento público e seus princípios formadores / Legal construction of the national budget system: the public budget and its founding principles. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 19289–19306, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n3-257. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/45374>. Acesso em: 05 maio 2024.

SCHNELL, M.; TROCZ, P. O. J. O estado da arte sobre a Teoria da Contingência: um estudo bibliométrico entre o período de 2015 a 2019. *UFAM Business Review – UFAMBR*, Manaus, v. 2, n. 2, p. 70–86, 2020. DOI: 10.47357/ufambr.v2i2.7244. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/ufambr/article/view/7244>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SILVA, R. C.; FONSECA, M. A. P. A influência das emendas parlamentares sobre o orçamento público em turismo no Brasil. *Turismo: Visão e Ação*, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 219-242, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v25n2.p263-283>. Acesso em 29 out. 2024.

SOUZA, A. C. S.; MENDES, J. T. N.; PIMENTA, L. B. RELATO DE EXPERIÊNCIAS NA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS: captação de recursos por emendas parlamentares. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE PESQUISA APLICADA EM EDUCAÇÃO - ISBN: 978-85-907174-3-0, 2018, Salvador. Anais eletrônicos. Campinas, Galoá, 2018. Disponível em: <<https://proceedings.science/coinpae-2017/trabalhos/relato-de-experiencias-na-mobilizacao-de-recursos-captacao-de-recursos-por-emend?lang=pt-br>>. Acesso em: 27 Out. 2024.

TUMENAS, F. Financiamento das universidades líderes nos rankings internacionais, um caminho para as universidades públicas brasileiras? **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 26, n. 1, p. 270–287, abr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772021000100015>. Acesso em 14 abr. 2024.

UERN. História. Disponível em: <https://portal.uern.br/historia>. Acesso em 30 maio 2024.

UERN. Relatório de Gestão, 2022. Disponível em: <https://portal.uern.br/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 29 maio 2024.

VERHAGEM, J. A.; LAVARDA, C. E. F. Inovações no processo orçamentário à luz da abordagem contingencial em uma empresa de grande porte do Sul do Brasil. In: CONGRESSO ANPCONT, 5., 2011, Vitória. Anais... Vitória: ANPCONT, 2011.

WOODWARD, J. Industrial organization: theory and practice. London: Oxford University Press, 1965.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANATTA, J. M. Teoria da contingência estrutural e alinhamento estratégico: discussão no campo teórico dos estudos organizacionais / Theory of structural contingency and strategic alignment: discussion in the theoretical field of organizational studies. *Brazilian Journal of Development*, [S. l.], v. 4, n. 7, p. 4232–4241, 2018. DOI: 10.34117/bjdv4n7-477. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/477>. Acesso em: 26 maio. 2025.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Objetivo: Coletar informações qualitativas junto aos participantes da pesquisa, buscando identificar percepções, desafios e sugestões relacionados à execução de emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Bloco 1 – Perfil do Entrevistado e Contexto Institucional

(Aplicável a todos os setores)

1. Qual é o seu cargo e há quanto tempo atua nessa função?
2. Quais são as fases da tramitação ou execução das emendas parlamentares federais em que o seu setor está diretamente envolvido?

Bloco 2 – Desafios e Fatores Contingenciais

(Aplicável a todos os setores)

3. Quais os principais obstáculos enfrentados no seu setor durante a execução de convênios oriundos de emendas parlamentares?
4. Fatores externos tais como: normas federais, estabelecimento de prazos curtos ou mudanças políticas — impactam o trabalho realizado?
5. A equipe envolvida possui capacitação adequada para lidar com as exigências dos convênios decorrentes de emendas parlamentares federais?

Bloco 3 – Eficiência, Adaptação e Desempenho Organizacional

(Aplicável a todos os setores)

6. Com base em sua experiência na execução de emendas parlamentares federais, como você avalia a eficiência dos processos administrativos e operacionais atualmente?
7. De que forma a universidade tem se adaptado às mudanças externas (como alterações normativas, prazos e exigências dos órgãos repassadores) na execução das emendas parlamentares?
8. Na sua opinião, a execução das emendas parlamentares tem contribuído para o bom desempenho da universidade? Por quê?

Bloco 4 – Sugestões e Aprendizados Organizacionais

(Aplicável a todos os setores)

9. Quais boas práticas poderiam ser implementadas ou fortalecidas para aprimorar a gestão e a execução das emendas parlamentares?

Bloco 5 – Processos e Estrutura de Gestão

(Direcionado principalmente a diretorias e setores da PROPLAN)

10. Como é estruturado o fluxo de trabalho desde a indicação da emenda até a execução dos recursos?
11. Existem rotinas padronizadas para esse processo? Como foram construídas e atualizadas?

12. Esses recursos extraorçamentários oriundos de emendas parlamentares são incorporados e gerenciados de forma planejada no PDI e no PPA da universidade? Como isso ocorre na prática?

13. Existe algum tipo de avaliação, controle ou monitoramento do uso desses recursos? Em caso afirmativo, como ocorre?

APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO



CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NA UERN

TÍTULO DO PROJETO

Relatório técnico apresentado pela mestranda Kalia Rivone Alves Barbosa ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof, Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo	03
Contexto	04
Público-alvo	05
Descrição da situação-problema	06
Objetivos da proposta de intervenção	07
Diagnóstico e análise	08
Proposta de intervenção	09
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	12
Referências	13

RESUMO

Esta cartilha tem como objetivo oferecer orientações práticas, acessíveis e alinhadas à legislação vigente para os(as) servidores(as) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) que atuam na gestão de recursos oriundos de emendas parlamentares federais. Seu conteúdo contempla boas práticas para a execução dessas emendas, formalizadas predominantemente via convênios.

A proposta é resultado de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFERSA), que analisou os principais desafios enfrentados pela UERN na execução dessas emendas.

A cartilha apresenta orientações práticas para gestores, técnicos administrativos e demais envolvidos na execução de emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). A proposta foi desenvolvida a partir da análise teórica, documental e das entrevistas realizadas na pesquisa de mestrado, identificando desafios que foram agrupados em quatro eixos temáticos. O documento reúne diagnósticos, sugestões e um plano de ação, com o intuito de contribuir para a melhoria contínua da gestão desses convênios.



CONTEXTO

A destinação de emendas parlamentares federais tem se consolidado como uma importante fonte de financiamento complementar para as universidades públicas brasileiras. Na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), esse instrumento tem possibilitado avanços significativos, como a aquisição de equipamentos, melhoria da infraestrutura física e desenvolvimento de atividades institucionais estratégicas. No entanto, a efetiva utilização desses recursos depende de uma série de etapas formais e operacionais que, se não conduzidas com rigor e eficiência, podem comprometer sua execução.

A tramitação envolve interlocuções com diferentes setores internos da universidade e com órgãos concedentes, o que requer conhecimento técnico, planejamento adequado e articulação institucional.

No contexto da UERN, a pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFERSA) revelou uma série de gargalos e dificuldades enfrentadas ao longo desse processo.

Embora representem uma oportunidade relevante, sua execução envolve desafios significativos, incluindo burocracia, exigências normativas e limitações operacionais. A pesquisa identificou que esses entraves estão distribuídos em quatro áreas principais: Planejamento Estratégico e Alinhamento Institucional, Gestão e Padronização de Processos, Capacitação e Desenvolvimento de Equipes, e Governança e Monitoramento.

Diante desse cenário, identificou-se a necessidade de um instrumento prático que reunisse diretrizes, boas práticas e recomendações estratégicas para qualificar a atuação institucional nesse campo.

Assim, esta Cartilha de Boas Práticas para Execução de Emendas Parlamentares na UERN, busca oferecer subsídios técnicos e operacionais aos(as) servidores(as) envolvidos(as) com a gestão de emendas parlamentares, com foco no fortalecimento da governança institucional e na otimização dos resultados obtidos com os recursos públicos recebidos.



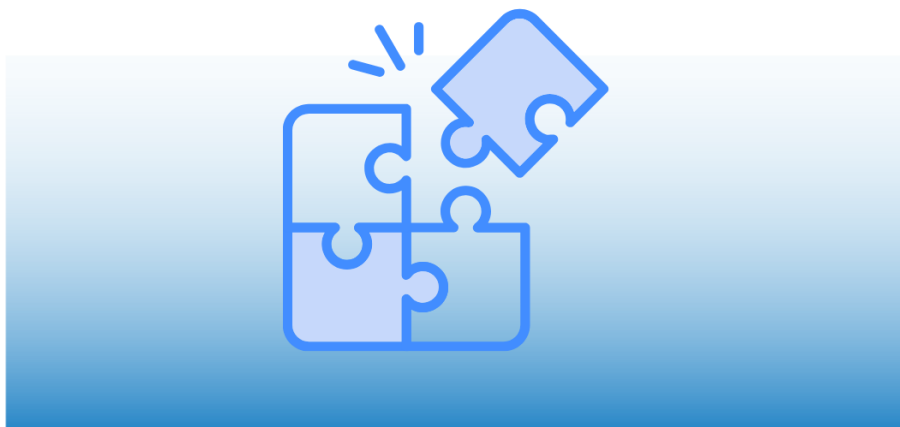
PÚBLICO-ALVO

A Cartilha de Boas Práticas para Execução de Emendas Parlamentares na UERN, é direcionada prioritariamente aos(as) servidores(as) técnico-administrativos(as) e gestores(as) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) que atuam, direta ou indiretamente, nas etapas que envolvem o ciclo de execução das emendas parlamentares federais.

Esse público inclui, especialmente:

- Profissionais lotados nos setores de planejamento, orçamento, captação de recursos, projetos, engenharia, compras e controle interno;
- Diretores(as) de unidades acadêmicas e administrativas que participam da elaboração de propostas e da execução de convênios;
- Equipes técnicas envolvidas na prestação de contas e acompanhamento da execução física e financeira dos projetos;
- Gestores(as) institucionais responsáveis pela tomada de decisão quanto à priorização de demandas e articulação com parlamentares.

Ao atender esse público, o material busca promover a padronização de procedimentos, reduzir erros operacionais, fortalecer a governança interna e estimular a eficiência na gestão dos recursos oriundos de emendas parlamentares.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Os principais gargalos identificados incluem: ausência de um banco institucional de demandas, falta de alinhamento entre captação e planejamento estratégico, inexistência de fluxos e checklists padronizados, carência de capacitação contínua, e monitoramento insuficiente dos prazos e da execução dos convênios. Essas fragilidades comprometem a efetividade do uso das emendas, podendo resultar em atrasos significativos na execução de obras e aquisições, além do risco de devolução de recursos não aplicados. Tais entraves repercutem diretamente no atendimento das demandas acadêmicas e sociais, afetando a qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Cartilha de Boas Práticas para Execução de Emendas Parlamentares na UERN tem como objetivo oferecer um instrumento prático, acessível e tecnicamente fundamentado que auxilie os(as) servidores(as) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) na gestão de emendas parlamentares federais destinadas à instituição. Além de enfrentar os gargalos identificados, a proposta de intervenção busca consolidar uma cultura organizacional orientada pela eficiência, transparência e alinhamento estratégico. Assim, pretende-se fortalecer o papel da UERN como instituição pública comprometida com a boa gestão dos recursos, contribuindo para ampliar sua legitimidade junto à sociedade e aos órgãos de controle.

Mais especificamente, busca-se:

- Sistematizar orientações e procedimentos essenciais para as etapas que envolvem a tramitação das emendas parlamentares, desde a indicação, formalização, execução e prestação de contas;
- Apoiar a tomada de decisões estratégicas na definição de objetos mais viáveis e eficazes para a aplicação dos recursos, considerando o histórico institucional e os principais entraves enfrentados;
- Fortalecer a capacidade técnica da UERN para lidar com exigências legais e normativas, promovendo a eficiência e a segurança jurídica na utilização dos recursos públicos, por meio da padronização de práticas e do fortalecimento da governança sobre os processos relacionados às emendas parlamentares;
- Contribuir para o aperfeiçoamento da gestão institucional, oferecendo subsídios que facilitem a atuação integrada dos diversos setores envolvidos na execução de emendas via convênios federais.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE



A análise integrada da pesquisa evidenciou que os entraves decorrem tanto de fatores internos (falta de padronização, lacunas de capacitação, comunicação intersetorial limitada) quanto de fatores externos (exigências normativas, prazos curtos, morosidade nas análises por parte dos órgãos concedentes). Sob a ótica da Teoria da Contingência, a eficácia na execução depende em parte da capacidade da UERN de adaptar suas estruturas e rotinas aos diferentes contextos políticos, normativos e operacionais. Essa constatação foi reforçada tanto pelas entrevistas quanto pela análise documental e observação participante, permitindo uma visão mais aprofundada da realidade institucional.





PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta de intervenção foi delineada a partir dos principais desafios identificados no diagnóstico e nas análises realizadas, consolidando ações práticas organizadas em quatro eixos temáticos. Cada eixo reúne medidas estratégicas e operacionais, acompanhadas de passos concretos e indicadores de monitoramento, de modo a garantir maior clareza, objetividade e efetividade na execução. O plano, portanto, busca traduzir os gargalos levantados em soluções viáveis, promovendo maior integração institucional e fortalecendo a capacidade da UERN na gestão de emendas parlamentares federais.

EIXO 1	
Planejamento Estratégico e Alinhamento Institucional	
Ação	✓ Criar um banco institucional de projetos e demandas prioritárias (antecipando o mapeamento das necessidades e alinhando a captação de emendas ao planejamento estratégico institucional).
Passos	- Desenvolver modelo padrão de ficha de projeto; - Reunir setores e coletar demandas prioritárias; - Alimentar banco e atualizar semestralmente.
Indicador	✓ Percentual de emendas alinhadas ao PDI/PPA

EIXO 2	
Gestão e Padronização de Processos	
Ação 1	Padronizar fluxos de tramitação e criar checklists intersetoriais
Passos	- Redesenhar fluxos em fluxogramas visuais; - Aprovar e disponibilizar manual interno online.
Ação 2	Implantar sistema integrado de gestão de convênios
Passos	- Definir requisitos do sistema - Desenvolver/contratar software ou customizar existente - Treinar usuários e iniciar fase-piloto
Indicador	✓ Redução no tempo médio de tramitação.

EIXO 3	
Capacitação e Desenvolvimento de Equipes	
Ação	✓ Implementar programa permanente de capacitação, por meio de contratação de especialistas.
Passos	- Levantar necessidades de treinamento; - Definir temas prioritários e contratar especialistas para ministrar; - Criar trilha de aprendizagem online.
Indicador	✓ nº de servidores capacitados/ano.

EIXO 4	
Governança e Monitoramento	
Ação 1	✓ Criar Núcleo de Governança das Emendas.
Passos	- Instituir comissão formal por portaria; - Estabelecer reuniões trimestrais para revisão de andamento; - Emitir <u>relatórios semestrais de acompanhamento</u> .
Ação 2	✓ Monitoramento ativo de prazos e execução.
Passos	- Definir calendário anual de entregas; - Implantar painel de controle (dashboard) atualizado mensalmente.
Indicador	✓ % de convênios com execução física e financeira concluída no prazo.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Este produto técnico foi elaborado pela discente Kalia Rivone Alves Barbosa (kalia.barbosa@alunos.ufersa.edu.br), com orientação do Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo (alvarofabiano@ufersa.edu.br).



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRAGA, E. C.; NASCIMENTO, J. F.; CALLADO, A. A. C. Fatores contingenciais que contribuem para a adoção do custeio alvo: estudo de caso em uma empresa de serviços. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 18, n. 47, p. 109–123, abr./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e76125>

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

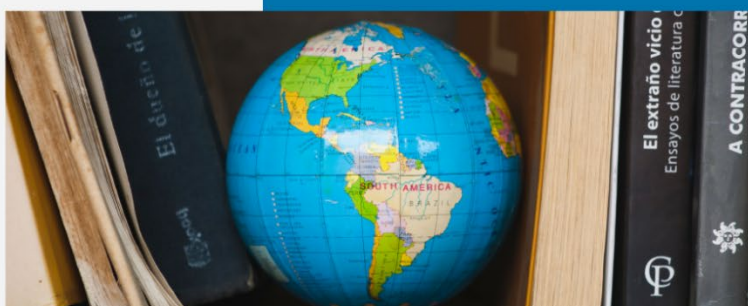
CROTTY, M. The foundations of social research: meaning and perspective in the research process. London: SAGE, 1998.

Lei nº 14.133/2021.

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023.

Portaria FNDE nº 403/2025.

UERN. História. Disponível em: <https://portal.uern.br/historia>.



Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Cartilha de boas práticas para execução de emendas parlamentares na UERN”, derivado da dissertação de mestrado “Desafios na execução de emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN): uma análise dos entraves e impactos.”, de autoria de “Kalia Rivone Alves Barbosa”.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de uma Cartilha e seu propósito é contribuir para o aprimoramento da gestão e execução de convênios oriundos de emendas parlamentares federais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), por meio da disponibilização de uma cartilha de boas práticas que oriente gestores e servidores quanto aos procedimentos, fluxos e responsabilidades envolvidos no processo.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@ufersa.edu.br.

Mossoró, RN ____ de ____ de 2025

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Preencha os campos em azul / Se assinatura física, colete-a sob carimbo. Documento com este teor (ou equivalente) será adequado se elaborado e assinado pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Instituição do recebedor / **Apague este rodapé na versão final do documento.**