

As Emendas Parlamentares, o Teto de Gastos e o Impacto ao Financiamento da Educação Básica Pública: um olhar sob a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) de 2010 a 2023

Maria Angélica Floriano Pedrosa^{1, II}

Andreia Couto Ribeiro^{II}

Isabella de Araujo Goellner^I

Cristina Helena Almeida de Carvalho^I

^IUniversidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

^{II}Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília/DF – Brasil

Resumo

O trabalho analisa o financiamento da educação básica no Brasil, com foco nas transferências de recursos públicos, destinados por emendas parlamentares, para atendimento de iniciativas planejadas por entes federados no Plano de Ações Articuladas (PAR). O objetivo é examinar a trajetória da participação das emendas parlamentares no orçamento do PAR no período de 2010 a 2023. Foi realizada uma pesquisa exploratória, quali-quantitativa, com análise de informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Como resultado, observou-se alta volatilidade dos recursos do PAR, com expansão entre 2010 e 2014, retração de 2015 a 2022 e recuperação parcial em 2023. A participação das emendas no orçamento do PAR cresceu a partir de 2015, com ápice em 2020, caracterizando substituição de fontes entre os Poderes Executivo e Legislativo. Conclui-se que mudanças normativas e o contexto político influenciaram a composição do orçamento do PAR, reduzindo a centralidade de critérios técnicos.

Palavras-chave: **Plano de Ações Articuladas. Emendas Parlamentares. Transferências Voluntárias. Teto de Gastos.**

The Parliamentary Amendments, the Spending Cap, and the Impact on Public Basic Education Funding: a look at the execution of the Articulated Action Plan (PAR) from 2010 to 2023

Abstract

This study examines the funding of basic education in Brazil, focusing on public resource transfers through parliamentary amendments to support initiatives planned by federated entities within the Articulated Action Plan (PAR). The aim is to analyze the trajectory of these amendments' share in the PAR budget from 2010 to 2023. An exploratory, mixed-methods approach was employed, using data from the National Fund for the Development of Education (FNDE). Results reveal high volatility in PAR resources, with expansion from 2010 to 2014, contraction between 2015 and 2022, and partial recovery in 2023. The share of amendments in the budget increased from 2015, peaking in 2020, reflecting a substitution of funding sources between the Executive and Legislative branches. The study concludes that regulatory changes

and the political context significantly shaped the composition of the PAR budget, diminishing the primacy of technical criteria in resource allocation.

Keywords: **Articulated Action Plan. Parliamentary Amendments. Voluntary Transfers. Spending Cap.**

Las Enmiendas Parlamentarias, el Techo de Gastos y el impacto en la Financiación de la Educación Básica Pública: una mirada a la ejecución del Plan de Acciones Articuladas (PAR) de 2010 a 2023

Resumen

Este trabajo analiza el financiamiento de la educación básica en Brasil, con enfoque en la transferencia de recursos públicos, destinados por enmiendas parlamentarias, para atender iniciativas planificadas por entes federados en el Plan de Acciones Articuladas (PAR). El objetivo es examinar la trayectoria de la participación de las enmiendas parlamentarias en el presupuesto del PAR en el período de 2010 a 2023. Se realizó una investigación exploratoria, cualicuantitativa, con análisis de información del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Como resultado, se observó alta volatilidad de los recursos del PAR, con expansión entre 2010 y 2014, retracción de 2015 a 2022 y recuperación parcial en 2023. La participación de las enmiendas en el presupuesto del PAR creció a partir de 2015, con ápice en 2020, caracterizando una sustitución de fuentes entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Se concluye que los cambios normativos y el contexto político influyeron en la composición del presupuesto del PAR, reduciendo la centralidad de los criterios técnicos.

Palabras-clave: **Plan de Acciones Articuladas. Enmiendas Parlamentarias. Transferencias Voluntarias. Techo de Gastos.**

Introdução

Compreender o modelo de financiamento da educação básica no Brasil é uma tarefa complexa e dinâmica. A assistência financeira destinada às redes de ensino públicas de educação básica no país é estruturada por meio do Plano Plurianual (PPA)¹ e da Lei Orçamentária Anual (LOA)², juntamente com o Plano Nacional de Educação (PNE)³ e o Plano de Ações Articuladas (PAR)⁴. Esses instrumentos são frequentemente objeto de disputas e

¹ O PPA é o instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, com diretrizes, objetivos e metas da administração pública brasileira. O planejamento para o período 2024-2027 foi instituído pela Lei nº 14.802 de 10 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024a).

² A LOA prevê as receitas e as despesas do Governo Federal para o ano seguinte, indicando quando e onde os recursos arrecadados serão aplicados. O volume nº 5 da Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024, detalha o orçamento dos órgãos do Poder Executivo, na área da educação (Brasil, 2024b).

³ O PNE define diretrizes, metas e estratégias para alavancar a educação brasileira em todas as suas etapas e modalidades de ensino. O PNE 2014/2024, previsto na Lei nº 13.005 de 2014 (Brasil, 2014c) e cuja vigência original era até 25 de junho de 2024, foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025, conforme a Lei nº 14.934 de 2024 (Brasil, 2024c).

⁴ O PAR foi regulamentado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação básica, por meio de apoio técnico e financeiro em caráter suplementar e voluntário da União para as redes de ensino (Brasil, 2012). Com o advento do PNE 2014/2024, o PAR passou a constituir uma das estratégias da Meta 7, que trata da melhoria da qualidade da educação básica.

de negociações entre gestores e parlamentares, que buscam definir a alocação dos recursos públicos discricionários no âmbito do Governo Federal.

Partindo dessa premissa, este trabalho tem como finalidade examinar a trajetória da participação das emendas parlamentares incluídas na LOA no orçamento do PAR, em tempos de crise fiscal e limitação de gastos. O recorte temporal abrange os dados disponíveis a partir de 2010, último ano do 1º ciclo do PAR, iniciado em 2007, até 2023, terceiro ano do 4º ciclo.

O modelo de financiamento da educação básica no Brasil é construído por um conjunto de regras de gestão e permeado por uma diversidade de metodologias e práticas, que visam garantir o direito constitucional à educação, sobretudo, o direito público subjetivo para crianças e jovens de 4 a 17 anos na educação básica, e combater as desigualdades sociais e educacionais, fomentando a igualdade de oportunidades. Carvalho (2016) destaca que, para reduzir essas desigualdades, é necessário que a União exerça seu papel redistributivo, favorecendo a autonomia dos entes subnacionais, de forma a reduzir suas diferenças de atendimento e de arrecadação de recursos.

Para a garantia a esse direito, as políticas de financiamento estão fundadas em diferentes formas de assistência financeira às redes de ensino do País, sejam transferências constitucionais e legais, de atendimento obrigatório e universal, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); como aquelas discricionárias/voluntárias, que são de livre alocação, podendo atender qualquer rede de ensino, sem o caráter universal das transferências constitucionais e legais, a exemplo do PAR.

O PAR destaca-se como uma ferramenta de gestão disponibilizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a Estados, Municípios e Distrito Federal para que estes realizem diagnóstico da situação educacional e, a partir disso, possam planejar as iniciativas educacionais necessárias para melhoria de suas redes de ensino, durante o período de vigência do ciclo.⁵

Atualmente, o PAR pode ser considerado a principal forma de transferências voluntárias de recursos no âmbito da educação básica pública (Brasil, 2023). Por isso, esse plano gera uma grande expectativa quanto ao recebimento de verba do Governo Federal. Essencialmente, o PAR destina-se ao cumprimento da Constituição Federal (CF/1988), que no Art. 211 instituiu o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial, em seu §1º, que prevê a assistência técnica e financeira pela União aos entes subnacionais, de forma a garantir a igualdade de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade do ensino (Brasil, 1988). Para cumprir esses preceitos, essa estratégia do governo federal foi iniciada a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁶, em 2007 (Ribeiro; Jesus 2016).

⁵ O Plano de Ações Articuladas é realizado em ciclos plurianuais. O primeiro ciclo ocorreu de 2007 a 2010, o segundo de 2011 a 2014 e o terceiro de 2016 a 2020. Encontra-se, em vigência, o quarto ciclo, que corresponde ao período de 2021 a 2024 (Brasil, 2022d).

⁶ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 como forma de regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, por meio da assinatura de termo de adesão, além da participação da sociedade civil em torno da melhoria da qualidade da educação básica (Brasil, 2007).

Desde o início de sua execução, o PAR, sendo uma política de assistência financeira voluntária, tem sofrido com oscilação de recursos, agravada com a imposição de redução de verbas da União à educação básica, especialmente a partir da promulgação, em dezembro de 2016, da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016) (Brasil, 2016), conhecida como “Emenda do Teto de Gastos”. O regime fiscal constituiu, na prática, um congelamento por 20 anos das despesas governamentais, inclusive em educação, especialmente no que se refere às transferências voluntárias (Brasil, 2016).

Trata-se de um estudo descritivo e exploratório, realizado a partir de revisão bibliográfica e análise documental, baseado em pesquisa qualitativa, a partir de informações do FNDE e do PAR para o período de 2010 e 2023. Os dados do FNDE foram obtidos através do Painel do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), complementados com os dados orçamentários do PAR solicitados pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União - Fala.BR, de forma que as informações fossem discriminadas por ações orçamentárias⁷ já atendidas, a cada ano, e, por resultado primário (RP), plano orçamentário (PO)⁸, plano interno (PI)⁹ e tipo de objeto¹⁰.

A revisão da literatura revelou poucos estudos acadêmicos sobre o financiamento da educação via emendas parlamentares. Entre eles, destacam-se Cavalcanti (2024), que analisou o impacto das emendas parlamentares individuais no orçamento das universidades públicas brasileiras, e Dória (2022), que investigou as emendas destinadas à Universidade de Brasília entre 2008 e 2022, ambos focados na educação superior. Já Silva (2023) explorou o uso dessas emendas como mecanismo de financiamento público da educação brasileira, no período de 2015 a 2021, observando que o FNDE é a unidade orçamentária do MEC que mais recebe recursos de emendas, especialmente para ações do PAR.

Quanto ao PAR, na pesquisa bibliográfica realizada até o momento¹¹, não foram encontrados estudos sobre a trajetória do seu orçamento de forma global, tampouco sobre como as emendas parlamentares contribuem no financiamento da educação básica, tendo em vista o impacto orçamentário e financeiro da restrição de gastos federais sobre o Plano, demonstrando a importância de pesquisas voltadas para a temática.

⁷ Ação orçamentária é o elemento fundamental para categorizar o orçamento público federal. Cada ação reflete um conjunto de operações que geram produtos (bens ou serviços) para a sociedade ou para o Estado, contribuindo para o cumprimento dos objetivos de um programa (Brasil/ Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024).

⁸ Plano orçamentário (PO) é uma identificação que permite um maior detalhamento da ação orçamentária, e, consequentemente, um melhor acompanhamento da execução do orçamento (Brasil/ Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024).

⁹ Plano interno (PI) consiste em desdobrar o projeto ou a atividade em níveis mais detalhados, com o intuito de acompanhar de forma pormenorizada a ação programada na LOA (Brasil, 2014).

¹⁰ A base de dados obtida por meio da Plataforma Fala.BR não disponibiliza a classificação dos dados orçamentários segundo as quatro dimensões do Plano de Ações Articuladas. Assim, em razão dessa limitação, não foi possível realizar a análise desagregada por dimensão.

¹¹ A revisão de literatura foi realizada no Google Acadêmico, no SciELO e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que disponibiliza conteúdos nacionais e internacionais a instituições de ensino e pesquisa no Brasil para pesquisadores de instituições cadastradas. Utilizaram-se os descritores “Plano de ações articuladas”, com o operador booleano AND e o termo “Educação”, além dos termos “PAR” e “Orçamento público” com o operador booleano OR. Selecionaram-se 65 trabalhos relevantes para análise, com recorte temporal de 2010 a 2024. A última atualização da revisão da literatura foi realizada em 30/06/2024.

Para compreender o papel desempenhado pelas emendas parlamentares na execução do PAR, o trabalho encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção descreve o FNDE e seu papel no financiamento e na implementação de políticas destinadas à educação básica pública, apresentando um panorama sobre a operacionalização do PAR. A segunda seção analisa aspectos relacionados às emendas parlamentares e como se inserem no âmbito do PAR, apresentando a análise dos resultados evidenciados pelo levantamento dos dados, considerando as análises documentais realizadas.

O papel do FNDE e do PAR no financiamento da educação básica pública

Em 1968, foi criado o Instituto de Desenvolvimento da Educação e Pesquisas (INDEP) (Brasil, 1968), o qual foi transformado no FNDE, por um Decreto-Lei de 1969 (Brasil, 1969), cujo papel era administrar um fundo que atendesse às finalidades da educação escolar. Dentre as alterações deste Decreto-Lei, destaca-se o acréscimo de fontes de recursos para financiar a educação, como a arrecadação da contribuição do Salário-Educação¹², recursos provenientes da Loteria Federal, da quota-parte do petróleo e de contrapartida dos Estados, Distrito Federal e Municípios para apoio aos programas e projetos educacionais.

Ao longo dos anos, com a finalidade de captar recursos e canalizá-los para projetos de ensino e pesquisa, o FNDE atuou para o acréscimo dessas fontes, principalmente do Salário-Educação e do orçamento federal, ampliando a transferência de recursos para atender a diversas iniciativas educacionais, como ações de alimentação, transporte, materiais didáticos, bolsas, construção e equipamentos para apoiar as redes de ensino dos entes subnacionais.

Essas iniciativas se transformaram em programas para o desenvolvimento da educação básica no país, como o PNAE, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro e Materiais Didáticos (PNLD) e, além de outras ações, o PAR, objeto deste artigo. Para isso, o orçamento do FNDE seguiu a política orçamentária e financeira do País, que variou ao longo do tempo e sofreu com os limites impostos pelas crises fiscais nos últimos anos.

Como órgão gestor dos recursos federais da educação, o planejamento e o financiamento da política educacional são realizados em conjunto com as Secretarias Temáticas do Ministério da Educação (MEC), respondendo pelas principais ações e definições orçamentárias das LOAs e dos PPAs da educação básica. Seu papel tem se fortalecido ao longo dos anos, na condução de atividades de assistência técnica e financeira aos entes federados, operacionalizadas principalmente por meio de descentralização de recursos para a execução de programas financiados com recursos federais.

Essas transferências da União são classificadas como obrigatórias e não-obrigatórias, estas chamadas de discricionárias ou voluntárias. As primeiras têm critérios de definição de valores, distribuição e pagamento determinados legalmente, contemplando todos os requisitos da sua obrigatoriedade, como por exemplo as transferências a fundos constitucionais e legais, tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de

¹² O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, criada em 1964 e previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Participação dos Municípios (FPM) (Brasil, 2000, Brasil/Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2021b). Sob a responsabilidade do FNDE, também se enquadram como transferências obrigatórias o Fundeb e as Quotas partes do Salário-Educação, previstas na CF/1988 (Brasil, 1988), além dos Programas previstos em Lei, como o PNAE e PDDE.

As transferências discricionárias constituem o repasse de recursos financeiros aos Municípios, Estados, Distrito Federal, entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e Organizações da Sociedade Civil (OSC), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2000). As iniciativas aprovadas no PAR são financiadas por meio de transferências discricionárias.

No contexto de crise fiscal, em 2016 foi promulgada a EC 95, conhecida como “teto de gastos”. Essa emenda veio como uma solução emergencial ao crescente déficit fiscal, atribuído ao aumento descontrolado das despesas públicas ao longo de vários anos (Brasil, 2016). Com ela foi instituído um regime fiscal pelo prazo de 20 anos, com a limitação da despesa primária federal à variação da inflação do ano anterior, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Quanto à educação, a EC 95/2016 indicou que a forma de cálculo da vinculação de impostos e transferências mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)¹³, a partir de 2018, seguiria a variação do IPCA, não sendo aplicados os percentuais mínimos, durante o período de vigência da Emenda, previstos no art. 212 da CF/1988. Além disso, também previu a aplicação da correção pelo IPCA às emendas individuais de execução obrigatória (Brasil, 2016).

Zuccolotto (2022) aponta que a emenda limita o Estado de bem-estar social da CF/1988, favorecendo o modelo de estado mínimo. Seus efeitos foram percebidos na saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outros, com redução do gasto per capita e do acesso a bens e serviços públicos. O autor também destaca que o teto de gastos controla despesas públicas sem focar na adequação das receitas, além de carecer de estudos sobre o comportamento de receitas e despesas nos 20 anos de vigência, priorizando o pagamento de juros da dívida pública. Farenzena (2021) observa que os recursos da União para a educação básica diminuíram entre 2014 e 2020, aumentando a pressão sobre governos subnacionais no financiamento do setor.

Outro impacto evidente da implementação do teto de gastos incide sobre o alcance das metas do PNE. Amaral (2023), utilizando dados do Inep, no período de 2015 a 2020, concluiu pela quase impossibilidade de se cumprir a Meta 20 do PNE, de aplicação de 10% do PIB em educação, até o ano de 2024, considerando as quedas de recursos públicos utilizados, permanecendo um montante em torno de 5% do PIB.

Conforme o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (Brasil/INEP, 2024) e a Análise Final da Execução dos Artigos, Metas e Estratégias da Lei 13.005/2014 (Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2024), das 20 metas previstas, apenas quatro foram parcialmente atingidas, até o final da vigência do Plano. Além

¹³ Para saber mais sobre a estrutura de financiamento da educação básica, recomenda-se a leitura do Artigo “Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros” (Carvalho, 2016).

disso, sete anos do PNE 2014/2024 foram sob o teto de gastos, o que teria sido o grande obstáculo para o cumprimento de suas metas e estratégias, com prováveis reflexos para o próximo PNE, sobretudo, a Meta 20. O não cumprimento desta meta corrobora com o impacto da queda e de oscilações significativas de orçamento do PAR, ocasionada pela EC 95/2016 (Farenzena, 2021).

É nesse panorama que o PAR atua desde a sua instituição. O marco de criação do PAR ocorreu em abril de 2007, quando foi apresentado pelo MEC, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propôs integrar diversos programas ligados ao Ministério sob uma perspectiva sistêmica, constituindo um plano estrutural de longo prazo, objetivando superar a fragmentação das políticas educacionais e favorecer o regime de colaboração federativa (Haddad, 2008).

O fio condutor do PDE foi a articulação entre a União e os entes subnacionais para melhorar a qualidade da educação e, como consequência, garantir o direito à educação (Ferreira, 2010). Entre as ações previstas no PDE estava a adesão dos entes federados ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007), e nesse contexto os entes federados foram instigados a elaborar Planos de Ações Articuladas, precedidos da realização de diagnóstico da situação educacional local.

O PAR foi criado como ferramenta de gestão e planejamento plurianual, permitindo aos entes subnacionais diagnosticarem sua situação educacional e planejar, em quatro anos, ações para melhorar as redes de ensino. Ele contribui para ampliar a oferta de vagas, reduzir a evasão escolar e melhorar as condições escolares, entre outros objetivos (Brasil, 2022a). A Lei nº 12.695/2012 estabeleceu diretrizes gerais do PAR e regulamentou o apoio técnico e financeiro da União aos Estados, DF e municípios no âmbito do Plano (Brasil, 2012). Sua continuidade foi garantida como uma das estratégias da meta 7 do PNE 2014/2024.

O PAR é estruturado em quatro grandes dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (Brasil, 2012). As dimensões são agrupamentos de grandes temas para organizar o planejamento, que permitem uma visão global das necessidades do ente federado.

A assistência financeira via PAR ocorre após a análise e aprovação de planejamentos preenchidos pelos entes federados, que devem estar de acordo com as necessidades apontadas em seu diagnóstico da situação educacional e atender a critérios técnicos estabelecidos pelos programas integrantes do Plano. São pactuados Termos de Compromissos entre o FNDE e o ente federado para execução das iniciativas por meio da transferência voluntária e suplementar de recursos da União.

Emendas parlamentares e análise da sua execução orçamentária no PAR

Os recursos oriundos de emendas parlamentares também se enquadram na categoria de transferências discricionárias. Constituem proposições legislativas que objetivam alterar o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Por meio desses dispositivos, os parlamentares podem influir na alocação de recursos públicos para atenderem compromissos políticos assumidos durante o mandato junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e a organizações da sociedade civil ou do serviço social autônomo (Brasil, 2022b).

De acordo com Pontual (2018), as emendas parlamentares são um mecanismo pelo qual os parlamentares têm a possibilidade de opinar ou influir na alocação de recursos públicos, podendo ser individuais, de bancada, de comissão e de relatoria, com o fim de atender as instâncias locais, com mais proximidade das demandas sociais.

As emendas individuais são aquelas de autoria de cada parlamentar, sendo que cada um pode apresentar no máximo 25 ao PLOA. Podem ser categorizadas em dois subtipos: as que têm finalidade definida, cujos recursos são aplicados nas áreas de competência constitucional da União; e as transferências especiais, cujos recursos são destinados aos entes federados sem a pactuação de convênio ou outro tipo de instrumento (Brasil, 2024c).

As emendas de bancada são apresentadas pelas bancadas estaduais ou regionais do Congresso Nacional (Brasil, 2021). O terceiro tipo é das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sobre matérias de sua competência. As emendas de relator são as apresentadas pelo parlamentar escolhido para elaborar o Relatório-Geral do Orçamento (Brasil, 2014b).

Para obter informações qualitativas do orçamento, e conhecer a diferença entre receita e despesa, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002 (LDO-2002) (Lei nº 10.266, de 24.07.2001), criou marcadores com objetivo de auxiliar a apuração do resultado primário (RP) de cada exercício da LOA. Esses identificadores classificam a despesa, e, a partir de 2013, evidenciam a programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares, conforme descrito por Maia (2022).

Quadro 1 – Códigos e tipos de emendas parlamentares

Código tipo emenda	Tipo de emenda
RP-0	Despesa financeira
RP-1	Despesa obrigatória
RP-2	Despesa discricionária
RP-3	Despesa discricionária abrangida pelo Programa de aceleração do Crescimento (PAC)
RP-4	Despesa primária do orçamento de investimentos, desconsiderada da meta de resultado primário
RP-6	Despesa primária oriunda de emenda individual de execução obrigatória nos termos da Constituição
RP-7	Despesa primária oriunda de emenda de bancada estadual de execução obrigatória nos termos da Constituição
RP-8	Despesa primária oriunda de emenda de comissão permanente
RP-9	Despesa primária oriunda de emenda de relator-geral

Fonte: Maia (2022). Elaboração própria.

As emendas ao orçamento não são recentes na legislação brasileira, contudo, a partir de 2014, com a utilização destes indicadores, tornou-se possível monitorar separadamente o seu desempenho. Esse fato, somado à vedação de alteração da sua programação orçamentária sem anuência do parlamentar que a indicou, fez as emendas parlamentares

tornarem-se rastreáveis e de difícil execução¹⁴, inviabilizando possíveis mudanças de natureza da despesa ou de tipos de objetos a serem financiados, tornando a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo mais complexa (Faria, 2023).

Por força de alterações na CF/1988, especificamente pelas Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100 (Brasil, 2015; 2019), e nas LDOs, a partir de 2014, as emendas individuais e de bancada passaram a ser medidas constitucionais e obrigatórias (Faria, 2023). E a partir de 2020, as LDOs instituíram as emendas de comissão e de Relator-Geral, sem respaldo constitucional. Por último, em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126, a qual constitucionalizou as emendas de comissão, além de, em seu Art. 5º, autorizar o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária, no exercício financeiro de 2023, a apresentar emendas em atendimento a solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional (Brasil, 2022c). Com relação às emendas de relator, essas não têm a identificação do seu autor, visto que são propostas pelo Relator-Geral ao Orçamento Geral da União. Dada a restrição à apresentação de emendas de relator, por sua falta de transparência, abre-se caminho para que as emendas das comissões legislativas assumam, com a adoção de parâmetros de equidade e proporcionalidade, papel de maior protagonismo no âmbito do processo de apreciação do PLOA, fortalecendo o planejamento setorial na definição de projetos prioritários e o vínculo planejamento-orçamento.

Ao analisar a trajetória histórica dos valores empenhados dos orçamentos do PAR e do FNDE, incluindo o montante proveniente de emendas parlamentares, conforme dados do período de 2010 a 2023, constantes da Tabela 1, verifica-se a instabilidade de recursos nos períodos dos ciclos do PAR. O recorte temporal abrange o final do 1º ciclo do PAR, o 2º e o 3º ciclos completos, e os três primeiros anos do 4º ciclo. Embora não haja coincidência exata com o início do PAR, considerar o ano de 2010 é importante para visualizar a trajetória e a composição do orçamento do Plano. A tabela inclui também a variação percentual anual de cada componente e a representatividade do orçamento do PAR em relação ao total do FNDE, permitindo visualizar não apenas o comportamento temporal desses recursos, mas também avaliar o peso relativo do PAR no conjunto de programas e ações do FNDE.

Tabela 1 – Trajetória dos orçamentos empenhados do PAR e do FNDE em valores reais, percentual de variação de cada orçamento e percentual do orçamento do PAR em relação ao FNDE (2010 a 2023)

Ano	Orçamento empenhado PAR - valor real a preços de 2023 (R\$)		Orçamento empenhado FNDE - valor real a preços de 2023 (R\$)		Percentual orçamento PAR em relação ao do FNDE
2010	R\$ 4.274.359.485,91	-	R\$ 55.888.618.637,42	-	7,65%
2011	R\$ 5.248.312.201,91	22,8%	R\$ 64.734.841.480,07	15,8%	8,11%
2012	R\$ 13.998.299.596,83	166,7%	R\$ 82.528.090.526,88	27,5%	16,96%
2013	R\$ 10.171.219.349,93	-27,3%	R\$ 83.463.636.694,88	1,1%	12,19%
2014	R\$ 15.710.938.491,23	54,5%	R\$ 91.315.147.128,41	9,4%	17,21%

¹⁴ As emendas parlamentares podem ser consideradas de difícil execução devido à vedação legal de alterar sua destinação sem anuência do autor, o que dificulta a realocação de recursos diante de impedimentos técnicos. Embora vinculadas a entes e finalidades específicas, e dependentes de trâmites burocráticos, permanecem relevantes como fonte de financiamento em cenário de escassez orçamentária, além de preservarem valor político para a base eleitoral do proponente.

2015	R\$ 4.347.161.515,75	-72,3%	R\$ 88.298.396.146,27	-3,3%	4,92%
2016	R\$ 3.643.262.433,74	-16,2%	R\$ 81.104.909.368,07	-8,1%	4,49%
2017	R\$ 2.364.567.752,35	-35,1%	R\$ 80.817.014.419,35	-0,4%	2,93%
2018	R\$ 2.288.423.870,54	-3,2%	R\$ 77.033.169.395,80	-4,7%	2,97%
2019	R\$ 3.285.859.189,16	43,6%	R\$ 72.741.520.682,87	-5,6%	4,52%
2020	R\$ 1.930.959.174,77	-41,2%	R\$ 59.412.606.578,92	-18,3%	3,25%
2021	R\$ 1.370.642.238,09	-29,0%	R\$ 62.117.783.727,06	4,6%	2,21%
2022	R\$ 1.015.442.269,65	-25,9%	R\$ 74.459.681.518,94	19,9%	1,36%
2023	R\$ 1.971.649.779,63	94,2%	R\$ 85.536.712.867,00	14,9%	2,31%
Δ		-53,9%		53,0%	

Fonte: Dados obtidos por solicitação ao FNDE pelo FalaBr e pelo SIOP. Valores atualizados IPCA de 2023. Elaboração própria.

Até 2014, o orçamento destinado aos programas executados via PAR cresceu, com uma ampliação expressiva entre 2011 e 2012 de 166,7%. Nesse sentido, é importante destacar que os anos de 2011 a 2014, correspondentes ao 2º ciclo do PAR, foram aqueles de vigência do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2¹⁵, que será detalhado mais à frente. Além disso, em 2012, houve a ampliação do atendimento aos estudantes, passando a ser dos 4 aos 17 anos de idade, para incluir a pré-escola e o ensino médio.

Com o fim do PAC 2, os anos de 2015 e 2016 representaram uma espécie de “limbo” para o PAR, pois foram os anos de transição entre os 2º e 3º ciclos. A etapa de Planejamento do PAR 3 somente teve início em 2017. Assim, aqueles anos foram, na prática, uma extensão do 2º ciclo, para atendimento de orçamento proveniente de emendas parlamentares e a continuidade das obras pactuadas durante o PAC 2.

O menor montante empenhado no período para o PAR ocorreu em 2022, pouco acima de R\$ 1 bilhão. É importante destacar o período histórico vivido por ocasião da pandemia da COVID-19, entre os anos de 2020 e 2022, em que foram priorizadas despesas com saúde. Além disso, ao longo da vigência da EC 95/2016, entre 2016 e 2023, os recursos discricionários em educação foram gradualmente sendo reduzidos, e isso fica evidente no PAR (Castro, 2022).

No ano de 2023, foi observada uma reversão na tendência de decréscimo dos recursos do PAR. Em relação a 2022, o orçamento quase dobrou, com variação positiva de 94,2% em relação a 2021. É importante ressaltar que em 2023 foram implementados pelo Governo Federal novos programas cuja execução orçamentária ocorreu por intermédio do PAR¹⁶.

Também na Tabela 1, apresenta-se a trajetória dos valores empenhados do orçamento do FNDE. Observa-se que a variação do orçamento da Autarquia de um ano para o outro sofreu oscilações menores do que a observada para o PAR. A maior variação positiva foi encontrada também entre 2011 e 2012, mas enquanto para o orçamento do FNDE observou-se um crescimento de 27%, para o PAR foi de mais de 166%. Da mesma forma, entre 2022 e 2023, o orçamento empenhado do FNDE aumentou 15%, enquanto para o PAR o aumento

¹⁵ O Plano de Aceleração do Crescimento - PAC foi uma estratégia implementada pelo Governo Federal objetivando o crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Foi criado pelo Decreto nº 6.025/2007 e posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.470/2011, que instituiu o PAC 2.

¹⁶ Entre eles, destaca-se o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - CNCA, com ações de formação continuada a professores e produção de material para alunos e professores.

foi de 94%. Isso demonstra que ações de transferências voluntárias são mais voláteis e menos previsíveis, pois é sobre elas que incidem os cortes de despesas públicas.

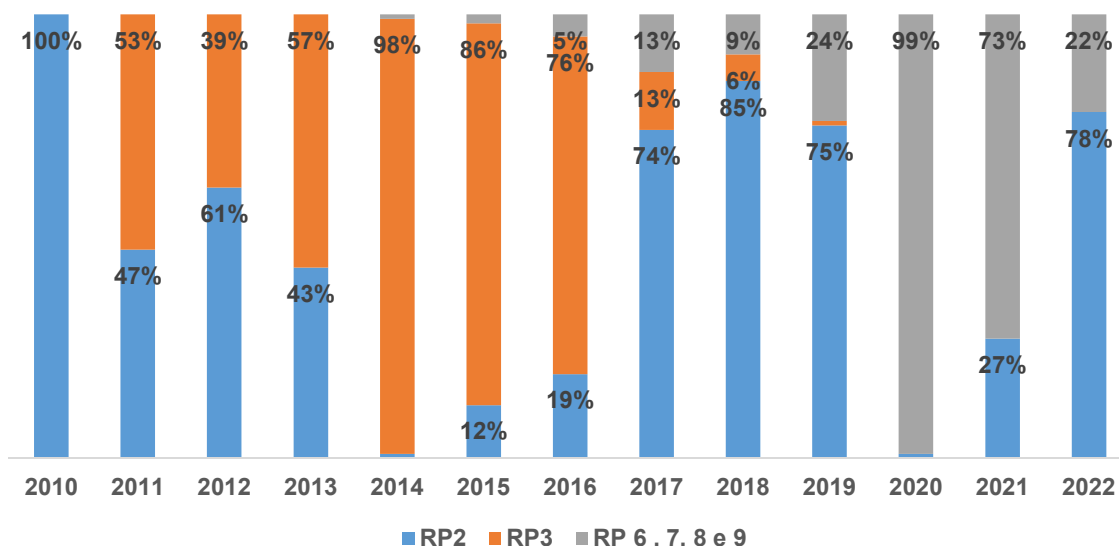
Os orçamentos empenhados do PAR e do FNDE apresentaram variações significativas em valores reais, refletindo oscilações no volume de recursos destinados e na participação relativa do PAR no total do orçamento do FNDE. Enquanto no acumulado do período o orçamento do FNDE sofreu um incremento de 53%, o orçamento do PAR foi no sentido oposto e foi reduzido em 54%. Em 2010, o PAR correspondia a 7,65% do orçamento do FNDE, alcançando seu maior patamar em 2014, com 17,21%, o que indica forte priorização naquele ano. A partir de então, sua participação passou por um declínio contínuo, atingindo o mínimo histórico de 1,36% em 2022 e registrando leve recuperação em 2023, com 2,31%. Esse comportamento evidencia que, embora o orçamento do FNDE tenha crescido no período, o PAR perdeu espaço relativo, sugerindo uma possível mudança de foco nas políticas e nos mecanismos de financiamento adotados.

A partir dos dados apresentados na Tabela 1, é possível separar a série histórica em três períodos. Entre 2010 e 2014, tanto o FNDE quanto o PAR passaram por uma fase de expansão, marcada por forte crescimento percentual e aumento do peso relativo do PAR no orçamento total do FNDE. No período de 2015 a 2022, observou-se uma retração drástica dos recursos do PAR, acompanhada de estabilidade ou leve queda no orçamento do FNDE, indicando uma redução da relevância do Plano. Em 2023, houve uma recuperação pontual dos valores destinados ao PAR, mas insuficiente para reverter a tendência de longo prazo de redução de sua participação no orçamento do FNDE.

Com relação a composição do orçamento do PAR, destaca-se o papel das ações executadas no âmbito do PAC. No período de 2011 a 2014, foi implementada a segunda versão do PAC, o PAC 2, com investimento total da ordem de R\$ 955 bilhões (Brasil, 2014a). De acordo com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), especificamente com relação à educação, foi prevista a construção de 6.000 creches e pré-escolas, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), e mais de 10 mil quadras escolares (Brasil, 2009).

No Gráfico 1 é apresentada a trajetória do orçamento do PAR com a identificação dos diferentes indicadores de resultado primário (RP). É possível observar um incremento da vinculação ao RP3 (PAC), a partir de 2011, sendo que, em 2014, 98% do orçamento do PAR foi vinculado a esse indicador. Além disso, conforme mencionado anteriormente, os anos de 2015 e 2016 também tiveram a maior parte do orçamento do PAR vinculada ao PAC, devido à continuidade das obras pactuadas no âmbito do PAC2, cuja execução se estendeu por alguns anos.

Gráfico 1 – Trajetória da composição do orçamento do PAR entre indicadores de resultado primário entre despesas discricionárias gerais, PAC (RP 2 e 3) e de emendas parlamentares (individual RP6, Bancada RP7, Comissão RP8 e Relator RP9) de 2010 a 2023



Nota: valores abaixo de 20% foram omitidos da legenda para facilitar a visualização, mas permanecem contabilizados no percentual total. Fonte: Valores obtidos por solicitação ao FNDE pelo FalaBr. Elaboração própria.

Quanto à dimensão do aporte de recursos proveniente de emendas parlamentares, também no Gráfico 1 é apresentado o percentual da composição do orçamento separado pelos indicadores de despesas discricionárias gerais (RP2)¹⁷, PAC (RP3) e RPs de emendas parlamentares de forma agrupada (individual RP6, Bancada RP 7, Comissão RP8 e Relator RP9) no orçamento do PAR ao longo dos anos.

Observa-se que a partir de 2015, quando as emendas foram regulamentadas, sua execução aumentou, chegando a constituir quase todo o orçamento do PAR em 2020. A partir de 2021, observa-se uma gradual queda do percentual do orçamento proveniente de emendas parlamentares na constituição do orçamento do PAR. Isto pode ser decorrente dos questionamentos jurídicos que vêm ocorrendo sobre a alocação de emendas ao orçamento¹⁸. Um outro ponto interessante a se discutir é que não se verifica um orçamento maior viabilizado pelos parlamentares para suprirem suas emendas, nos indicadores de resultado primário 6, 7 e 8, de forma a ampliar o orçamento do PAR.

Na Tabela 2, além da trajetória do orçamento empenhado para o PAR por indicador de resultado primário relacionado aos quatro tipos de emendas parlamentares em estudo, é apresentada a variação do orçamento total de emendas no período de 2014 a 2023. Destaca-se que os anos de 2010 a 2013 foram desconsiderados dessa Tabela, visto que o início da identificação das emendas individuais pelo identificador RP6 ocorreu em 2014. Nota-se a existência de variação no montante de emendas empenhadas, mas destaca-se o salto nos anos de 2019 e 2020, quando a variação atingiu 272% e 142%, respectivamente.

¹⁷ Até 2013, não havia distinção do orçamento com os RPs vinculados a emendas parlamentares e todas estavam inseridas no indicador RP2.

¹⁸ Em dezembro de 2022, o STF julgou as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) n 850, 851, 854 e 1014 e considerou que a utilização de emenda de relator viola princípios constitucionais pela falta de transparência, quanto a identificação do parlamentar que a propôs.

Considerando-se o biênio 2019/2020 em relação ao ano de 2018, o incremento do orçamento de emendas foi de 823,38%. Contudo, a partir de 2022 houve uma redução significativa no aporte orçamentário no total de emendas, sendo que o valor correspondente a 2023 ficou abaixo do valor de 2014, em termos reais.

Tabela 2 – Trajetória do orçamento empenhado para o PAR proveniente de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8, RP 9 e total) em valores reais e percentual de variação do valor total de emendas no período entre 2014 e 2023

Ano	Orçamento empenhado RP6 - valor real a preços de 2023 (R\$)	Orçamento empenhado RP7 - valor real a preços de 2023 (R\$)	Orçamento empenhado RP8 - valor real a preços de 2023 (R\$)	Orçamento empenhado RP9 - valor real a preços de 2023 (R\$)	Orçamento empenhado total emendas - valor real a preços de 2023 (R\$)	Variação dos gastos reais totais (%)
2014	R\$ 203.874.228,55	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 203.874.228,55	-
2015	R\$ 82.133.146,33	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 82.133.146,33	-60%
2016	R\$ 180.651.267,79	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 180.651.267,79	120%
2017	R\$ 124.387.794,47	R\$ 174.700.558,11	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 299.088.352,58	66%
2018	R\$ 149.864.172,39	R\$ 58.097.499,46	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 207.961.671,85	-30%
2019	R\$ 199.123.186,88	R\$ 574.071.961,45	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 773.195.148,33	272%
2020	R\$ 340.178.973,81	R\$ 266.958.892,25	R\$ 11.324.731,73	R\$ 1.301.812,06	R\$ 1.920.274.631,18	148%
2021	R\$ 89.740.597,63	R\$ 182.442.314,74	R\$ 0,00	R\$ 728.158.786,38	R\$ 1.000.341.698,75	-48%
2022	R\$ 38.070.805,92	R\$ 36.683.522,71	R\$ 0,00	R\$ 153.549.615,41	R\$ 228.303.944,04	-77%
2023	R\$ 41.330.545,73	R\$ 65.398.952,70	R\$ 92.457.289,04	R\$ 0,00	R\$ 199.186.787,47	-13%
Δ						-2%

Fonte: Dados obtidos por solicitação ao FNDE pelo FalaBr. Valores atualizados IPCA de 2023. Elaboração própria.

A análise da execução orçamentária das emendas parlamentares no período revela expressiva variação no volume e na composição dessas despesas, possivelmente influenciada por mudanças normativas, pelo contexto político e pela conjuntura econômica. Entre 2014 e 2016, apenas as emendas individuais (RP6) foram executadas, com queda acentuada de 60% em 2015, associada ao cenário de crise fiscal, e recuperação de 120% em 2016. Esse aumento ocorreu em um contexto de intensa instabilidade política, marcado pelo processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e pela posse de Michel Temer, que buscou ampliar e consolidar sua base de apoio no Congresso Nacional, usando emendas como instrumento de articulação política em momentos críticos (Faria, 2023).

A partir de 2017, as emendas de bancada estadual (RP7) passaram a integrar o orçamento, ampliando substancialmente os recursos, sobretudo em 2019, quando somaram R\$ 574 milhões e impulsionaram um aumento de 272% no total empenhado em relação a 2018. Esse crescimento está relacionado à consolidação das emendas impositivas introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019.

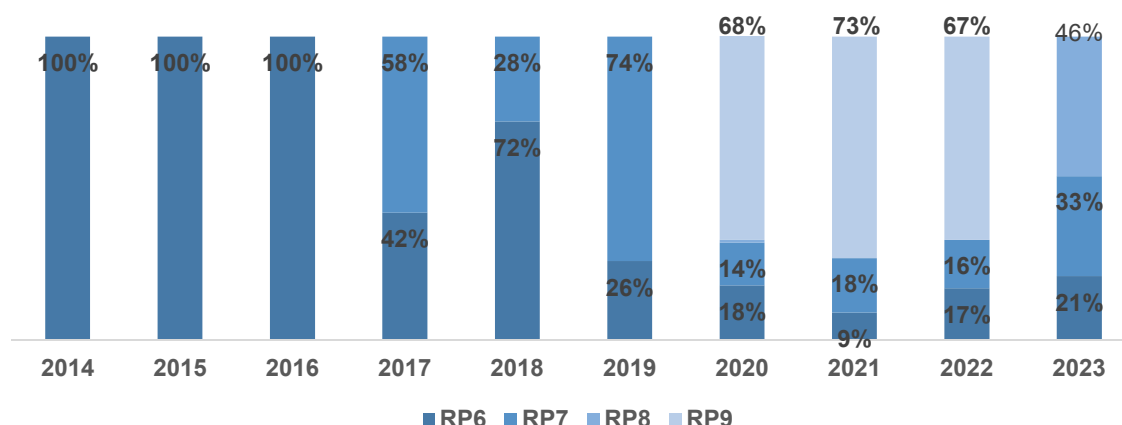
O ano de 2020 representou um ponto de inflexão, com a introdução das emendas de comissão (RP8) e, principalmente, das emendas de relator-geral (RP9), responsáveis por cerca de R\$ 1,3 bilhão, elevando o montante total a quase R\$ 2 bilhões, o maior da série histórica. Esse aumento coincidiu com um contexto de intensa articulação política e ampliação do espaço orçamentário para atender demandas parlamentares, conforme evidenciam análises sobre o papel político das emendas no controle orçamentário público (Leal; Lima;

Bertholini, 2025). Nos anos seguintes, observou-se retração acentuada: queda de 48% em 2021, de 77% em 2022 e novo recuo em 2023, ainda que menos intenso (-13%), período em que as RP9 deixaram de ser executadas. Essa redução reflete tanto a readequação de prioridades orçamentárias, marcada pela pandemia de COVID-19 e pela alocação de recursos em áreas emergenciais, como saúde e assistência social, quanto alterações nas regras de execução e destinação das emendas.

Em 2023, após a vedação da utilização de emendas de relator pelo STF, houve um expressivo aumento da indicação de emendas de comissão (RP8) nas ações do PAR, especialmente considerando-se que esse tipo de emenda praticamente não foi utilizado nos anos anteriores. Nesse sentido, é importante destacar a promulgação da EC nº 126/2022, que trouxe importantes inovações ao texto constitucional ao permitir que o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária apresentasse, no exercício financeiro de 2023, emendas solicitadas pelas comissões permanentes do Congresso Nacional (art. 5º), bem como, emendas no indicador RP2, no limite de R\$ 9,85 bilhões (art. 8º). Ou seja, as novas emendas de relator se misturaram a outras despesas discricionárias com a mesma classificação.

Ao detalhar a aplicação do orçamento de emendas parlamentares no PAR entre os RPs 6, 7, 8 e 9, conforme apresentado no Gráfico 2, observa-se uma tendência de redução da utilização de emendas individuais (RP6) a partir de 2019, quando as emendas de bancada (RP7) também se tornaram impositivas por ocasião da EC nº 100/2019.

Gráfico 2 – Detalhamento da trajetória da composição do orçamento do PAR entre indicadores de resultado primário de emendas parlamentares (Individual RP6, Bancada RP7, Comissão RP8 e Relator RP9) de 2010 a 2023



Nota: Valores abaixo de 20% foram omitidos da legenda para facilitar a visualização, mas permanecem contabilizados no percentual total. Fonte: Dados obtidos por solicitação ao FNDE pelo FalaBr. Valores atualizados IPCA de 2023. Elaboração própria.

Além disso, nota-se um forte decréscimo na utilização das emendas de bancada e individuais nos anos de 2020 a 2022, em oposição ao alto percentual proveniente de emendas de relator (RP9). Em 2023, após a vedação da utilização de emendas de relator pelo STF, houve um expressivo aumento da indicação de emendas de comissão (RP8) nas ações do PAR, considerando-se que tipo esse de emenda praticamente não foi utilizado nos anos anteriores.

Considerações Finais

O estudo sobre a aplicação de emendas parlamentares no financiamento da educação revela-se particularmente complexo, dada a natureza dinâmica e controversa desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro. A interpretação e utilização das emendas têm sido objeto de intensos debates jurídicos e políticos, especialmente após a promulgação de sucessivas alterações constitucionais e normativas que impactaram seu desenho institucional, como as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 126/2022.

Essas mudanças redefiniram critérios de execução, limites e prioridades, repercutindo diretamente na alocação de recursos e na relação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A complexidade é ampliada pelo fato de que, paralelamente, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União vêm produzindo decisões e orientações que influenciam a interpretação da aplicação dessas emendas, gerando um cenário em constante transformação.

Ainda que a educação básica seja um direito público subjetivo (4 a 17 anos), com políticas públicas voltadas para assegurar iguais oportunidades de acesso e permanência na escola, o Brasil ainda enfrenta desafios para consolidar um arcabouço sólido de financiamento, capaz de viabilizar a educação básica pública, universal, equitativa e de qualidade. A utilização do orçamento público para atender interesses específicos de parlamentares, em detrimento das necessidades identificadas nos diagnósticos do PAR, introduz um elemento discricionário na alocação de recursos, frequentemente deslocando a prioridade técnica para a esfera de negociação política, mesmo contando com o aval do ente beneficiado.

A compreensão dessa dinâmica exige ir além da interpretação das emendas como manifestações isoladas de interesses parlamentares. Conforme argumentam Limongi e Figueiredo (2005), a execução orçamentária no Brasil é fortemente condicionada pela relação entre Executivo e Legislativo, sendo as emendas um instrumento de coordenação política e de manutenção de coalizões governamentais. Nesse contexto, a alocação de recursos decorre de negociações institucionais que articulam demandas regionais e setoriais com a agenda política do governo, o que significa que, mesmo quando não seguem estritamente critérios técnicos, inserem-se em uma lógica estratégica mais ampla de ação governamental.

Nota-se que atualmente, a assistência financeira via PAR é modesta frente ao orçamento total do FNDE, embora seja um instrumento da União para fomentar o regime de colaboração entre os entes federados. Para consolidar esse regime, é essencial articular os recursos do Plano a outras fontes de financiamento já existentes, de forma coordenada, preservando a natureza e a finalidade de cada instrumento, mas assegurando que atuem de maneira complementar.

Nesse sentido, destaca-se o Fundeb¹⁹, que se tornou permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ampliou a complementação da União e adotou critérios que

¹⁹ O Fundeb é o principal mecanismo de redistribuição de recursos para reduzir desigualdades no financiamento da educação básica entre estados e municípios. É formado por percentuais de impostos e transferências constitucionais que, em cada estado, são reunidos e redistribuídos conforme o número de matrículas presenciais ponderadas por etapa e modalidade de ensino. Desde a EC nº 108/2020, conta com três modalidades de complementação da União: o VAAF, que assegura um valor mínimo por aluno em todo o país; o VAAT, que considera a capacidade global de investimento dos entes para direcionar mais recursos a quem

consideram desigualdades regionais e indicadores de qualidade educacional (Brasil, 2021c). Enquanto o Fundeb tem funcionado como mecanismo contínuo e estruturado de redução das desigualdades entre as redes de ensino no financiamento da educação básica, o PAR cumpre papel complementar, atendendo a demandas de formação continuadas de professores e outros profissionais da educação, materiais pedagógicos, avaliação e práticas pedagógicas, e melhoria da infraestrutura das redes de ensino. Contudo, o orçamento disponibilizado ao Plano ainda é reduzido em relação ao do FNDE, o que restringe seu alcance e pode dificultar avanços na equalização da prestação de serviços educacionais. Tal equalização somente seria possível com a superação das disparidades no financiamento entre as redes de ensino da educação básica, por meio de políticas coordenadas e eficazes de redistribuição de recursos.

Nesse contexto, as emendas parlamentares não contribuem diretamente para a redução das desigualdades educacionais por constituírem atendimentos pulverizados, muito embora no caso do PAR a assistência financeira por emendas seja guiada pelas demandas apresentadas pelos entes federados durante a Etapa de Planejamento, momento em que as redes de ensino indicam quais iniciativas seriam necessárias para a superação de desafios educacionais e o alcance das respectivas metas do PNE. Isso porque uma demanda prioritária para a rede de ensino nem sempre será beneficiada por uma emenda parlamentar, mas pode ser escolhida outra que, embora conste das demandas apresentadas, talvez não seja a de maior necessidade.

Verifica-se que os dados apurados a partir da consulta feita pelo FalaBR contribuem para análise da problemática de emendas em relação aos valores empenhados pelo PAR, e permitem visualizar que ao longo dos anos, o orçamento do Plano teve grande flutuação influenciada, em parte, pela destinação de recursos para emendas parlamentares.

Para a redução das disparidades do financiamento da educação básica pública, os parlamentares deveriam ampliar os recursos para o atendimento educacional, reconhecendo a importância de haver um planejamento de médio prazo, por técnicos educacionais, baseado em diagnóstico e levantamento da situação e dos problemas de suas redes. Torna-se necessário o aprofundamento, em estudo futuro, a respeito do impacto das emendas parlamentares nas políticas educacionais.

Ademais, houve em parte do período analisado o contingenciamento e o redutor de gastos imposto pela EC nº 95/2016, que atingiu as despesas discricionárias, impossibilitando a redução das desigualdades educacionais e o cumprimento das metas do PNE. Nesse sentido, estudos futuros são relevantes acerca do impacto das medidas de ajuste fiscal sobre o PAR, especialmente considerando a revogação desta Emenda e a sua substituição pelo novo arcabouço fiscal a partir de 2023.

Da mesma forma, torna-se importante analisar de forma pormenorizada a utilização de emendas parlamentares nos vários objetos possíveis no PAR: formação de profissionais, equipamentos, mobiliários, veículos, materiais e obras. Além disso, estudos sobre a distribuição dos recursos discricionários, por meio das emendas parlamentares, entre as diferentes redes de ensino, poderão auxiliar na compreensão de como ocorre a dinâmica da

mais precisa; e o VAAR, que vincula parte da complementação a indicadores de melhoria da aprendizagem e de redução das desigualdades educacionais.

aplicação desses recursos frente a outras fontes de financiamento da educação e a sua contribuição no alcance dos objetivos educacionais dos entes federados.

Referências

AMARAL, Nelson. Cardoso. Os Recursos Públicos Aplicados na Educação Básica e Superior: uma análise da meta 20 do PNE (2014-2024) considerando os dados do INEP. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3SyyEIH>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/4fqj3KK>. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-lei Nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1969. Disponível em: <https://bit.ly/3WshCH5>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/4d2SGNz>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: <http://bit.ly/4fvcwCO>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/3LNdFrz>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/3WWa1SN>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **PAC2**: o Brasil vai continuar crescendo: planejamento investimento desenvolvimento. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/4c6Z6tF>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/4dtLUQJ>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n.º 15/2014**: Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007/2014). Brasília, DF. 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/3ycbafp>. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Glossário do Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF. 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/3y9Ey60>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014c. Disponível em: <http://bit.ly/4dnwdKK>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3yb3SIR>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/46ydWln>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão do FNDE 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3ycHuPg>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3LOUhdE>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2022**. Brasília, DF. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3Afw4up>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Nº 02/2021**. Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Estudos e Notas Técnicas. Brasília, DF. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/4fseEuH>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual Novo FUNDEB 2021**. Brasília: FNDE, 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/4oAEX6S>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília, DF. 2021d. Disponível em: <https://bit.ly/3WLMljK>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Brasília, DF. 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/3Ah1Bw3>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Emendas ao Orçamento. **Agência Senado**, Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3Sr5Knl>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art.

107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2022c. Disponível em: <http://bit.ly/4lhV85V> . Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)**. Brasília, DF. 2022d. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/login.php>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2023**. Brasília, DF. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3WMDdLU>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.802 de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024a. Disponível em: <https://bit.ly/3SxwoLH> . Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.822 de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024b. Disponível em: <https://bit.ly/3A9J4BZ> . Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024c. Disponível em: <https://bit.ly/3WLLZJW>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL; INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília, DF: Inep, 2024. 625 p. il. Disponível em: <https://bit.ly/3WvKVsc>. Acesso em: 15 dez. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação**: análise final da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei 13.005/2014. São Paulo, SP. 2024. Disponível em: <https://bit.ly/4fqE63W>. Acesso em: 18 abr. 2024.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Org.). **Organização da educação brasileira**: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

CASTRO, Augusto. Desmonte no orçamento da educação atrasa recuperação do setor, alertam especialistas. **Agência Senado**, 7 nov. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3A3z0dHs>. Acesso em: 11 dez. 2024.

CAVALCANTI, Vilma. Pereira. **Modernização na execução orçamentária das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras**. 2024. 141 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2023. Disponível em: <http://bit.ly/3YyVoWm>. Acesso em: 4 fev. 2024.

DÓRIA, Pedro Henrique Rocha. **Emendas parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou pork barrel spending?** 2022. 85 f., il. Dissertação (Mestrado em

Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3LNqd27>. Acesso em: 28 jun. 2024

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. **EccoS – Revista Científica**, n. 58, p. e20849, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ymiDom>. Acesso em: 11 dez. 2024.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica**. XI Prêmio SOF de Monografias. Brasília, DF: ENAP, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3ZM62JE>. Acesso em: 15 fev. 2024.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. 2023. 394 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3WwbbCK>. Acesso em: 18 maio 2024.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: Trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <https://bit.ly/3SvPbab>. Acesso em: 6 jul. 2024.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF. 2008. Disponível em: <http://bit.ly/3A77Pi7>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LEAL, João Gabriel R. P.; LIMA, Luciana Dias de; BERTHOLINI, Frederico. Emendas parlamentares e alocação de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista Brasileira de Ciências Políticas**. Brasília: v. 28, n. 1, p. 1-34, 2025. Disponível em: <https://bit.ly/4ow0iOG>. Acesso em: 1 ago. 2025.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, out./dez. 2005. Disponível em: <http://bit.ly/45sBpus>. Acesso em: 1 ago. 2025.

MAIA, Aritan Borges Avila. Nota Técnica 151/2022 - **Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP 9 como classificador das emendas de relator-geral**. Senado Federal. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/4dpk1cn>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PONTUAL, Helena Daltro Pontual. **Emendas ao Orçamento**. Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Sr5Knl>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios brasileiros. **RBPAE** - v. 32, n. 1, p. 211 – 226, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/4drklq>. Acesso em: 4 abr. 2024.

SILVA, Argemiro Cesar do Vale Verde de Lima e. **Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de**

2015 a 2021. 2023. 147 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/46t1N7y>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SIOP - PAINEL DO ORÇAMENTO-FEDERAL. **Execução orçamentária.** Disponível em: <https://bit.ly/3A6rejj>. Acesso em: 24 jun. 2024.

ZUCCOLOTTO, Robson. Disciplina Finanças e Economia no Setor Público. In: MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasília-DF). Escola Nacional de Administração Pública - Enap. **Curso MBA em Gestão Pública:** Eixo 2. Plataforma de Cursos de Especialização: Enap, 2022. Acesso exclusivo a alunos do curso. Disponível em: [https:// bit.ly/3A6r0IZmba](https://bit.ly/3A6r0IZmba). Acesso em: 29 jun. 2024.

Maria Angélica Floriano Pedrosa é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (PPGE/UnB). É Mestre em Biologia Molecular e bacharel e licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília. Especialista em Gestão Pública pela ENAP. Servidora do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação desde 2008. Atualmente é Coordenadora de Apoio ao Programa Caminho da Escola (COACE), no FNDE. Integrante dos grupos de pesquisa do Diretório do CNPq intitulados Financiamento da educação: avanços e desafios, certificado pela UnB, e Gestão Pública e Políticas Educacionais (FNDE).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1035-4075>

E-mail: gegeped@gmail.com

Andreia Couto Ribeiro é Doutora e Mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB, Especializada em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília - UnB, Licenciada em Geografia pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília - CEUB. Atualmente é Técnica da Divisão de Paletização (DILOG) da Coordenação de Logística e Distribuição (COLED) da Coordenação-Geral de Programas do Livro (CGPLI) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais (FNDE) e do Grupo de Pesquisa de Políticas Federais de Educação (UCB), cadastrados no CNPq.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5020-8606>

E-mail: andriacouto2013@gmail.com

Isabella de Araujo Goellner é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (PPGE/UnB). Possui mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília; Graduação em Pedagogia pelo Instituto de Educação Superior de Brasília; Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. É professora na Secretaria de Estado e Educação do Distrito Federal (SEEDF). Integrante dos grupos de pesquisas do Diretório do CNPq intitulado Financiamento da educação: avanços e desafios, certificado na Universidade de Brasília (UnB). e O que informa as políticas públicas: o uso e não uso de evidências pela burocracia federal brasileira e Inovação no Setor Público (IPEA).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5977-5052>

E-mail: isabella.goellner@gmail.com

Cristina Helena Almeida de Carvalho é mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutora em Ciências Econômicas pela Unicamp na área de Política Social. É professora Associada III e Chefe do Departamento de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PGE) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é integrante da Rede Universitas/BR no eixo 1 - Política econômica e financiamento da educação superior no Brasil: repercussões no orçamento das IES públicas e na financeirização das IES privado-mercantis e da Rede Latino-Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação. Líder do grupo de pesquisa do diretório do CNPq intitulado Financiamento da educação: avanços e desafios, certificado na Universidade de Brasília (UnB).
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3667-3904>
E-mail: cristinahelena@unb.br

Recebido em 28 de dezembro de 2024

Aprovado em 15 de setembro de 2025

Editora responsável: Theresa Adrião

