



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

Andreia Gonçalves de Lima Oliveira
Universidade Federal de Alfenas
andrea.lima@sou.unifal-mg.edu.br

Thiago Rodrigues Silame
Universidade Federal de Alfenas
thiago.silame@unifal-mg.edu.br

RESUMO

O artigo analisa em que medida os mecanismos de transparência e controle institucional permitem o acompanhamento da execução e fiscalização dos recursos provenientes de emendas parlamentares no âmbito da educação federal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com base em análise documental de dados extraídos do Portal da Transparência, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, referentes ao período de 2025 e 2026. A partir da seleção de uma emenda parlamentar específica, buscou-se reconstruir sua cadeia de execução orçamentária, identificando os atores envolvidos e os instrumentos de controle disponíveis. Os resultados evidenciam que, embora haja disponibilidade formal de informações e mecanismos institucionais de fiscalização, persistem limitações relevantes quanto à acessibilidade e inteligibilidade dos dados, caracterizando um cenário de transparência nominal. Essas limitações dificultam o exercício do controle social e restringem a efetividade da accountability, especialmente na articulação entre suas dimensões vertical e horizontal. Conclui-se que o fortalecimento da governança das emendas parlamentares na educação depende não apenas da existência de instrumentos formais de transparência, mas da capacidade de tornar as informações compreensíveis e acessíveis à sociedade.

Palavras-chave: Accountability; Emendas parlamentares; Controle social; Governança pública.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) instituiu o Brasil como um Estado democrático de direito, alicerçado no princípio da soberania popular, que reconhece o povo como a fonte originária de todo o poder estatal. Nesse contexto, o orçamento público deixa de ser apenas um instrumento contábil para tornar-se o mecanismo de concretização de direitos fundamentais, como a educação. Todavia, a complexidade inerente ao ciclo orçamentário brasileiro faz com que o acompanhamento desses recursos não seja tarefa simples, gerando um ambiente propício para conflitos de interesses entre a sociedade e os gestores (Sacramento; Raupp; Meinheim, 2023).

Para mitigar esses conflitos e alinhar a gestão ao interesse comum, a accountability configura-se como um mecanismo de governança essencial. Ao articular transparência, prestação de contas, capacidade de resposta e responsabilização, a accountability permite reduzir a distância entre decisores públicos e sociedade, ao mesmo tempo em que cria incentivos institucionais para condutas administrativas íntegras. A efetividade dessa estrutura depende da complementaridade entre a accountability vertical, exercida pelos cidadãos e cidadãs, e a horizontal, operada por uma rede de instituições estatais com autoridade para fiscalizar e retificar irregularidades administrativas (O'Donnell, 1998).

A execução das emendas parlamentares no âmbito da educação tem se consolidado como um dos temas centrais do debate contemporâneo sobre gestão pública e democracia no Brasil. A relevância desse debate acentua-se na nova dinâmica das emendas parlamentares impositivas, que conferiram ao legislativo maior influência sobre o destino das verbas federais. Na área da educação, esse cenário é complexo por envolver uma pluralidade de atores e interesses, que se apoiam na discricionariedade da liberação de recursos para utilizá-lo como “moeda de troca” para a barganha de apoio político (Sacramento; Raupp; Meinheim, 2023). Inovações recentes nos repasses de recursos públicos elevaram o risco de uma transparência nominal, na qual a informação é divulgada formalmente, mas não é assimilada pelo cidadão, pois não possui domínio técnico necessário (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015).

Diante desse cenário, as instituições de controle assumem um papel vital ao exercerem a fiscalização técnica da gestão pública. A eficácia dessas agências depende diretamente de seu desenho institucional, que molda sua autonomia e capacidade de supervisão técnica (Costa e Silame, 2022). A atuação desses órgãos no julgamento das contas de gestão permite avaliar individualmente a conduta dos responsáveis pelo manejo do erário, garantindo que critérios

éticos e legais prevaleçam sobre acordos de conveniência política.

Portanto, este artigo tem como objetivo analisar em que medida os mecanismos de accountability e os instrumentos de transparência e controle institucional permitem o acompanhamento da execução e da fiscalização dos recursos provenientes de emendas parlamentares na educação federal. Busca-se, assim, responder à seguinte questão de pesquisa: os instrumentos de transparência e controle existentes são suficientes para garantir a efetiva accountability na fiscalização da execução das emendas parlamentares, ou permanecem restritos a uma lógica de transparência nominal que limita o controle social e a verificação da atuação das instituições de controle?

Parte-se da hipótese de que os mecanismos de transparência e controle institucional existentes são insuficientes para garantir a efetiva accountability na execução das emendas parlamentares na educação, operando predominantemente sob uma lógica de transparência nominal que limita o controle social e a responsabilização dos agentes públicos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A análise da execução orçamentária no âmbito da educação exige compreender como diferentes formas de responsabilização estruturam a governança pública, especialmente quando vinculada às emendas parlamentares, pois envolve múltiplos atores (parlamentares, ministérios, autarquias, reitores, gestores locais e órgãos de controle), cada um com interesses e capacidades distintas. Como consequência, forma-se um ambiente de elevada complexidade, no qual podem emergir assimetrias de informação e dificuldades de monitoramento das ações executadas, tornando a accountability um elemento fundamental para assegurar a integridade e a qualidade da política pública produzida.

Esse cenário pode ser interpretado à luz da teoria da agência. Conforme explicam Zorzal e Rodrigues (2025), essa abordagem fundamenta-se na relação estabelecida entre *principal* e agente, na qual o primeiro delega autoridade ou responsabilidades ao segundo para atuar em seu nome na execução de determinadas atividades. Nesse contexto, o agente pode deter maior volume de informações sobre as atividades executadas do que o principal, configurando um quadro de assimetria informacional que tende a dificultar o monitoramento das ações delegadas, especialmente em razão de sua maior proximidade com as operações institucionais. Ademais, Sacramento, Raupp e Meinheim (2023) destacam que essa relação pode ser marcada por conflitos de interesses entre as partes, uma vez que o agente pode buscar maximizar benefícios

próprios em detrimento dos interesses do mandante, sobretudo quando a assimetria informacional limita os mecanismos de monitoramento e controle.

No âmbito estatal, essa dinâmica torna-se particularmente relevante, pois a delegação de poder político cria o desafio de assegurar que representantes e burocracias atuem orientados pelo interesse público, e não por objetivos próprios ou alianças institucionais. Segundo Sacramento, Raupp e Meinheim (2023, p. 429), ao interpretarem Przeworski (2006), afirmam que “o problema dos cidadãos é evitar que políticos se conluem com a burocracia para perseguir seus próprios interesses no lugar de se projetarem para atender os objetivos da sociedade como um todo”. Assim, a teoria contribui para compreender como certos arranjos associados às emendas parlamentares podem intensificar os desafios de fiscalização e reforçar a importância de instrumentos de transparência e responsabilização na gestão das políticas educacionais.

Diante dos desafios identificados pela teoria da agência, a accountability emerge como elemento central para mitigar os riscos presentes nas relações de delegação de poder e recursos públicos. Embora o conceito de accountability ainda esteja em construção e não apresente uma conceituação única na literatura brasileira, Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) constataram que ele pode ser traduzido como algo que “[...] envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

No contexto das emendas parlamentares, essa compreensão destaca a importância de monitorar como os recursos são destinados, executados e justificados pelos atores envolvidos. Essa necessidade de controle nos leva à discussão das diferentes formas pelas quais a sociedade e o próprio Estado podem exercer esse acompanhamento.

No campo da accountability, O’Donnell (1998) oferece um marco conceitual fundamental ao distinguir duas dimensões de accountability que moldam a atuação do Estado. Para o autor, a accountability vertical refere-se aos mecanismos por meio dos quais cidadãos e grupos sociais controlam seus governantes, especialmente através das eleições, da opinião pública e da pressão social organizada. Já a accountability horizontal diz respeito ao conjunto de instituições estatais dotadas de autoridade legal, autonomia e capacidade técnica para fiscalizar, supervisionar, investigar e, quando necessário, sancionar outras instâncias do próprio Estado. O’Donnell (1998) defende que a qualidade da democracia depende da articulação entre essas duas dimensões.

Sob essa ótica, O’Donnell (1998) ressalta que eleições competitivas e liberdades civis,

embora essenciais para a legitimidade democrática, não são suficientes para assegurar controles institucionais eficazes sobre as ações das autoridades públicas. Como afirma o autor (1998, p. 42), “para que esse tipo de accountability seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais”. O’Donnell (1998) argumenta que a efetividade da accountability horizontal depende de uma rede de agências de controle, incluindo tribunais que apoiem ativamente esse processo.

A fragilidade dessa rede institucional, segundo O’Donnell (1998), compromete o funcionamento do Estado e permite a persistência de práticas abusivas, especialmente em democracias recentes, nas quais instituições de controle podem carecer de autonomia, autoridade ou capacidade técnica. Esse diagnóstico contribui para analisar, no cenário brasileiro contemporâneo, como a ampliação do uso das emendas parlamentares, em particular após a instituição das emendas impositivas pela Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015 (Brasil, 2015), no qual intensificou a demanda por mecanismos de controle mais robustos e coordenados, de modo que órgãos como tribunais de contas e controladorias não apenas existam formalmente, mas atuem de forma articulada para prevenir a apropriação indevida dos recursos públicos por interesses particulares ou eleitorais.

Nesse contexto, a atuação independente dos tribunais de contas é fundamental para assegurar que o controle da gestão pública não se submeta a condicionantes político-partidárias. Conforme argumentam Coutinho e Santos (2018), o controle externo exercido por essas instituições deve possuir natureza predominantemente técnica e fundamentação jurídico-objetiva, de modo a garantir que a proteção do patrimônio público não seja capturada por critérios de conveniência política inerentes à dinâmica legislativa. Os autores complementam que essa responsabilização recai sobre o ordenador de despesas, agente que, por imposição legal ou delegação de competência, pratica atos administrativos de gestão e responde diretamente pela execução de despesas e convênios. As contas de gestão, nesse sentido, abrangem os atos de ordenação de despesas e possuem natureza jurídico-administrativa, estando vinculadas à prestação de contas prevista no art. 71, II, da CF (1988), sob parâmetros como legalidade, moralidade e eficiência. Além disso, diferenciam-se das contas de governo, uma vez que dizem respeito a atos concretos de administração, como aquisição de bens e contratação de serviços (Coutinho; Santos, 2018). Em consonância com essa discussão, a teoria de O’Donnell (1998) permite compreender que controles horizontais frágeis fragilizam a implementação das políticas públicas e ampliam o espaço para práticas incompatíveis com princípios republicanos

de gestão do interesse público.

Essa conclusão dialoga diretamente com análises como a de Costa e Silame (2022), que demonstram como alterações no arranjo institucional de órgãos de controle podem fortalecer ou enfraquecer sua atuação. Ao situar a execução das emendas parlamentares nesse quadro analítico, evidencia-se que a qualidade da governança não depende apenas da normativa que disciplina os recursos, mas sobretudo da capacidade institucional dos órgãos encarregados de fiscalizá-los. A capacidade de um órgão de controle exercer suas funções depende, em grande medida, de seu desenho institucional, que molda sua autonomia, sua independência e sua efetividade (Costa e Silame, 2022).

As emendas parlamentares representam um mecanismo relevante de alocação de recursos, com forte peso político, alta visibilidade e impacto direto sobre políticas públicas. Conforme argumentam Leal, Lima e Bertholini (2025), políticos e partidos tendem a direcionar suas ações para políticas capazes de atender demandas do seu eleitorado e, assim, maximizar votos, inclusive aqueles que já exercem cargos, motivados pela busca da reeleição. Esse contexto reforça a necessidade de estruturas de controle e governança capazes de reduzir assimetrias de informação e fortalecer a prestação de contas.

A partir dessa premissa, a atuação dos Tribunais de Contas e de demais instituições de fiscalização assume papel central na responsabilização dos gestores e na proteção do patrimônio público. Contudo, a efetividade desse controle não se esgota na dimensão institucional, uma vez que a transparência e o acesso à informação constituem condições indispensáveis para que a sociedade também possa exercer o monitoramento das políticas financiadas pelo orçamento. Assim, o controle social emerge como elemento complementar aos mecanismos formais de accountability, especialmente no acompanhamento da execução orçamentária vinculada às emendas parlamentares. Entretanto, esse acompanhamento é frequentemente dificultado pela complexidade técnica do campo orçamentário, marcada pela presença de códigos e categorias de programação que demandam domínio especializado, configurando uma barreira informacional à fiscalização cidadã.

A literatura aponta que a efetividade do controle social é severamente prejudicada quando as informações são transmitidas por meio de uma "linguagem não acessível" (Pacheco *et al.*, 2020 *apud* Reis *et al.*, 2023, p. 11). Tal perspectiva é reforçada por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p.147), que advertem para o risco da transparência nominal onde “a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão”, de modo que a publicidade se torna meramente formal, sem impacto efetivo no controle público devido à falta de simplicidade e

clareza. Para esses autores, a transparência real exige que o cidadão seja capaz de processar e compreender as informações, transformando a mera visibilidade em uma capacidade efetiva de realizar inferências sobre a gestão pública. Dessa forma, para que a accountability social seja substantiva, torna-se necessário estruturar mecanismos institucionais que ampliem a inteligibilidade e a acessibilidade dos dados relacionados à execução das emendas.

A transparência é elemento central na relação entre Estado e sociedade e, conforme destacam Coutinho e Santos (2018), constitui instrumento fundamental para reduzir a assimetria informacional entre a esfera pública e a sociedade civil, contribuindo para diminuir os custos da delegação e mitigar riscos como corrupção, clientelismo e ineficiência na gestão pública, conforme assinala Filgueiras (2011 *apud* Coutinho; Santos, 2018). Contudo, ainda que existam mecanismos institucionais voltados à transparência e à responsabilização, ressalta-se que o exercício efetivo do controle social depende da capacidade dos cidadãos de acessar e compreender as informações disponibilizadas. A complexidade que caracteriza o orçamento público brasileiro impõe obstáculos significativos ao acompanhamento da execução dos recursos, especialmente em contextos nos quais a gestão inadequada ou a destinação orientada por interesses particulares frequentemente ocupam espaço no noticiário (Sacramento; Raupp; Meinheim, 2023).

A efetividade dessa articulação entre accountability vertical e horizontal, conforme destaca Coutinho e Santos (2018), pressupõe que os órgãos estatais de controle e fiscalização ajustem suas formas de atuação às transformações sociais e comunicacionais contemporâneas, ampliando os canais de interlocução com a sociedade, de modo que a responsabilização pública não se restrinja à disponibilização de instrumentos formais de denúncia, mas compreenda também a exposição sistemática das atividades institucionais como meio de fortalecimento da legitimidade e do apoio social. Além disso, o diálogo com a imprensa, entidades da sociedade civil e cidadãos assume um papel educativo relevante, contribuindo para o fomento de práticas voltadas à construção de uma cidadania crítica (Coutinho; Santos, 2018).

A accountability torna-se mais efetiva quando, conforme destacam Coutinho e Santos (2018), é sustentada pela atuação articulada de diferentes atores e instituições, cujas funções se complementam no processo de controle e responsabilização pública. Desse modo, a aplicação de sanções, sejam elas de natureza legal ou simbólica, depende da cooperação entre esses agentes no exercício da fiscalização. Sob essa ótica, é possível observar, na prática da execução orçamentária brasileira, que a presença de múltiplos atores envolvidos ao longo do ciclo de destinação e aplicação dos recursos reforça a necessidade de um acompanhamento contínuo,

transparente e integrado.

No entanto, para que a execução das emendas parlamentares alcance padrões adequados de transparência, equidade e efetividade, torna-se indispensável que o Estado conte com instituições de controle estruturadas e com respaldo jurídico capaz de sustentar a fiscalização pública. Sob essa ótica, enfrentar a assimetria informacional que permeia o orçamento exige mecanismos institucionais que garantam não apenas a disponibilização, mas também a acessibilidade e a circulação ampla das informações relacionadas ao processo, de modo a torná-lo mais compreensível e suscetível ao controle institucional e social (Sacramento; Raupp; Meincheim, 2023).

O controle social não se restringe ao acompanhamento das políticas públicas, mas inclui a exigência ativa de prestação de contas dos agentes públicos e a verificação de suas ações. Sob essa perspectiva, na literatura analisada por Reis *et al.* (2023), evidencia-se que a accountability é apresentada como um atributo do controle social na medida em que fornece o suporte teórico e as ferramentas necessárias para que a participação cidadã seja efetiva. Ademais, ao examinarem os termos e conceitos mais frequentemente associados ao controle social no âmbito da accountability, os autores identificam que categorias como controle, prestação de contas e transparência assumem papel central na literatura. Essa tríade assume relevância significativa na execução de recursos provenientes de emendas parlamentares, entretanto, tais dimensões só se materializam quando o Estado disponibiliza informações claras, atualizadas e acessíveis, e quando a sociedade dispõe de meios para interpretá-las e utilizá-las como ferramenta de controle.

Além disso, compreender a accountability como atributo do controle social permite avançar na análise da governança pública, especialmente em áreas sensíveis como a execução das emendas parlamentares. Os mecanismos de controle horizontal discutidos por O'Donnell (1998) só se tornam efetivos quando articulados com práticas de controle social que pressionam por transparência e integridade. Dessa forma, o exercício da accountability pelo cidadão funciona como elemento complementar às ações de órgãos de controle, contribuindo para reduzir assimetrias de informação e para assegurar que recursos públicos sejam empregados de forma legítima, ética e orientada ao interesse coletivo.

Essa limitação é aprofundada pelas fragilidades já identificadas pela literatura. Reis *et al.* (2023) destacam que o controle social no Brasil ainda se mostra restrito, não apenas por barreiras informacionais e institucionais, mas também por condicionantes históricos. Nesse sentido, os autores assinalam que a trajetória política brasileira foi marcada pela predominância

de grupos economicamente influentes, que historicamente limitaram ou desestimularam a participação ativa da sociedade civil nos processos de fiscalização e acompanhamento das ações estatais. Assim, a consolidação da accountability social enfrenta obstáculos estruturais que dificultam a ampliação do engajamento cidadão na governança pública.

Nesse ponto, torna-se indispensável recuperar a contribuição teórica de Coutinho e Santos (2018) na qual assinalam que a accountability exercida exclusivamente por meio do processo eleitoral possui alcance limitado, uma vez que as eleições ocorrem apenas em intervalos determinados. Por essa razão, os autores destacam a necessidade de mecanismos complementares de responsabilização, baseados em relações institucionalizadas entre agências estatais, que atuam de forma contínua no ciclo de controle e fiscalização, independentemente da existência direta de uma relação de agência.

Ao aplicar essa discussão ao caso específico das emendas parlamentares na educação, observa-se, a partir da dinâmica administrativa, que a simples existência de mecanismos de controle externo ou de participação social não é suficiente para assegurar a integridade da aplicação dos recursos. Emendas parlamentares, por sua natureza, envolvem múltiplos atores, interesses eleitorais e negociações políticas aumentando a complexidade de sua execução.

Por fim, afirmamos que a governança das emendas parlamentares não pode ser analisada apenas como um processo técnico-administrativo, mas como uma arena político-institucional, influenciada por desenhos organizacionais, contextos decisórios e capacidades estatais de controle.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, uma vez que busca compreender como se configuram os mecanismos de transparência e controle na execução de emendas parlamentares no âmbito da educação. De acordo com Gil (2022) a pesquisa descritiva tem como objetivo descrever as características de determinado fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, enquanto a abordagem qualitativa permite uma compreensão mais aprofundada de aspectos não mensuráveis do objeto de estudo.

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental, baseada na análise de dados secundários extraídos de fontes oficiais, incluindo o portal da transparência, o portal institucional da Controladoria-Geral da União (CGU) e o portal do Tribunal de Contas da União

(TCU), bem como relatórios, painéis informacionais e documentos institucionais relacionados à execução orçamentária de recursos provenientes de emendas parlamentares. De acordo com Gil (2022), pesquisas com base em documentos e registros institucionais inserem-se em estratégias de investigação que permitem descrever características de fenômenos e ampliar a compreensão do problema, especialmente em estudos de natureza exploratória e descritiva, marcados pela análise de informações já disponíveis.

Os dados foram coletados referente aos períodos de 2025 e 2026, a partir da seleção de uma emenda parlamentar específica, escolhida com base na disponibilidade de informações completas e rastreáveis nos portais analisados. A identificação dos dados ocorreu por meio de buscas nos sistemas utilizando o filtro de ‘unidade gestora’ e após análise dos resultados foi selecionada a emenda analisada, permitindo a reconstrução da cadeia de execução do recurso público desde sua proposição até a fase de empenho.

Adicionalmente, procedeu-se à análise dos instrumentos de transparência e fiscalização disponíveis nesses portais, com foco na forma de organização, acessibilidade e possibilidade de rastreamento das informações relativas às emendas parlamentares. A busca por dados considerou a navegação direta nas plataformas e a utilização de termos relacionados às emendas parlamentares e à execução orçamentária.

Por fim, a análise dos dados foi conduzida por meio de interpretação qualitativa, orientada pelas categorias teóricas da teoria da agência, transparência e accountability, buscando identificar evidências empíricas relacionadas à assimetria de informação, à acessibilidade dos dados públicos e à atuação dos mecanismos institucionais de controle.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A compreensão da cadeia de execução das emendas parlamentares pode ser apoiada em registros administrativos que documentam as diferentes etapas de sua proposição e implementação no âmbito do orçamento público. Entre esses registros, destaca-se o detalhamento da emenda parlamentar disponibilizado no Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União, 2026a), que reúne informações sobre autoria, destinação e órgãos responsáveis pela execução das programações orçamentárias.

Com o objetivo de ilustrar empiricamente essa dinâmica, a Tabela 1 apresenta a sistematização do conteúdo informacional extraído do detalhamento de uma emenda parlamentar e de um de seus documentos orçamentários associados, nos quais foram analisados,

permitindo identificar os principais atores institucionais envolvidos em sua execução e sua função dentro da cadeia administrativa.

Tabela 1: Cadeia institucional de execução da emenda parlamentar analisada

Informação identificada		Função na execução
Autor da emenda	Deputado Orlando Silva	Responsável por indicar a destinação do recurso no processo orçamentário
Órgão superior	Ministério da Educação (26000)	Instância do Poder Executivo responsável pela política pública
Órgão / entidade vinculada	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (26439)	Autarquia federal responsável pela implementação da política educacional
Unidade gestora	IFSP – Campus Campinas (UG 158714)	Unidade gestora responsável pela execução direta da despesa
Documento de execução	Nota de Empenho nº 2025NE000154	Instrumento que formaliza a reserva do recurso público
Valor do empenho	R\$ 200.000,00	Montante autorizado para execução da despesa
Favorecido	Líder Notebooks Comércio e Serviços Ltda.	Empresa contratada para fornecimento do bem
Objeto da despesa	Aquisição de microcomputadores com monitor	Finalidade do gasto público
Programa orçamentário	5112 – Educação Profissional e Tecnológica que transforma	Política pública à qual o gasto está vinculado
Localidade	Estado de São Paulo	Regionalização da aplicação do recurso

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União, 2026a).

A estrutura apresentada na Tabela 1 permite observar empiricamente a multiplicidade de atores envolvidos na execução de uma única emenda parlamentar. Sob a perspectiva da teoria

da agência, essa configuração evidencia a existência de múltiplas relações de delegação ao longo do processo orçamentário. O parlamentar atua como agente político responsável por indicar a destinação do recurso, enquanto o Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação e das instituições vinculadas, assume a função de executor da política pública. Por sua vez, fornecedores privados participam da concretização da execução da despesa. A análise desse instrumento de execução permite avançar na compreensão da responsabilização no nível da despesa. A análise realizada na nota de empenho vincula-se diretamente às contas de gestão, conforme diferencia Coutinho e Santos (2018), estas dizem respeito a atos concretos de administração. Nesse sentido, a fiscalização deve recair sobre o ordenador de despesas, exigindo que o controle horizontal de agências como o TCU ocorra sob parâmetros de legalidade e eficiência, independentemente de conveniências políticas.

Essa cadeia de delegação tende a ampliar as assimetrias de informação entre os diferentes níveis administrativos, uma vez que os agentes responsáveis pela execução direta da despesa, as unidades gestoras, detêm maior conhecimento sobre os procedimentos técnicos e operacionais do gasto público. Nesse contexto, a limitação dos registros administrativos em revelar as motivações subjacentes à decisão alocativa reforça esse cenário, pois, embora o detalhamento técnico da emenda não permita aferir a intenção do parlamentar, a configuração de uma rede com múltiplos atores e níveis administrativos cria, sob a ótica da teoria da agência, um ambiente de assimetria informacional que, conforme Sacramento, Raupp e Meinheim (2023), impõe riscos ao monitoramento e pode, em tese, favorecer a busca por objetivos particulares em detrimento do interesse coletivo.

Todavia, para além da configuração institucional, o próprio conteúdo da despesa oferece indícios relevantes sobre a lógica de alocação do recurso. A opção do parlamentar pelo financiamento de microcomputadores para uma escola técnica no Estado de São Paulo alinha-se às características de políticas de alta visibilidade e impacto direto descritas por Leal, Lima e Bertholini (2025), corroborando a tese de que tais ações são orientadas para atender demandas do eleitorado e maximizar o capital político do autor da emenda. No quadro teórico da conexão eleitoral, tais escolhas orçamentárias são interpretadas como ferramentas para atender ao público eleitoral local, independentemente da análise da base votante específica do parlamentar na localidade.

Cabe destacar que o acompanhamento desses recursos também envolve a atuação de órgãos de controle, responsáveis por fiscalizar a conformidade da aplicação orçamentária e a aderência às normas legais e administrativas. Desse modo, a análise do detalhamento da emenda

evidencia que a execução das emendas parlamentares na educação mobiliza uma rede institucional composta por múltiplos atores, cada um com interesses e capacidades distintas, característica das relações analisadas pela teoria da agência, nas quais a multiplicidade de agentes e níveis administrativos amplia os desafios de coordenação, monitoramento e responsabilização na execução das políticas públicas. Tal configuração contribui para ampliar a complexidade da governança da política pública e reforça a importância de mecanismos de transparência, coordenação e responsabilização na gestão dos recursos públicos.

Diante dessa complexidade na cadeia de execução, instrumentos institucionais de publicidade das informações orçamentárias passam a desempenhar papel central na redução das assimetrias de informação entre Estado e sociedade, ao possibilitar maior acesso público aos dados relativos ao planejamento e à execução do gasto público.

No âmbito das iniciativas governamentais voltadas à ampliação da visibilidade dos dados públicos orçamentários, destaca-se a atuação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Desde 2010, o órgão disponibiliza o chamado “Orçamento Cidadão”, documento que apresenta de forma simplificada os principais dados orçamentários contidos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A iniciativa foi posteriormente ampliada e, a partir de 2023, passou a contemplar também uma versão referente ao orçamento aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República, correspondente à Lei Orçamentária Anual (LOA) (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025).

A partir de 2024, o MPO passou a disponibilizar em seu portal eletrônico um painel denominado “Orçamento em números”, que consiste em uma ferramenta interativa desenvolvida para apresentar, de forma sintética e panorâmica, os principais dados do PLOA. A ferramenta busca ampliar o acesso público às informações da proposta orçamentária, contribuindo para o fortalecimento da transparência fiscal. (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2026).

A ferramenta é estruturada em três versões distintas: ação governamental, cenário fiscal e versão cidadã, sendo esta última orientada especificamente à apresentação das informações em linguagem simplificada e formato acessível a públicos não especializados. Ao oferecer uma visualização sintética e interativa dos principais dados do orçamento, a plataforma busca ampliar a compreensão social sobre a alocação dos recursos públicos e favorecer o acompanhamento da execução orçamentária por parte da sociedade. (Ministério do

Planejamento e Orçamento, 2026).

Nesse sentido, a criação de versões voltadas ao público leigo pode ser compreendida como uma tentativa institucional de enfrentar o problema da transparência nominal identificado por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), isto é, a situação em que a simples divulgação de dados não garante sua efetiva assimilação pelo cidadão. Essa orientação é explicitada no discurso institucional da própria SOF, conforme destaca (Brasil, 2025), o governo federal afirma manter esforços contínuos para desenvolver instrumentos voltados à ampliação da compreensão social sobre o orçamento público. Dessa forma, ao buscar traduzir informações técnicas do orçamento em formatos mais acessíveis, iniciativas como o orçamento cidadão e a versão cidadã do painel orçamento em números procuram aproximar a publicidade formal das condições necessárias para o exercício efetivo do controle social.

Entretanto, quando se trata da fase de execução orçamentária, observa-se que, embora as informações estejam formalmente disponíveis, sua apresentação não é orientada diretamente ao cidadão comum, revelando uma lacuna entre a transparência formal dos dados públicos e sua efetiva acessibilidade para o controle social. O Portal da Transparência do Governo Federal, por exemplo, disponibiliza no ícone Emendas Parlamentares “informações sobre gastos e transferências a partir de emendas, com detalhamento por parlamentar, tipo e localidade”. (Controladoria-Geral da União, n.p., 2026b). Apesar da amplitude das informações divulgadas, a compreensão dos dados relacionados à execução orçamentária exige, em grande medida, conhecimentos prévios em Contabilidade Pública e familiaridade com a estrutura das classificações orçamentárias.

Além disso, a localização de informações relativas a uma emenda parlamentar específica não constitui uma tarefa trivial. O processo de busca demanda conhecimentos prévios acerca da programação orçamentária e da forma como os recursos oriundos de emendas são previstos e registrados nos instrumentos de planejamento e execução do orçamento público.

No que se refere ao portal do orçamento cidadão, desenvolvido com o objetivo de tornar as informações orçamentárias mais acessíveis à população, observa-se que o conteúdo disponibilizado se concentra predominantemente na etapa de planejamento orçamentário. Contudo, os dados apresentados podem sofrer alterações ao longo do processo de execução do orçamento. Evidência disso é que as informações disponibilizadas ao público relativas ao orçamento de 2026 foram atualizadas no portal em 29 de agosto de 2025 (Brasil, 2025), indicando que os dados apresentados correspondem a uma fotografia do planejamento inicial, não necessariamente refletindo a execução efetiva ao longo do exercício fiscal, o que limita o

potencial desses instrumentos como mecanismos de monitoramento social do gasto público.

As limitações identificadas no acesso e na compreensão das informações sobre a execução orçamentária não impactam apenas o exercício do controle social, mas também suscitam questionamentos acerca da atuação dos mecanismos institucionais de fiscalização. Nesse sentido, quando a transparência não se traduz em inteligibilidade, o monitoramento da execução dos recursos públicos tende a se deslocar para o âmbito das instituições estatais de controle, responsáveis por exercer a accountability horizontal no interior do próprio aparato estatal.

Para além das limitações no controle social, essas dificuldades também se refletem na transparência dos próprios mecanismos institucionais de fiscalização. A busca por informações relativas à fiscalização de recursos provenientes de emendas parlamentares evidencia limitações relevantes na transparência dos mecanismos de controle institucional. Embora o TCU disponibilize relatórios, acórdãos e notícias sobre auditorias que envolvem recursos oriundos de emendas parlamentares, não foi identificada, em seu portal institucional, a existência de filtros, categorias ou ícones específicos que permitam ao usuário acessar de forma direta e sistematizada as ações de fiscalização relacionadas a esse tipo de recurso. As informações disponíveis encontram-se dispersas em documentos técnicos e comunicações institucionais, o que dificulta sua localização e compreensão pelo público não especializado. Nesse sentido, observa-se uma lacuna entre a existência formal de mecanismos de controle e a efetiva transparência sobre sua atuação, o que dificulta a verificação empírica da accountability horizontal proposta por O'Donnell (1998), no âmbito da execução das emendas parlamentares.

De forma semelhante ao observado no caso do TCU, a análise da atuação da CGU também revela limitações, pois dentre as determinações aplicáveis, destacam-se medidas voltadas ao aprimoramento da transparência e do controle sobre os recursos provenientes de emendas parlamentares, como a ampliação da publicidade ativa, a padronização das informações e o desenvolvimento de mecanismos de rastreabilidade da execução orçamentária. (Controladoria-Geral da União, 2026c) No entanto, a análise empírica evidencia que a transparência sobre as ações de fiscalização se dá predominantemente por meio da divulgação de relatórios de auditoria, os quais não se encontram organizados de forma a permitir a identificação direta de fiscalizações vinculadas especificamente a emendas, nem a realização de buscas por recortes como área de política pública ou nível federativo (Controladoria-Geral da União, 2026c). Dessa forma, embora haja disponibilidade formal de informações, sua estrutura de apresentação limita o acompanhamento sistemático dessas ações, especialmente

por públicos não especializados.

Essas limitações de acesso e compreensão não se restringem a aspectos operacionais das plataformas. As dificuldades de localização e compreensão dos dados no portal do TCU e da CGU não são apenas falhas de design, mas refletem obstáculos estruturais que historicamente desestimularam o engajamento cidadão na governança pública, mantendo o controle restrito a grupos influentes.

Sob essa perspectiva, tais limitações reforçam a relevância da observância do desenho institucional dessas agências de controle. Estudos como o de Costa e Silame (2022) analisam a evolução institucional da Controladoria-Geral da União (CGU) entre 2001 e 2016, utilizando o modelo analítico de *agency design* formulado por David E. Lewis (2003). Os autores demonstram como alterações organizacionais afetaram a autonomia e a capacidade da CGU. O estudo evidencia que a eficácia das instituições de controle depende da força de seu desenho institucional e de seu posicionamento dentro do sistema político-administrativo. No contexto da execução das emendas parlamentares, a existência de órgãos de controle dotados de autonomia técnica e institucional constitui condição fundamental para que os mecanismos de accountability horizontal sejam efetivos.

A eficácia do controle sobre as emendas parlamentares também depende da existência de arranjos institucionais robustos tanto na esfera federal quanto nas instituições executoras, responsáveis pela aplicação dos recursos. Assim, a efetividade das políticas financiadas por emendas parlamentares depende da existência de instituições de controle dotadas de autonomia, capacidade técnica e condições organizacionais adequadas para supervisionar a execução dos recursos, para além da mera previsão normativa.

Sob essa perspectiva, o estudo de Costa e Silame (2022) ilustra como oscilações político-institucionais podem afetar o funcionamento de órgãos de controle e, por consequência, a eficácia de políticas públicas financiadas com recursos federais. Ao demonstrar variações de fortalecimento e enfraquecimento institucional ao longo de diferentes governos, os autores evidenciam que a capacidade de produzir accountability depende da forma como as instituições são estruturadas ao longo do tempo. Assim, compreender o desenho institucional é fundamental para analisar a execução das emendas parlamentares, especialmente no âmbito da educação, onde a efetividade das políticas depende de arranjos estáveis capazes de assegurar transparência e integridade.

Em síntese, a análise da execução da emenda parlamentar examinada evidencia que a governança desses recursos envolve uma complexa rede institucional composta por diferentes

atores e níveis administrativos. Essa configuração amplia os desafios de monitoramento identificados pela teoria da agência, uma vez que a multiplicidade de agentes tende a intensificar assimetrias de informação ao longo do processo de execução orçamentária. Embora existam mecanismos institucionais voltados à transparência e à fiscalização, como os portais de informação pública e as instituições de controle estatal, os resultados indicam que a acessibilidade e a inteligibilidade dos dados ainda constituem limitações relevantes para o exercício efetivo do controle social. Dessa forma, a efetividade da accountability no contexto das emendas parlamentares depende não apenas da existência formal de instituições de controle, mas também da capacidade de tornar as informações sobre a execução e fiscalização orçamentária inteligíveis, acessíveis e passíveis de monitoramento pela sociedade.

5 CONCLUSÕES

Este artigo demonstrou que a execução das emendas parlamentares no âmbito da educação configura-se como um processo institucionalmente complexo, no qual a governança pública depende da articulação efetiva entre mecanismos de accountability vertical e horizontal. A análise, baseada na observação dos instrumentos de transparência e dos registros administrativos da execução orçamentária, evidenciou que a ampliação do uso das emendas impositivas intensificou os desafios relacionados à transparência, ao controle e à responsabilização dos gestores públicos, tornando insuficiente a adoção de instrumentos meramente formais de prestação de contas.

Neste contexto, a accountability, compreendida como processo dinâmico que envolve transparência, capacidade de resposta e possibilidade de sanção, constitui elemento central para a integridade da execução orçamentária. Entretanto, persistem limitações relevantes ao controle social, especialmente no contexto das emendas parlamentares analisadas, decorrentes da assimetria informacional e da complexidade técnica do campo orçamentário, que favorecem a reprodução de uma transparência nominal, evidenciada pela dificuldade de localização e compreensão das informações nos portais analisados, e restringem a participação cidadã no acompanhamento da execução das emendas parlamentares.

Diante dessas limitações, o fortalecimento da accountability horizontal mostra-se indispensável para compensar as fragilidades da participação social. A atuação de órgãos de controle revela-se fundamental para assegurar padrões de legalidade, moralidade administrativa e eficiência na aplicação dos recursos, especialmente em um contexto marcado por disputas

políticas, incentivos eleitorais e múltiplos atores envolvidos na execução das emendas, ainda que, conforme observado, a transparência sobre as ações desses órgãos não se apresente de forma plenamente acessível e sistematizada ao público.

Portanto, o estudo sustenta que a governança das emendas parlamentares na educação não pode ser analisada apenas sob uma perspectiva técnico-administrativa, mas como uma arena político-institucional condicionada pelo desenho institucional e pelas capacidades estatais de controle. Como evidenciado no caso analisado, a existência de informações públicas não garante sua inteligibilidade ou rastreabilidade, o que reforça a distinção entre transparência nominal e transparência efetiva. O fortalecimento da accountability exige investimentos contínuos em instituições autônomas, tecnicamente capacitadas e comprometidas com a transparência substantiva, condição essencial para que os recursos públicos destinados à educação cumpram sua função e contribuam para a efetivação de direitos fundamentais.

Considerando as limitações deste estudo, futuras pesquisas podem ampliar a análise empírica por meio da investigação de múltiplas emendas parlamentares, permitindo comparações entre diferentes contextos institucionais. Além disso, estudos quantitativos podem mensurar o grau de transparência e sua relação com o desempenho das políticas públicas. Por fim, investigações sobre o desenho institucional dos órgãos de controle, incluindo as instâncias de fiscalização no âmbito do Ministério da Educação (MEC), podem aprofundar a compreensão sobre os limites e potencialidades da accountability no contexto brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) pelo apoio institucional ao desenvolvimento desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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**: seção 1, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 30 jan. 2026.



Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal. Emendas parlamentares – ADPF 854.** Disponível em:

<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854>. Acesso em: 10 fev. 2026a.

Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2026b.

Controladoria-Geral da União. **Relatório de emendas.** Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas>. Acesso em: 20 fev. 2026c.

COSTA, Beatriz Silva da; SILAME, Thiago. Desenhos institucionais da CGU entre 2001 e 2016. **E-legis**, n. 37, p. 319-335, 2022. Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40750>. Acesso em: 13 nov. 2025.

COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS, Aline Sueli de Salles. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 72, p. 209-233, 2018. Disponível em:

<https://doi.org/10.21056/aec.v18i72.882>. Acesso em: 30 nov. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. (1 recurso online). ISBN 9786559771653. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559771653>. Acesso em: 20 mar. 2026.

LEAL, João Gabriel R. P.; LIMA, Luciana Dias de; BERTHOLINI, Frederico. Mapeando escolhas: emendas parlamentares e alocação de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS) em tempos de impositividade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, p. 1-44, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2025.44.289431pt>. Acesso em: 30 nov. 2025.

LEWIS, David E. **Presidents and the politics of agency design: political insulation in the United States government bureaucracy, 1946 – 1997**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

Ministério do Planejamento e Orçamento. **PLOA 2026 – Versão Cidadã**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-em-numeros/ploa-2026/versao-cidada>. Acesso em: 12 fev. 2026.

Ministério do Planejamento e Orçamento. **PLOA 2026**. Disponível em:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-em-numeros/ploa-2026>. Acesso em: 12 fev. 2026.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44-98, 1998. p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 13 nov. 2025.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em: 30 nov. 2025.

REIS, Ana Karina Guimarães de Oliveira; DUMONT, Filipe Moreira; SILVA, Welesson Flávio da; MARTINS, Simone. Accountability como atributo ao controle social das políticas públicas no Brasil: uma revisão integrativa da literatura. **Revista Foco**, v. 16, n. 7, e2389, p. 01-22, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n7-077>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury; MEINCHEIM, Graziela Luiza. Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 24, p. 426-439, 2023. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.53706/gep.v.24.7980>. Acesso em: 01 dez. 2025. Tribunal de Contas da União. **Portal do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg Rodrigues. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação & Informação**, Londrina, v. 20, n. 3, p. 113–146, set./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2015v20n3p113>. Acesso em 20 de janeiro de 2026.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>. Acesso em: 18 dez. 2025.