

RASTREABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E DÉFICIT DE *ACCOUNTABILITY* EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL: O DESAFIO DO CONTROLE SOCIAL.

CAMILA SILVA CAMPOS

Universidade Federal de Rondônia.

ILUSKA LOBO BRAGA

Universidade Federal de Rondônia.

Resumo

Frente às normativas brasileiras de acesso à informação e orçamento participativo, há crescente disponibilização de dados abertos e *accountability* na administração pública. Questiona-se, contudo, a suficiência dessas informações para o exercício do controle social efetivo pelo cidadão. Esta pesquisa objetivou mapear os processos de transparência, *accountability* e controle social do orçamento público destinado a uma Universidade Pública Federal localizada na Amazônia Ocidental no período de 2014 a 2024. O objetivo foi desdobrado na identificação das diretrizes do PPA, no levantamento do orçamento na LOA e no delineamento de sua distribuição interna para fins de controle social. A metodologia empregou pesquisa qualitativa, com documentos secundários, analisando o orçamento desde a aprovação na LOA até a informação gerada para a comunidade acadêmica. Constatou-se a rastreabilidade inicial dos dados da LOA e a existência de relatórios de *accountability*. No entanto, foi identificada uma ruptura crítica que inviabilizou a conciliação entre o orçamento aprovado e o orçamento executivo, limitando a pesquisa. Conclui-se que essa incoerência na rastreabilidade entre os dados inviabiliza o controle social efetivo, indicando que a coesão dos elementos Transparência, *Accountability* e Controle Social não se manifesta na prática gerencial analisada. Sugere-se maior coerência entre esses elementos nos órgãos executivos para fortalecer a participação social ativa

Palavras-Chave: Orçamento Público. Rastreabilidade. Controle Social. *Accountability*. Transparência. PPA.

1. Introdução

O planejamento orçamentário nas instituições públicas está diretamente ligado ao princípio constitucional da transparência e ao direito da sociedade de acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos públicos. No entanto, na prática, o controle social enfrenta diversos obstáculos que comprometem sua efetividade. A escassez de relatórios claros, objetivos, coerentes e acessíveis à população, somada à baixa divulgação de ferramentas de acompanhamento da gestão pública que mantenha uma linguagem padrão, limita a participação popular e enfraquece a fiscalização da população.

Nas últimas décadas, mesmo com o avanço de normativas como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que assegura ao cidadão o direito de acessar dados públicos, ainda existe um abismo entre o que se espera da transparência e sua prática de *accountability*. Muitas vezes, os dados são disponibilizados em formatos técnicos e de difícil compreensão, o que inviabiliza o controle social real e efetivo (Oliveira, Jordão e Castro, 2025).

Para entender esse mecanismo do recurso público a Constituição Brasileira de 1988 determina no seu artigo 165 o uso de três instrumentos orçamentários e de planejamento, que tem relação hierárquica e interdependente e, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser utilizada nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

O planejamento orçamentário dá-se início com o Plano Plurianual (PPA), que trata do planejamento orçamentário, com vigência de quatro anos. Logo após, é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em que são estabelecidas as metas e objetivos a serem alcançados, que irá direcionar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). (Costa, 2020). Esse caminho ocorre no nível estratégico das decisões governamentais do Estado, contudo esse planejamento indica a quantidade de recurso que estará disponível para cada Unidade Gestora que compõem a máquina pública possibilitando a execução das políticas de governo de modo a proporcionar serviços públicos de qualidade para a população.

A partir do PPA participativo o cidadão pode colaborar na elaboração do Orçamento, apresentando sugestões ou podendo até mesmo decidir sobre orçamentos públicos (Ferreira, 2014). Contudo, um controle social efetivo não depende apenas da criação de normas, mas também de sua aplicabilidade prática e a aptidão que a população tem para exercer seus direitos (Souza, Miranda e Farias, 2025).

Dessa forma, este estudo surge da necessidade de investigar esse caminho do orçamento destinado a uma Universidade Pública Federal da Amazônia Brasileira e como ele é distribuído para proporcionar que os departamentos acadêmicos executem com efetividade suas ações de ensino, pesquisa e extensão, conforme os indicativos de políticas públicas. Neste contexto, analisar o ciclo orçamentário de uma Universidade Federal *multicampi* na Amazônia Brasileira (UNIR) representa um caso de estudo crucial para entender os desafios da rastreabilidade em contextos de alta complexidade logística e distância geográfica.

Para realizar essa pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral mapear os processos de transparência, *accountability* e controle social do orçamento público destinado a uma universidade pública federal da Amazônia Brasileira no período de 2014 a 2024. Esse objetivo foi desdobrado em três objetivos específicos: (i) Identificar as 4 últimas diretrizes propostas pelos programas do PPA voltados à educação superior; (ii) Levantar o orçamento na LOA destinado a uma Universidade Pública Federal da Amazônia Brasileira nos últimos 10 anos; e (iii) Delinear a distribuição do orçamento oriundo da LOA em uma Universidade Pública Federal da Amazônia Brasileira às suas Unidades Gestoras para fins de controle social.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Marco Legal sobre Planejamento Orçamentário Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases do sistema orçamentário brasileiro ao definir, nos artigos 165 a 169, a organização do planejamento e da execução do orçamento público. Nesse modelo, o orçamento deixou de ser apenas um instrumento contábil e passou a ter papel estratégico no controle democrático dos gastos públicos, criando o arranjo formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (Mesquita, 2018).

O PPA define objetivos e metas proposto pelo poder executivo para um período de quatro anos, funcionando como uma espécie de “mapa” de médio prazo das ações que serão geridas pelas unidades gestoras dos governos executivos sejam eles federal, estadual ou municipal. Ele garante que a execução do orçamento não se limite ao curto prazo, mas esteja alinhada a programas e políticas definidas pelo seu governo, para um longo alcance, servindo como referência para a LDO e a LOA (Rotta, 2021; Assis, 2018).

A LDO, por sua vez, tem a função de orientar a elaboração da LOA, definindo metas, prioridades e regras para o exercício seguinte. Com isso, garante alinhamento das ações de médio prazo definidas no PPA com o orçamento a ser executado na LOA. Proporciona também maior participação do Legislativo no processo orçamentário, influenciando diretamente à execução daquele ano, ao determinar quais programas e ações terão maior atenção (Perelles *et. al*, 2021).

Já a LOA é a lei que autoriza de fato a execução das despesas e estima as receitas para cada ano. Sua função é garantir que a execução ocorra dentro dos limites aprovados pelo Legislativo, dando segurança jurídica e previsibilidade à gestão financeira. Estudos mostram que esse encadeamento de PPA, LDO e LOA reforça o caráter de ciclo do orçamento, em que cada etapa influencia diretamente à execução (Cavalcante; Magdalena; Moriguchi, 2023).

A execução orçamentária deve obedecer a princípios constitucionais e legais. Entre eles, destacam-se a unidade, a universalidade e a anualidade, previstos na Lei nº 4.320/1964 e recepcionados pela Constituição, que asseguram coerência e transparência ao processo (Nunes; Maravalhas; Shimabukuro, 2017; Souza, 2014). Além disso, o princípio da eficiência, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998, exige que os recursos sejam aplicados de forma a gerar resultados concretos para a sociedade (Cruz, 2020).

Mudanças recentes, como o chamado orçamento impositivo (EC 86/2015 e EC 100/2019), também impactaram a execução, tornando obrigatória a aplicação de parte das emendas parlamentares. Essa mudança reduziu a margem de escolha do Executivo e fortaleceu a atuação do Legislativo na destinação de recursos, modificando o equilíbrio de poderes no processo orçamentário (Santos, 2020).

1.2. Composição do orçamento de uma Universidade

O orçamento de uma universidade é composto principalmente por recursos repassados pela União ou pelos Estados, previstos no orçamento público anual e executados conforme previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA), definidos pelo Governo Federal a partir de estimativas de gastos. Além desses valores que vêm direto do Tesouro, o orçamento pode ser complementado por receitas próprias, convênios, cooperações, doações, e emendas parlamentares (Araújo; Siena; Rodrigues, 2018).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 no seu Art. 207: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988). E conforme Art. 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, “caberá a União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

Financiar as atividades das universidades federais e garantir autonomia da gestão financeira, é essencial para que essa Unidade Gestora possa definir suas políticas de ensino, extensão, pesquisa e interação com a comunidade acadêmica (Amaral, 2008).

A LOA irá definir o limite orçamentário para cada ministério, tal definição é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que estabelece os limites e recursos disponíveis para cada área do governo. O Ministério da Educação realiza a alocação de recurso para pagamento das despesas de cada universidade a partir da análise da execução orçamentária de exercícios anteriores e utilizará um sistema de rateio em que será definido a matriz orçamentária com a aplicação de correção inflacionária (Araújo; Siena; Rodrigues, 2018).

O processo de distribuição desses recursos é feito a partir da Matriz de Orçamento de outros Custeios e Capital (Matriz OCC), elaborada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC e pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) para a distribuição de recursos destinados as universidades (Brasil, 2013). Segundo Reis *et al.* (2017), o objetivo da Matriz OCC é a destinação de recursos orçamentários para a execução de custeios e capital, as despesas de OCC representam o orçamento deduzindo as despesas com pessoal.

As despesas de custeio, também chamadas de despesas correntes correspondem aos gastos diários para manutenção das operações da Universidade, ou seja, as despesas correntes

correspondem a material de consumo, diárias, passagens e mão de obra. (Reis *et al.*, 2017); são utilizadas também para manutenções, cobrindo gastos com energias, água, limpeza, segurança, transporte, além de materiais e equipamentos necessários para a manutenção e funcionamento (Bielschowsky e Amaral, 2022).

As despesas de capital são correspondentes aos gastos com investimentos na universidade, ou seja, são obras e matérias permanentes (Reis *et al.*, 2017); há também o investimento em infraestrutura, o que inclui reforma, expansão e compra de equipamentos (Palavezzini e Alves, 2019).

De acordo com a Portaria do MEC nº 651 de 24 de julho de 2013, em seu artigo 3º, a composição da Matriz de Orçamento de outros Custeios e Capital:

Art. 3º – A composição da Matriz OCC terá como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação (BRASIL, 2013).

Quanto à aplicação desses recursos, a maior parte é destinada ao pagamento de pessoal e encargos sociais, ou seja, salários, aposentadorias, pensões e gratificações (Araújo; Siena; Rodrigues, 2018). Uma parte do orçamento também é destinada a assistência estudantil, voltada para garantir a permanência dos alunos, por meio de bolsas, auxílio-moradia, transporte e alimentação, além da destinação de verbas para o apoio de pesquisa, extensão e projetos (Januario e Nelson, 2024). Cabe destacar que esses gastos são classificados como despesas de custeio.

Outro ponto a se destacar é que esses valores se referem ao orçamento, ou seja, uma programação dos gastos públicos. O processo de execução desse recurso é realizado pelas unidades gestoras, considerando o alinhamento do orçamento delas com as políticas públicas nacionais previamente estabelecidas. As unidades gestoras por sua vez devem prestar contas a uma estrutura de controle externo onde os principais órgãos são o Tribunal de Contas; Poder Legislativo; e Ministério Público de Contas.

1.3. Lei de Acesso à Informação – LAI

A partir da Constituição de 1988 e de leis como a Lei de Acesso à Informação LAI (Lei nº 12.527/2011), a sociedade civil tem a possibilidade de controlar a administração pública e os representantes políticos eleitos, a partir do acesso a informações disponibilizadas sobre a instituições públicas, possibilitando a identificação de irregularidades e facilitando denúncias (Santos, 2018).

A Lei nº 12.527/2011 surgiu da necessidade de acesso e divulgação de informações de interesse coletivo, por meio de normativas que possibilitam essa divulgação, através de meios de comunicação já existentes e da criação de outras plataformas e serviços de forma presencial e online, que permitem o acesso de forma facilitada e clara (Cruz, 2022).

Segundo o art. 5 da LAI, “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. O que reforça a importância de uma comunicação de qualidade com o cidadão. Além de ser um marco que transformou a administração pública, ao exigir mudanças nos padrões de conduta e na relação entre estado e sociedade, a implementação da LAI reforçou o dever da transparência e estimulou que a administração pública fosse mais aberta e receptiva (Pereira, 2016).

Segundo Nogueira Júnior e Zaganelli (2024), após uma análise realizada doze anos após a implementação da Lei nº 12.527/2011, foi possível analisar que a lei continua sendo essencial

para o cumprimento de princípios constitucionais como a publicidade e transparência, especialmente com o uso de plataformas digitais, mas ainda são necessários avanços na efetividade e na interação com os cidadãos.

Apesar da Constituição de 1988 reconhecer o direito à informação, segundo seu art. 5º, inc. XXXIII “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, sua aplicação se tornou de fato efetiva com a promulgação da LAI e outras leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei do Habeas Data, que tornaram esse direito em algo concreto (Andrade, 2023).

Outro ponto que é importante ressaltar, é que embora em muitos contextos, dados, informações e conhecimentos sejam tratados como sinônimo, eles possuem características que os diferem (Afonso, 2023). A informação é gerada a partir de dados, o que dá origem ao conhecimento, a organização e interpretação desses dados irá depender da forma que esses elementos estão organizados e como eles interagem entre si (Cong; Pandya, 2003 apud Afonso, 2023).

Para Padoveze (1997), a informação é o dado processado e com atribuição de significado, capaz de transmitir uma mensagem de forma compreensível para o usuário da informação. A informação é fonte de conhecimento, sendo utilizada de forma estratégica possibilita a criação e melhoria de sistemas e produtos já existentes (Choo, 2003 apud Afonso, 2023).

A medida em que um dado se transforma em conhecimento, esse conhecimento guia o indivíduo em suas ações, a assimilação e compreensão dessas informações podem ser utilizadas para que o sujeito analise de forma crítica o que acontece no seu entorno e possa ser capaz de tomar ações com base em as informações assimiladas (Hoffmann, 2012).

1.4. Controle Social e *accountability*

A partir da Constituição Federal de 1988, iniciou-se um processo democrático em que a participação social se tornou um direito previsto, seja por obrigatoriedade de publicidade dos atos públicos ou por meio da implementação do direito à participação social. Em decorrência disso, o Brasil se tornou um país em que o cidadão tem direito previsto em lei para exercer o controle sobre a atuação governamental (Pinho e Valle, 2021).

Segundo Souza, Miranda e Farias (2025) o controle social é um dos pilares da gestão pública, que demonstra a força da sociedade em fiscalizar, influenciar e acompanhar as decisões tomadas. O controle social é um direito do cidadão de forma individual e coletiva, através de ferramentas disponibilizadas a serviço do cidadão, para fiscalizar, acompanhar, consultar ou denunciar, tanto por interesse individual, quanto coletivo (Serra e Carneiro, 2012). Segundo Siraque:

O controle social está classificado na categoria de direitos e garantias individuais, mas não visa a atender somente o interesse individual das pessoas enquanto tais, mas ao interesse público, ao bem comum, ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e das próprias finalidades do Estado. O interesse finalístico do controle social é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para saber se estão agindo conforme as normas constitucionais [...] (2009: 105).

O controle social é requisito para a existência de um Estado Democrático (Arruda e Teles, 2010). A participação popular é essencial para a aplicar pressão nas instituições para serem mais transparentes e ágeis, o que dá suporte às decisões tomadas (Gomes, 2024). A população é a melhor ferramenta de controle por ser afetada diretamente pelas ações e decisões governamentais (Pinho e Valle, 2021).

Nesse contexto, a *accountability* está ligada à forma de prestação de conta dos agentes públicos e a de alguma forma a possível responsabilização desses agentes por suas ações contra a transparência pública (Mota, *et. al*, 2021).

Conforme Duarte et al (2018), não se trata apenas de fiscalizar, mas colocar o poder público dentro de sistemas com regras claras e oficiais, que garantam que esses agentes expliquem e justifiquem o que fazem por meio da prestação de contas à sociedade, trazendo mais transparência para o governo, sendo a essência da democracia.

A *accountability* é um requisito para a democracia, uma vez que fornece à população e seus representantes, recursos para fiscalizar e julgar o governo (Silva, Amorim e Pacheco, 2024). De acordo com Silva e Assis (2020 p. 272), no Brasil a falta de participação da população proporciona um déficit de *accountability*:

Através da *accountability* é possível que gestores públicos desenvolvam a capacidade de gerir riscos, identificar riscos e oportunidades, de forma a garantir a execução adequada do recurso, assim como pode garantir a melhoria na taxa de sucesso na prestação de serviços públicos (Tarek Rana & Rana, 2021). A *accountability*, controle social e transparência estão ligadas, visto que, para que haja fiscalização é necessário que dados estejam disponíveis e acessíveis para uma efetiva fiscalização (Hanna e Corrêa, 2025).

A disponibilização de informações orçamentárias é um requisito legal, mas frequentemente falha em promover entendimento efetivo. Muitos portais de transparência estaduais e federais apresentam dados em formatos técnicos, com linguagem inacessível e navegação complexa. (Alves de Sá *et al.*, 2020). Almeida (2014) afirma que pessoas bem informadas são capazes de realizar maiores contribuições as organizações. O que também pode ocorrer com a população em relação ao controle social e fiscalização com relação a gestão, uma vez que tendo conhecimento o cidadão pode contribuir de forma mais ativa. Mesmo com todos os avanços relacionados a transparências, ainda existe uma cultura de segredo, em que a circulação e divulgação de informações públicas é vista como um risco, essa visão favorece a obstrução para a circulação de informações (Amorim e Silva, 2014).

Mesmo com a divulgação de informações é possível constatar problemas em relação as informações divulgadas, muitas vezes essa divulgação é realizada utilizando-se de linguagem complexa ou com informações insuficientes para atender as demandas dos usuários, afinal os portais são os meios mais eficazes de se obter informações para a realização do controle social. (Marco e Terci 2022).

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa quanto ao seu objetivo caracteriza-se como exploratória configurando-se como um estudo de caso sobre a Universidade Federal de Rondônia, localizada na Amazônia ocidental brasileira, e tem como objetivo mapear os processos de transparência, *accountability* e controle social do orçamento público destinado a uma universidade pública federal da Amazônia Brasileira no período de 2014 a 2024.

A abordagem para a análise de dados é de natureza qualitativa com análise de dados documentais quantitativos. A coleta de dados é documental, sendo a base as informações do orçamento nacional extraídos dos documentos oficiais referente aos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do período de 2014 a 2024, disponíveis em portais oficiais do Governo Federal, como o Portal da Transparência (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores>) .

Já na Universidade são utilizados os documentos de *accountability* quanto ao orçamento proposto por cada Unidade de Gestão para o período de 2014 a 2024 disponível no

portal oficial da Universidade chamado Transparência e Prestação de Contas (<https://transparencia.unir.br/homepage>)

Os dados coletados foram sistematizados em planilhas eletrônicas, que possibilitaram a organização por código de programa, ano, grupo de despesa e valores correspondentes. Em seguida foram realizadas análises estatísticas descritivas, como percentuais, médias e variações temporais, com apoio de tabelas e gráficos.

A análise e discussão dos dados foi orientada pelos objetivos do estudo, sendo estruturada em torno de três eixos principais: (i) Identificar as 4 últimas diretrizes propostas pelos programas do PPA voltados à educação superior; (ii) Levantar o orçamento na LOA destinado a uma Universidade Pública Federal da Amazônia Brasileira nos últimos 10 anos; e (iii) Delinear a distribuição do orçamento oriundo da LOA em uma Universidade Pública Federal da Amazônia Brasileira às suas Unidades Gestoras para fins de controle social.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

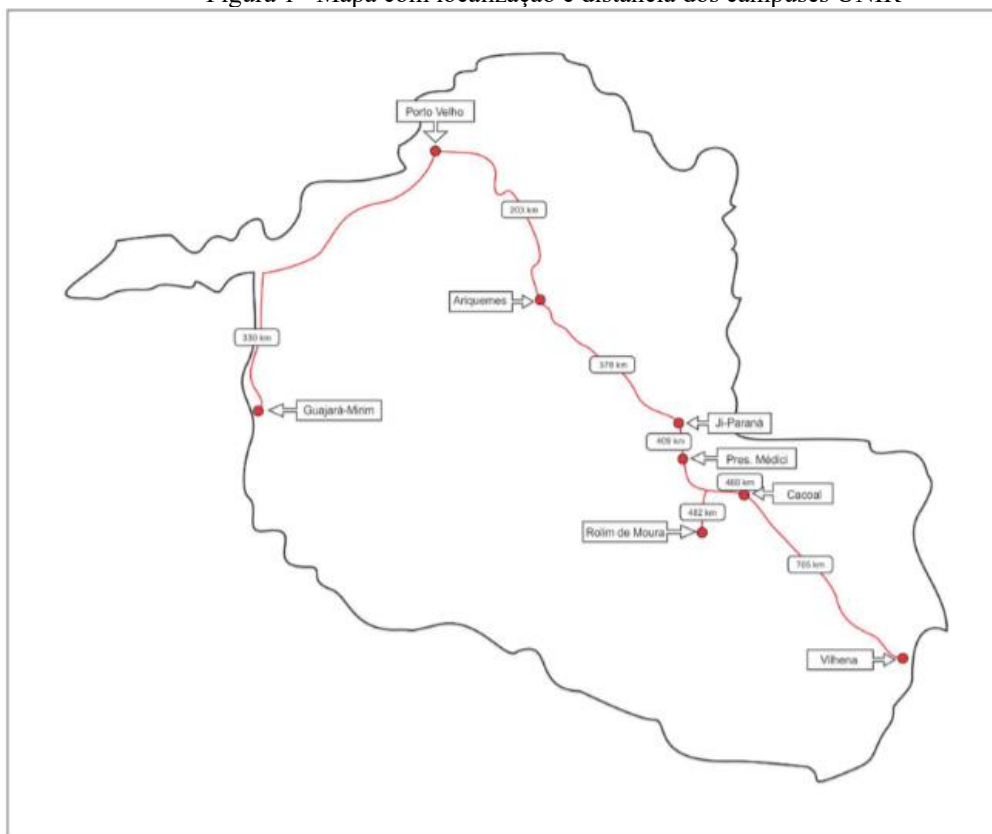
3.1. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

O objeto de estudo desse artigo é a Universidade Federal de Rondônia (UNIR) criada através da Lei nº 7.011, de 08 de julho de 1982 com o objetivo de levar o ensino superior para diversas regiões do estado (Albuquerque, 2008 apud Paim, 2022).

A UNIR surge da incorporação a Fundação de Ensino Superior de Rondônia (Fundacentro) com os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas iniciados em 1980; em 1983 são criados os cursos voltados para os profissionais da educação, sendo esses cursos Educação Física, Geografia, História, Letras e Pedagogia (Paim, 2022).

A princípio funcionando apenas no centro de Porto Velho, as atividades da universidade passaram a ser instaladas nas principais cidades do eixo da BR364 de forma a levar o ensino superior para todo o estado como é possível observar na Figura 1.

Figura 1– Mapa com localização e distância dos campuses UNIR



Fonte: Paim, 2022.

A estrutura atualmente da UNIR é de multicampi, com unidades localizadas em sete cidades: Porto Velho, Ariquemes, Cacoal, Guajará Mirim, Ji-Paraná, Presidente Médici, Rolim de Moura, e Vilhena. (Moreira, 2005 apud Paim, 2022). Paim (2022) realiza um levantamento em 2020 onde registra que Universidade como um todo conta com 69 cursos de graduação e mais de 9.000 alunos registrados no seu sistema.

3.2. As diretrizes dos programas do Plano Plurianual (PPA)

Compreender a evolução dos programas do PPA permite interpretar a visão atribuída às universidades federais em diferentes contextos governamentais, destacando que recursos são alocados aos programas e de lá são destinados a todas as Instituições de Ensino Superior (IES) vinculadas ao Ministério da Educação (MEC).

É importante compreender o fluxo do sistema orçamentário e de planejamento que resulta nos valores destinados às Universidades, e no caso desta pesquisa à Universidade Federal de Rondônia (UNIR). O PPA estabelece as diretrizes de médio prazo (4 anos); em seguida, a LDO direciona a prioridade das ações anuais e a LOA detalha as receitas estimadas e despesas previstas, sendo aprovada pelo Congresso Nacional; por fim, o Ministério da Educação (MEC) que realiza a distribuição desses recursos. A Figura 2 apresenta esse fluxo de forma sistemática:

Figura 2: Fluxo Orçamentário



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Essa esquematização permite compreender a relação entre os instrumentos de planejamento de um governo e a definição de prioridades estabelecidas em diferentes níveis do planejamento orçamentário. Com base nos portais oficiais do Governo Federal foram levantadas as Leis do PPA dos últimos 4 governos cobrindo o período de 2013 a 2027. No Quadro 1 estão descritos os Programas relacionados a Educação Superior com os seus respectivos códigos, os objetivos proposto por cada governo e o período para execução do PPA.

Quadro 1- Programas voltados a Educação Superior vinculados ao MEC

código	Programa	Objetivo	período	Governo Brasileiro
2032	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.	2012-2015	Dilma
2080	Educação de qualidade para todos	Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.	2016-2019	Dilma/ Temer
5013	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado.	2020-2023	Bolsonaro
5113	Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	Promover a melhoria da qualidade da educação superior, ampliando o acesso, a permanência e a conclusão na graduação e na pós graduação, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva da equidade, da inclusão e da sustentabilidade, fortalecendo, de forma participativa, a ciência, a cultura, as artes, a tecnologia e a inovação nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e aperfeiçoando a avaliação, a supervisão e a regulação para o desenvolvimento do país, em consonância com o Plano Nacional de Educação.	2024-2027	Lula

Fonte: Elaboração própria, 2025, documento base PPA.

Ao analisarmos os quatro últimos PPAs, observa-se que, a essência da política trata de política para a educação superior, contudo nota-se que as ênfases que cada governo estabelece indicam o intento da política pública que pode ser ou de ampliar o acesso; ou fomentar a pesquisa, extensão; ou qualidade de ensino e garantir a permanência. Esses elementos devem direcionar as ações a serem executadas pelas unidades gestoras.

O programa 2032 (2012-2015) estava focado na expansão da rede federal de ensino superior, com concessão de bolsas e financiamento estudantil. Sua ênfase se dava na ampliação de acesso, sobretudo para alunos de baixa renda, buscando melhorar a qualidade e o acesso ao ensino superior. Subsequentemente, o programa 2080 (2016 – 2019) ampliou seu propósito, focando parte da atenção à educação profissionalizante e tecnológica e para a educação básica, o programa deixou de ter o foco principal na educação superior e passou a ser mais abrangente.

Com o programa 5013 (2020-2023), a ênfase volta a ser na educação superior, porém, associada a formação de pessoal qualificado e conectadas a demandas do setor produtivo. Inclusão da inovação e da articulação com o mercado de trabalho demonstra uma tentativa de alinhar o ensino às necessidades de um mundo globalizado, enfatizando a relação entre o conhecimento e desenvolvimento econômico.

O atual programa 5113 (2024 – 2027) traz uma abordagem mais ampla e crítica, priorizando qualidade, equidade e sustentabilidade. O ensino, pesquisa, extensão, artes e tecnologia, com destaque a inclusão, diversidade e regulação são ressaltados como estratégia para fortalecer a educação. Diferente dos outros programas, ele destaca a importância do compromisso em combate à desigualdade.

Essas mudanças embora pareçam sutis, refletem as diferentes prioridades governamentais, ora volta a expansão de rede federal e apoio a alunos de baixa renda de instituições privadas (2013-2015), ora integração com o mercado de trabalho (2016-2019) e ao setor produtivo (2020-2023), ora a redução da desigualdade sociais e valorização da diversidade (2024-2027) elemento chave para a construção de um desenvolvimento sustentável.

Observa-se, por fim, que as prioridades do governo mudam (ora foco em expansão e acesso, ora no mercado, ora na equidade e sustentabilidade); dessa forma espera-se que o sistema de *accountability* (prestação de contas) da universidade demonstre a execução do recurso nessas ações, para tanto espera-se que em seus relatórios seja possível a rastreabilidade do orçamento executado nas ênfases de cada governo.

3.3. Analisar o orçamento destinado à universidade nos últimos 10 anos.

Com base nos PPAs o governo elabora as propostas LDO e LOA. Nessa última, são fixadas as despesas do governo para um ano específico. O registro da LOA é como um plano de conta contábil onde constará os projetos que receberão os recursos; para tanto essas despesas recebem várias classificações como as funções, programas, fontes entre outros; e dentro dessas classificações são indicados os tipos de despesas.

No volume 5 da LOA é publicitado o detalhamento minucioso das ações, indicando cada órgão pelo Ministério e a unidade administrativa, assim como o destino financeiro de cada despesa aprovada para o ano específico da Lei. Dessa forma, foi possível construir uma linha do tempo dos valores manejados para o Ministério da Educação (rubrica 26.000); para os programas voltados para a educação de nível superior (conforme código indicado no Quadro 1), assim como outros programa que destinam recurso a Universidade (Quadro 2); e identificar qual parcela desses valores foi destinada à Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) (rubrica 26268).

Quadro 2– Outros programas que destinam recurso de custeio a Universidade

CODIGO	PROGRAMA	ANO LOA	TOTAL PERIODO
0032	Ativos Cíveis da União	2020; 2021; 2022; 2023; 2024	54.390.132,00
0901	Sentenças Judiciais (Precatórios)	2018; 2019; 2020; 2021	569.610,00
0910	Contribuição a Entidades Nacionais	2016; 2017; 2018; 2019	209.196,00
2030	Educação Básica	2014; 2015	7.901.265,00
2109	Regime de previdência dos Servidores	2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019	54.914.421,00

Fonte: Elaboração própria, 2025, documento base LOA.

Essa organização da LOA possibilitou a observação do orçamento de forma global (considerando todos os programas) e discriminados entre despesas com pessoal (Grupo 1), outras despesas correntes – ODC (Grupo 3) e investimentos (Grupo 4). Na Tabela 1 são apresentados os valores repassados à UNIR entre 2014 e 2024, conforme essas subdivisões:

Tabela 1- Orçamento da UNIR por grupos

Ano	1 – PES	3 – ODC	4 – INV	Total Global
2014	126.913.681,00	48.768.568,00	43.001.731,00	218.683.980,00
2015	161.319.852,00	47.961.158,00	28.592.116,00	237.873.126,00
2016	174.860.808,00	55.896.647,00	31.574.235,00	262.331.690,00

Ano	1 – PES	3 – ODC	4 – INV	Total Global
2017	209.596.145,00	48.980.742,00	16.184.984,00	274.761.871,00
2018	219.008.333,00	47.008.274,00	4.386.135,00	270.402.742,00
2019	234.263.354,00	48.827.839,00	4.200.000,00	287.291.193,00
2020	233.361.235,00	29.044.981,00	3.571.765,00	265.977.981,00
2021	134.561.311,00	23.314.682,00	6.921.587,00	164.797.580,00
2022	264.540.478,00	46.449.960,00	22.945.976,00	333.936.414,00
2023	268.124.620,00	54.842.294,00	6.932.692,00	329.899.606,00
2024	299.398.866,00	59.140.031,00	10.458.428,00	368.997.325,00
Total	2.325.948.683,00	510.235.176,00	178.769.649,00	
Orçamento dos programas de Educação Superior		392.250.552,00	178.769.649,00	Valores totais
		76,88%	100%	Percentual do orçamento

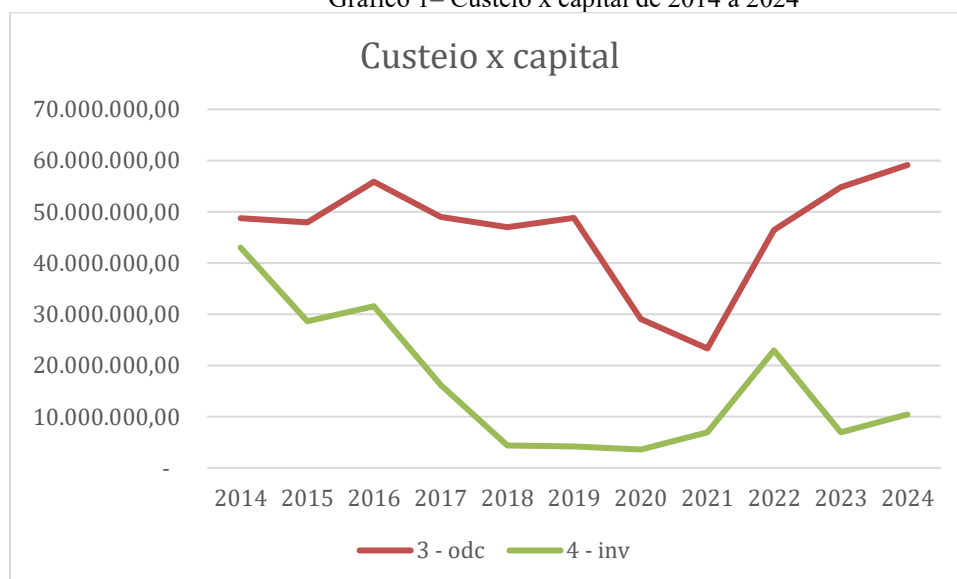
Fonte: Elaboração própria, 2025 com base nas LOAs de 2014 a 2024.

Pode-se observar que 76,88% do orçamento de custeio é proveniente dos programas para a Educação Superior, assim como 100% do investimento é proveniente dessa mesma fonte. Sendo assim, é possível constatar que os recursos vinculados ao programa de educação superior são repassados predominantemente através das rubricas de custeio e investimento, não sendo observados repasses desse programa para a rubrica de pessoal e encargos. Ressaltando que esse orçamento pode ser complementado por receitas próprias, convênios, cooperações, doações e emendas parlamentares como nos esclarece Araújo, Siena e Rodrigues (2018).

Quando se analisa para os 3 grupo de conta, observa-se que 77% do orçamento é direcionado a folha de pagamento; 17% ao custeio e 6% ao investimento. Esse achado corrobora com os estudos de Araújo; Siena e Rodrigues (2018) que indica que o principal destino do Orçamento é para a folha de pagamento.

Como o enfoque desta pesquisa são os valores de manutenção e investimento na Universidade, a análise será estabelecida para as despesas com custeio e capital, respectivamente. No Gráfico 1 são demonstrados na linha do tempo os valores destinados a essas duas despesas para o período analisado.

Gráfico 1– Custeio x capital de 2014 a 2024



Fonte: Elaboração própria, 2025 com base nas LOAs de 2014 a 2024.

Os valores das despesas com custeio se sobressaem com relação às despesas de investimento em todos os anos, o que demonstra a priorização da manutenção das atividades que envolvam o funcionamento da universidade, e a baixa perspectiva desse recurso para a estruturação e modernização da universidade.

Um ponto relevante a ser observado é a queda expressiva dos valores de investimento a partir de 2017. Eles passaram de R\$ 31,6 milhões para 16,1 milhões, uma perda orçamentária de 49%; em 2018 vai para R\$ 4,3 milhões, uma perda de 73%; permanecendo no mesmo nível nos anos subsequentes, com exceção de 2022.

O período de 2020 e 2021 apresentam os menores valores de despesa de investimento, o qual cabe relembrar o forte impacto da pandemia. Esse fenômeno também é observado na despesa de custeio quando o orçamento saiu de R\$ 48,8 milhões em 2019 para R\$ 29, 04 milhões em 2020 e R\$ 23,3 milhões em 2021, mas logo volta a média de R\$51 milhões para as despesas de custeio. Destaca-se ainda o ano de 2021 quando o orçamento total da instituição caiu para R\$ 164,7 milhões, em torno de 43% a menos em relação a 2019, o que evidencia os efeitos da pandemia Covid-19 e das restrições orçamentárias. Por outro lado, a partir de 2022 o orçamento normaliza na despesa de custeio e amplia naquele ano em 232% nas despesas de capital.

O orçamento segue uma tendência em que os recursos de capital são menores que os recursos de custeio, embora essa distribuição de recursos mantenha o funcionamento básico, ela limita aspectos essenciais para o crescimento e consolidação da universidade, como a expansão da estrutura, investimentos em pesquisa, laboratórios e processos de modernização; aspectos fundamentais para a qualidade de ensino, pesquisa e extensão. Essa restrição na alocação de recursos voltados ao desenvolvimento estrutural e tecnológico impacta diretamente a competitividade da universidade, dificultando sua capacidade de se destacar em um cenário acadêmico cada vez mais exigente.

Outro ponto analisado é a correção inflacionária, que segundo Araújo, Siena e Rodrigues (2018) são aplicados para projeção do orçamento feito pelos Ministérios. Os recursos voltados ao custeio em 2014 eram de R\$ 48.768.568,00, já em 2024 houve um aumento para R\$ 59.140.031,00, revelando um crescimento de 21% e uma média de repasse nesses 10 anos de R\$ 46 milhões. Se considerarmos a inflação acumulada do mesmo período, conforme o Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) teremos uma inflação acumulada de 85,29%. Com isso verificamos a defasagem do orçamento nesse período para custear as despesas com a manutenção da universidade.

Diferente da rubrica de custeio, a rubrica de capital esteve em constante queda após 2014. Analisando os dados em 2014 os recursos de investimento eram de R\$ 43 milhões, em 2024 os recursos relacionados ao capital eram de R\$ 10 milhões; o que representa redução de 75% do orçamento de capital nos últimos 10 anos. Outrossim, observa-se uma média de repasse em R\$ 16 milhões nesta rubrica na última década.

Considerando os dados levantados constata-se que o cidadão tem que se apropriar dos termos técnicos relativo ao orçamento público como despesas com custeio e capital, programas de governo e fontes de recurso, entre outros. No entanto, as informações estão acessíveis, de forma transparente e com uma linguagem técnica, mas passível de compreensão.

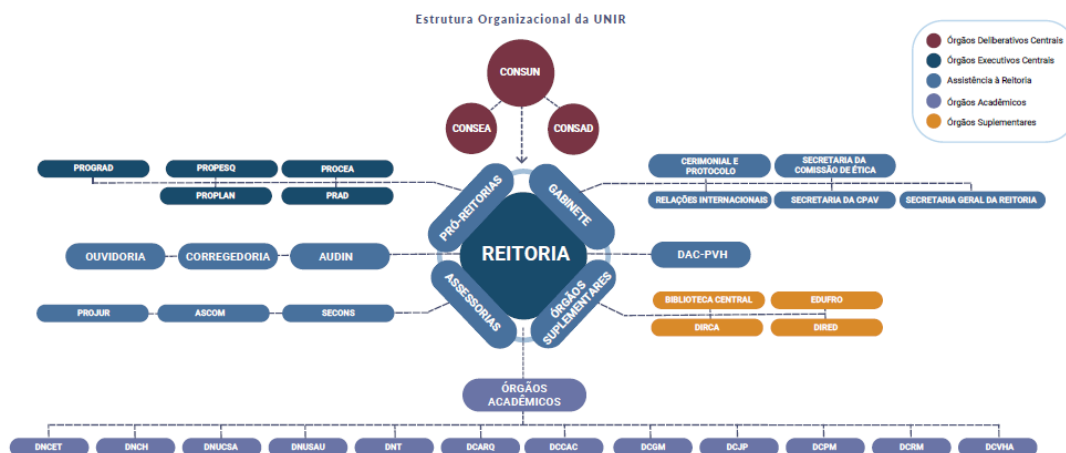
3.4. Distribuição do orçamento LOA na Universidade para fins de controle social

Neste tópico foi analisado no portal de transparência da Universidade (<https://transparencia.unir.br/homepage>), a aba 'Relatórios de Gestão', onde foram encontrados os relatórios de *accountability* das proposta orçamentária da UNIR para o período 2003 a 2024. Neste portal, na aba 'Planejamento, Estratégia e Ações', no item 3.2 – Propostas Orçamentárias e Plano de ação foram encontrados os relatórios chamados de (a) Proposta Orçamentária UNIR e (b) Diretrizes para o Plano de Ação da UNIR para o período de 2014 a 2024.

No Relatório de gestão de 2024 apresenta a Figura 3 que é composta por aproximadamente 30 órgãos distribuídos em centrais, suplementares e de apoio a reitoria e 12 órgãos acadêmicos, sendo essa estrutura entendida nessa pesquisa como as Unidades Gestoras

Responsável (UGR) pela execução de parte do recurso orçamentário da LOA. O orçamento indicado na LOA tem a finalidade de cobrir todas as atividades ocorridas nessa estrutura, além de outros recursos que podem também ser captados, conforme nos esclarece Araújo; Siena; Rodrigues (2018).

Figura 3: Estrutura organizacional da UNIR em 2024



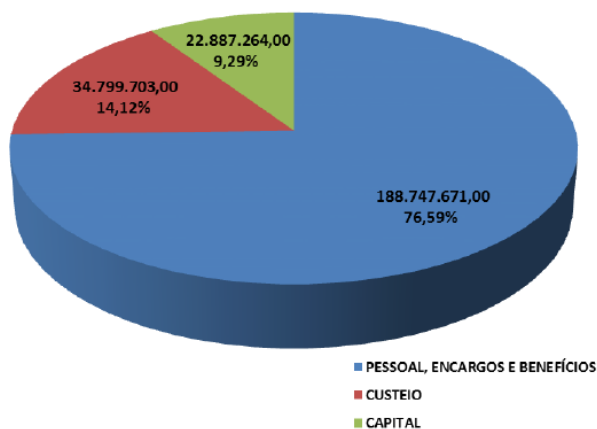
Fonte: UNIR, Relatório de Gestão (2024, p. 26)

A finalidade desta pesquisa é identificar dentro da UNIR a distribuição do orçamento para as suas UGR, conforme definido na LOA. Cabe ressaltar que 77% da realização das atividades na universidade é custeadas por este recurso (vide Tabela 1) ; outrossim esse mapa proporcionaria um painel para o controle social da comunidade acadêmica.

Para tanto, foram utilizados os relatórios Proposta Orçamentária UNIR de 2014 a 2024, conciliando o total de custeio e capital descrito no relatório (conforme demonstrado no Gráfico 2) e que deram suporte ao orçamento proposto para cada Unidade Gestora Responsável – UGR da UNIR.

Gráfico 2: Limite Orçamentário do Relatório Proposta Orçamentária UNIR de 2016

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA UNIR 2016 - PROPOSTA PLOA 2016
TOTAL : R\$ 246.434.638,00



Fonte: Elaborado pela DPDI com base no PLOA 2016

Fonte: UNIR, Proposta Orçamentária e Plano de Ação – 2016 (2015, p. 28)

Na Gráfico 2 constam valores diferentes dos levantados na LOA conforme demonstrado na Tabela 1- Orçamento da UNIR por grupos). Em 2016 para despesas com pessoal na LOA constava R\$ 175 milhões; no Relatório UNIR R\$ 189 milhões; Despesas correntes no LOA R\$ 56 milhões; no Relatório UNIR R\$ 35 milhões; e Despesas Capital são

R\$ 32 milhões na LOA e R\$23 milhões no Relatório da UNIR; as diferenças são respectivamente R\$ (-)14 milhões a mais na UNIR de pessoal e R\$ 24 milhões; R\$ 9 milhões de custeio e capital, respectivamente, a menos na UNIR; esse é só um exemplo. Foi realizada essa verificação de 2014 a 2024, somente 2023 tinha essa base igual aos valores da LOA, todos os demais anos os valores da UNIR eram menores do que os valores apontados na LOA.

Esse achado corrobora com a pesquisa de Marco e Terci (2022) que conclui que essa falta de contextualização ao usuário com relação aos dados e informações apresentadas prejudicam o acesso a transparência e consequentemente o controle social mais participativo da comunidade acadêmica.

Passou-se a analisar o Relatório de *accountability* Diretrizes do Plano de Ação das Unidades Gestoras Responsável (UGR) de 2014 a 2024, pois nestes relatórios tem o registro dos gastos estimados para cada UGR assim como as diretrizes orçamentárias que a comunidade acadêmica estabeleceu após consulta dos gestores; na Figura 4 é demonstrado a apresentação do plano de ação como os valores de custeio e capital proposto.

Figura 4: Visão do Plano de Ação de uma UGR em 2022

PLANO DE AÇÃO 2022  FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DE RORONÓIA

PDI 2019-2024 > Plano de ação 2022 > UGR:NUCSA

EIXO DO PDI	OBJETIVO DO EIXO DO PDI	AÇÕES PREVISTAS	PRAZO PARA IMPLEMENTAR	ÁREA	CAPITAL	CUSTEIO	DIÁRIAS E PASSAGENS	TOTAL DO ORÇAMENTO POR AÇÃO
					R\$ 81.653,44	R\$ 61.240,08	R\$ 20.413,36	
					\$ VALOR POR AÇÃO DESPESA DE CAPITAL	\$ VALOR POR AÇÃO DESPESA DE CUSTEIO	\$ VALOR TOTAL DE DIÁRIAS E PASSAGENS POR AÇÃO	
EIXO 01 - PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL	1.3 Consolidar a autoavaliação de curso	Ampliar a participação da comunidade acadêmica de graduação presencial e EAD na avaliação de curso.	Dezembro	GRADUAÇÃO	Não se aplica	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
EIXO 02 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	2.2 Promover a cultura empreendedora na UNIR	Apoiar Incubadora Pedagógica	Dezembro	GRADUAÇÃO	Não se aplica	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
EIXO 02 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	2.2 Promover a cultura empreendedora na UNIR	Apoiar projetos junto à EUSA	Dezembro	GRADUAÇÃO	Não se aplica	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	R\$ 5.000,00
		Ampliar a participação						

Fonte: UNIR, Plano de Ação 2022 (2022, p. 114)

Na Figura 4 aparece o nome da UGR, nesse caso é o Núcleo de Ciências Sociais Aplicada que tem para o seu orçamento de Capital R\$ 82mil e para Custeio R\$ 62 mil acrescidos de R\$20 mil para despesas com diárias e passagens. Com base nesses registros foi realizado o levantamento de todas as UGRs e comparados com o valor indicado na LOA. Como resultado em nenhum ano foi possível conciliar os valores, pois os valores do relatório de *accountability* Diretrizes do Plano de Ação estavam abaixo do valor disponível pela LOA.

Em síntese os valores informados no Relatório Proposta Orçamentária têm uma diferença média a menor de R\$ 9 milhões; e no Relatório das Diretrizes do Plano de Ação por UGR tem uma diferença média a menor de R\$ 29 milhões ambas as diferenças em comparação com os valores somados de custeio e capital da LOA. Frente a essa dificuldade de conciliação dos valores da LOA com as informações disponibilizadas nos relatórios de *accountability* da UNIR foi finalizada parcialmente a pesquisa pois os dados não eram suficientes para gerar confiança nas informações levantadas. Esse achado corrobora com os estudos de marco e Terci (2022) que trata das informações disponíveis nos portais insuficientes para atender as demandas da sociedade.

Essa “irrigação” financeira, ou seja, o caminho que o dinheiro é disponibilizado para dentro das Unidades Gestoras (UG), no nosso caso a UNIR foi constatado transparência nos documentos legais para *accountability* determinados na nossa constituição. Agora como esse recurso é disponibilizado pela UG UNIR para dentro das suas UGR, por exemplo: os órgãos acadêmicos. Observa-se que há transparência, pois encontra-se no portal vários relatórios de *accountability*, porém não há uma linguagem clara e de boa compreensão onde possa se rastrear

o que foi definido de forma participativa quando da elaboração do orçamento e como ele está sendo disponibilizado para a Comunidade Acadêmica.

Esses dados corroboram com os achados de Oliveira, Jordão e Castro (2025) onde constata que a forma de apresentação dos dados inviabiliza o controle social real e efetivo. Para tanto, é extremamente importante que essa informação seja mais clara desde a sua origem, LOA, até a ponta onde o recurso é efetivamente executado. É dentro do seu departamento, núcleo e/ou unidade gestora que o cidadão tem vez e voz para exigir que a política pública seja proporcionada para toda a comunidade acadêmica. Infelizmente essa informação ainda estão no nível estratégico, e/ou tático das organizações, ficando a execução orçamentária sem muito acompanhamento do cidadão e consequentemente com ausência de efetividade do controle social.

Hanna e Corrêa (2025) afirma que a transparência, *accountability* e controle social estão interligados para que haja realmente uma fiscalização. Ou seja, esse conjunto dessas informações proporcionará aos seus docentes, técnicos, discentes e comunidade em geral condições de acompanhar a execução do recurso público e consequentemente ter capacidade de participar mais ativa e altivamente.

Considerando a dimensão do orçamento público federal, destaca-se a importância da transparência nas unidades executoras do orçamento quanto a forma de apresentação dos seus relatórios de *accountability*, para que a sociedade possa realizar com efetividade o controle social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou mapear os processos de transparência, *accountability* e controle social do orçamento público destinado a uma universidade pública federal da Amazônia Brasileira no período de 2014 a 2024. Para tanto, iniciou identificando as 4 últimas diretrizes propostas pelos programas do PPA voltados à educação superior. Observa-se que os programas de educação previstos nos PPAs tiveram papel importante ao direcionar recursos para custeio e investimento.

Os programas analisados mostram mudanças de foco ao longo do tempo, voltados à expansão da rede e ampliação do acesso (2013-2015); seguido com integração com o mercado de trabalho (2016-2019); depois com o setor produtivo (2020-2023); finalizando com o enfoque na redução das desigualdades e valorização da diversidade (2024-2027). Esses programas são responsáveis por 77% do custeio da universidade e 100% dos investimentos. Sendo que o recurso para pagamento de pessoal e o restante do custeio é provido por outros programas.

Como a prioridade dos governos mudam o órgão executor deveria ser capaz de apresentar nos seus *accountability* a forma como utilizou o recurso nas ênfase de cada governo. O problema de rastreabilidade não impede apenas o controle social básico, mas impede a avaliação da adesão da universidade às políticas estratégicas (PPA).

A análise do orçamento proveniente da LOA para a Universidade Federal de Rondônia (UNIR) entre 2014 e 2024 mostra que o recurso para o custeio apesar de ter sofrido um crescimento de 21% não acompanhou a inflação acumulada de 85,29%, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os recursos para investimento por sua vez tiveram uma redução de 75%, essa queda acentuada neste recurso compromete a expansão, a modernização da infraestrutura e o fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Por fim, foi mapeado a distribuição do orçamento oriundo da LOA para a UNIR uma das Unidades Gestoras visando a análise do *accountability* e do controle social. Durante a pesquisa notou-se a dificuldade na transparência dentro da instituição pública que executam o

recurso devido à insuficiência de dados capaz de proporcionar conciliação dos valores provenientes da LOA com os valores base utilizados para o orçamento, o que indica uma ineficácia dos mecanismos atuais de *Accountability*.

Cabe destacar que se pesquisadores qualificados tem dificuldade em realizar rastreabilidade de prestação de conta, convém questionar como o cidadão comum pode exercer o controle social efetivo? Este instrumento de monitoramento social deve ser construído como forma de melhorar a tessitura dos instrumentos que envolvem a formação efetiva do controle social das contas públicas. O problema da rastreabilidade do orçamento entre LOA e execução representa uma falha na transformação de Dado (o valor bruto da LOA) em Informação (o relatório executivo claro). Esta falha, por sua vez, impede a formação do Conhecimento crítico necessário para o exercício do Controle Social.

Ademais, a dificuldade de realizar essa conciliação gera incerteza para a continuidade da pesquisa, sendo necessário acionar a Lei de Acesso à Informação; esta limitação é também uma sugestão para pesquisas futuras.

Este estudo de caso evidencia-se a necessidade de mecanismos mais acessíveis e claros de *accountability*, capazes de fortalecer a transparência e a participação cidadã. Reforça a importância de políticas que assegurem maior estabilidade e recomposição orçamentária para as universidades federais, garantir recursos adequados não é apenas uma questão de gestão financeira, mas de compromisso com a produção científica, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, E. S. & Maia, M. B. R. (2007). *A trajetória do ensino superior público em Rondônia*. Porto Velho: Edufro.

Almeida, P. D. (2014). *Resistência a mudança organizacional: estudo comparativo entre os fatores que motivam a resistência à mudança organizacional em uma empresa pública e outra privada*. <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/22993>.

Amaral, N. C. (2008). Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 13, p. 647-680. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>.

Amorim, M. R. L. & Silva, F. S. (2014). Impactos da implantação da lei de acesso à informação no serviço público: uma análise das dificuldades e benefícios à *cidadania*. *XI Simpósio de excelência em gestão e tecnologia*. <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>.

Andrade, A. M. (2023). *Uma análise sobre a possibilidade de conflitos entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): um caso de antinomia normativa?* <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/16667/1/21801659.pdf>.

Arruda, F. A. & Teles, J. S. A. (2010). Importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. *Revista Razão Contábil e Finanças*, Fortaleza, v. 1, n. 1.

Assis, M. (2018). *Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente (cap. em SciELO Livros; integra PPA/LDO/LOA)*. <https://books.scielo.org/id/3svc2/pdf/assis-9788575415962-07.pdf>.

Avares, A. A.; Bitencourt, C. M. & Cristóvam, J. S. S. (2021). A Lei do Governo Digital no Brasil: Análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 26, n. 3, p. 788–814. Disponível em: <https://arquivo.periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/18326>.

Bielschowsky, C. E. & Amaral, N. S. (2022). O custo do aluno das 2.537 instituições de educação superior brasileiras: cai um mito?. *Educação & Sociedade*, v. 43, p. e243866. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3SxH5sZPhCxRKc5KBqyNZvd/?format=pdf&lang=pt>.

Brasil. (1988). *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Brasil. (2011, 18 de novembro). *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Brasil. (1996, 20 de dezembro). *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Planalto. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

Brasil. (2016). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento & Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017a. Brasília. http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf.

Canal, D. C. G. (1999) *Administração em Sistemas de Informação*. São Paulo, BR: Saraiva Educação SA.

Cavalcante, A. A.; Magdalena, P. C. & Moriguchi, C. S. (2023) Instrumentos de gestão na pauta do Conselho de Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 32, p. e210866pt. <https://www.scielo.org/article/sausoc/2023.v32n1/e210866pt/>.

Costa J. L. (2020). *Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA*. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6450>.

Cruz, B. A. B. (2022) Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. *Cadernos técnicos da CGU*, v. 2. https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/471/297.

Cruz, R. L. S. (2020). *Transparência pública no Brasil: as tecnologias de informação e comunicação como possíveis ferramentas de controle social dos gastos públicos*. Dissertação (Mestrado) – UFSM, Santa Maria. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/23032>.

Ferreira F., W. R. (2014). A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 12, n. 2, p. 147-164. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167573>.

Gil, A. C. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

Gomes, M. V. S. R. (2024). *Democracia, transparência pública e governo aberto: o acesso à informação sob o prisma da participação sociopolítica no contexto brasileiro*.
<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79274>.

Hanna M. J. & Corrêa de Mattos, C. A. (2025) Transparência pública e a influência no controle social: uma pesquisa com agentes públicos. *Revista da Agu*, [S. l.], v. 24, n. 01.
<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3530>.

Januario, R. G.; Nelson, A. V. M. & Medeiros, M. F. M. (2024) Mapeamento das ações de assistência estudantil realizadas pelas universidades federais na gestão do PNAES. *Revista Meta Avaliação*, v. 16, p. 679-705.
<https://pdfs.semanticscholar.org/2f17/c69d8fe9ee959df1e42ac53f2af988783609.pdf>.

Marco, C. A. F. D. & Terci, E. T. (2022). Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. *Interações* (Campo Grande), v. 23, n. 2, p. 313-330. <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.2885>

MEC. (2013, 24 de julho). *Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013*. Ministério da Educação. <https://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30801007/do1-2013-07-26-portaria-n-651-de-24-de-julho-de-2013-30800999>.

Mesquita, R. S. (2018). *Constituição e Orçamento* (UFRJ).
<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6589/1/RSMesquita.pdf>.

Moreira, D. A. Universidade Federal de Rondônia (UNIR) (2005). *desafios enfrentamentos na constituição de uma instituição universitária multicampi*. 383 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/9796>.

Mota, R. K. B., Soares, E.C. & LIMA, L. M. Q. (2021). Concepções teóricas sobre *Accountability*. 4º Congresso UFU de Contabilidade.
<https://pdfs.semanticscholar.org/59ad/a1389bd95e77d8bb27904829370af4598695.pdf>.

Noblat, P. L. D., Barcelos, C. L. K. & Souza, B. C. G. S. (2014). *Módulo 1: introdução*.
<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2170>.

Nunes, A., Maravalhas, F. B., Shimabukuro, F. G. (2017) O princípio da programação orçamentária como interface entre a gestão e o planejamento. *Espacios*, v. 38, n. 18, p. 1-13.
<https://www.revistaespacios.com/a17v38n18/a17v38n18p28.pdf>.

Oliveira Júnior, T. M.; Jordão, C.S. & Castro Júnior, J. L. P. (2014). *Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social*. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1375>.

Oliveira, C. S. (2025). *Participação social no setor público por meio de canais digitais: operabilidade e limites da transparência*. Dissertação de Mestrado – CGU.
<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42720/12/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Ciro%20de%20Souza%20Oliveira.pdf>.

Padoveze, C. L. (1997). *Contabilidade gerencial: um enfoque e sistemas de informação contábil*. São Paulo: Atlas.

Paim, F. A. B. (2022). *Satisfação percebida pelos usuários do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA)*. <https://ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3865>.

Palavezzini, J. & Alves, J. M. (2019). Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante? *Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental*. p. e3052-e3052.
<https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3052/2777>.

Perelles, P., Oliveira, A. G. Vicentin, I. C., & Duenhas, R. A. (2020). A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 22, p. e202036.
<https://www.scielo.br/j/rbeur/a/DKJ7HxQxBY6xgbszmMXKwsv/>.

Rana, T. (2021). Embedding a Risk Management Framework in Public Sector Governance, Performance, and accountability Practices. Em Hoque, Z. *Public sector reform and performance management in developed economies: Outcomes-based approaches in practice* (49–68). Abington, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003004080-4-6>.

Reis, C. Z. T., Oliveira, A. R., Silveira, S.F. R. & Cunha, N. R. S. (2017) Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 10, n. Esp. 6, p. 1081-1100. <https://www.redalyc.org/pdf/2734/273454951009.pdf>.

Rotta, E. (2021). *Instrumentos federais de planejamento: PPA, LDO e LOA*.
<https://books.scielo.org/id/r6vrx/pdf/rotta-9788564905832-06.pdf>.

Santana, R. C. P.; Vale, T. S. L. (2021). Controle social: uma análise entre percepção e prática. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 19, n. 2, p. 332-365.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8100085>.

Serra, R. C. C. & Carneiro, R. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, v. 15, n. 34, p. 43-64.
<https://www.redalyc.org/pdf/676/67623463002.pdf>.

Silva, A. C. & Assis, C. C. (2020) *Accountability democrática em Direitos Humanos*. *Revista Prima Facie, João Pessoa*, v. 19, n. 41, p. 256-277.
<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/47739/30439>.

Silva, N. W. G.; Amorim, P. K. D. F. & Mota, P. F. A. (2024). *Accountability No Setor Público: Uma Reflexão Para Além Da Prestação De Contas E Responsabilização*. *Remunom*, v. 7, n. 1. <https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/2626>.

SIRAQUE, V. (2009), *Controle Social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988*, São Paulo, Saraiva.

Souza, A. W. A., Miranda, M. G. & Farias, B. M. (2025). Transparência e controle social no orçamento participativo: desafios e perspectivas para a democracia local no Brasil: Transparency and social control in participatory budgeting: challenges and perspectives for local democracy in Brazil. *RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber*, Brasil, v. 1, n. 1. <https://submissoesrevistacientificaosaber.com/index.php/rcmos/article/view/1029>.