

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO SOCIEDADE

ELISANGELA POSSATO SENTANIN

**ESTRATÉGIAS E EFETIVIDADE DA GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar) NO
PERÍODO DE 2021 A 2025**

SÃO CARLOS - SP

2026

ELISANGELA POSSATO SENTANIN

**ESTRATÉGIAS E EFETIVIDADE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar) NO PERÍODO DE
2021 A 2025**

Dissertação de Mestrado Profissional
apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração e Sociedade da Universidade
Federal de São Carlos para obtenção do título
de Mestre em Administração e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

SÃO CARLOS -SP

2026

Relatório de Defesa - Mestrado
Candidata: Elisangela Possato Sentanin

Aos 03/06/2026, às 09:00, nas formas e termos do Regimento Geral da UFSCar e do Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade, submeteu-se a Defesa de Mestrado, a candidata Elisangela Possato Sentanin, cujo trabalho intitula-se: **ESTRATÉGIAS E EFETIVIDADE DA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar) NO PERÍODO DE 2021 A 2025**. Ao final, a banca chegou ao seguinte resultado:

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, presidente titular interno, UFSCar - Universidade Federal de São Carlos, presencialmente, Aprovou o candidato. Parecer: O trabalho da candidata apresentou mérito científico e contribuição relevante para o tema e programa. Saliente-se a necessidade de publicação do trabalho e pequenos ajustes na versão final.

Mário Sacomano Neto, membro titular interno, UFSCar - Universidade Federal de São Carlos, a distância, Aprovou o candidato. Parecer: As sugestões e perguntas foram expressas oralmente à candidata no ato da defesa. Todas as perguntas e questões levantadas foram integralmente debatidas e/ou respondidas. Desta forma, considero a candidata aprovada.

Daniilo Simões, membro titular externo, UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), a distância, Aprovou o candidato. Parecer: Considerando a qualidade científica do trabalho, a relevância do tema, a consistência metodológica, a contribuição teórica e aplicada da pesquisa, bem como o desempenho da candidata durante a defesa, sou favorável à aprovação da dissertação e à concessão do título de Mestre à candidata Elisangela Possato Sentanin, ressalvados os ajustes pontuais sugeridos pela banca examinadora para a versão final do trabalho.

Resultado Final: Aprovado

Título Definitivo do Trabalho: ESTRATÉGIAS E EFETIVIDADE DA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar) NO PERÍODO DE 2021 A 2025

Ao término da sessão reservada, o presidente informou ao público presente o resultado. Nada mais havendo a tratar, a sessão foi encerrada. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, representante do Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade, lavrou o presente relatório no Sistema de Gestão Acadêmica.

Obs: O(a) candidato(a) só fará jus ao título de mestre(a)/doutor(a), quando o diploma estiver em fase de emissão. O documento apto para comprovar a obtenção de título acadêmico é o Diploma ou o Certificado de Conclusão de Curso (enquanto o diploma estiver em fase de emissão).

ATENÇÃO Este é um documento oficial da Pró-Reitoria de pós-graduação da UFSCar e está isento de carimbo e assinatura.

Código:

JNRL-9FWT-ULCT-10X1

Documento emitido às 21:37 horas do dia 06/07/2026 (hora e data de Brasília)

A autenticidade pode ser verificada em: <http://propgweb.ufscar.br/ProPGWeb/ValidarDocumento.do>

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e a Nossa Senhora Aparecida, por me sustentarem nos momentos de fragilidade, iluminarem meus caminhos e renovarem minhas forças ao longo desta trajetória.

À minha família, alicerce e apoio constantes, especialmente ao meu esposo, Oelcio, e aos meus filhos, Leonardo e Mariana, pelo amor, compreensão e incentivo nos momentos de ausência, bem como por representarem fonte permanente de inspiração.

Aos meus pais, Adelina e Pedro, a quem dedico amor e gratidão eternos, em especial ao meu pai (in memoriam), cuja memória, ensinamentos e valores permanecem presentes em minha vida e em cada conquista alcançada.

Ao meu irmão, Rogério, à minha cunhada, Raphaela, e às minhas sobrinhas, Heloísa e Isadora, pelo incentivo e presença constante ao longo desta caminhada.

Aos meus cunhados e sobrinho, Odemilson, Elisângela e Fernando, que também representam importante inspiração em minha vida, pelo afeto, encorajamento e apoio demonstrados durante esta jornada.

Aos meus sogros, Izael e Maria José, pelo acolhimento, incentivo e apoio ao longo desta etapa acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Manoel, pela condução segura, pela generosidade na transmissão de conhecimentos e pela confiança depositada ao longo deste percurso acadêmico.

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. Mário Sacomano Neto (UFSCar) e Prof. Dr. Danilo Simões (UNESP), pela disponibilidade, atenção e relevantes contribuições oferecidas durante o processo de qualificação e defesa, fundamentais para o aprimoramento desta pesquisa.

À Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pela oportunidade de formação acadêmica e pelo ambiente favorável ao meu desenvolvimento intelectual e pessoal.

Aos amigos e parceiros da Coordenadoria de Orçamento Whislei e Camilla, pela colaboração, incentivo e contribuições ao longo deste processo.

Às amigas que o mestrado me proporcionou: Camilla, Carol, Tamires e Manu pela amizade, companheirismo e apoio compartilhados ao longo desta trajetória.

Aos amigos que, mesmo à distância, estiveram presentes com palavras de incentivo e gestos de apoio, tornando essa caminhada mais leve e significativa.

E, de maneira especial, à minha maior incentivadora e amiga, Izaura.

“Tudo posso naquele que me fortalece.”

Filipenses 4:13

RESUMO

Esta pesquisa analisa a gestão orçamentária da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com foco na centralização orçamentária em uma estrutura multicampi, no contexto de restrição fiscal e instabilidade na execução financeira no período de 2021 a 2025. O estudo parte do problema de compreender em que medida a insuficiência orçamentária da universidade decorre de desigualdades na distribuição de recursos entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e como a gestão orçamentária centralizada tem respondido a esse cenário, considerando suas estratégias, níveis de efetividade e principais entraves. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada na observação participante, articulada à análise documental e ao uso de dados institucionais da UFSCar e de bases nacionais, como os dados sistematizados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). A análise foi conduzida a partir de categorias analíticas, com destaque para ocorrências, estratégias, efetividade e entraves, permitindo uma leitura integrada da dinâmica orçamentária no período analisado. Os resultados evidenciam que a centralização orçamentária se consolidou como estratégia predominante de governança, contribuindo para o controle, a racionalização dos recursos e a mitigação de riscos fiscais. Contudo, seus efeitos sobre a efetividade mostram-se ambíguos, uma vez que, ao mesmo tempo em que assegura a disciplina orçamentária, limita a autonomia das unidades, a flexibilidade administrativa e a capacidade de adaptação às demandas institucionais, especialmente no contexto multicampi.

Além disso, a pesquisa demonstra que a insuficiência orçamentária não decorre exclusivamente de fatores internos de gestão, estando também associada a condicionantes estruturais relacionados à distribuição de recursos no sistema federal de ensino superior. Nesse sentido, a efetividade da gestão orçamentária é compreendida como um fenômeno relacional, resultante da interação entre restrições externas de financiamento, estratégias institucionais e dinâmicas organizacionais internas. Como contribuição, o estudo oferece uma análise integrada da gestão orçamentária em universidades multicampi, propondo subsídios para o aprimoramento dos processos decisórios, dos controles informacionais e da alocação de recursos, com vistas à promoção de maior efetividade, transparência e equidade na administração pública universitária.

Palavras-chave: Governança universitária; financiamento da educação superior; administração pública; universidades federais; estrutura multicampi.

ABSTRACT

This research analyzes the budget management of the Federal University of São Carlos (UFSCar), focusing on budget centralization within a multicampus structure in a context of fiscal constraints and instability in financial execution during the period from 2021 to 2025. The study is based on the problem of understanding to what extent the university's budget insufficiency results from inequalities in the distribution of resources among Federal Higher Education Institutions (IFES) and how centralized budget management has responded to this scenario, considering its strategies, levels of effectiveness, and main obstacles. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, grounded in participant observation, combined with documentary analysis and the use of institutional data from UFSCar and national databases, such as data systematized by Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) [National Association of Directors of Federal Higher Education Institutions]. The analysis was conducted based on analytical categories, especially occurrences, strategies, effectiveness, and obstacles, allowing for an integrated interpretation of budgetary dynamics during the analyzed period. The results show that budget centralization has consolidated itself as the predominant governance strategy, contributing to control, resource rationalization, and mitigation of fiscal risks. However, its effects on effectiveness appear ambiguous, since, while it ensures budgetary discipline, it also limits the autonomy of units, administrative flexibility, and the capacity to adapt to institutional demands, especially in the multicampus context.

Furthermore, the research demonstrates that budget insufficiency does not result exclusively from internal management factors, but is also associated with structural constraints related to resource distribution within the federal higher education system. In this sense, the effectiveness of budget management is understood as a relational phenomenon resulting from the interaction between external funding constraints, institutional strategies, and internal organizational dynamics. As a contribution, the study offers an integrated analysis of budget management in multicampus universities, proposing elements to improve decision-making processes, informational controls, and resource allocation, aiming to promote greater effectiveness, transparency, and equity in public university administration.

Keywords: University governance; higher education funding; public administration; federal universities; multicampus structure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Comparação entre o Planejamento e o Orçamento	23
Figura 2 — Estrutura de financiamento das IFES: Matriz OCC e demais componentes do orçamento federal	27
Figura 3 — Matriz OCC com participação de alunos equivalentes e indicadores de qualidade acadêmica na composição do orçamento federal	28
Figura 4 — Organograma da ProAd UFSCar 2026.....	32
Figura 5 — Evolução da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do orçamento discricionário autorizado das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), 2014-2024 (Bilhões).....	44
Figura 6 — Evolução Histórica das LOA's e Orçamento Autorizados da UFSCar - 2014-2024 (Bilhões).	45
Figura 7 — Evolução da capacidade orçamentária relativa da UFSCar (2013–2024): índices de custeio, capital e PNAES (2013 = 100)..	46
Figura 8 — Evolução dos índices de Recursos Próprios da UFSCar (2014–2024): teto autorizado e arrecadação efetiva (2014 = 100).....	48
Figura 9 — Variações Orçamentárias UFSCar 2014 a 2024, cortes e suplementações.....	49
Figura 10 — Repasses Orçamentários Discricionários das IFES e da UFSCar (2014–2024, valores deflacionados).....	50
Figura 11 — Espelho Orçamentário da UFSCar no exercício de 2021.	64
Figura 12 — Execução Financeira por Ação (UFSCar, 2021).	68
Figura 13 — Centralização versus Descentralização (UFSCar, 2021).	69
Figura 14 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2022.....	71
Figura 15 — Execução financeira por ação na UFSCar (2022).....	75
Figura 16 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2023.....	78
Figura 17 — Nível de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2023).	82
Figura 18 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2024.....	84
Figura 19 — Níveis de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2024).	89
Figura 20 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2025.....	94
Figura 21 — Níveis de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2025).	98
Figura 22 — Ciclo de gestão orçamentária proposto para IFES.	103
Figura 23 — Estrutura Analítica da Matriz de Diagnóstico Orçamentário.	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Síntese dos referenciais teóricos e suas aplicações.....	29
Quadro 2 — Síntese da evolução orçamentária da UFSCar (2021–2025).	35
Quadro 3 — Estrutura metodológica da observação participante na Coordenadoria de Orçamento da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar.....	40
Quadro 4 — Indicadores analíticos da Gestão Orçamentária da UFSCar (2021 – 2025).	52
Quadro 5 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2021).	65
Quadro 6 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2022).	72
Quadro 7 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2023).	79
Quadro 8 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2024).	86
Quadro 9 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2025).	95
Quadro 10 — Síntese dos efeitos da centralização orçamentária e os impactos na efetividade na UFSCar (2021–2025).	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Síntese orçamentária dos recursos próprios da UFSCar (2025)	56
---	----

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

COr – Coordenadoria de Orçamento

FAI – Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

OCC – Outros Custeios e Capital

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

ProAd – Pró-Reitoria de Administração

ProAdMulti – Pró-Reitoria de Administração Multicampi

PROEX – Pró-Reitoria de Extensão

PTRES – Programa de Trabalho Resumido

PTT – Produto Técnico-Tecnológico

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RP – Recursos Próprios

SESU – Secretaria de Educação Superior

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

TED – Termo de Execução Descentralizada

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Políticas públicas e organizações públicas	19
2.2 Campos organizacionais e governança	20
2.3 Gestão pública, planejamento e orçamento	21
2.4 Efetividade na administração pública.....	24
2.5 Financiamento das IFES e a Matriz OCC e PNAES	25
3 CONTEXTO INSTITUCIONAL DA UFSCar	31
3.1 A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	31
3.2 Estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Administração (ProAd).....	31
3.3 Estrutura orçamentária da UFSCar.....	33
3.4 Fontes de financiamento e recursos institucionais	34
3.5 Execução orçamentária e financeira	34
3.6 Evolução do cenário orçamentário da UFSCar (2021-2025).....	36
4 METODOLOGIA.....	37
4.1 Abordagem da pesquisa	37
4.2 Observação participante	38
4.3 Técnicas e instrumentos de coleta de dados	39
4.4 Procedimentos de Análise	40
4.5 Limitações da pesquisa.....	43
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	44
5.1 Evolução do financiamento das IFES e da UFSCar (2013–2025).....	44
5.2 Análise a partir dos Indicadores Analíticos da Gestão Orçamentária	53
5.2.1 Ocorrências: a dinâmica da restrição orçamentária.....	55
5.2.2 Estratégias: adaptação institucional à restrição orçamentária.....	56
5.2.3 Efetividade: limites e alcances da gestão orçamentária.....	57
5.2.4 Entraves: condicionantes estruturais da gestão orçamentária.....	59
5.3 Evidências empíricas dos efeitos da centralização orçamentária e efetividades da UFSCar no exercício de 2021- 2025	62
5.3.1 Exercício de 2021	62
5.3.2 Exercício de 2022	70
5.3.3 Exercício de 2023	77
5.3.4 Exercício de 2024	84
5.3.5 Exercício de 2025	92
5.4 Modelo institucional e produto técnico-tecnológico (PTT) de gestão orçamentária da UFSCar..	
102	
6 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE A	113

1 INTRODUÇÃO

As universidades federais brasileiras passaram, sobretudo a partir dos anos 2000, por um amplo processo de expansão e interiorização, impulsionado por políticas públicas voltadas à democratização do acesso ao ensino superior, à inclusão social e ao desenvolvimento regional. Nesse contexto, consolidou-se o modelo de universidade multicampi, caracterizado pela presença de unidades distribuídas em diferentes regiões e pela necessidade de articulação entre estruturas acadêmicas e administrativas geograficamente dispersas. Tal configuração, embora represente importante avanço na ampliação do acesso à educação superior pública, também trouxe novos desafios à gestão universitária, especialmente no que se refere à governança institucional e à administração orçamentária.

Conforme destacam Esteves e Goulart (2024), esse modelo foi fortalecido pelo Governo Federal no âmbito do projeto de democratização do ensino superior, especialmente por meio de políticas como o Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Historicamente, as universidades federais concentravam-se majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste do país, enquanto outras regiões apresentavam significativa carência de instituições públicas de ensino superior. A interiorização buscou enfrentar esse desequilíbrio, promovendo oportunidades educacionais em localidades antes desassistidas e fortalecendo o papel das universidades como agentes de desenvolvimento regional.

A criação de novos campi no interior passou, assim, a constituir estratégia central de expansão, exigindo investimentos em infraestrutura física e acadêmica, bem como novas formas de coordenação administrativa e orçamentária. Com isso, a ampliação do sistema federal de ensino superior tornou mais evidente a necessidade de repensar os mecanismos de distribuição de recursos, os processos de planejamento e as formas de integração entre os diferentes campi de uma mesma instituição.

É nesse cenário que a gestão orçamentária centralizada multicampi assume relevância como objeto de análise. Em universidades estruturadas em múltiplos campi, a centralização das decisões orçamentárias pode ser compreendida como mecanismo voltado à manutenção

da unidade institucional, ao controle dos recursos e à racionalização dos gastos. Entretanto, esse modelo também pode gerar tensões relacionadas à autonomia das unidades descentralizadas, à equidade na alocação interna de recursos e à capacidade de resposta às demandas específicas de cada campus. Dessa forma, a centralização, embora favoreça a coordenação institucional, pode também aprofundar assimetrias internas e limitar soluções mais ajustadas às realidades locais.

Esses desafios tornam-se ainda mais complexos quando analisados à luz das relações institucionais e das dinâmicas de governança que atravessam a gestão universitária. De acordo com Neil Fligstein (2007), a habilidade social dos gestores é elemento essencial para a construção de consensos, a articulação de interesses e a mobilização de atores em torno de objetivos comuns, especialmente em organizações complexas. Nessa mesma direção, Smith-Doerr e Powell (2005) ressaltam a importância das redes organizacionais para ampliar a capacidade de inovação e de resposta institucional diante de problemas compartilhados.

Em universidades multicampi, essas contribuições teóricas permitem compreender que a efetividade da gestão não depende exclusivamente de normas e estruturas formais, mas também das relações, da comunicação e das práticas organizacionais que sustentam os processos decisórios. Nessa perspectiva, a efetividade da gestão orçamentária não se restringe à elevada execução dos recursos financeiros, mas corresponde à capacidade institucional de responder às restrições fiscais, coordenar a alocação dos recursos, articular os diferentes campi e assegurar a continuidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) constitui um caso relevante para a análise dessa problemática. Fundada em 1970, a instituição consolidou-se como referência no ensino superior público brasileiro e, ao longo de sua trajetória, ampliou significativamente sua presença no interior do estado de São Paulo. Em 1991, foi criado o campus de Araras, inicialmente vinculado ao Centro de Ciências Agrárias, no contexto do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar. Posteriormente, a adesão ao Reuni contribuiu para a consolidação da estrutura multicampi da universidade, com a expansão da oferta de cursos e a criação de novas unidades. Atualmente, a UFSCar conta com quatro campi localizados em São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri, no campus Lagoa do Sino. Além disso, em 2024, a universidade recebeu proposta do Governo Federal para implantação de um novo campus em São José do Rio Preto, com previsão de inauguração até 2026. Esse processo amplia a complexidade de sua estrutura organizacional e reforça a necessidade de mecanismos de gestão capazes de responder de forma eficiente, equitativa e integrada às demandas institucionais.

Na UFSCar, a gestão orçamentária encontra-se centralizada na Pró-Reitoria de Administração (ProAd), órgão vinculado à Reitoria e responsável pela coordenação e execução das atividades financeiras, contábeis, patrimoniais, contratuais e de apoio administrativo. A ProAd ocupa posição estratégica na condução da política orçamentária da universidade, atuando na racionalização dos recursos públicos e no suporte à tomada de decisão institucional. A gestão orçamentária centralizada multicampi pode ser compreendida à luz da definição proposta por Bresser (1983), segundo a qual uma organização é centralizada quando as decisões se concentram na alta administração, restando aos demais níveis apenas a condução de questões rotineiras sob supervisão estrita. No caso da UFSCar, esse modelo busca assegurar coerência institucional e controle sobre a aplicação dos recursos, mas também suscita questionamentos sobre seus efeitos na autonomia dos campi e na distribuição interna do orçamento.

Entre 2014 e 2025, a UFSCar enfrentou um cenário de progressiva redução dos recursos orçamentários, inserido em um contexto nacional marcado por instabilidade econômica, contingenciamentos sucessivos e mudanças nas políticas de financiamento da educação superior pública. Esse quadro intensificou os desafios da gestão orçamentária centralizada multicampi, especialmente no que se refere à manutenção das atividades institucionais, à garantia de equidade entre os campi e à sustentação de uma governança universitária capaz de responder às demandas de uma estrutura multicampi.

Nesse contexto, esta pesquisa parte da hipótese de que a insuficiência orçamentária enfrentada pela UFSCar não decorre exclusivamente de uma escassez absoluta de recursos, mas também de desigualdades na distribuição das verbas federais realizada por meio da matriz orçamentária do Ministério da Educação entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), aspecto discutido ao longo deste trabalho. Considera-se, ainda, que a redução dos recursos discricionários observada a partir de 2013 intensificou esse cenário, afetando de forma mais significativa as universidades que passaram por maior expansão estrutural nas últimas décadas. Parte-se, assim, da premissa de que a combinação entre a retração orçamentária e as assimetrias na distribuição dos recursos influencia diretamente as estratégias de gestão adotadas pela universidade, os níveis de autonomia dos campi e a efetividade da ação administrativa.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender como a gestão orçamentária centralizada opera em uma universidade federal multicampi submetida, simultaneamente, à expansão institucional e à restrição fiscal. As transformações ocorridas após o Reuni ampliaram não apenas o alcance territorial das IFES, mas também a

complexidade de sua administração, tornando necessárias análises que articulem estrutura institucional, processos decisórios e práticas de gestão. No caso específico da UFSCar, compreender os mecanismos de centralização orçamentária significa investigar como se distribuem os recursos, como se constroem as decisões e como se produzem, no cotidiano institucional, os equilíbrios e tensões entre coordenação central, demandas locais e efetividade administrativa.

Ao considerar o período de 2021-2025, marcado por restrições orçamentárias, cortes nos repasses e instabilidade na execução financeira, esta pesquisa busca analisar a Gestão Orçamentária Centralizada Multicampi da UFSCar a partir da vivência institucional e da escuta dos atores envolvidos no processo, especialmente gestores, técnicos e docentes. Nesse sentido, a observação participante apresenta-se como abordagem metodológica pertinente, por possibilitar ao pesquisador compreender o fenômeno a partir da imersão nas práticas institucionais e da interlocução direta com os sujeitos que vivenciam cotidianamente os desafios da gestão.

Além disso, o estudo propõe uma comparação com outras IFES, com base em dados orçamentários sistematizados pela ANDIFES, a fim de identificar possíveis desigualdades na distribuição de recursos federais. Busca-se, com isso, não apenas compreender a realidade específica da UFSCar, mas também situá-la em um quadro mais amplo de financiamento e governança das universidades federais brasileiras. Como contribuição, a pesquisa pretende subsidiar a construção de indicadores quantitativos e qualitativos voltados ao aprimoramento dos controles informacionais, dos processos decisórios e das estratégias de gestão, contribuindo para tornar o orçamento universitário mais efetivo, transparente e sensível às diferentes realidades institucionais.

Diante desse cenário, a pesquisa problematiza a forma como a gestão orçamentária centralizada na UFSCar tem respondido aos desafios impostos pela estrutura multicampi, em um contexto de restrição fiscal e de possível desigualdade na distribuição de recursos entre as IFES. Questiona-se, assim, em que medida a insuficiência orçamentária enfrentada pela universidade decorre de uma distribuição desigual de recursos no sistema federal de ensino superior e, caso isso se confirme, quais estratégias vêm sendo adotadas pela UFSCar em sua

gestão orçamentária centralizada multicampi, com quais níveis de efetividade e sob quais obstáculos.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar as estratégias, a efetividade e os entraves da Gestão Orçamentária Centralizada Multicampi da UFSCar, considerando as restrições orçamentárias, a instabilidade na execução financeira e as possíveis desigualdades na distribuição de recursos entre as IFES. De modo específico, busca-se compreender a evolução da dotação orçamentária das IFES, com ênfase na UFSCar; mapear e analisar os processos e instrumentos utilizados pela Pró-Reitoria de Administração na condução da gestão orçamentária centralizada; avaliar a efetividade das estratégias de racionalização de recursos adotadas pela Administração Central; e identificar os principais entraves operacionais, estruturais, legais e políticos que condicionam a gestão orçamentária da universidade.

Considerando que a efetividade constitui uma das categorias centrais desta pesquisa, adota-se a compreensão de que esse conceito ultrapassa a simples execução financeira ou o cumprimento de metas administrativas. Na perspectiva da administração pública, a efetividade refere-se à capacidade das organizações de produzir resultados concretos e socialmente relevantes, articulando recursos, processos e resultados de forma a atender às finalidades institucionais (MIRANDA, 2021; MIRANDA; VARGAS, 2020). No contexto desta pesquisa, a efetividade da gestão orçamentária é compreendida como a capacidade da UFSCar de assegurar a continuidade de suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, conciliando planejamento, coordenação institucional e adaptação às restrições impostas pelo financiamento público.

A estrutura desta dissertação compreende seis capítulos, além das referências e dos apêndices.

O Capítulo 1 apresenta a introdução da pesquisa, contemplando a contextualização do tema, a delimitação do problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a justificativa e a relevância do estudo. Discute-se o contexto da gestão orçamentária nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com ênfase nos desafios enfrentados pela UFSCar em razão de sua estrutura multicampi, das restrições fiscais e das possíveis desigualdades na distribuição de recursos públicos.

O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico que sustenta a análise da gestão orçamentária multicampi nas Instituições Federais de Ensino Superior, com foco na UFSCar. São discutidos autores e abordagens relacionados às políticas públicas, às organizações públicas, aos campos organizacionais e às estruturas sociais, com destaque para a Teoria dos

Campos de Ação Estratégica de Neil Fligstein e Doug McAdam, à teoria dos campos sociais e do capital de Pierre Bourdieu e à teoria da estruturação de Anthony Giddens. O capítulo aborda ainda aspectos relacionados à gestão pública, ao planejamento e orçamento, à efetividade na administração pública e ao financiamento das IFES, especialmente no que se refere às Matrizes Orçamentárias de Outros Custeios e Capital (OCC) e de Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O Capítulo 3 apresenta o contexto institucional da UFSCar e delimita o objeto empírico da pesquisa. Inicialmente, contextualiza-se a universidade no cenário da administração pública federal, destacando sua estrutura multicampi e características organizacionais. Em seguida, descrevem-se a posição e o papel da Pró-Reitoria de Administração (ProAd) na estrutura institucional, com ênfase em suas competências formais e funções operacionais. São detalhadas as principais atividades e processos conduzidos pela unidade, como o planejamento e a execução orçamentária, a gestão de contratos e de infraestrutura, bem como sua participação na governança universitária. O capítulo também aborda a estrutura orçamentária da universidade, as fontes de financiamento, a dinâmica da execução orçamentária e a evolução recente do cenário orçamentário da UFSCar no período de 2021-2025.

O Capítulo 4 apresenta a metodologia adotada na pesquisa, fundamentada na observação participante como estratégia de análise. Essa abordagem consolidou-se como uma das principais técnicas de investigação qualitativa nas ciências sociais, por possibilitar a compreensão aprofundada das práticas, significados e dinâmicas sociais a partir da imersão no campo empírico. São discutidas as contribuições de autores como Bronislaw Malinowski, Clifford Geertz, Howard Becker, Maria Cecília de Souza Minayo e Robert K. Yin, que oferecem aportes relevantes para a compreensão das potencialidades e limitações da abordagem metodológica adotada.

O Capítulo 5 apresenta a análise e discussão dos resultados da pesquisa, examinando os efeitos da centralização orçamentária e da efetividade da gestão na UFSCar no período de 2021-2025. A análise concentra-se na atuação da Pró-Reitoria de Administração e nos impactos da centralização administrativa sobre a alocação de recursos entre os diferentes campi da universidade. São discutidos os padrões de dotação e execução orçamentária identificados, bem como as estratégias adotadas pela ProAd no enfrentamento dos desafios da gestão multicampi em contexto de restrição fiscal. O capítulo também apresenta uma síntese comparativa dos efeitos da centralização orçamentária e da efetividade institucional, além da evolução do modelo institucional e do PTT desenvolvido como desdobramento aplicado da pesquisa.

O Capítulo 6 reúne as considerações finais, sistematizando as principais contribuições teóricas e empíricas do estudo e apontando caminhos para o aprimoramento da gestão orçamentária multicampi da UFSCar. A partir da análise desenvolvida, refletem-se criticamente os impactos da centralização administrativa, das restrições fiscais e das assimetrias na distribuição de recursos sobre a efetividade institucional, a autonomia das unidades e a capacidade de atendimento às demandas locais. O capítulo também destaca os limites e possibilidades da atual estrutura orçamentária da universidade, apresenta recomendações voltadas ao fortalecimento da governança institucional e propõe sugestões para pesquisas futuras relacionadas ao financiamento público e à gestão das IFES.

As referências reúnem as obras, documentos institucionais, artigos acadêmicos e legislações utilizados no desenvolvimento da pesquisa, organizados conforme as normas da ABNT.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas e organizações públicas

As políticas públicas constituem instrumentos fundamentais de intervenção estatal, orientados à solução de problemas coletivos e à promoção do bem-estar social. No campo da administração pública, tais políticas se materializam por meio de organizações responsáveis por sua formulação, implementação e avaliação. Nesse contexto, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) configuram-se como organizações públicas complexas, cuja atuação articula ensino, pesquisa e extensão, além de desempenhar papel estratégico no desenvolvimento regional e na redução de desigualdades sociais.

A expansão do ensino superior público no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, intensificou a atuação dessas instituições, ampliando o acesso e diversificando sua presença territorial. Esse processo implicou não apenas o crescimento físico e acadêmico das universidades, mas também a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão e coordenação institucional.

Nesse contexto, a compreensão das políticas públicas constitui ponto de partida para a análise da atuação estatal e de suas organizações. Conforme destaca Capella (2024, apud DYE, 1972), política pública pode ser entendida como “tudo o que o governo decide fazer ou

deixar de fazer”, evidenciando o papel central do Estado na definição de ações e omissões que produzem efeitos diretos sobre a sociedade.

De forma complementar, Howlett e Ramesh (2013) concebem a política pública como um processo técnico-político orientado à articulação entre objetivos e meios, envolvendo múltiplos atores submetidos a diferentes restrições institucionais. Essa abordagem ressalta o caráter relacional e processual das políticas públicas, resultantes de interações complexas entre atores, instituições e contextos, aspecto particularmente relevante para a análise de organizações públicas de elevada complexidade, como as universidades federais multicampi.

A partir dessas abordagens, torna-se possível compreender as organizações públicas não apenas como estruturas administrativas, mas como espaços dinâmicos de implementação de políticas, o que será aprofundado na análise das relações organizacionais e de governança na seção seguinte.

2.2 Campos organizacionais e governança

A análise das organizações públicas pode ser aprofundada a partir da perspectiva dos campos organizacionais, conforme desenvolvido por Neil Fligstein e Doug McAdam, que compreendem esses espaços como arenas estruturadas por relações de poder, regras institucionais e disputas por recursos e legitimidade.

Nessa abordagem, os atores organizacionais não atuam de forma isolada, mas inseridos em redes de interação que influenciam suas estratégias e decisões. De modo complementar, Pierre Bourdieu contribui ao destacar que os campos sociais são estruturados por diferentes formas de capital econômico, social e simbólico que condicionam as posições dos agentes e suas possibilidades de ação.

No contexto das universidades públicas, essas dinâmicas se manifestam na distribuição de recursos, na definição de prioridades institucionais e na construção de consensos internos.

Essa perspectiva é reforçada pela compreensão de que as organizações públicas não operam de forma isolada, mas estão inseridas em ambientes dinâmicos e interdependentes. Conforme Pires e Macedo (2006), as organizações interagem continuamente com o ambiente,

influenciando-o e sendo por ele influenciadas, em um processo mediado pelos indivíduos que nelas atuam.

Complementarmente, a abordagem de Anthony Giddens permite compreender a relação entre estrutura e agência, evidenciando que as práticas organizacionais são simultaneamente condicionadas por regras institucionais e produzidas pelos próprios atores sociais. Tal perspectiva é particularmente relevante para a análise da gestão pública, ao evidenciar a capacidade dos agentes de agir estrategicamente mesmo em contextos institucionalmente restritivos. No que se refere à estrutura organizacional, diferentes arranjos institucionais condicionam os processos decisórios e os níveis de autonomia interna.

Conforme Luiz Carlos Bresser-Pereira (1983), organizações centralizadas concentram as decisões nos níveis superiores, restringindo a autonomia dos níveis intermediários e operacionais, característica frequentemente associada a estruturas burocráticas do setor público. Assim, a governança universitária, especialmente em instituições multicampi, deve ser compreendida não apenas como um arranjo formal de estruturas e normas, mas como resultado de interações sociais, negociações e estratégias que visam equilibrar interesses distintos e assegurar a coordenação institucional.

Essa abordagem permite compreender que a governança em universidades multicampi envolve não apenas aspectos técnicos de gestão, mas também dinâmicas relacionais e institucionais que influenciam diretamente a alocação de recursos e os processos decisórios.

2.3 Gestão pública, planejamento e orçamento

No âmbito da administração pública, o orçamento constitui instrumento central de planejamento e gestão, por meio do qual se definem prioridades, se alocam recursos e se viabiliza a execução das políticas públicas. Mais do que um mecanismo técnico, o orçamento reflete escolhas políticas e condiciona a capacidade de ação das organizações públicas.

Nesta pesquisa, a efetividade é compreendida como a capacidade institucional de alcançar os resultados esperados, mesmo diante de restrições impostas pelo ambiente organizacional, assegurando a continuidade das atividades, a coordenação dos recursos e o cumprimento da missão institucional. Diante disso, a efetividade transcende a mera execução orçamentária, incorporando a capacidade da organização de responder às demandas institucionais de forma sustentável, articulada e coerente com seus objetivos estratégicos. Essa compreensão dialoga com a concepção de valor público proposta por Moore (1995), ao reconhecer que a atuação das organizações públicas deve estar orientada para a geração de

resultados de interesse coletivo e para o cumprimento de sua missão institucional.

A gestão orçamentária em instituições complexas envolve decisões relativas à centralização e à descentralização dos recursos. Modelos centralizados tendem a favorecer o controle, a padronização e a racionalização dos gastos, ao passo que modelos descentralizados podem ampliar a autonomia das unidades e a capacidade de resposta a demandas locais. Esses arranjos implicam tensões e escolhas institucionais, que devem ser analisadas à luz da especificidades organizacionais.

No caso das universidades estruturadas em múltiplos campi, a gestão orçamentária assume caráter ainda mais desafiador, uma vez que deve conciliar a necessidade de coordenação institucional com a diversidade de demandas e contextos locais.

Diante disso, a centralização pode ser compreendida como estratégia de governança, mas também como fonte de tensões relacionadas à equidade na distribuição de recursos e à autonomia das unidades acadêmicas. Nessa perspectiva, a efetividade da gestão orçamentária depende da capacidade da instituição de articular mecanismos de coordenação e planejamento com processos participativos de definição de prioridades, de modo a assegurar a continuidade das atividades institucionais e o atendimento às diferentes demandas organizacionais.

Para Miranda (2021), a efetividade representa a capacidade das organizações públicas de produzir resultados capazes de atender aos objetivos institucionais e às necessidades sociais, distinguindo-se da eficiência e da eficácia por incorporar a análise dos impactos produzidos pelas ações governamentais. Na mesma direção, Miranda e Vargas (2020) ressaltam que a efetividade resulta da articulação entre recursos disponíveis, capacidades organizacionais e resultados alcançados, sendo influenciada pelas condições institucionais e pelo contexto em que a gestão pública se desenvolve.

A articulação entre planejamento e gestão mostra-se igualmente central para a efetividade das políticas públicas. Conforme Fonseca (2015), o planejamento governamental deve estar integrado à gestão pública, de modo a viabilizar a formulação e a implementação de políticas com potencial transformador.

Sob a perspectiva organizacional, as instituições públicas podem ser compreendidas como organizações complexas, constituídas por estruturas, processos, fluxos de informação, tecnologias e múltiplos atores que interagem continuamente para a consecução de objetivos institucionais. Como sistemas abertos, essas organizações sofrem influência permanente do ambiente institucional e das relações estabelecidas entre seus diferentes agentes conforme GIDDENS (2003). Nesse contexto, tais organizações operam como sistemas abertos,

continuamente influenciados pelo ambiente institucional.

No plano institucional, DiMaggio e Powell (1983) destacam que as organizações são moldadas por pressões institucionais que produzem processos de isomorfismo, contribuindo para a homogeneização de práticas e estruturas.

Sob a perspectiva organizacional, as instituições públicas podem ser compreendidas como sistemas complexos e interdependentes, envolvendo estruturas, fluxos de informação, tecnologias e múltiplos atores orientados à prestação de serviços à sociedade. As universidades federais configuram-se como organizações complexas, nas quais coexistem autonomia acadêmica, estruturas burocráticas formais e dinâmicas políticas internas, produzindo relações institucionais marcadas por múltiplos interesses, disputas e mecanismos de coordenação organizacional (BALDRIDGE, 1971). De acordo com Mintzberg (2003), universidades constituem organizações complexas, caracterizadas por elevada autonomia profissional e por mecanismos específicos de coordenação. Nesse contexto, a gestão orçamentária assume papel estratégico ao integrar processos decisórios e assegurar a articulação entre planejamento, execução e controle dos recursos institucionais. Dessa forma a gestão orçamentária ultrapassa sua dimensão estritamente financeira e passa a desempenhar função estratégica na coordenação institucional, contribuindo para integrar processos decisórios, distribuir recursos e alinhar prioridades organizacionais.

Nesse cenário, a constituição de redes de colaboração, tanto internas quanto externas, emerge como estratégia relevante para a circulação de informações e a promoção da inovação organizacional (Smith-Doerr; Powell, 2005).

No contexto brasileiro, o sistema orçamentário está ancorado na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320/1964, que estruturam o planejamento, a execução e o controle do orçamento público. O ciclo orçamentário é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos que articulam o planejamento de médio prazo à execução anual das políticas públicas.

A elaboração do Orçamento Público Federal compreende 3 (três) etapas que formam o ciclo orçamentário, constituídas de leis individuais que se complementam entre si, as quais são submetidas à aprovação dos parlamentares. São elas: Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A seguir na Figura 1, está apresentada uma comparação entre o orçamento e o planejamento, representando uma verdadeira pirâmide orçamentária.

Figura 1 — Comparação entre o Planejamento e o Orçamento



Fonte: ENAP 2024.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de uma gestão fiscal responsável, baseada em planejamento, transparência e controle, estabelecendo limites e mecanismos de acompanhamento das contas públicas.

Entretanto, a execução orçamentária não ocorre de forma linear, sendo frequentemente impactada por contingenciamentos, bloqueios e restrições financeiras, o que evidencia a dependência das organizações públicas em relação ao contexto fiscal e às diretrizes governamentais. Essa dinâmica reforça o caráter não apenas técnico, mas também político e institucional do orçamento público.

Diante dessas condições, a gestão orçamentária nas instituições públicas assume caráter estratégico, exigindo capacidade de adaptação, monitoramento contínuo das receitas e despesas e articulação institucional.

Nesse cenário, a literatura da administração pública destaca a necessidade de adoção de instrumentos gerenciais capazes de articular planejamento, monitoramento e controle da execução orçamentária, de modo a sustentar a continuidade da prestação de serviços públicos, mesmo em contextos de restrição fiscal. Conforme argumenta Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial do Estado enfatiza a importância de mecanismos de gestão orientados a resultados. Segundo Moore (1995), a gestão pública deve orientar-se pela criação de valor público, articulando legitimidade institucional, capacidade operacional e resultados socialmente relevantes. A partir dessa perspectiva, a gestão orçamentária deve ser compreendida como um processo contínuo, dinâmico e adaptativo, e não como um evento pontual restrito à elaboração da peça orçamentária. Essa abordagem dialoga com a teoria da estruturação de Giddens (1984), ao evidenciar a interação entre estruturas institucionais e práticas organizacionais.

Sendo assim, a análise da gestão orçamentária não pode se restringir aos aspectos técnicos da execução financeira, demandando a incorporação do conceito de efetividade, entendido como a capacidade institucional de produzir resultados concretos e socialmente relevantes. Essa perspectiva amplia o enfoque analítico ao considerar não apenas a execução dos recursos, mas também seus impactos no desempenho institucional, constituindo elemento central para a compreensão da gestão pública contemporânea e para o desenvolvimento da discussão apresentada na seção seguinte.

2.4 Efetividade na administração pública

A avaliação da atuação pública envolve diferentes dimensões analíticas, entre as quais se destacam eficiência, eficácia e efetividade:

- a eficiência refere-se à relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos;
- a eficácia, ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- a efetividade, aos impactos gerados pelas ações públicas na realidade social.

No contexto das organizações públicas, a efetividade assume centralidade, pois expressa a capacidade das políticas e ações institucionais de produzir mudanças concretas e socialmente relevantes. No entanto, sua mensuração apresenta desafios, especialmente em ambientes organizacionais complexos, nos quais os resultados dependem de múltiplos fatores, variáveis e condicionantes institucionais.

Autores clássicos da administração, como Peter Drucker (1998), associam a efetividade à capacidade de alcançar os resultados adequados, enquanto Stephen Robbins e Mary Coulter (2014) a relacionam à produção de impactos relevantes. No campo da administração pública, Ronaldo Miranda (2021) destaca a necessidade de utilização de múltiplos indicadores para avaliação das políticas públicas, ao passo que Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta (2015) enfatizam a articulação entre evidências empíricas e análise institucional. Leonardo Secchi (2013), por sua vez, reforça a centralidade da efetividade em modelos de gestão orientados por resultados.

No âmbito das organizações públicas complexas, a efetividade não pode ser reduzida à execução orçamentária, uma vez que elevados níveis de gasto não garantem, por si só, a produção de resultados socialmente relevantes. Assim, sua análise requer a consideração de indicadores que articulem recursos, processos e resultados, bem como das condições estruturais, institucionais e territoriais que influenciam a atuação organizacional.

A partir dessa perspectiva, a análise da efetividade na administração pública demanda a compreensão dos condicionantes institucionais que influenciam a alocação e o uso dos

recursos públicos. Nesse sentido, torna-se necessário examinar os mecanismos de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior, bem como os critérios que orientam a distribuição orçamentária, aspectos fundamentais para compreender os limites e possibilidades da ação pública nesse contexto.

2.5 Financiamento das IFES e a Matriz OCC e PNAES

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), fundada em 1989, constitui a principal entidade representativa das universidades federais brasileiras, atuando como interlocutora junto aos Poderes Executivo e Legislativo e desempenhando papel central na articulação política do sistema federal de ensino superior .

No período recente (2021–2025), marcado por contingenciamentos e restrições orçamentárias, a atuação da ANDIFES intensificou-se por meio da produção de diagnósticos, notas técnicas e articulações institucionais, com o objetivo de evidenciar a insuficiência de recursos para a manutenção das atividades das IFES. Esse movimento contribuiu para consolidar um enquadramento institucional da crise, ampliando a visibilidade do problema do financiamento no ensino superior público .

Esse contexto se insere em uma tensão estrutural entre a autonomia universitária prevista no artigo 207 da Constituição Federal e os limites operacionais impostos pelas normas gerais da administração pública. Embora formalmente assegurada, a autonomia das universidades permanece condicionada por dispositivos legais que restringem a execução orçamentária e a gestão institucional . É nesse cenário que emerge a proposta de Lei Orgânica das Universidades Federais, desenvolvida no âmbito da ANDIFES, com o objetivo de estabelecer um regime jurídico próprio que reconheça as especificidades dessas instituições. A proposta busca fortalecer a governança universitária, ampliando a capacidade de planejamento e gestão, ao mesmo tempo em que articula autonomia e responsabilidade institucional .

Do ponto de vista analítico, a atuação da ANDIFES pode ser compreendida como a de um ator coletivo que busca influenciar as regras do campo da educação superior federal. Em diálogo com a Teoria dos Campos de Ação Estratégica, a associação atua na mediação de interesses e na disputa por recursos, contribuindo para a definição das condições institucionais que orientam a ação das IFES.

De forma complementar, à luz de Pierre Bourdieu, essa atuação pode ser interpretada como estratégia de acumulação de capital institucional, por meio da qual as universidades buscam fortalecer sua posição no campo educacional e científico, influenciando a distribuição de recursos e o reconhecimento institucional.

No caso da UFSCar, essas dinâmicas se materializam na necessidade de adaptação contínua às restrições orçamentárias, evidenciando que a gestão institucional não se desenvolve de forma isolada, mas em interação com estruturas mais amplas de governança e regulação. Nesse sentido, a ANDIFES desempenha papel relevante na conformação do ambiente institucional no qual se inserem as estratégias de gestão orçamentária da universidade.

O financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil está estruturado a partir de diferentes mecanismos de alocação de recursos públicos, entre os quais se destacam as matrizes de distribuição do orçamento discricionário, utilizadas para orientar o repasse de recursos de custeio e assistência estudantil. Nesse contexto, as Matrizes OCC e PNAES configuram-se como instrumentos centrais na organização do financiamento do sistema federal de ensino superior.

A Matriz OCC consiste em um modelo de distribuição dos recursos do orçamento discricionário classificados como Resultado Primário 2 (RP2), provenientes de fontes do Tesouro Nacional. Esse modelo tem como objetivo estabelecer critérios para o rateio dos recursos entre as IFES, considerando dimensões relacionadas ao porte institucional e ao desempenho acadêmico.

A distribuição dos recursos baseia-se, predominantemente, no tamanho da instituição, mensurado pelo Total de Alunos Equivalentes (TAE), ao qual se atribui peso aproximado de 90%. Os 10% restantes estão associados a indicadores de eficiência, eficácia e qualidade acadêmica, ainda que tais proporções não estejam formalmente fixadas em normativas específicas. O aluno equivalente é um indicador utilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para distribuição orçamentária entre as IFES, calculado a partir do número de estudantes e de variáveis relacionadas ao custo, duração e características dos cursos ofertados.

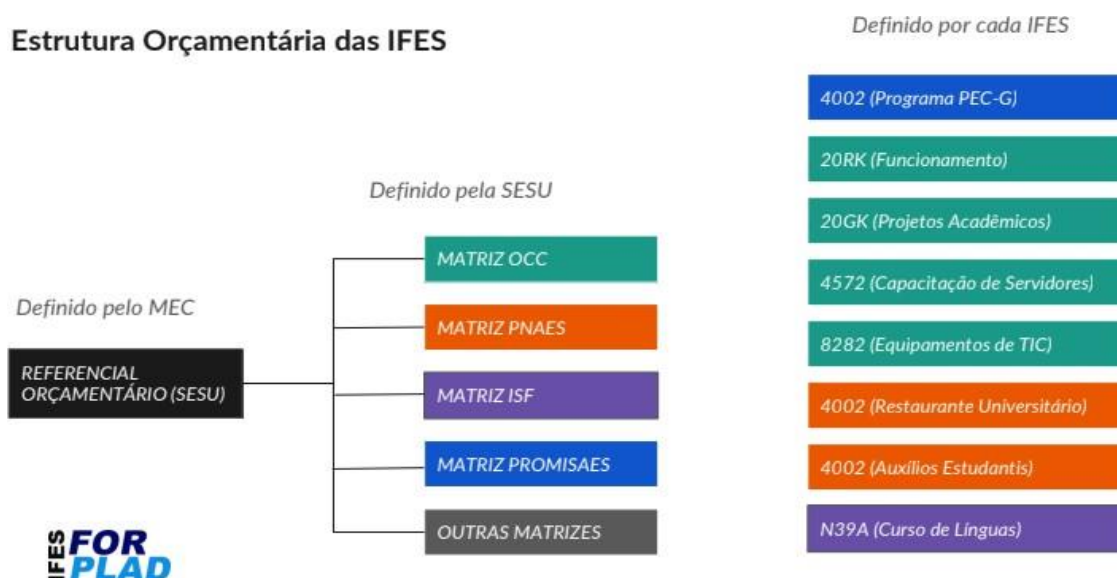
A base legal desse modelo encontra-se na Portaria nº 748, de 22 de setembro de 2021, do Ministério da Educação, que atualiza diretrizes anteriormente estabelecidas pela Portaria MEC nº 651/2013. O cálculo da participação de cada IFES na Matriz OCC resulta da combinação entre a participação relativa no total de alunos equivalentes (PTAE) e a participação relativa na dimensão de eficiência e qualidade (EQR). O conceito de aluno equivalente incorpora diferentes níveis de ensino de graduação, residência médica, mestrado e doutorado considerando variáveis como número de matrículas, ingressantes, concluintes, taxas de retenção, duração dos cursos e pesos diferenciados por área do conhecimento, além de fatores indutores, como oferta noturna e cursos fora da sede.

Na graduação, o modelo distingue cursos consolidados e cursos novos. Enquanto os primeiros utilizam projeções baseadas no número de concluintes e na retenção, os cursos novos

são mensurados diretamente a partir das matrículas. Essa diferenciação implica maior peso relativo para o aluno concluinte, o que influencia o cálculo da participação institucional no orçamento.

A Figura 2 apresenta a estrutura de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), destacando a posição da Matriz OCC no conjunto dos componentes que integram o orçamento federal universitário.

Figura 2 — Estrutura de financiamento das IFES: Matriz OCC e demais componentes do orçamento federal



Fonte: Elaborado a partir de dados do FORPLAD/ANDIFES 2024.

A Dimensão de Eficiência e Qualidade (DEQ) constitui o componente qualitativo da Matriz OCC, sendo composta por indicadores que avaliam o desempenho acadêmico e institucional das IFES. Entre os principais elementos que compõem essa dimensão, destacam-se:

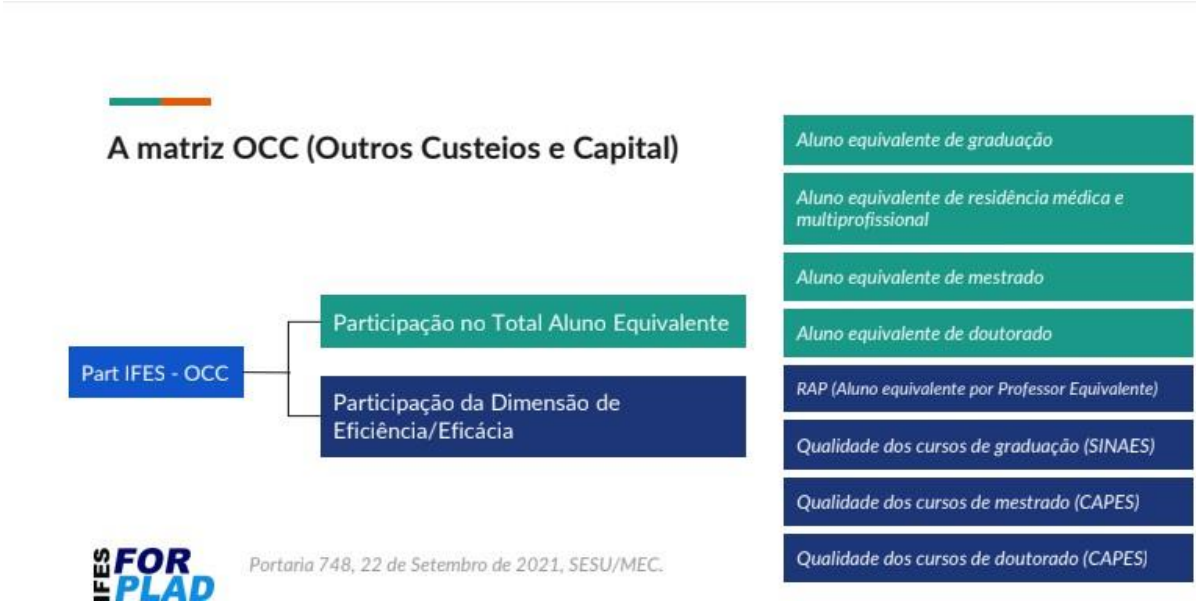
- a eficiência das atividades de ensino, medida pela relação entre aluno equivalente e professor equivalente (RAP);
- a qualidade dos cursos de graduação, avaliada a partir dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- a qualidade dos programas de pós-graduação stricto sensu, mensurada pelos conceitos atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Esses indicadores posicionam cada instituição em relação à média do sistema federal,

influenciando sua participação relativa na distribuição dos recursos discricionários.

A Figura 3 ilustra a composição da Matriz OCC, destacando a participação dos componentes relacionados ao tamanho institucional e à qualidade acadêmica.

Figura 3 — Matriz OCC com participação de alunos equivalentes e indicadores de qualidade acadêmica na composição do orçamento federal



Fonte: Dados do FORPLAD/ANDIFES 2024.

A Matriz PNAES, por sua vez, está voltada ao financiamento da política de assistência estudantil nas IFES. Sua estrutura de distribuição difere da Matriz OCC, sendo organizada em duas partes de igual peso (50%–50%).

A primeira parcela considera o total de alunos equivalentes da graduação presencial, sem diferenciação por área do conhecimento. A segunda parcela incorpora o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) dos municípios onde os cursos são ofertados, introduzindo um critério territorial no processo de distribuição dos recursos. Esse modelo busca combinar critérios quantitativos e socioeconômicos, com o objetivo de direcionar recursos para instituições que atendem estudantes em contextos de maior vulnerabilidade.

O Quadro 1 sintetiza os principais referenciais teóricos mobilizados nesta pesquisa,

destacando os autores, conceitos centrais e suas contribuições para a compreensão da gestão orçamentária multicampi nas Instituições Federais de Ensino Superior. A sistematização desses referenciais busca evidenciar as bases analíticas que sustentam a investigação, articulando perspectivas relacionadas à gestão pública, aos campos organizacionais, às estruturas institucionais, à efetividade administrativa e às dinâmicas de financiamento no contexto das universidades federais.

Quadro 1 — Síntese dos referenciais teóricos e suas aplicações.

Conceito	Definição	Referencial	Aplicação
Políticas públicas	Ações estatais para problemas coletivos	Howlett; Ramesh; Capella	Entender IFES como executoras de políticas
Habilidade Social	Cooperação, coalizões e estabilidade institucional	Neil Fligstein (2009)	Análise da cooperação institucional e da articulação de interesses na gestão orçamentária multicampi.
Campos organizacionais	Espaços estruturados por poder/disputa de recursos	Fligstein e McAdam (2012)	Analisar governança e relações institucionais na UFSCar
Campo social	Estrutura relacional baseada em capital	Bourdieu (1989; 2004)	Interpretar dinâmicas de poder e distribuição de recursos
Gestão orçamentária	Planejamento, alocação e execução de recursos públicos	Bresser-Pereira; Giacomoni; Adm. Pública	Analisar centralização orçamentária na ProAd
Centralização orçamentária	Concentração de decisões financeiras na alta administração	Bresser (1983)	Avaliar efeitos na autonomia dos campi
Eficiência, eficácia e efetividade	Dimensões de avaliação da ação pública	ENAP; Miranda (2021); Vargas e Miranda (2020)	Analisar resultados da gestão orçamentária
Financiamento das IFES	Mecanismos de distribuição de recursos (OCC, PNAES)	ANDIFES; MEC; documentos	Avaliar assimetrias e restrições orçamentárias

Fonte: Elaborado pela autora a partir do referencial teórico da pesquisa (2026).

A partir do referencial teórico apresentado e sintetizado no quadro anterior, torna-se possível compreender os elementos que estruturam a gestão pública em organizações complexas, especialmente no que se refere à articulação entre planejamento, financiamento e efetividade. Esses fundamentos oferecem suporte analítico para a investigação empírica proposta neste estudo, orientando a interpretação das dinâmicas institucionais e dos processos de gestão orçamentária. Nesse sentido, o capítulo seguinte apresenta o objeto de estudo, com foco na UFSCar, buscando caracterizar sua estrutura organizacional, seu modelo de gestão e os principais elementos que condicionam sua atuação no contexto das instituições federais de ensino superior.

3 CONTEXTO INSTITUCIONAL DA UFSCAR

3.1 A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

A UFSCar constitui uma instituição pública de ensino superior vinculada ao Governo Federal, criada em 1970 e consolidada como referência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão no Brasil. Ao longo de sua trajetória, a universidade ampliou significativamente sua atuação territorial, inserindo-se no contexto das políticas públicas de expansão e interiorização do ensino superior, especialmente a partir dos anos 2000.

Esse processo de expansão resultou na consolidação de uma estrutura multicampi, caracterizada pela presença de unidades acadêmicas distribuídas em diferentes regiões do estado de São Paulo. Atualmente, a UFSCar conta com campi localizados em São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri (campus Lagoa do Sino), além da implantação recente do campus de São José do Rio Preto, configurando uma organização complexa, marcada pela diversidade de contextos territoriais, acadêmicos e administrativos.

A configuração multicampi amplia a capacidade institucional de atendimento e reforça o papel da universidade no desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que demanda mecanismos de coordenação administrativa, alocação de recursos e integração entre as unidades.

Nesse contexto, a UFSCar apresenta-se como um caso empírico relevante para o estudo da gestão orçamentária em instituições públicas, na medida em que combina expansão

territorial, dependência de financiamento público e necessidade de articulação entre múltiplas unidades organizacionais.

3.2 Estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Administração (ProAd)

No âmbito da gestão administrativa, a execução orçamentária da UFSCar encontra-se centralizada na Pró-Reitoria de Administração (ProAd), órgão vinculado à Reitoria e responsável pela coordenação das atividades financeiras, contábeis, patrimoniais e contratuais da universidade.

A ProAd é composta por uma estrutura organizacional que inclui a unidade central da Pró-Reitoria, a Secretaria de Apoio, além de Coordenadorias, Departamentos e Seções que atuam de forma integrada na execução das atividades administrativas e orçamentárias. A unidade central é formada pela Pró-Reitora de Administração, pelo Pró-Reitor Adjunto e pelo Pró-Reitor Adjunto Multicampi, aos quais compete a coordenação geral das subunidades e a condução das ações de governança administrativa. Esses gestores possuem competência legal para ordenar despesas, celebrar contratos e praticar atos administrativos, conforme delegação estabelecida pela autoridade máxima da instituição.

A Secretaria de Apoio exerce função de assessoramento direto à ProAd, sendo responsável pela articulação interna com as diferentes unidades administrativas da universidade, assegurando o fluxo adequado das demandas institucionais.

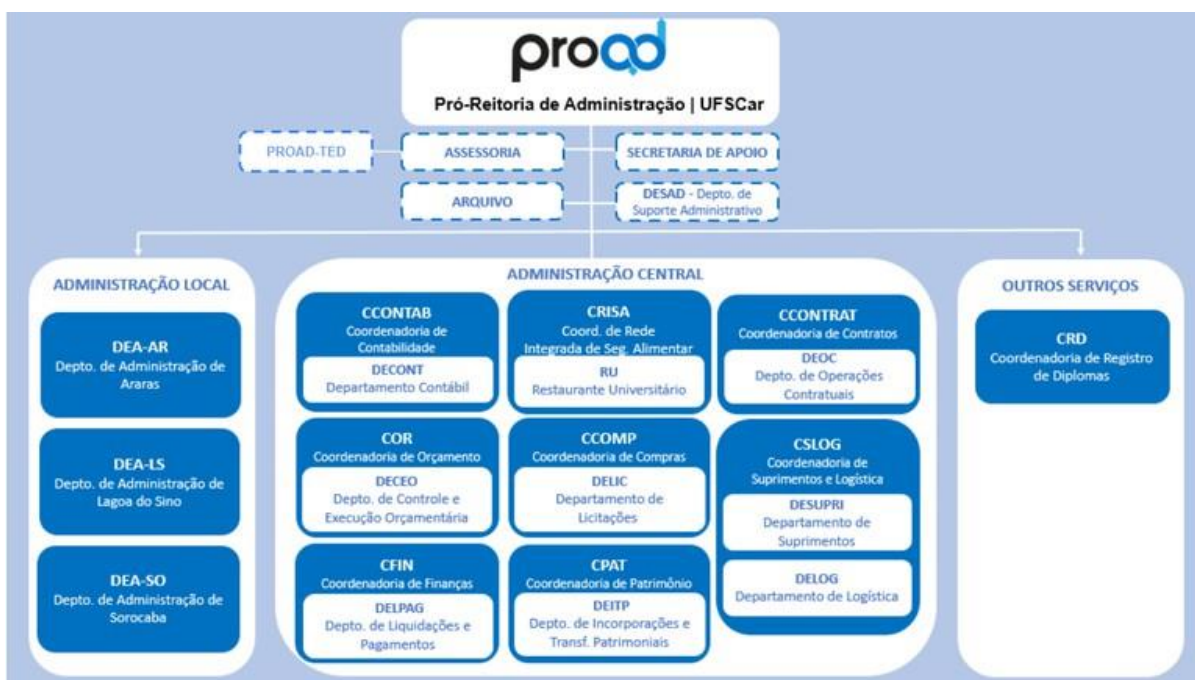
As Coordenadorias, Departamentos e Seções vinculadas à ProAd executam atividades especializadas em áreas como gestão orçamentária e financeira, contabilidade, aquisições, contratos e convênios, gestão patrimonial, além da administração dos Restaurantes Universitários e do registro de diplomas. Essas unidades desempenham funções técnicas essenciais ao funcionamento administrativo da universidade, sob diretrizes definidas pela unidade central da Pró-Reitoria.

A Pró-Reitoria de Administração Multicampi (ProAdMulti), vinculada à ProAd, atua no fortalecimento da governança administrativa em uma perspectiva multicampi, com foco na articulação entre unidades, no planejamento orçamentário e na integração dos processos financeiros e contábeis.

Destaca-se, nesse contexto, a Coordenadoria de Orçamento (CO_r), responsável por planejar, propor e acompanhar a execução orçamentária da universidade. A CO_r atua no controle das despesas, na organização da distribuição interna de recursos e no assessoramento técnico à ProAd.

A Figura 4 apresenta a estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar.

Figura 4 — Organograma da ProAd UFSCar 2026



Fonte: UFSCar (2026).

As informações relativas à execução orçamentária são sistematizadas em relatórios gerenciais elaborados pela ProAd, com base em dados provenientes de sistemas governamentais, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o Tesouro Gerencial, além de registros internos da universidade.

3.3 Estrutura orçamentária da UFSCar

A estrutura orçamentária da UFSCar organiza-se a partir de elementos técnicos que viabilizam a programação, a execução e o controle dos recursos públicos. As ações

orçamentárias correspondem ao nível operacional do orçamento, representando as iniciativas por meio das quais os recursos institucionais são aplicados.

Cada ação está vinculada a um Programa de Trabalho Resumido (PTRES), código que sintetiza a programação orçamentária e possibilita o acompanhamento da execução financeira e orçamentária. A natureza da despesa, por sua vez, permite a classificação econômica dos gastos realizados, distinguindo despesas de custeio, investimento e demais categorias previstas na estrutura orçamentária pública.

Complementarmente, as fontes de recursos identificam a origem dos valores utilizados na execução orçamentária, desempenhando elemento fundamental para o acompanhamento, controle e rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos no âmbito da universidade.

3.4 Fontes de financiamento e recursos institucionais

O financiamento da UFSCar ocorre predominantemente por meio de recursos oriundos do Governo Federal, alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA), destinados ao custeio das atividades institucionais, à assistência estudantil e à realização de investimentos. Nesse contexto, destacam-se também as emendas parlamentares individuais e de bancada, que têm contribuído para o financiamento de obras, aquisição de equipamentos e execução de serviços institucionais.

Os Recursos Próprios (RP), provenientes da arrecadação institucional, configuram-se como fonte complementar relevante, contribuindo para a ampliação da capacidade de execução orçamentária da universidade. Sua utilização está condicionada aos limites estabelecidos na LOA, exigindo controle e acompanhamento contínuos.

Adicionalmente, a universidade capta recursos por meio de projetos de ensino, pesquisa e extensão, com destaque para os Termos de Execução Descentralizada (TED), firmados com órgãos da administração pública federal, os quais possibilitam a descentralização de créditos orçamentários e o financiamento de ações específicas.

3.5 Execução orçamentária e financeira

A execução orçamentária da UFSCar envolve a distinção entre recursos orçamentários e recursos financeiros. Os recursos orçamentários correspondem à autorização legal para a

realização das despesas, enquanto os recursos financeiros referem-se à disponibilidade efetiva para pagamento.

A liberação orçamentária e financeira é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com base nas despesas liquidadas e registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Nesse processo, a execução pode sofrer variações em função do fluxo de liberação de recursos ao longo do exercício fiscal.

Os Recursos Próprios tendem a apresentar maior flexibilidade de utilização em comparação com outras fontes de financiamento, contribuindo para o atendimento de demandas institucionais emergenciais e para o fortalecimento da capacidade operacional da universidade. Ainda assim, a execução orçamentária permanece condicionada a limites operacionais, normativos e fiscais que influenciam o ritmo de realização das despesas públicas.

A compreensão da estrutura de financiamento e da dinâmica de execução orçamentária da UFSCar constitui elemento fundamental para a análise das estratégias institucionais adotadas diante das restrições fiscais e das oscilações na disponibilidade de recursos públicos. Portanto, torna-se relevante examinar a evolução recente do cenário orçamentário da universidade, de modo a identificar os principais movimentos de recomposição, limitação e adaptação institucional observados no período de 2021-2025, conforme apresentado no Quadro 2.

3.6 Evolução do cenário orçamentário da UFSCar (2021-2025)

Quadro 2 — Síntese da evolução orçamentária da UFSCar (2021–2025).

Ano	Contexto Orçamentário	Principais Observações
2021	Pandemia e início de cortes	- Perda de 15% da capacidade de custeio - UFSCar entre as IFES com menor percentual de empenho (referente a 2021)
2022	LOA decrescente e sem correção inflacionária	- Redução acentuada no orçamento de custeio e funcionamento - Capacidade de execução caiu para 54% (custeio) e 2% (investimentos) em relação a 2013 - Déficit orçamentário estimado em R\$ 14 milhões - Necessidade de (re)planejamento orçamentário contínuo
2023	Construção de modelo de gestão orçamentária	- Elaboração de modelo de Levantamento, (Re)planejamento, Controle e Execução - Dívida equivalente a 1,5 mês de funcionamento, mesmo com suplementações e emendas
2024	Agravamento da situação financeira	- Perda nominal no orçamento de funcionamento - Redução da capacidade de trocas e emendas - Necessidade de ajustes contratuais e suplementações - Projeção de déficit de R\$ 15 milhões (3 meses de funcionamento)
2025	A UFSCar inicia o exercício sob forte restrição financeira herdada de 2024	- Passivo consolidado totaliza R\$ 16,54 milhões - A necessidade de recursos é maior do que a autorizada na LOA configurando insuficiência estrutural de R\$ 13,82 milhões - Medidas de contenção estimadas em R\$ 5,82 milhões no custeio - Funcionamento institucional mínimo e continuidade de um desequilíbrio estrutural de custeio criando um passivo de R\$ 7,996 milhões para 2026.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP (2025).

Ao apresentar a estrutura institucional da UFSCar, a organização da gestão orçamentária, os instrumentos técnicos do orçamento e a evolução recente do cenário orçamentário, este capítulo buscou delimitar o contexto empírico no qual se insere o objeto de estudo da pesquisa.

A compreensão dessas dimensões institucionais e organizacionais fornece os elementos necessários para a definição dos procedimentos metodológicos adotados na investigação. Dessa forma, o capítulo seguinte apresenta a abordagem metodológica da pesquisa, os instrumentos de coleta e análise de dados, bem como as estratégias utilizadas para compreender as dinâmicas da gestão orçamentária multicampi no contexto da Universidade Federal de São Carlos.

A partir dessa caracterização, torna-se possível avançar para uma análise mais aprofundada dos dados, com foco nas estratégias, nos entraves e nas potencialidades da gestão orçamentária da universidade. Nesse sentido, o capítulo seguinte dedica-se à análise e discussão dos resultados, à luz do referencial teórico adotado, buscando compreender como se configuram as práticas de gestão e seus efeitos sobre a efetividade da ação administrativa em um contexto multicampi e de restrições fiscais.

4 METODOLOGIA

4.1 Abordagem da pesquisa

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada pela busca de compreensão aprofundada dos processos de gestão orçamentária no contexto da UFSCar. A escolha por essa abordagem justifica-se pela complexidade do objeto investigado, que envolve práticas institucionais, dinâmicas organizacionais e processos decisórios inseridos em um ambiente multicampi e submetido a restrições fiscais.

A pesquisa qualitativa permite compreender os significados das ações sociais no contexto em que ocorrem, sendo particularmente adequada para a análise de fenômenos organizacionais complexos (GOLDENBERG, 2021; FLICK, 2009). Nesse sentido, busca-se não apenas descrever os processos formais de gestão orçamentária, mas também interpretar as práticas, interações e racionalidades que orientam a tomada de decisão institucional.

A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso, tendo como unidade de análise a gestão orçamentária da UFSCar. Conforme Yin (2015), o estudo de caso permite investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente definidos.

A escolha da UFSCar justifica-se por sua estrutura multicampi, pela dependência de financiamento público e pela complexidade de sua organização administrativa, constituindo um caso relevante para a análise da efetividade da gestão orçamentária em instituições públicas federais.

4.2 Observação participante

A observação participante constitui a principal estratégia metodológica adotada neste estudo. Trata-se de uma técnica de pesquisa qualitativa na qual o pesquisador se insere no campo investigado, acompanhando diretamente as práticas, interações e processos dos atores sociais (MALINOWSKI, 1976; GEERTZ, 1989; BECKER, 1997; MINAYO, 2014).

Segundo Becker (1999), essa técnica permite ao pesquisador observar os fenômenos sociais em sua ocorrência natural, incluindo tanto interações formais quanto informais. Geertz (1989), por sua vez, destaca a importância da “descrição densa” para a compreensão das múltiplas camadas de significado presentes nas ações sociais. Nesse sentido, a observação participante possibilita captar dimensões implícitas dos processos organizacionais, como símbolos, valores, relações de poder e estratégias institucionais, que não são plenamente acessíveis por meio de documentos ou abordagens exclusivamente formais.

A adoção dessa estratégia metodológica está alinhada às contribuições de Flick (2009), que enfatiza a capacidade da pesquisa qualitativa de apreender significados complexos em contextos institucionais, e de Minayo (2014), que destaca a importância da imersão sistemática no campo associada à reflexão crítica contínua.

No contexto desta pesquisa, a observação participante decorre da inserção da autora na estrutura administrativa da UFSCar, atuando diretamente na área de gestão orçamentária. Essa posição possibilitou o acompanhamento sistemático de rotinas, reuniões e processos decisórios relacionados ao modelo de gestão orçamentária centralizada multicampi, permitindo uma compreensão aprofundada das práticas institucionais.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que essa posição exige uma postura reflexiva, que equilibre a proximidade empírica com o distanciamento analítico, evitando vieses interpretativos e assegurando rigor científico.

4.3 Técnicas e instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio da articulação entre observação participante, análise documental e utilização de dados quantitativos institucionais.

A sistematização dos dados qualitativos ocorreu por meio de registros contínuos em diário de campo reflexivo, elaborado ao longo do período de observação participante. Conforme destacam Becker (1997; 1999) e Minayo (2001; 2014), a observação participante pressupõe acompanhamento sistemático das práticas sociais e institucionais, permitindo compreender os significados atribuídos pelos atores às suas ações e interações no contexto organizacional. Nesse sentido, os registros contemplaram reuniões institucionais relacionadas ao planejamento, à execução e ao monitoramento orçamentário, incluindo encontros técnicos da Pró-Reitoria de Administração, reuniões com gestores acadêmicos e administrativos, discussões relacionadas à distribuição de recursos entre os campi e processos de acompanhamento da execução financeira. Além dos registros formais, foram incorporadas à análise observações provenientes de interações cotidianas e diálogos institucionais ocorridos no contexto das atividades administrativas da Coordenadoria de Orçamento, desde que relacionados aos objetivos da pesquisa e posteriormente sistematizados de forma analítica. De acordo com Geertz (1989), a interpretação das práticas sociais requer descrição densa das relações, significados e contextos nos quais os fenômenos observados se inserem. Assim, os registros foram organizados em eixos temáticos vinculados às categorias de análise da pesquisa: ocorrências, estratégias, efetividade e entraves permitindo identificar padrões recorrentes, tensões institucionais e dinâmicas de tomada de decisão no contexto da gestão orçamentária multicampi.

A utilização de múltiplas fontes de evidência e diferentes formas de registro dialoga com a perspectiva de triangulação metodológica proposta por Yin (2005; 2015), contribuindo para ampliar a consistência analítica da pesquisa e reduzir limitações inerentes à observação participante em contextos organizacionais complexos.

A análise documental incluiu relatórios institucionais da Pró-Reitoria de Administração (ProAd) e da Coordenadoria de Orçamento (COOr), além de dados provenientes de sistemas governamentais, como o SIAFI e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Também foram utilizados relatórios externos, como publicações da ANDIFES (2024),

possibilitando a contextualização dos dados e a comparação com outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Adicionalmente, dados quantitativos referentes à execução orçamentária no período de 2021-2025 foram incorporados à análise, permitindo a construção de indicadores e o acompanhamento da evolução dos recursos, conforme destacado por Gil (2011).

Conversas informais e interações cotidianas com gestores e técnicos administrativos também contribuíram para o esclarecimento de aspectos não evidentes nos registros documentais, conforme apontam Becker (1999) e Goldenberg (2021).

Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo temática (BARDIN, 2016), articulando categorias teóricas prévias e categorias emergentes construídas a partir do material empírico.

A análise seguiu a lógica da triangulação metodológica (MINAYO, 2014; FLICK, 2009), integrando diferentes fontes de evidência, observações, documentos institucionais e dados quantitativos com o objetivo de ampliar a validade interna da pesquisa e permitir a identificação de padrões, convergências e divergências. As categorias analíticas foram construídas a partir do referencial teórico adotado, especialmente da Teoria dos Campos de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam (2012) e dos estudos sobre efetividade na administração pública (MIRANDA, 2021; VARGAS; MIRANDA, 2020), sendo ajustadas conforme as evidências empíricas observadas.

4.4 Procedimentos de Análise

A análise foi estruturada a partir de quatro dimensões analíticas principais: ocorrências, estratégias, efetividade e entraves. Essas dimensões orientaram a construção de indicadores que permitiram sistematizar e interpretar os dados coletados. Conforme Rossi, Lipsey e Freeman (2004), indicadores são variáveis que fornecem evidências empíricas sobre a presença, magnitude ou direção de um fenômeno. No contexto desta pesquisa, os indicadores funcionam como elementos orientadores da análise, permitindo identificar padrões, inferir relações e avaliar a efetividade da gestão orçamentária. O Quadro 3 apresenta a sistematização da observação participante no contexto da Coordenadoria de Orçamento da UFSCar.

Quadro 3 — Estrutura metodológica da observação participante na Coordenadoria de Orçamento da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar.

Objetivo da Pesquisa	Compreender as dinâmicas de elaboração, negociação e execução do orçamento universitário, analisando como diferentes atores que participam e influenciam o processo decisório.
Metodologia	Abordagem qualitativa, utilizando observação participante. A pesquisadora exerce papel de dupla condição de gestora institucional e pesquisadora, registrando e analisando interações, discursos e práticas observadas.
Campo de Observação	- Reuniões de planejamento e execução orçamentária - Interações entre Pró-Reitorias, Direções de Centro e Departamentos - Fluxos documentais e sistemas de gestão (SIG, Siorg, SiorgNet, Siorc) - Espaços de participação colegiada (ConsUni, Conselhos de Centro, câmaras de planejamento)
Técnicas de Coleta de Dados	- Diário de campo reflexivo (anotações sistemáticas de experiências, percepções e interações) - Controles, registros documentais (atas, relatórios, planilhas, normativas)
Procedimentos de Análise	Análise de conteúdo com categorização de falas, documentos e registros. Busca identificar padrões, tensões e estratégias de negociação, cruzando práticas formais (normas, relatórios) e informais.
Cuidados Éticos	- Garantia de confidencialidade das informações sensíveis - Transparência quanto dupla condição de gestora institucional e pesquisadora - Distinção clara entre registros administrativos e registros de pesquisa
Limitações	- Possível viés interpretativo devido ao envolvimento direto - Dificuldade em separar papéis de gestora e pesquisadora - Restrições quanto ao acesso e divulgação de informações sigilosas
Resultados Esperados	- Mapeamento dos fluxos orçamentários formais e informais - Identificação de estratégias de negociação e disputa por recursos - Reflexões críticas sobre a efetividade da gestão orçamentária e suas interfaces com a governança universitária - Desenvolvimento de modelo orçamentário como produto técnico-tecnológico

Fonte: Elaborado pela autora com base na observação participante realizada na Coordenadoria de Orçamento da ProAd/UFSCar (2026).

Para subsidiar a análise da gestão orçamentária no contexto da UFSCar, foi desenvolvida uma proposta de indicadores analíticos a partir da articulação entre evidências empíricas e referencial teórico.

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), indicadores são variáveis que fornecem evidências empíricas sobre a presença, a magnitude ou a direção de um fenômeno. No campo da administração pública, esses instrumentos são amplamente utilizados para monitoramento, avaliação e apoio à tomada de decisão.

No presente estudo, os indicadores não são utilizados apenas como medidas quantitativas, mas como instrumentos analíticos voltados à interpretação das dinâmicas institucionais da gestão orçamentária. Sua construção baseou-se em dados documentais e registros institucionais referentes ao período de 2021-2025, bem como nas evidências produzidas por meio da observação participante.

A definição dos indicadores partiu de quatro dimensões analíticas principais: ocorrências, estratégias, efetividade e entraves, que emergiram tanto do referencial teórico quanto da análise preliminar dos dados. Essas dimensões orientam a sistematização das informações e permitem a identificação de padrões, relações e tendências no processo de gestão orçamentária.

Os indicadores foram construídos de forma a captar:

- eventos críticos que impactam o orçamento (ocorrências),
- respostas institucionais adotadas (estratégias),
- resultados alcançados (efetividade),
- e limitações estruturais e operacionais (entraves).

Essa abordagem permitirá uma leitura integrada do fenômeno, articulando elementos descritivos e interpretativos, e contribuindo para a compreensão da efetividade da gestão orçamentária em contextos de restrição fiscal.

O conjunto de indicadores analíticos proposto encontra-se sistematizado no Quadro 4, que orienta a análise desenvolvida no capítulo seguinte.

O Quadro 4 apresenta a organização desses indicadores, acompanhados de suas respectivas descrições e das evidências extraídas da documentação analisada.

4.5 Limitações da pesquisa

Como toda pesquisa qualitativa, este estudo apresenta limitações decorrentes do recorte empírico adotado, especialmente quanto à generalização dos resultados.

A posição da pesquisadora como participante-observadora também impôs desafios relacionados ao equilíbrio entre o envolvimento com o objeto investigado e o necessário distanciamento analítico. Por atuar, há vários anos, na Coordenadoria de Orçamento da UFSCar e participar diretamente dos processos de planejamento, execução e acompanhamento orçamentário, a pesquisadora já possuía amplo conhecimento das rotinas institucionais analisadas. Essa condição, embora tenha favorecido o acesso às informações, aos documentos e às práticas organizacionais, também exigiu atenção permanente para evitar a naturalização dos fenômenos observados e possíveis vieses interpretativos decorrentes da experiência profissional. Para minimizar essas limitações, adotaram-se procedimentos de triangulação de dados, utilização de múltiplas fontes documentais e reflexão crítica sistemática durante todo o processo de pesquisa. Outras limitações referem-se ao acesso restrito a determinadas informações administrativas e ao recorte temporal analisado (2021–2025), que pode não captar transformações futuras nos arranjos institucionais.

Ainda assim, a pesquisa oferece uma interpretação densa e contextualizada das práticas de gestão orçamentária da UFSCar, contribuindo para a compreensão dos desafios enfrentados pela administração pública universitária em contextos de restrição fiscal.

O conjunto de procedimentos metodológicos adotados possibilitou uma compreensão analítica e contextualizada da gestão orçamentária da UFSCar, articulando observação participante, análise documental, indicadores institucionais e dados quantitativos referentes ao período de 2021-2025. A integração entre diferentes fontes de evidência permitiu identificar padrões, estratégias institucionais, limitações estruturais e dinâmicas de tomada de decisão relacionadas à gestão orçamentária multicampi em contexto de restrição fiscal.

Ao combinar dimensões qualitativas e quantitativas, a pesquisa buscou compreender não apenas os resultados da execução orçamentária, mas também os processos organizacionais, conflitos institucionais e racionalidades administrativas que orientaram a atuação da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos adotados oferecem suporte para a análise desenvolvida no capítulo seguinte, voltada à interpretação dos efeitos da centralização orçamentária, da efetividade institucional e dos entraves observados no período analisado.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise da gestão orçamentária da UFSCar, no período de 2021-2025, evidencia consolidação de estratégias institucionais voltadas à adaptação da universidade a um cenário de restrição fiscal, instabilidade na execução financeira e crescente complexidade administrativa decorrente da estrutura multicampi. Nesse contexto, a centralização orçamentária passou a desempenhar papel central na coordenação institucional, orientando processos de planejamento, controle, replanejamento e racionalização da aplicação dos recursos públicos.

A partir da observação participante, da análise documental e da sistematização de indicadores institucionais e comparativos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), torna-se possível compreender que a gestão orçamentária da UFSCar não se restringe a um processo técnico de execução financeira, mas constitui espaço estratégico de governança institucional, no qual se articulam disputas por recursos, prioridades organizacionais, limitações estruturais e mecanismos de adaptação administrativa.

A análise desenvolvida neste capítulo está organizada em cinco eixos complementares. Inicialmente, examina-se a evolução do financiamento das IFES e da UFSCar no período recente, evidenciando os efeitos das restrições orçamentárias sobre a capacidade institucional de execução. Em seguida, discutem-se as estratégias de centralização e replanejamento adotadas pela universidade diante das instabilidades do cenário fiscal. Posteriormente, são analisados indicadores comparativos relacionados à efetividade da execução orçamentária das IFES, com destaque para a posição da UFSCar no contexto nacional. Na sequência, abordam-se os principais entraves estruturais e institucionais que condicionam a gestão orçamentária multicampi. Por fim, apresenta-se o modelo institucional de planejamento e replanejamento orçamentário desenvolvido pela universidade e PTT elaborado como desdobramento aplicado desta pesquisa.

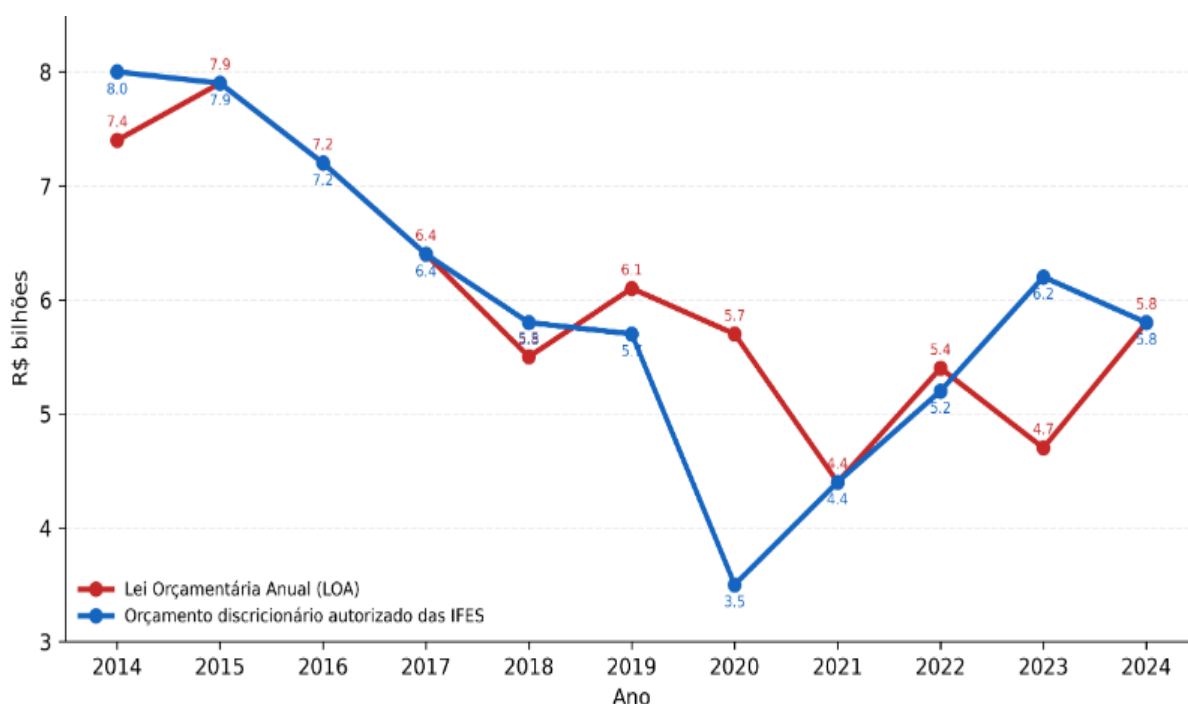
5.1 Evolução do financiamento das IFES e da UFSCar (2013–2025)

A evolução recente do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior revela um processo contínuo de restrição orçamentária, marcado pela redução dos recursos discricionários, pela ausência de recomposição inflacionária adequada e pela crescente limitação da capacidade de custeio e investimento das universidades federais.

A Figura 5 demonstra a evolução dos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual

(LOA) para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) entre 2014 e 2024. Ao longo do período, observa-se uma tendência de redução ou estagnação dos repasses, com aumentos nominais que não acompanham a inflação. Essa trajetória compromete a sustentabilidade financeira das universidades, impactando diretamente o funcionamento, os investimentos e a qualidade dos serviços prestados.

Figura 5 – Evolução da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do orçamento discricionário autorizado das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), 2014–2024 (R\$ bilhões)

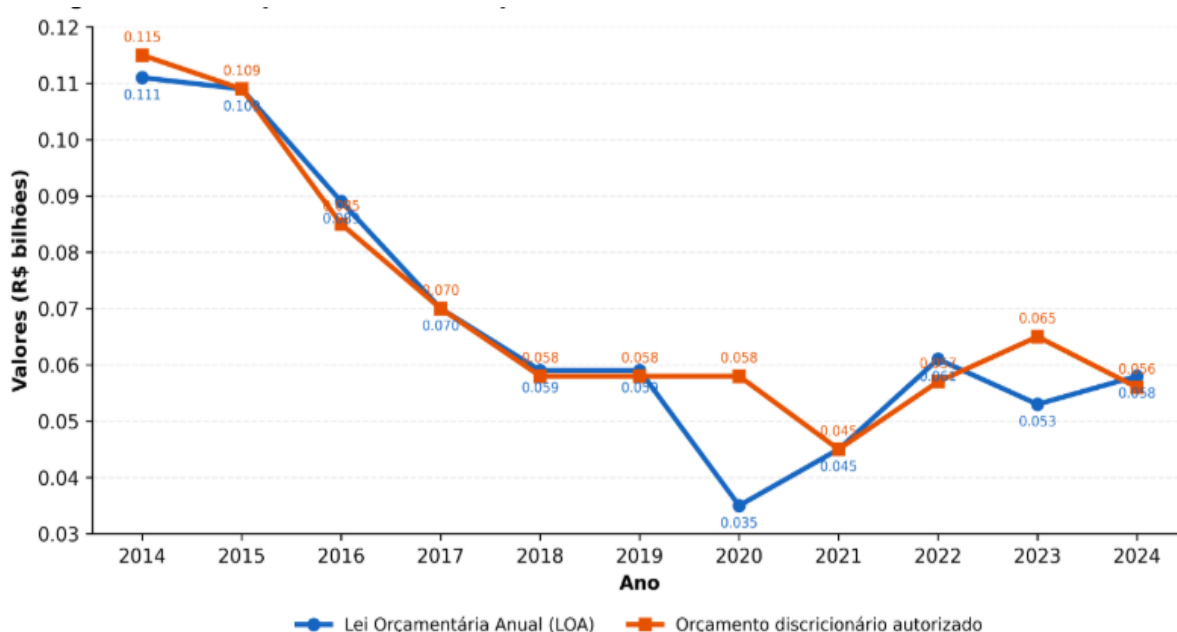


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANDIFES 2024.

No caso da UFSCar, esse cenário mostrou-se particularmente sensível em razão da expansão multicampi ocorrida nas últimas décadas e da ampliação das demandas institucionais relacionadas à manutenção da infraestrutura, assistência estudantil e funcionamento acadêmico.

A Figura 6 demonstra a trajetória de perda de capacidade financeira da UFSCar, evidenciada pela discrepância entre valores nominais e a inflação acumulada no período.

Figura 6 — Evolução Histórica das LOA's e Orçamento Autorizados da UFSCar 2014-2024 (Bilhões).

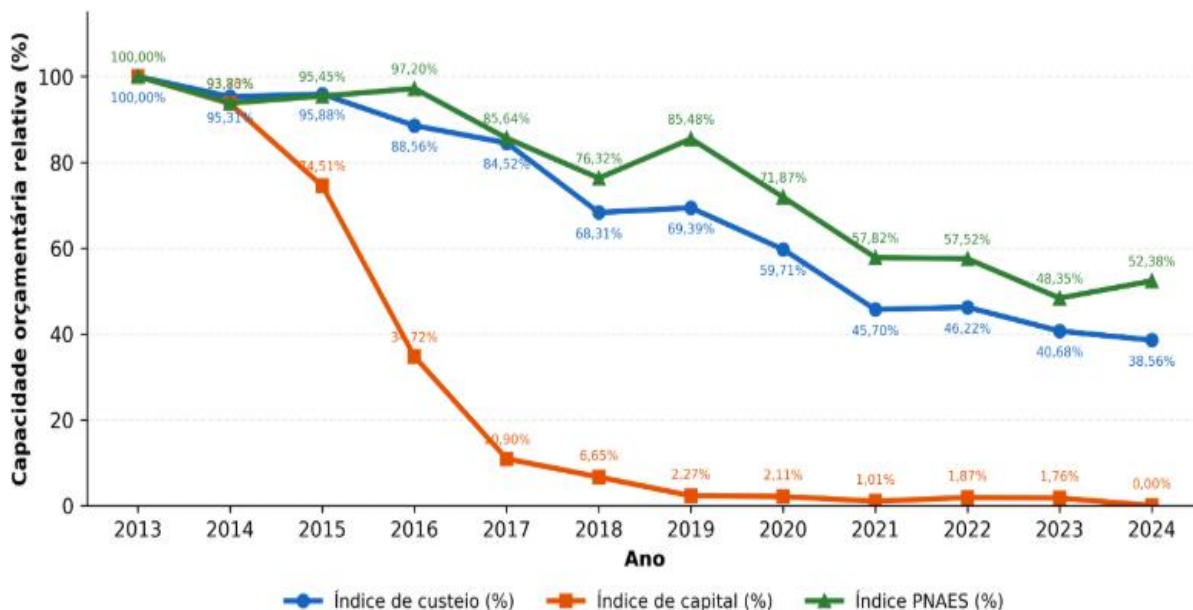


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANDIFES 2024.

Os dados sistematizados pela ANDIFES e utilizados pela Pró-Reitoria de Administração da UFSCar demonstram que, entre 2013 e 2024, houve significativa redução da capacidade orçamentária institucional, especialmente nos recursos destinados ao custeio e aos investimentos. Conforme apresentado nos indicadores institucionais, a capacidade de execução do custeio reduziu-se aproximadamente 54% em relação ao exercício de 2013, enquanto os investimentos apresentaram redução próxima de 98% no mesmo período.

A evolução dos índices históricos de recursos evidencia tendência contínua de deterioração da capacidade financeira institucional. No caso dos recursos de custeio, o índice da UFSCar passou de 1,0 em 2013 para aproximadamente 0,38 em 2024, indicando perda progressiva da capacidade de manutenção das atividades institucionais. Situação ainda mais crítica observa-se nos recursos de capital, cuja trajetória demonstra praticamente o esgotamento da capacidade de investimento da universidade ao longo do período analisado.

Figura 7 — Evolução da capacidade orçamentária relativa da UFSCar (2013–2024): índices de custeio, capital e PNAES (2013 = 100).



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANDIFES 2024.

Observa-se que os recursos de capital apresentaram redução significativamente mais intensa ao longo do período, indicando perda quase integral da capacidade de investimento institucional. Os recursos de custeio também demonstram trajetória contínua de retração, comprometendo progressivamente a manutenção das atividades administrativas e acadêmicas da universidade.

No caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), embora os índices apresentem oscilações menos abruptas em determinados exercícios, observa-se igualmente tendência de redução relativa da capacidade de financiamento das políticas de permanência estudantil.

Esses resultados evidenciam que a restrição orçamentária enfrentada pela UFSCar não se limita a episódios conjunturais de contingenciamento, mas configura um processo estrutural de redução da capacidade institucional de financiamento, impactando diretamente a efetividade da gestão universitária e ampliando as pressões sobre os mecanismos internos de planejamento e racionalização dos recursos.

Esse processo ocorre simultaneamente à ampliação das responsabilidades institucionais das universidades federais, sobretudo após a implementação do Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), responsável pela expansão multicampi e pelo aumento da oferta de vagas no ensino superior público. Entretanto, a ampliação estrutural das IFES não foi acompanhada, de forma proporcional, pela expansão sustentada dos recursos discricionários destinados ao funcionamento institucional.

No caso da UFSCar, os impactos desse cenário tornaram-se particularmente evidentes a partir de 2021. Conforme registros institucionais apresentados nos indicadores da execução orçamentária, o exercício de 2021 foi marcado pelo contexto pandêmico, pela perda aproximada de 15% da capacidade de custeio e pela redução dos níveis de empenho institucional. Já em 2022 observou-se manutenção de uma Lei Orçamentária Anual nominalmente decrescente e sem recomposição inflacionária suficiente, especialmente para despesas de funcionamento e manutenção institucional.

Os relatórios institucionais indicam ainda que a universidade passou a operar em ambiente caracterizado por incertezas permanentes na execução financeira, exigindo processos contínuos de replanejamento orçamentário, revisão de contratos e redefinição de prioridades administrativas. O levantamento orçamentário institucional realizado no período apontava déficit aproximado de R\$ 14 milhões, revelando a crescente pressão estrutural sobre o orçamento universitário.

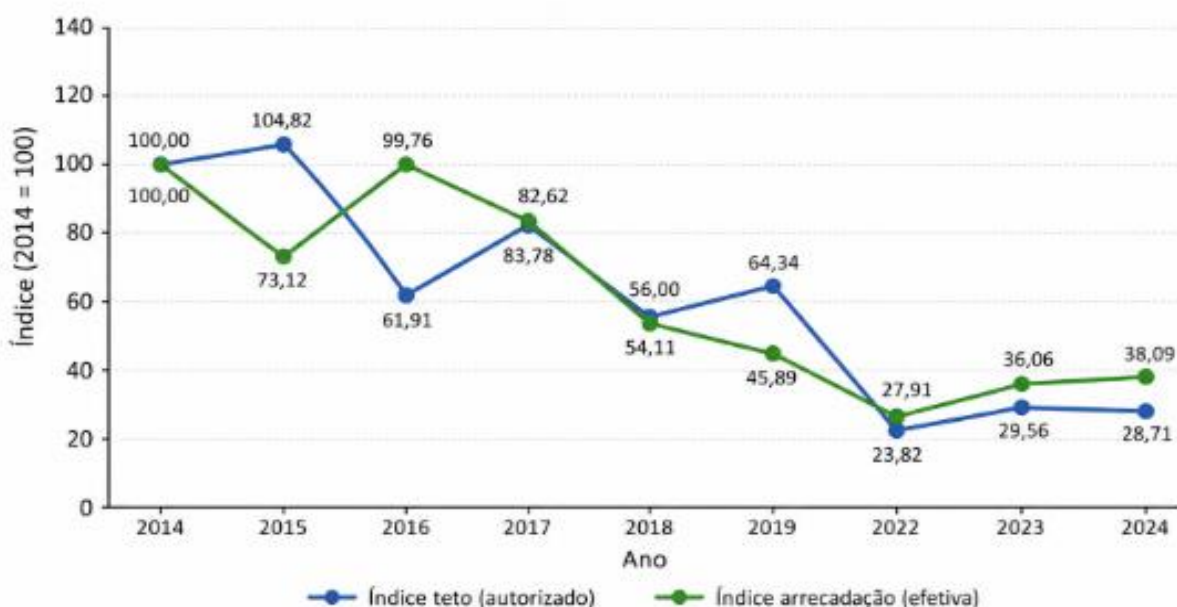
Ao longo de 2023 e 2024, observa-se a consolidação de estratégias institucionais voltadas ao monitoramento permanente da execução orçamentária, à reorganização das despesas e à racionalização da utilização dos recursos disponíveis. Nesse contexto, a Pró-Reitoria de Administração passou a estruturar mecanismos sistemáticos de levantamento, planejamento, controle e replanejamento orçamentário, buscando ampliar a capacidade institucional de resposta diante das oscilações na execução federal dos recursos públicos.

A análise comparativa dos recursos discricionários das IFES também evidencia possíveis assimetrias distributivas entre as instituições federais. Embora as matrizes de financiamento adotadas pelo sistema federal sejam formalmente estruturadas a partir de critérios técnicos, a dinâmica observada sugere que universidades multicampi e instituições submetidas a processos recentes de expansão enfrentam maiores dificuldades de adequação entre suas necessidades operacionais e os recursos efetivamente disponibilizados.

Nesse cenário, os Recursos Próprios passaram a desempenhar papel complementar relevante na sustentação das atividades institucionais da UFSCar. Os dados do Modelo Orçamentário Institucional demonstram que, em 2025, a arrecadação de Recursos Próprios superou as previsões iniciais da Lei Orçamentária Anual, contribuindo para ampliar a capacidade institucional de execução e apoiar processos de replanejamento administrativo.

A Figura 8, evidencia a redução significativa dos recursos próprios, tanto no teto autorizado quanto na arrecadação efetiva, indicando limitações crescentes à autonomia financeira da universidade.

Figura 8 — Evolução dos índices de Recursos Próprios da UFSCar (2014–2024): teto autorizado e arrecadação efetiva (2014 = 100)

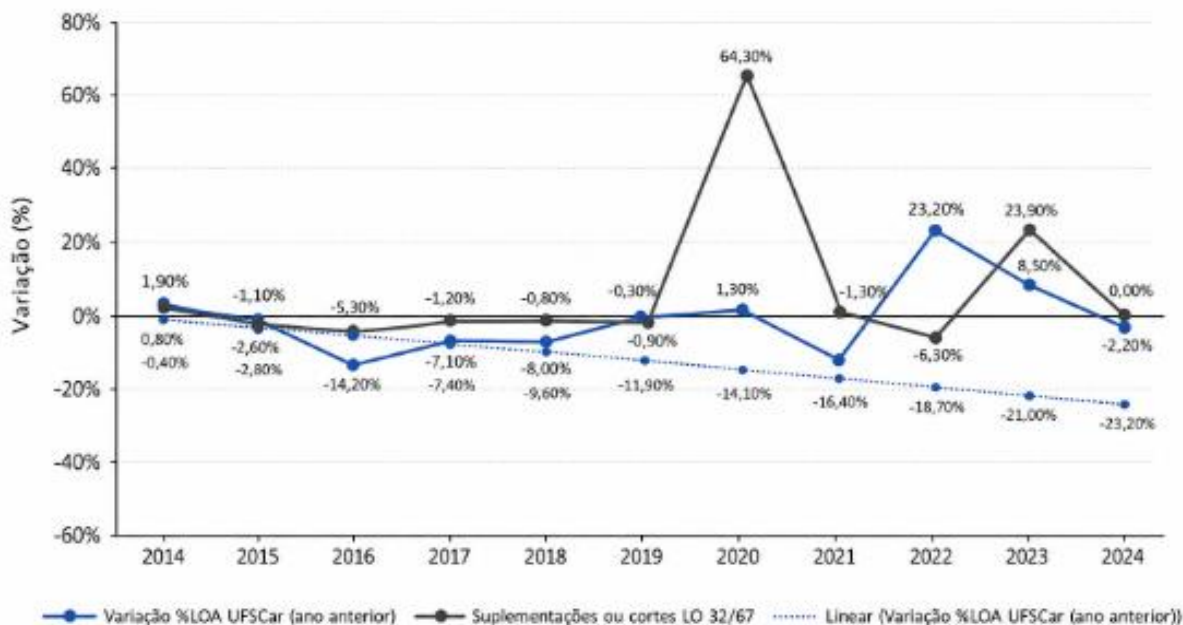


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANDIFES 2024.

Ainda assim, a análise do financiamento institucional demonstra que a universidade permanece fortemente dependente dos recursos discricionários federais e submetida às condições estruturais de execução do orçamento público federal. Dessa forma, a insuficiência orçamentária observada no período não pode ser compreendida apenas como resultado de fatores internos de gestão, mas deve ser analisada como expressão de condicionantes estruturais relacionados às dinâmicas de financiamento das IFES e às limitações impostas pelo ambiente fiscal nacional.

Além disso, a Figura 9 revela o aumento dos custos operacionais, especialmente em 2024, impulsionado por reajustes contratuais, inflação e ampliação das demandas institucionais.

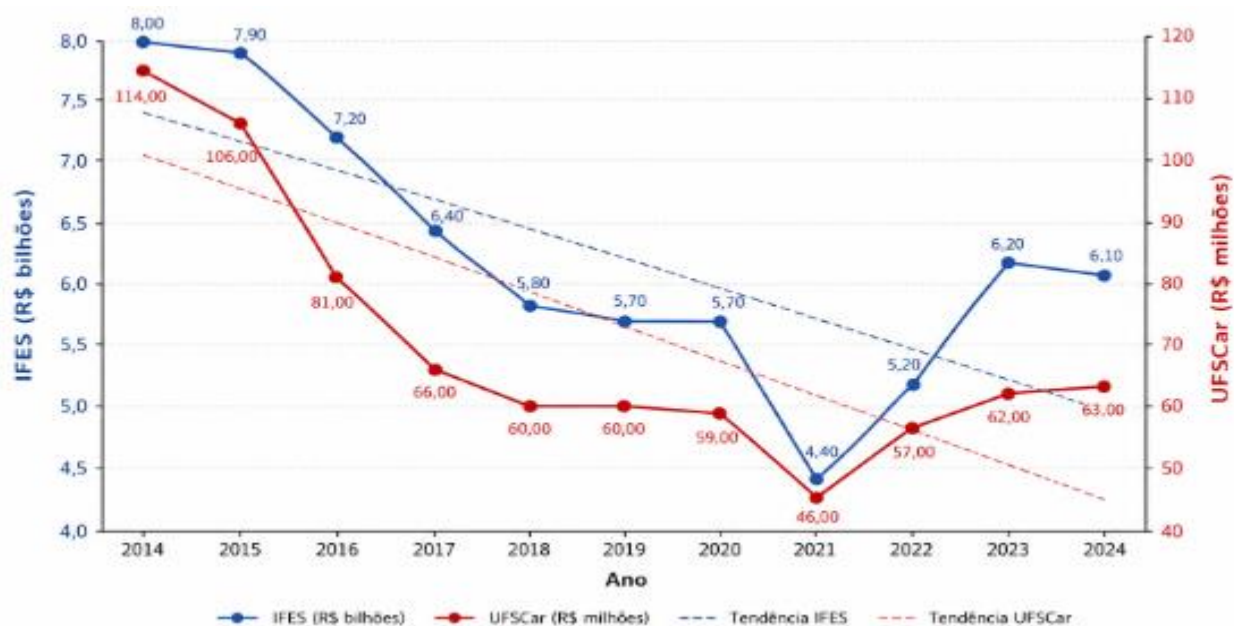
Figura 9 — Variações Orçamentárias UFSCar 2014 a 2024, cortes e suplementações.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANDIFES 2025.

A análise da evolução dos repasses orçamentários discricionários evidencia a trajetória de redução e instabilidade dos recursos destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com impactos diretos sobre a UFSCar. A Figura 10 apresenta os valores liberados no período de 2014 a 2024, permitindo observar tanto a variação dos montantes quanto a participação relativa da universidade no conjunto das IFES.

Figura 10 — Repasses Orçamentários Discricionários das IFES e da UFSCar (2014–2024, valores deflacionados).



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do FORPLAD/ANDIFES 2024.

Observa-se que, ao longo do período, há uma redução significativa dos recursos em termos reais, especialmente entre 2014 e 2021, seguida por oscilações que não recompõem integralmente as perdas acumuladas. No caso da UFSCar, além da redução absoluta dos valores, destaca-se a manutenção de uma participação relativamente estável porém baixa no total destinado às IFES, situando-se em torno de 1% ao longo da série histórica.

Esse comportamento evidencia que a insuficiência orçamentária não se limita a uma questão interna de gestão, mas está associada a condicionantes estruturais do sistema de financiamento das universidades federais, reforçando o caráter sistêmico da restrição orçamentária.

Em termos agregados, os valores destinados ao conjunto das IFES passaram de aproximadamente R\$8,0 bilhões em 2014 para R\$4,4 bilhões em 2021, representando uma redução superior a 45% no período, mesmo considerando valores deflacionados.

A partir de 2022, observa-se um movimento de recomposição orçamentária, com os repasses atingindo R\$6,2 bilhões em 2023 e R\$6,1 bilhões em 2024. Contudo, esses valores ainda permanecem abaixo do patamar observado em 2014, indicando que a recuperação não foi suficiente para recompor integralmente as perdas acumuladas ao longo do período.

No caso da UFSCar, verifica-se comportamento semelhante, com redução dos repasses de R\$114,8 milhões em 2014 para R\$45,4 milhões em 2021, o que corresponde a um

queda de aproximadamente 60%. A partir de 2022, há recuperação parcial, com os valores atingindo R\$63,2 milhões em 2024, ainda abaixo do nível inicial da série histórica. A análise da participação relativa da UFSCar no total destinado às IFES revela relativa estabilidade ao longo do período, oscilando entre 1,02% e 1,44%. Essa estabilidade indica que a universidade acompanha, de forma proporcional, às variações do orçamento global do sistema, sem evidências de ganhos significativos de participação relativa.

Entretanto, observa-se uma leve tendência de redução da participação ao longo do tempo, passando de 1,44% em 2014 para valores próximos a 1,04% em 2024. Esse movimento sugere que, apesar da recomposição recente dos recursos, a posição relativa da UFSCar no conjunto das IFES não foi fortalecida, o que pode indicar limitações nos critérios de distribuição orçamentária. Adicionalmente, destaca-se que, em 2020, parte dos recursos recebidos apresenta caráter vinculado (“carimbado”), o que reduz a flexibilidade de alocação e reforça as restrições à gestão discricionária. Esse aspecto evidencia que a análise do volume de recursos deve ser complementada pela consideração de sua natureza e grau de autonomia na utilização.

Em conjunto, esses dados indicam que a UFSCar está inserida em um contexto de restrição orçamentária sistêmica, caracterizado por redução expressiva dos recursos discricionários, recuperação parcial e manutenção de participação relativa estável. Esse cenário reforça a necessidade de estratégias de gestão voltadas à priorização de despesas, ao controle da execução orçamentária e à busca de fontes complementares de financiamento, aspectos centrais para a análise da efetividade da gestão em instituições multicampi.

A partir das dimensões analíticas definidas na metodologia, a análise da gestão orçamentária da UFSCar passa a ser conduzida com base no conjunto de indicadores sistematizados no Quadro 4.

Organizados nas dimensões de ocorrências, estratégias, efetividade e entraves, esses indicadores estruturam a interpretação dos dados empíricos e permitem apreender a gestão orçamentária como um fenômeno relacional, resultante da interação entre condicionantes estruturais e práticas institucionais. A articulação entre dados documentais, evidências quantitativas e elementos provenientes da observação participante possibilita uma análise integrada, evidenciando os limites e as potencialidades da ação administrativa em um contexto

de restrição fiscal.

5.2 Análise a partir dos Indicadores Analíticos da Gestão Orçamentária

Para orientar a análise empírica, foi construído um conjunto de indicadores analíticos, organizados em quatro dimensões: ocorrências, estratégias, efetividade e entraves. Esses indicadores sistematizam os principais elementos observados na gestão orçamentária da UFSCar no período analisado, conforme apresentado no Quadro 4.

A construção desses indicadores fundamenta-se não apenas na observação participante e na análise documental institucional, mas também na sistematização de dados orçamentários comparativos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em indicadores produzidos pela ANDIFES e em instrumentos institucionais de planejamento e monitoramento desenvolvidos pela Pró-Reitoria de Administração da UFSCar.

A incorporação desses elementos permitiu ampliar a capacidade analítica da pesquisa, articulando dimensões qualitativas e quantitativas da gestão orçamentária universitária e possibilitando a compreensão das relações entre centralização administrativa, efetividade institucional, restrições fiscais e governança multicampi.

Quadro 4 — Indicadores analíticos da Gestão Orçamentária da UFSCar (2021–2025).

Dimensão	Indicador	Descrição / Evidência
Ocorrências	Redução nominal dos recursos	Quedas orçamentárias expressivas: -54% no custeio e -98% nos investimentos (comparado a 2013).
	Acúmulo de déficit orçamentário	Déficits estimados de R\$ 14 milhões (2022) e R\$ 15 milhões (2024), equivalentes a até 3 meses de funcionamento.
	Instabilidade nos repasses e restrições fiscais	Ausência de correção inflacionária; cortes recorrentes; incertezas quanto à previsibilidade dos recursos.
	Agravamento da crise orçamentária	Persistência de desequilíbrio estrutural, mesmo com ações corretivas ao longo dos anos.
	Variação real dos valores autorizados Ocorrência de bloqueios e contingenciamentos Cronograma de repasses	Fatos objetivos que marcaram alterações na execução orçamentária

Quadro 4 — Continuação.

Dimensão	Indicador	Descrição / Evidência
Estratégias	Replanejamento e ajustes periódicos	Ações contínuas da ProAd desde 2021 para lidar com cortes e instabilidades.
	Adoção de modelo de gestão orçamentária integrado	Em 2023, foram implantados processos de mapeamento, replanejamento, controle e execução dos recursos.
	Uso de suplementações com Recursos Próprios e emendas parlamentares	Estratégia pontual utilizada para mitigar déficits, com destaque para 2024 e 2025. Aumento considerado do teto de arrecadação de Recursos Próprios.
Efetividades	Renegociação e ajustes contratuais	Medidas emergenciais adotadas principalmente em 2024 diante da intensificação das restrições.
	Redistribuições internas Planejamento antecipado de empenhos Uso de saldos de exercícios anteriores	Ações institucionais para mitigar impactos da restrição orçamentária
	Continuidade parcial das atividades essenciais	Funcionamento da universidade foi mantido, apesar da escassez de recursos - Parcelamentos CPFL e SAAE
	Capacidade de reação técnica e administrativa com manobras de troca de	Desenvolvimento de soluções administrativas como o modelo de gestão orçamentária mais responsivo.
	Efetividade limitada na superação do desequilíbrio estrutural	Persistência do déficit indica que as estratégias adotadas não foram suficientes para resolver a crise.
	Esforço em adotar medidas de contenção de despesas	Medidas de contenção e racionalização, resultando em redução estimada de R\$5,82 milhões no custeio em 2025.
	Percentual de execução Taxa de liquidação mensal Superávit/déficit nominal e percentual	Capacidade de conversão do orçamento em resultados operacionais e institucionais. Aumento do teto de arrecadação de RP.

Quadro 4 — Conclusão.

Dimensão	Indicador	Descrição / Evidência
Entraves	Rigidez normativa e orçamentária	Limitações legais à realocação e execução de recursos públicos.
	Redução da margem de manobra para trocas e suplementações ocasionadas por bloqueios e contingenciamento	Em 2024, a universidade enfrentou maior restrição na obtenção de emendas e suplementações.
	Descompasso entre demandas institucionais e recursos disponibilizados – Insuficiência Orçamentária	Aumento das necessidades institucionais não acompanhado por incremento proporcional no orçamento.
	Complexidade da gestão multicampi	A estrutura descentralizada da UFSCar dificulta ainda mais a alocação eficiente de recursos em contexto de restrição fiscal.
	Atrasos na descentralização Baixa autonomia financeira Incertezas normativas ou técnicas	Fatores que dificultam a plena execução dos recursos
	Passivo herdado de 2024 LOA - menor do que a necessidade institucional	Custeio médio mensal consolidou-se em aproximadamente R\$ 7,98 milhões, com execução anual estimada de R\$ 95,76 milhões, valor superior à dotação autorizada. Déficit estrutural projetado para 2026

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do SIOP.

5.2.1 Ocorrências: a dinâmica da restrição orçamentária.

A dimensão “ocorrências”, conforme sistematizada no Quadro 4, evidencia que a gestão orçamentária da UFSCar, no período de 2021-2025, esteve condicionada por um padrão recorrente de restrição de recursos e instabilidade na execução orçamentária.

Destacam-se a redução real dos recursos de custeio e investimento, associada à ausência de recomposição inflacionária, bem como a ocorrência de déficits sucessivos, indicando descompasso entre as demandas institucionais e os valores autorizados na LOA. A esse cenário somam-se contingenciamentos, bloqueios e variações no fluxo de liberação financeira, que comprometem a previsibilidade e dificultam o planejamento orçamentário.

Nesse contexto, a dissociação entre autorização orçamentária e disponibilidade financeira desloca a gestão de uma lógica de planejamento para uma dinâmica de ajuste

contínuo. As ocorrências identificadas, portanto, não se configuram como eventos pontuais, mas como expressão de um condicionamento estrutural que limita a capacidade de ação da universidade e orienta as estratégias institucionais analisadas na seção seguinte.

5.2.2 Estratégias: adaptação institucional à restrição orçamentária.

Diante do cenário de restrição evidenciado nas ocorrências, a gestão orçamentária da UFSCar estruturou um conjunto de estratégias voltadas à manutenção das atividades institucionais e à mitigação dos efeitos da escassez de recursos.

Entre as principais estratégias identificadas, destacam-se o replanejamento orçamentário contínuo, a priorização de despesas essenciais e a reorganização interna da alocação de recursos. Observa-se, ainda, o uso de mecanismos complementares, como a ampliação da arrecadação de recursos próprios, a utilização de emendas parlamentares e a renegociação de contratos, especialmente em contextos de maior pressão financeira.

Os resultados obtidos permitem interpretar a centralização orçamentária da UFSCar à luz da concepção de estratégia emergente proposta por Mintzberg (1994). Segundo o autor, as estratégias podem resultar da prática organizacional e da adaptação contínua às mudanças do ambiente, e não apenas de processos formais de planejamento. Nesse sentido, a centralização orçamentária identificada nesta pesquisa consolidou-se como uma resposta institucional às restrições fiscais e à instabilidade dos repasses federais, evoluindo progressivamente de uma medida de contenção financeira para um mecanismo permanente de coordenação, planejamento e governança da universidade multicampi.

A observação participante evidencia que essas estratégias são operacionalizadas por meio de processos contínuos de articulação e negociação entre unidades administrativas, indicando que a gestão orçamentária ultrapassa a dimensão técnica e assume caráter relacional e estratégico.

No exercício de 2025, a gestão dos recursos próprios da UFSCar evidenciou importante capacidade institucional de adaptação frente às restrições orçamentárias, configurando-se como estratégia complementar relevante à gestão centralizada. Embora a previsão inicial tenha sido elaborada com base em estimativas conservadoras, a arrecadação superou significativamente os valores projetados, atingindo montante superior à dotação atualizada.

A execução praticamente integral dos recursos, tanto discricionários quanto próprios, sugere esforço consistente de gestão voltado à continuidade operacional da universidade, na medida em que os recursos disponíveis foram priorizados para assegurar a manutenção das

atividades essenciais e da infraestrutura institucional.

Tabela 1 — Síntese orçamentária dos recursos próprios da UFSCar (2025).

RECURSOS PRÓPRIOS 2025					
Projeto de Lei (R\$)	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atual (R\$)	Receita Arrecadada (R\$)	% Arrecadação	Superávit (R\$)
6.841.384,00	6.840.585,00	12.637.585,00	13.443.537,29	106,38	805.952,29

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Painel Federal Orçamentário (2026)

A execução concentrou-se majoritariamente em despesas de custeio essenciais, especialmente na ação de funcionamento das IFES, evidenciando a função dos recursos próprios como mecanismo de sustentação das atividades institucionais. Destaca-se, ainda, a predominância de fontes institucionais na composição da arrecadação, com ênfase no repasse de superávit da fundação de apoio, bem como a contribuição de receitas vinculadas a serviços acadêmicos e administrativos.

Diante disso, os recursos próprios assumem papel estratégico na mitigação dos efeitos da insuficiência orçamentária, ampliando a capacidade de planejamento e execução da universidade. Contudo, sua relevância não elimina a dependência estrutural dos repasses federais, evidenciando que tais receitas operam como mecanismo complementar, e não substitutivo, do financiamento público.

À luz desses resultados, observa-se que a ampliação da capacidade de arrecadação e execução de recursos próprios contribui para a manutenção das atividades institucionais, mas não se traduz automaticamente em maior efetividade da gestão. Isso porque a efetividade, entendida como a capacidade de produzir resultados concretos e socialmente relevantes, permanece condicionada por limitações estruturais, como a rigidez orçamentária e a centralização decisória, que influenciam a distribuição interna dos recursos e a capacidade de resposta às demandas do contexto multicampi.

5.2.3 Efetividade: limites e alcances da gestão orçamentária.

Diante das estratégias analisadas, especialmente no que se refere à utilização de recursos próprios e à adoção de mecanismos de centralização orçamentária, a efetividade da gestão orçamentária da UFSCar deve ser compreendida de forma ampliada, para além dos

níveis de execução financeira. Conforme argumenta Ronaldo Miranda (2021), a efetividade no setor público está relacionada à capacidade de produzir resultados concretos e socialmente relevantes, não se restringindo à execução de recursos ou ao cumprimento formal de metas.

Nesse sentido, observa-se que, no período analisado, a universidade foi capaz de manter o funcionamento de suas atividades essenciais, mesmo diante de restrições orçamentárias significativas. A execução praticamente integral dos recursos, tanto discricionários quanto próprios, evidencia um esforço consistente de gestão voltado à continuidade operacional, especialmente no que se refere às despesas de custeio necessárias à manutenção da infraestrutura institucional.

Contudo, essa capacidade de execução convive com limitações estruturais que condicionam a efetividade das ações. De acordo com João Paulo Rocha de Miranda e Patricia Gonçalves Vargas (2020), a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre recursos, capacidade institucional e resultados alcançados, sendo influenciada por fatores contextuais e organizacionais que extrapolam a dimensão estritamente financeira. No caso da UFSCar, a concentração de recursos em despesas obrigatórias e de manutenção reduz a margem de atuação da gestão para investimentos, inovação e expansão de políticas institucionais. No contexto multicampi, essas limitações tornam-se ainda mais evidentes, uma vez que as demandas territoriais e operacionais diferenciadas exigem maior flexibilidade e capacidade de adaptação, nem sempre compatíveis com o modelo de gestão centralizada.

Adicionalmente, a ampliação da arrecadação de recursos próprios demonstra capacidade institucional de adaptação financeira; contudo, essa estratégia não altera de forma estrutural o nível de efetividade da gestão, uma vez que tais recursos permanecem insuficientes para compensar integralmente a redução dos repasses federais e a rigidez das despesas essenciais. Nesse contexto, os recursos próprios atuam como mecanismo complementar de financiamento, contribuindo para a manutenção das atividades institucionais e para a mitigação parcial das limitações impostas pelo cenário de restrição orçamentária.

Dessa forma, a centralização orçamentária produz efeitos contraditórios sobre a efetividade institucional, ao favorecer maior coordenação e previsibilidade da execução financeira, mas limitar a flexibilidade administrativa e a adaptação às especificidades do contexto multicampi.

Essa ambivalência reforça que a efetividade da gestão orçamentária resulta de um equilíbrio complexo entre controle e autonomia, planejamento e flexibilidade, estabilidade e capacidade de adaptação. A predominância de estratégias voltadas ao controle fiscal, embora necessária em contextos de restrição, pode gerar efeitos limitadores sobre a capacidade institucional de inovação e de atendimento às especificidades do ambiente multicampi.

Assim, a efetividade deve ser compreendida como fenômeno relacional, condicionado tanto por fatores internos como as estratégias de gestão, os instrumentos de planejamento e a capacidade organizacional quanto por fatores externos, especialmente a forma de distribuição dos recursos no sistema federal de ensino superior e as restrições impostas pelo arcabouço normativo.

Conclui-se que a gestão orçamentária da UFSCar, no período analisado, apresenta elevados níveis de execução e capacidade de manutenção das atividades institucionais, mas enfrenta limites significativos quanto à ampliação de sua efetividade, sobretudo no que se refere à expansão, diversificação e adaptação das ações. Esse cenário reforça a necessidade de análise integrada entre estratégias de gestão e condicionantes estruturais, a fim de compreender de forma mais abrangente os desafios da efetividade no contexto das universidades federais multicampi.

5.2.4 Entraves: condicionantes estruturais da gestão orçamentária.

A dimensão “entraves” evidencia que a gestão orçamentária da UFSCar é condicionada por fatores que extrapolam o âmbito decisório interno, configurando limites estruturais à efetividade da ação administrativa. Conforme destaca Ronaldo Miranda (2021), a efetividade no setor público depende não apenas da execução de recursos, mas da capacidade institucional de produzir resultados concretos em contextos marcados por restrições normativas e organizacionais.

Entre os principais entraves identificados, destacam-se a rigidez normativa do orçamento público, a dependência de recursos do Tesouro Nacional e a insuficiência orçamentária frente às demandas institucionais. Esses elementos restringem a autonomia da universidade e reduzem sua capacidade de adaptação em contextos de restrição fiscal, limitando, nos termos de João Paulo Rocha de Miranda e Patricia Gonçalves Vargas (2020), a articulação entre recursos, capacidades institucionais e resultados efetivamente alcançados.

As matrizes de financiamento, especialmente a Matriz OCC e a Matriz PNAES, assumem papel central como mecanismos de regulação externa da distribuição de recursos. Embora fundamentadas em critérios técnicos, essas matrizes operam por meio de parâmetros padronizados que nem sempre captam as especificidades institucionais, particularmente no caso de universidades com estrutura multicampi, como a UFSCar.

No caso analisado, observa-se um desalinhamento entre os critérios formais de financiamento e as condições concretas de funcionamento da universidade. A centralidade do aluno equivalente e de indicadores de desempenho acadêmico tende a favorecer padrões consolidados de organização institucional, ao passo que limita o reconhecimento de dinâmicas associadas à expansão recente, às desigualdades territoriais e à complexidade administrativa dos diferentes campi.

De forma complementar, a atuação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior evidencia e tensiona, no plano sistêmico, as condições de financiamento das IFES, contribuindo para a conformação do ambiente institucional no qual se inserem as estratégias orçamentárias das universidades. Esse aspecto reforça que os limites à efetividade não se restringem à gestão interna, mas decorrem de estruturas mais amplas de governança do sistema.

À luz da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, conforme proposto por Neil Fligstein e Doug McAdam, esses mecanismos podem ser compreendidos como regras formais que estruturam o campo da educação superior federal, delimitando as possibilidades de ação dos atores e condicionando suas estratégias. Nesse sentido, a gestão orçamentária não se define exclusivamente por decisões internas, mas pela interação com estruturas institucionais que regulam o acesso e a distribuição de recursos.

Sob a perspectiva de Pierre Bourdieu, tais dispositivos operam como mecanismos de conversão de capital acadêmico em capital econômico, ao transformar indicadores de desempenho em critérios de financiamento. Essa lógica tende a reforçar assimetrias institucionais e a reproduzir hierarquias no campo universitário, limitando o reconhecimento de dimensões não captadas pelos indicadores formais.

Adicionalmente, a complexidade da gestão multicampi intensifica esses entraves, ao demandar maior articulação administrativa, distribuição equitativa de recursos e coordenação entre unidades geograficamente dispersas, em um contexto de restrição orçamentária.

Dessa forma, os entraves identificados evidenciam que a efetividade da gestão orçamentária está condicionada por um conjunto de fatores estruturais e institucionais que limitam a autonomia e a capacidade de ação da universidade, configurando um ambiente no qual a gestão opera predominantemente sob lógica de restrição e adaptação.

A partir dessa construção, torna-se possível avançar para a análise empírica do objeto de estudo, examinando como a centralização orçamentária se materializou no contexto da UFSCar e quais efeitos produziu sobre a gestão institucional no período analisado.

A análise dos efeitos da centralização orçamentária na Universidade Federal de São Carlos baseia-se na observação participante da pesquisadora no contexto da gestão institucional, o que permite examinar o fenômeno a partir de sua materialização nas práticas organizacionais e nos processos decisórios cotidianos.

No período compreendido entre 2021 e 2025, observam-se mudanças relevantes nos fluxos de planejamento, alocação e execução dos recursos orçamentários, evidenciando um movimento de centralização das decisões financeiras em instâncias superiores da administração universitária. Esse processo, embora associado à busca por maior controle e racionalização dos recursos, produz efeitos diretos sobre a autonomia das unidades acadêmicas e administrativas, bem como sobre a capacidade institucional de resposta às demandas internas.

A partir da inserção da pesquisadora nesse contexto, foi possível identificar não apenas as alterações formais nos procedimentos orçamentários, mas também as estratégias informais, as adaptações institucionais e as percepções dos atores envolvidos diante das mudanças implementadas. Tal abordagem permite compreender a centralização orçamentária como um fenômeno dinâmico, marcado por tensões entre controle e autonomia, planejamento e execução, normatividade e prática.

À luz do referencial teórico adotado, especialmente no que se refere à efetividade na administração pública e à dinâmica dos campos organizacionais, a análise que se segue busca

avaliar em que medida a centralização orçamentária contribuiu para o aprimoramento da gestão institucional, considerando aspectos como coordenação, capacidade de planejamento, eficiência na alocação de recursos e produção de resultados públicos.

5.3 Evidências empíricas dos efeitos da centralização orçamentária e efetividades da UFSCar no exercício de 2021-2025.

5.3.1 Exercício de 2021

No exercício de 2021, as atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Orçamento na UFSCar evidenciam, em sua materialidade, elementos iniciais do processo de centralização orçamentária que se intensifica no período analisado (2021–2025). A atuação da unidade, responsável pelo planejamento, acompanhamento e proposição da execução orçamentária, revela-se progressivamente mais concentrada na administração central, especialmente diante de um contexto de restrições fiscais e incertezas decorrentes do cenário pandêmico.

A execução orçamentária de 2021 foi marcada por limitações significativas nos recursos disponibilizados, com impacto direto sobre a capacidade institucional de planejamento e atendimento das demandas internas. O orçamento inicialmente repassado pelo Ministério da Educação apresentou redução em relação ao exercício anterior e mostrou-se insuficiente para cobrir a totalidade das despesas previstas, exigindo a adoção de estratégias de ajuste ao longo do exercício.

Nesse contexto, a atuação da COr, em articulação com a ProAd, assumiu caráter mais centralizado, uma vez que a necessidade de garantir o funcionamento mínimo da Universidade demandou maior controle sobre a alocação e a execução dos recursos. Tal movimento se expressa, de forma concreta, na suspensão da distribuição interna de recursos do Tesouro Nacional aos centros de custos, prática tradicionalmente utilizada para conferir maior autonomia às unidades acadêmicas e administrativas. A não realização dessa distribuição, já observada em 2020 e mantida em 2021, constitui um indicativo relevante do processo de centralização decisória.

Além disso, a insuficiência de recursos em áreas sensíveis, como a assistência estudantil, exigiu a realocação interna de recursos entre ações orçamentárias, particularmente da ação de funcionamento e manutenção dos campi para a ação destinada ao apoio aos

estudantes. Esse tipo de ajuste, embora necessário para assegurar a continuidade de políticas institucionais consideradas prioritárias, reforça a concentração das decisões no nível central, reduzindo a previsibilidade orçamentária das unidades e limitando sua capacidade de planejamento autônomo.

A liberação de créditos adicionais ao longo do exercício, condicionada a decisões externas à Universidade, também contribuiu para a centralização, na medida em que exigia respostas rápidas e coordenação centralizada para a incorporação e redistribuição dos recursos. Nesse cenário, a gestão orçamentária passa a operar menos como um processo descentralizado de planejamento e mais como um mecanismo de administração de escassez, no qual as decisões são concentradas em instâncias superiores com o objetivo de mitigar riscos institucionais.

A partir da observação participante, é possível identificar que esse movimento não se restringe às alterações formais nos procedimentos, mas se manifesta também nas práticas cotidianas, nas estratégias adotadas pelos gestores e nas percepções dos atores organizacionais. A centralização, nesse sentido, emerge como uma resposta institucional às restrições impostas pelo ambiente externo, mas produz efeitos relevantes sobre a dinâmica interna, especialmente no que se refere à autonomia das unidades e à capacidade de resposta às demandas específicas.

À luz do referencial teórico adotado, esse processo pode ser interpretado como uma reconfiguração das relações de poder no interior do campo organizacional, na qual a administração central amplia seu controle sobre os recursos estratégicos. Sob a perspectiva da efetividade na administração pública, tal centralização apresenta efeitos ambíguos: por um lado, pode favorecer maior coordenação e controle em contextos de escassez; por outro, tende a reduzir a flexibilidade e a capacidade adaptativa das unidades, impactando a produção de resultados institucionais.

Dessa forma, o exercício de 2021 configura-se como um momento inicial de intensificação da centralização orçamentária na UFSCar, no qual práticas emergenciais e ajustes institucionais passam a redefinir os fluxos de decisão e a distribuição de poder no âmbito da gestão orçamentária.

Com o objetivo de analisar os efeitos da centralização orçamentária sobre a efetividade da execução financeira, apresenta-se, a seguir, um quadro-síntese das principais ações orçamentárias da UFSCar referentes ao exercício de 2021. Na sequência, procede-se à análise comparativa dos exercícios subsequentes, compreendendo o período de 2022-2025. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), considerando o espelho orçamentário do exercício de 2021, com acesso realizado em abril de 2026.

O exercício orçamentário de 2021 teve início com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial da União, em 22 de abril de 2021, por meio da Lei nº 14.144/2021, de 22 de abril de 2021.

A UFSCar recebeu do Ministério da Educação (MEC - Unidade Orçamentária 26280), o montante de R\$ 368.974.438,00, valor aproximadamente 1,7% inferior ao orçamento de 2020, ressaltando-se que esse total não foi suficiente para cobrir a previsão das despesas totais da universidade no exercício de 2021.

No que se refere à Assistência Estudantil, verificou-se uma redução de aproximadamente 1,08% em relação ao orçamento de 2020. Em função das políticas de assistência estudantil adotadas pela UFSCar ao longo dos últimos anos, observou-se aumento da demanda já nos exercícios de 2019 e 2020, o que impossibilitou o atendimento pleno com os recursos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a ação 4002. Diante desse cenário, em 2021, a UFSCar novamente recorreu à realocação de recursos da ação 20RK Funcionamento e Manutenção dos Campi, no montante de R\$ 400.000,00 em custeio e R\$ 600.000,00 em capital.

Em meados de maio de 2021, o Ministério da Economia, por meio de programações condicionadas à aprovação legislativa, conforme previsto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, liberou para a UFSCar um complemento orçamentário no valor de R\$ 310.938.620,00, destinado às ações de pessoal e custeio, incluindo manutenção das IFES, fomento à pós-graduação, ensino, pesquisa e assistência estudantil. Embora esta última tenha recebido complementação, os recursos ainda se mostraram insuficientes para cobrir integralmente a previsão de despesas da ação.

Tradicionalmente, a universidade tem recorrido à utilização de recursos de outras ações para complementar a ação 4002, com base no entendimento da equipe de gestão de que a adequação orçamentária deve ocorrer por meio de transferências entre ações. Contudo, tal prática envolve riscos significativos, podendo acarretar prejuízos acadêmicos e instabilidade institucional, especialmente em contextos críticos. Como exemplo, destaca-se que, nos exercícios de 2020 e 2021, a Pró-Reitoria de Administração (ProAd) não realizou a distribuição interna de recursos do Tesouro aos centros de custos, em razão da priorização do atendimento às demandas essenciais de funcionamento da universidade durante o período da pandemia.

A Figura 12 apresenta o espelho orçamentário da UFSCar referente ao exercício de 2021, evidenciando a movimentação orçamentária e financeira da universidade no período analisado.

Figura 11 — Espelho Orçamentário da UFSCar no exercício de 2021.

Ano	Unidade Orçamentária	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			50.509.229	49.565.248	49.565.248	49.472.218	42.290.478	41.170.360
2021	26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	000Q - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica	27.994	27.994	27.994	27.994	27.994	27.994
		00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica	35.555	35.555	35.555	35.327	35.327	35.327
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	12.411	11.767	229.190	229.190	1.160	1.160
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	20.337.813	19.407.341	39.841.027	39.841.027	33.746.947	32.626.829
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	3.547.751	3.334.886	9.315.382	9.315.382	8.455.752	8.455.752
		4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	116.100	116.100	116.100	23.298	23.298	23.298
	93257 - Recursos da Fundação Universidade Federal de São Carlos(26280)	8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	0	200.000	0	0	0	0
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	17.423	17.423	0	0	0	0
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	21.433.686	21.433.686	0	0	0	0
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	4.980.496	4.980.496	0	0	0	0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2021).

O Quadro 5 organiza as informações a partir da relação entre execução financeira e grau de centralização das decisões orçamentárias, permitindo identificar padrões diferenciados de desempenho entre ações de natureza distinta.

Quadro 5 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2021).

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica de Efetividade
20RK – Funcionamento das IFES	Manutenção institucional (central)	39.841.027	32.626.829	82%	Alta	Recursos concentrados e alta execução indicam coordenação central eficiente para despesas essenciais. Como efetividade garantiu continuidade das atividades essenciais em cenário de forte restrição fiscal.
4002 – Assistência Estudantil	Política finalística (prioritária)	9.315.382	8.455.752	91%	Média/Alta	Execução elevada sugere priorização central de políticas sensíveis. Preservação parcial das políticas estudantis, apesar das limitações orçamentárias.
20GK – Fomento (ensino, pesquisa e extensão)	Ação descentralizada (acadêmica)	29.190	1.160	4%	Baixa	Baixa execução aponta dificuldades de operacionalização em estruturas descentralizadas. Baixa efetividade operacional devido à reduzida execução financeira

Quadro 5 — Conclusão.

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica de Efetividade
4572 – Capacitação de servidores	Desenvolvimento institucional	116.100	23.298	20%	Média	Manutenção das atividades de capacitação com execução estável. Subexecução pode indicar baixa prioridade ou entraves.
000Q / 00PW – Contribuições	Obrigações institucionais	63.549	63.321	99%	Alta	Execução quase total reforça controle central sobre despesas obrigatórias. Execução previsível, sem impactos significativos sobre a gestão
8282 – Reestruturação (emendas)	Investimento condicionado	0	0	0%	Indeterminada	Não execução sugere dependência de fatores externos ao controle institucional. Limitações na capacidade de investimento e modernização institucional

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2021).

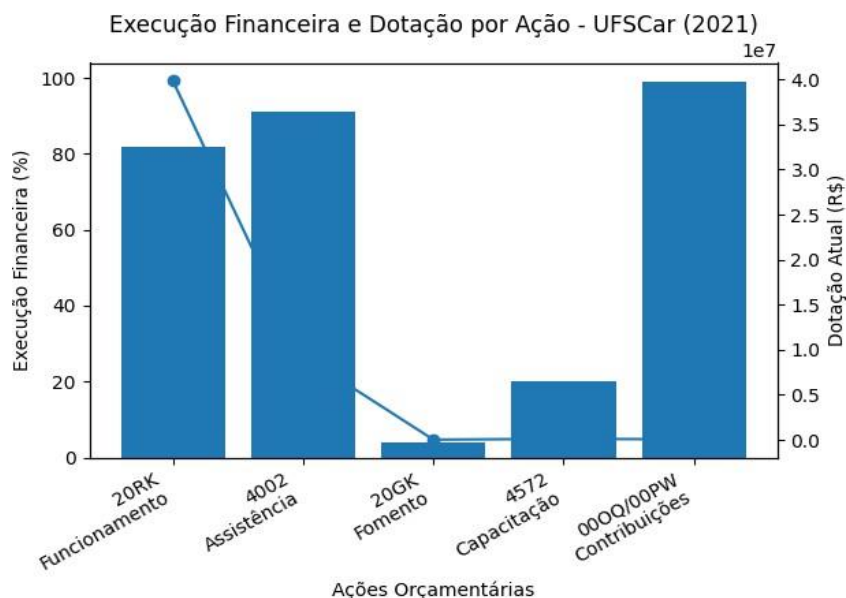
A análise dos dados evidencia que ações associadas à manutenção institucional, como a ação 20RK (Funcionamento das IFES), apresentam elevados níveis de execução financeira, atingindo aproximadamente 82% dos valores pagos em relação à dotação atual. De modo semelhante, a assistência estudantil (ação 4002) alcança cerca de 91% de execução, indicando forte capacidade de implementação.

Esses resultados sugerem que a centralização orçamentária atua como um mecanismo de coordenação eficiente em despesas consideradas essenciais e estratégicas. Em contraste, ações que dependem de maior descentralização operacional, como o fomento às atividades acadêmicas (20GK), apresentam baixa efetividade material, com reduzida conversão de empenho em pagamento. Esse descompasso indica que a centralização, embora favoreça o controle e a previsibilidade, pode limitar a execução em contextos que exigem maior autonomia das unidades acadêmicas.

Essa dinâmica pode ser interpretada à luz da abordagem de campos estratégicos de ação de Neil Fligstein e Doug McAdam, na medida em que a execução orçamentária reflete relações de poder e prioridades institucionais. Adicionalmente, conforme Pierre Bourdieu, observa-se a concentração de capital institucional em determinadas ações, especialmente aquelas ligadas à reprodução do funcionamento organizacional.

A Figura 13 apresenta, de forma combinada, a execução financeira e o volume de recursos alocados por ação orçamentária na UFSCar em 2021. Observa-se que ações com maior dotação, como o funcionamento das instituições federais de ensino superior (20RK), concentram elevados volumes de recursos e apresentam níveis relativamente altos de execução. Em contraste, ações como o fomento às atividades acadêmicas (20GK), apesar de menor volume orçamentário, apresentam baixa execução financeira.

Figura 12 — Execução Financeira por Ação (UFSCar, 2021).

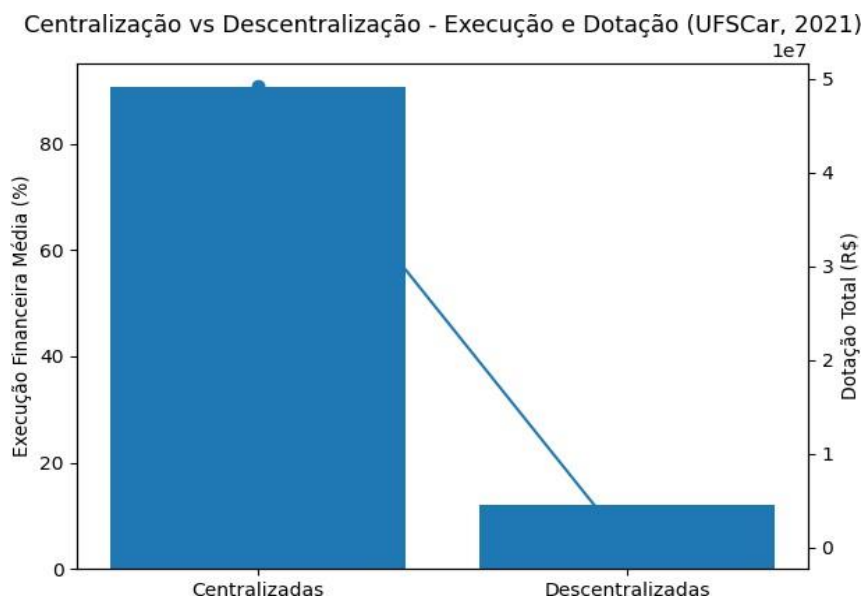


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2021).

A Figura 14 sintetiza os efeitos da centralização orçamentária ao agregar as ações em dois grupos: centralizadas e descentralizadas. Observa-se que o conjunto de ações centralizadas apresenta execução financeira média significativamente superior, além de concentrar a maior parte dos recursos orçamentários. Em contraste, as ações descentralizadas apresentam baixa execução média e reduzido volume de recursos.

Esse resultado reforça o argumento de que a centralização orçamentária na UFSCar, no exercício de 2021, está associada a maior efetividade na execução financeira, especialmente em ações sob maior controle institucional. Por outro lado, evidencia limitações na execução de ações que dependem de maior autonomia e articulação das unidades descentralizadas.

Figura 13 — Centralização versus Descentralização (UFSCar, 2021).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2021).

5.3.2 Exercício de 2022

No exercício de 2022, compreendendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, situando-as no contexto das transformações nos processos de gestão orçamentária e da intensificação da centralização das decisões financeiras no âmbito institucional, observa-se a retomada parcial da distribuição interna de recursos do Tesouro Nacional aos centros de custos, realizada pela ProAd no montante de R\$116.149,19, em conformidade com os índices previamente estabelecidos. Ainda que essa prática representa, formalmente, um mecanismo de descentralização orçamentária, o reduzido volume de recursos distribuídos evidencia os limites dessa autonomia, indicando a manutenção de um cenário de forte restrição fiscal e de centralização decisória.

O exercício orçamentário de 2022 teve início com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial da União, em 24 de janeiro de 2022, por meio da Lei nº 14.303/2022.

No que se refere à execução do orçamento da União a princípio, a UFSCar recebeu em 2022, recursos orçamentários provenientes do Ministério da Educação/MEC – Unidade

Orçamentária 26000, o valor inicial de R\$ 708.343.781,00. Contudo, ao longo do exercício, foram realizados cortes que impactaram diretamente as despesas discricionárias, com redução de aproximadamente 1,30% nos recursos de custeio e 3,34% nos recursos de capital, resultando em um montante efetivamente disponível de R\$ 679.273.667,00.

Esse valor representa uma redução de aproximadamente 1,0% em relação ao orçamento total recebido no exercício de 2021, mantendo a tendência de insuficiência de recursos frente às demandas institucionais. Tal cenário reforça a necessidade de adoção de mecanismos de ajuste e priorização no âmbito da gestão central, intensificando a concentração das decisões orçamentárias em instâncias superiores da administração universitária.

Diante dessas restrições, a COOr atuou de forma estratégica na busca por alternativas que viabilizassem a manutenção das atividades institucionais, incluindo a solicitação, junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MEC), de autorização para remanejamento de recursos entre alíneas de capital para custeio, no valor de R\$ 247.900,00. A autorização concedida permitiu a complementação das demandas relacionadas ao funcionamento da Universidade, especialmente no âmbito da ação 20RK -Funcionamento e Manutenção dos Campi.

Sob a perspectiva analítica, observa-se que, embora haja indícios pontuais de descentralização, como a retomada da distribuição interna de recursos, o exercício de 2022 é marcado pela continuidade e, em certa medida, pelo aprofundamento do processo de centralização orçamentária. Isso se deve, sobretudo, à necessidade de coordenação centralizada para lidar com cortes orçamentários, remanejamentos e incertezas na disponibilidade de recursos.

A partir da observação participante, é possível identificar que a centralização, nesse contexto, não se configura apenas como uma diretriz formal, mas como uma prática organizacional consolidada, orientada pela gestão da escassez. Tal dinâmica reforça a dependência das unidades acadêmicas em relação às decisões da administração central, limitando sua capacidade de planejamento autônomo e ampliando as assimetrias na distribuição de recursos.

À luz do referencial teórico adotado, esse movimento pode ser interpretado como parte de um processo de reconfiguração do campo organizacional, no qual o controle sobre os recursos financeiros se torna elemento central do poder institucional. Em termos de

efetividade, observa-se que, embora a centralização possa contribuir para maior controle e racionalização em contextos de restrição, ela também impõe limites à flexibilidade organizacional e à capacidade de resposta às demandas específicas das unidades.

A análise da execução orçamentária da UFSCar no exercício de 2022 evidencia um padrão de elevada capacidade de empenho dos recursos, contrastando com limitações na efetivação financeira, especialmente em determinadas ações de natureza discricionária. De modo geral, observa-se que os valores empenhados se aproximam da dotação atualizada, indicando adequada capacidade de planejamento e comprometimento orçamentário. No entanto, a conversão desses valores em despesas pagas ocorre de forma desigual entre as ações analisadas.

A Figura 15 apresenta a movimentação orçamentária da UFSCar no exercício de 2022.

Figura 14 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2022.

Ano	Unidade Orçamentária	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			61.351.875	66.898.853	62.959.832	62.959.790	53.035.169	51.972.437
2022	26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	000Q - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica	52.994	52.994	52.994	52.994	52.994	52.994
		00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	60.000	1.460.000	1.460.000	1.460.000	707.234	17.234
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	46.877.462	51.262.006	49.254.887	49.254.870	43.722.895	43.350.164
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	10.115.972	10.115.972	11.115.972	11.115.972	8.389.753	8.389.753
		4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	250.000	250.000	250.000	250.000	126.292	126.292
		8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	3.959.447	3.721.881	789.979	789.954	0	0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2022).

O Quadro 6 demonstra que a ação de funcionamento das instituições federais de ensino superior (20RK) concentra a maior parcela dos recursos orçamentários, reafirmando seu caráter estruturante. Embora apresente elevado volume de empenho, observa-se uma diferença relevante entre os valores liquidados e pagos, sugerindo a existência de restrições na execução financeira, possivelmente associadas a fatores operacionais ou à gestão de fluxo de caixa ao longo do exercício.

De forma semelhante, a assistência estudantil (4002), considerada uma ação finalística prioritária, apresenta execução financeira significativa, ainda que inferior ao total empenhado, o que indica relativa efetividade, porém sujeita a limitações na plena realização das despesas.

Em contraste, a ação de fomento ao ensino, pesquisa e extensão (20GK) evidencia um dos casos mais críticos, com valores empenhados substancialmente superiores aos valores pagos, sobretudo em determinadas fontes de financiamento. Esse descompasso revela entraves na execução de políticas acadêmicas descentralizadas, indicando possíveis dificuldades operacionais ou menor priorização no processo decisório. Situação ainda mais restritiva é observada na ação de reestruturação e modernização (8282), na qual, apesar da existência de dotação e empenho, não há registro de pagamento, evidenciando a não efetivação da despesa. Esse resultado sugere forte dependência de fatores externos, como liberação financeira ou condições administrativas específicas, caracterizando baixa governabilidade institucional sobre a execução.

Por outro lado, ações de natureza obrigatória, como contribuições nacionais e internacionais (00PW e 00OQ), apresentam execução integral, refletindo baixo grau de discricionariedade e forte controle central sobre esse tipo de despesa.

Quadro 6 — Execução orçamentária e indicadores de centralização e efetividade na UFSCar (2022).

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
20RK – Funcionamento das IFES	Manutenção institucional (central)	49.254.887	43.350.163	88%	Alta	Ampliação da coordenação financeira e estabilidade institucional Elevado volume e execução indicam forte coordenação central para despesas estruturantes

Quadro 6 — Continuação.

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
4002 – Assistência Estudantil	Política finalística (prioritária)	11.115.972	8.389.753	75%	Média/Alta	Execução consistente reforça priorização institucional, ainda que com leve redução frente a 2021. Continuidade da assistência estudantil com limitações de expansão
20GK – Fomento (ensino, pesquisa e extensão)	Ação descentralizada (acadêmica)	1.460.000	17.234	1%	Baixa	Redução da efetividade em ações acadêmicas descentralizadas. Execução extremamente reduzida evidencia limitações operacionais em estruturas descentralizadas

Quadro 6 — Conclusão.

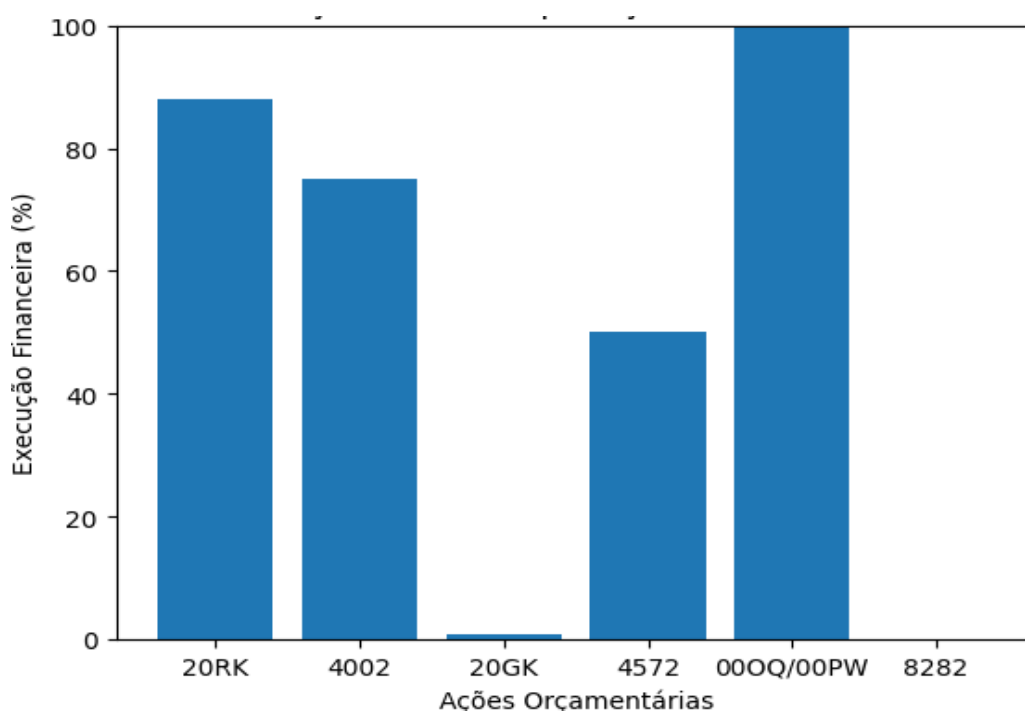
Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
4572 – Capacitação de servidores	Desenvolvimento institucional	250.000	126.292	50%	Média	Execução estável e manutenção das ações institucionais Execução intermediária sugere recomposição parcial da capacidade operacional
000Q / 00PW – Contribuições	Obrigações institucionais	88.994	88.994	100%	Alta	Elevada previsibilidade e administrativa e financeira. Execução integral reforça controle central sobre despesas obrigatórias
8282 – Reestruturação (emendas)	Investimento condicionado	789.979	0	0%	Indeterminada	Investimentos condicionados ao controle centralizado dos recursos Não execução indica dependência de fatores externos e baixa governabilidade institucional

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2022).

O gráfico de execução financeira por ação evidencia forte heterogeneidade entre as ações orçamentárias. Destacam-se as contribuições institucionais (00OQ/00PW), com execução integral, e a ação de funcionamento das IFES (20RK), com elevado nível de execução, indicando forte controle e priorização institucional.

Em contraste, a ação de fomento ao ensino, pesquisa e extensão (20GK) apresenta execução extremamente reduzida, enquanto a reestruturação institucional (8282) não registra execução no período, evidenciando limitações na efetivação de despesas discricionárias. Na Figura 16, foi observado que esse padrão reforça a presença de mecanismos de centralização orçamentária que afetam de forma diferenciada as ações analisadas.

Figura 15 — Execução financeira por ação na UFSCar (2022).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2021).

Do ponto de vista da efetividade, essa dinâmica revela uma ambivalência. Por um lado, a centralização contribui para garantir a execução de despesas consideradas essenciais, como aquelas vinculadas ao funcionamento institucional, ao permitir maior controle e direcionamento dos recursos disponíveis. Por outro lado, essa mesma centralização limita a flexibilidade da universidade para responder de forma ágil às demandas emergentes,

especialmente em ações que dependem de maior descentralização e autonomia das unidades acadêmicas.

No conjunto, os dados de 2022 evidenciam uma dinâmica caracterizada pela concentração de recursos em ações estruturais e por assimetrias relevantes na efetivação da execução financeira. Esse padrão indica que, embora exista capacidade institucional de planejamento e empenho, a execução orçamentária é condicionada por mecanismos que afetam de maneira diferenciada as diversas ações, sugerindo a presença de centralização orçamentária associada a restrições operacionais na conversão dos recursos em resultados efetivos.

Nesse sentido, o exercício de 2022 reforça o padrão identificado anteriormente, no qual a centralização orçamentária atua simultaneamente como mecanismo de coordenação e como fator limitador da efetividade, favorecendo a execução de despesas estruturantes, ao passo que impõe restrições à plena realização de ações que demandam maior capilaridade organizacional.

5.3.3 Exercício de 2023

O exercício orçamentário de 2023 teve início com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial da União, em 17 de janeiro de 2023, por meio da Lei nº 14.535/2023.

No exercício de 2023, a dinâmica da gestão orçamentária da UFSCar passa a refletir mudanças mais amplas no ambiente institucional, especialmente em decorrência da transição de governo federal e da reorientação das diretrizes fiscais e orçamentárias. Esse contexto configura um ponto de inflexão no período analisado, na medida em que combina sinais de recomposição orçamentária com a permanência de mecanismos de controle centralizado na gestão dos recursos.

A ampliação de determinadas dotações orçamentárias ao longo do exercício, em comparação aos anos anteriores, contribuiu para uma relativa recomposição da capacidade financeira da Universidade. No entanto, essa recomposição não se traduziu automaticamente em um processo de descentralização das decisões orçamentárias. Ao contrário, observa-se a manutenção e, em alguns aspectos, a consolidação da centralização na administração superior,

especialmente no que se refere à definição de prioridades e à alocação dos recursos disponíveis.

Esse movimento pode ser explicado, em parte, pela necessidade de recompor áreas consideradas críticas, como assistência estudantil, funcionamento e manutenção dos campi, e atividades de ensino, pesquisa e extensão, que haviam sido fortemente impactadas nos exercícios anteriores. Nesse sentido, a gestão central assume papel ainda mais estratégico na coordenação do orçamento, buscando equilibrar a ampliação de recursos com a necessidade de recomposição institucional.

Do ponto de vista das práticas organizacionais, a observação participante indica que, mesmo diante de um cenário relativamente mais favorável, persistem mecanismos de controle centralizado sobre a execução orçamentária. A alocação de recursos continua sendo fortemente mediada por decisões da administração central, com limitada margem de autonomia para as unidades acadêmicas e administrativas. Tal configuração sugere que a centralização não se configura apenas como resposta conjuntural à escassez, mas como um padrão institucional que se estabiliza ao longo do período.

Adicionalmente, a incorporação de novos recursos ao longo do exercício, frequentemente condicionada a decisões externas e a reprogramações orçamentárias, reforça a necessidade de coordenação centralizada. A gestão desses recursos exige capacidade técnica e rapidez decisória, atributos que tendem a se concentrar na administração superior, contribuindo para a reprodução da centralização.

À luz do referencial teórico adotado, especialmente no que se refere à dinâmica dos campos organizacionais, o exercício de 2023 pode ser interpretado como um momento de reacomodação das relações de poder no interior da Universidade. A ampliação relativa de recursos não implica, necessariamente, redistribuição de poder decisório, uma vez que o controle sobre a alocação orçamentária permanece concentrado. Nesse sentido, a centralização passa a operar não apenas como mecanismo de contenção em contextos de crise, mas como instrumento de coordenação estratégica.

Sob a perspectiva da efetividade na administração pública, esse cenário apresenta efeitos ambivalentes. Por um lado, a centralização pode favorecer maior alinhamento institucional, coordenação de prioridades e racionalização do uso dos recursos. Por outro,

tende a limitar a capacidade adaptativa das unidades, restringindo iniciativas locais e reduzindo a sensibilidade da gestão às demandas específicas de diferentes segmentos da Universidade.

Conforme os dados da Figura 17, compreende-se que o exercício de 2023 consolida a centralização orçamentária como uma característica estruturante da gestão institucional da UFSCar, ao mesmo tempo em que evidencia uma mudança qualitativa em sua natureza: de uma resposta emergencial à escassez, observada em 2021 e 2022, para um arranjo mais estável de coordenação e controle no âmbito da administração superior.

Figura 16 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2023.

Ano	Unidade Orçamentária	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			59.216.288	60.725.505	73.703.940	73.678.602	67.054.189	64.199.261
2023	26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	00OQ - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica	52.994	52.994	52.994	27.679	27.679	27.679
		00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	54.882	804.318	1.499.318	1.499.318	123.234	123.234
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	44.079.957	45.330.310	56.198.721	56.198.721	52.606.175	51.419.407
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	10.090.416	9.754.730	11.669.754	11.669.754	11.132.050	9.473.575
		4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	250.000	250.000	250.000	250.000	200.218	200.218
		8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	4.652.039	4.497.153	3.997.153	3.997.130	2.928.833	2.919.149

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2023).

Os dados do Quadro 7 evidenciam elevada taxa de execução orçamentária sob a ótica do empenho, especialmente nas ações finalísticas como funcionamento institucional (20RK) e assistência estudantil (4002), indicando forte capacidade de comprometimento dos recursos. No entanto, observa-se uma discrepância relevante entre os valores empenhados e pagos em determinadas ações, como no fomento ao ensino, pesquisa e extensão (20GK) e na reestruturação institucional (8282), sugerindo limitações na efetivação financeira dos gastos. Esse padrão pode indicar entraves operacionais, contingenciamentos ou efeitos da centralização orçamentária sobre a fluidez da execução.

Ademais, verifica-se concentração significativa de recursos na ação de funcionamento das IFES, reforçando seu caráter estruturante no orçamento da universidade.

Quadro 7 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2023).

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
20RK – Funcionamento das IFES	Manutenção institucional	55.898.721	51.419.407	92,0%	Elevado	Fortalecimento da estabilidade operacional e da coordenação institucional .Ação estruturante com forte concentração de recursos e alta execução, indicando priorização institucional e maior controle central sobre despesas essenciais.
4002 – Assistência Estudantil	Política de permanência	11.669.754	9.473.575	81,2%	Médio	Melhoria relativa da execução e manutenção das políticas estudantis Execução elevada, refletindo prioridade institucional, embora ainda condicionada à dinâmica central de alocação de recursos.
20GK – Fomento ao Ensino, Pesquisa e Extensão	Fomento acadêmico	1.499.318	123.234	8,2%	Elevado	Avanço parcial da execução, ainda com limitações operacionais Baixa efetividade recorrente, sugerindo restrições estruturais e impacto da centralização sobre ações discricionárias.

Quadro 7 — Continuação.

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
8282 – Reestruturação e Modernização	Investimento institucional	3.997.153	2.919.149	73,0%	Elevado	Ampliação moderada da capacidade de investimento institucional . Execução intermediária com redução no pagamento, sugerindo controle central sobre despesas de investimento.
4572 – Capacitação de Servidores	Desenvolvimento institucional	250.000	200.218	80,1%	Baixo	Continuidade das ações de desenvolvimento institucional. Execução relativamente estável, indicando menor interferência de processos centralizados.
00PW – Contribuições Nacionais	Transferência obrigatória	36.000	36.000	100%	Baixo	Execução regular e baixa interferência decisória .Execução integral, com baixa discricionariedade e reduzido impacto da centralização.

Quadro 7 — Conclusão.

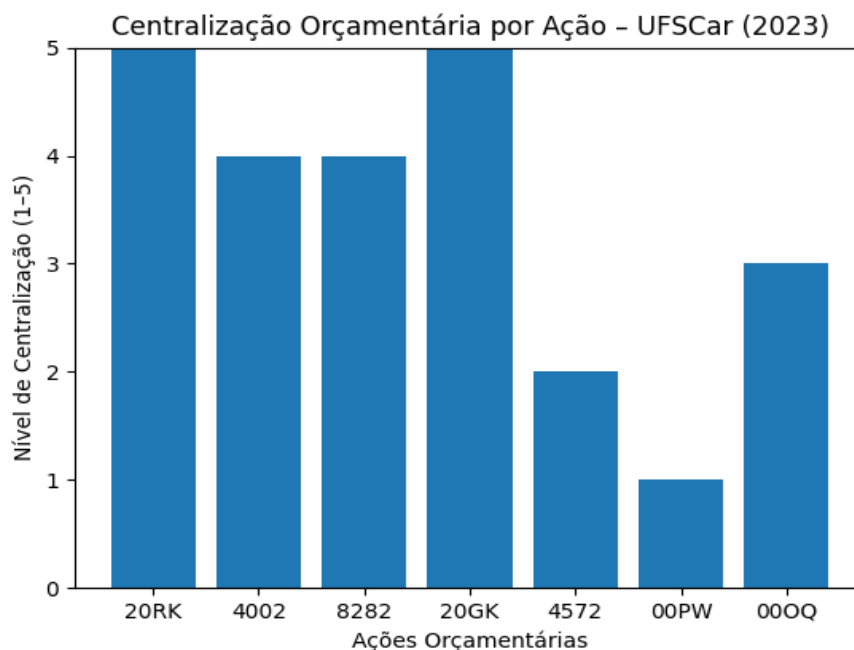
Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica da Efetividade
000Q – Contribuições Internacionais	Transferência discricionária	52.994	27.679	52,2%	Médio	Baixa execução, indicando menor prioridade e possível influência de decisões centralizadas Baixa execução, indicando redução da efetividade da ação e limitações na capacidade institucional de implementação das atividades previstas. na alocação.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2023).

Com o objetivo de auxiliar a interpretação das dinâmicas de execução orçamentária no exercício de 2023, foi elaborado um indicador sintético de centralização orçamentária, estruturado em escala de 1 (muito descentralizado) a 5 (muito centralizado). O indicador foi construído a partir dos padrões de execução financeira, da natureza das ações orçamentárias e do grau de concentração decisória observado na gestão dos recursos, permitindo identificar diferentes níveis de centralização entre as ações analisadas.

A Figura 18 apresenta a distribuição dos níveis de centralização orçamentária por ação na UFSCar em 2023.

Figura 17 — Nível de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2023).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2023).

Destaca-se, nesse sentido, a ação de funcionamento institucional (20RK), que combina elevado volume de recursos e alta execução financeira, bem como a ação de fomento ao ensino, pesquisa e extensão (20GK), que, embora apresente elevado nível de empenho, revela baixa efetivação financeira, indicando restrições significativas na execução.

Em contraste, ações de menor volume orçamentário e maior previsibilidade, como capacitação de servidores (4572) e contribuições nacionais (00PW), apresentam menor grau de centralização, sugerindo maior estabilidade na execução e menor interferência decisória.

À luz da perspectiva teórica de Pierre Bourdieu, tais evidências podem ser interpretadas como expressão das relações de poder que estruturam o campo organizacional, no qual o orçamento se configura como uma forma de capital institucional. Nesse contexto, ações que concentram maior volume de recursos e apresentam maior capacidade de execução tendem a ocupar posições dominantes, sendo capazes de assegurar a reprodução de sua centralidade no interior da organização.

Por outro lado, ações com menor efetividade financeira, ainda que formalmente contempladas no planejamento, revelam posições mais frágeis no campo, estando mais

sujeitas a restrições e à mediação de instâncias decisórias centrais. Assim, a centralização orçamentária pode ser compreendida como um mecanismo de distribuição desigual de capital, que contribui para a manutenção das hierarquias internas e para a diferenciação das capacidades de ação entre os diversos segmentos institucionais.

Os resultados observados em 2023 indicam padrões consistentes de centralização orçamentária e desigualdade na execução financeira entre as ações analisadas. Nesse sentido, a análise do exercício de 2024 permite avaliar a continuidade ou alteração dessas dinâmicas, verificando se os padrões identificados se mantêm ou se há mudanças na distribuição e na efetivação dos recursos ao longo do tempo.

5.3.4 Exercício de 2024

O exercício orçamentário de 2024 teve início com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial da União, em 23 de janeiro de 2024, por meio da Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. No decorrer do exercício, foram adotadas medidas relevantes para a recomposição e ampliação dos recursos institucionais. Destaca-se a publicação do Decreto nº 11.927, em 22 de fevereiro de 2024, que tratou da abertura de créditos adicionais, em consonância com a Portaria GM/MPO nº 206, de 4 de julho de 2024. Esse instrumento possibilitou à UFSCar solicitar a incorporação do superávit financeiro de Recursos Próprios arrecadados em 2023, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no montante de R\$ 518.163,00 para custeio (Fonte 3050) e R\$ 1.000,00 para capital (Fonte 3051). Adicionalmente, em meados de maio de 2024, a universidade recebeu crédito referente à recomposição da LOA no valor de R\$4.534.425,00, através da Fonte 3008, contribuindo para o reforço do orçamento institucional. No mesmo período, destaca-se o aumento expressivo do teto de arrecadação de recursos próprios, da ordem de aproximadamente 157%, viabilizado pela incorporação do superávit financeiro da Fundação de Apoio Institucional (FAI) e pela autorização da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Apesar dessas medidas de recomposição orçamentária, os recursos adicionais não foram suficientes para assegurar o pleno cumprimento das obrigações financeiras da instituição. Como resultado, verificou-se a existência de saldo devedor relativo às despesas correntes dos meses de novembro e dezembro de 2024, estimado em aproximadamente R\$ 14.000.000,00, evidenciando limitações na suficiência orçamentária frente às demandas institucionais.

No âmbito da gestão orçamentária, a atuação da COOr foi marcada por iniciativas voltadas ao fortalecimento da capacidade institucional de gestão dos recursos. No curto prazo, destaca-se o controle rigoroso e contínuo das fontes de financiamento, especialmente aquelas oriundas do Tesouro Nacional e de Recursos Próprios, em conformidade com as diretrizes do Conselho Universitário e a legislação vigente. No médio prazo, a COOr atuou no assessoramento à ProAd na alocação de recursos, em alinhamento com a proposta orçamentária anual e as diretrizes governamentais. Já em longo prazo, as ações concentram-se na busca por alternativas de captação de recursos, visando ampliar a sustentabilidade financeira da universidade e garantir o cumprimento de suas obrigações institucionais.

Esses elementos evidenciam que, embora tenham ocorrido esforços institucionais relevantes para recomposição e ampliação do orçamento, persistem desafios estruturais relacionados à suficiência de recursos e à efetividade da execução financeira, aspectos que dialogam diretamente com os mecanismos de centralização orçamentária analisados neste estudo. A Figura 19 ilustra o comportamento orçamentário e financeiro da universidade no exercício de 2024.

Figura 18 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2024

Ano	Unidade Orçamentária	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			67.536.733	68.936.559	77.213.225	77.207.874	73.935.933	69.470.699
2024	26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	00PW - Contribuições Regulares a Entidades ou Organismos Nacionais sem Exigência de Programação Específica	37.300	37.300	37.300	35.327	35.327	35.327
		00UU - Contribuições Regulares a Organismos Internacionais de Direito Privado sem Exigência de Programação Específica	62.700	62.700	62.700	59.615	59.615	59.615
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	320.000	915.074	620.000	620.000	520.000	462.854
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	52.579.267	52.248.003	60.268.360	60.268.316	58.181.995	55.583.764
		21D7 - Apoio à Educação a Distância	19.940	19.940	19.940	19.940	19.940	19.940
		21G5 - Internacionalização da Educação Superior	54.882	54.882	242.282	242.282	110.975	8.852
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	12.283.795	11.973.246	12.283.795	12.283.794	11.420.014	10.297.826
		4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	200.000	200.000	200.000	199.753	199.057	198.623
		8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	1.978.849	3.425.414	3.478.848	3.478.848	3.389.010	2.803.898

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2024).

A análise da execução orçamentária do exercício de 2024 evidencia um padrão distinto em relação aos anos anteriores, caracterizado por elevada taxa de efetivação financeira das despesas.

Observa-se que a maioria das ações apresenta níveis de execução próximos à totalidade dos recursos empenhados, indicando significativa capacidade de conversão do orçamento autorizado em pagamentos efetivos.

Em termos de volume de recursos, mantém-se a predominância da ação de funcionamento das instituições federais de ensino superior (20RK), que concentra a maior parcela do orçamento, seguida pela assistência estudantil (4002), reforçando o caráter estruturante e prioritário dessas ações no âmbito institucional. Por outro lado, ações como fomento ao ensino, pesquisa e extensão (20GK) e reestruturação institucional (8282), embora apresentem menor volume relativo, demonstram, neste exercício, elevada capacidade de execução, contrastando com padrões observados em anos anteriores. Esse comportamento sugere uma redução das restrições operacionais na execução financeira, indicando maior fluidez na realização das despesas ao longo do exercício.

No entanto, a persistência da concentração de recursos em ações estruturais aponta para a manutenção de um padrão de centralização orçamentária no que se refere à alocação dos recursos, ainda que com melhoria na efetividade da execução. Assim, os dados de 2024 revelam um cenário em que a centralização orçamentária permanece presente na distribuição dos recursos, mas com maior capacidade institucional de execução, o que indica uma reconfiguração parcial dos entraves observados em exercícios anteriores, sem, contudo, alterar substancialmente a estrutura de concentração orçamentária.

Quadro 8 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2024).

Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica de efetividade
20RK – Funcionamento das IFES	Manutenção institucional (central)	60.267.965	55.582.208	92,2%	Elevado	Elevada concentração de recursos e alto nível de execução financeira, indicando forte centralização decisória e efetividade na manutenção das despesas estruturantes institucionais.
4002 – Assistência Estudantil	Política finalística (prioritária)	12.283.795	10.297.826	83,8%	Médio/Alto	Execução consistente, evidenciando prioridade institucional da assistência estudantil e relativa efetividade na manutenção das políticas de permanência estudantil.
20GK – Fomento (ensino, pesquisa e extensão)	Ação acadêmica (descentralizada)	620.000	462.854	74,6%	Médio	Ampliação da execução financeira em relação aos exercícios anteriores, indicando maior capacidade operacional e relativa ampliação da efetividade das ações acadêmicas descentralizadas

Quadro 8 — Conclusão

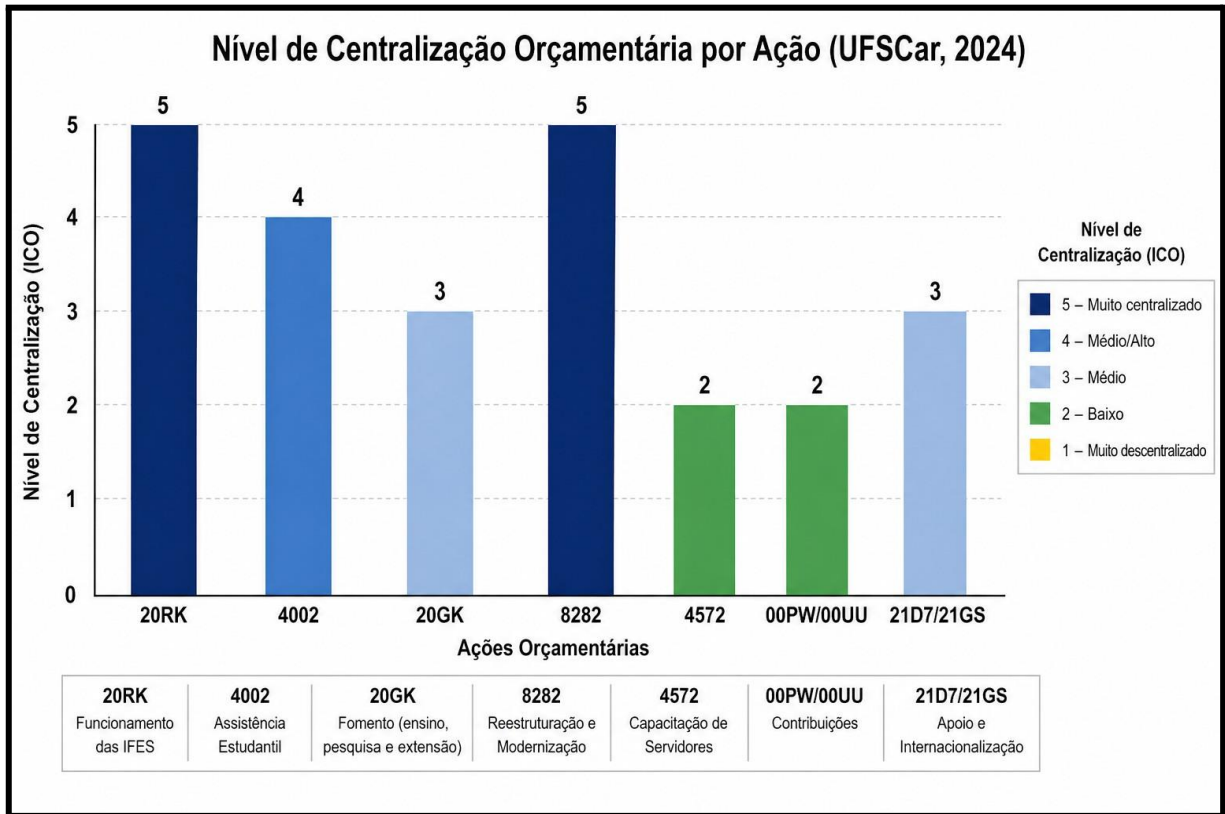
Ação	Natureza da Ação	Dotação Atual (R\$)	Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica de efetividade
8282 – Reestruturação e Modernização	Investimento institucional	3.478.848	2.803.898	80,6%	Elevado	Execução financeira elevada em comparação com exercícios anteriores, indicando avanços na efetividade dos investimentos institucionais, ainda sob forte coordenação centralizada.
4572 – Capacitação de Servidores	Desenvolvimento institucional	200.000	198.623	99,3%	Baixo	Execução praticamente integral, indicando estabilidade operacional e efetividade na execução das ações de desenvolvimento institucional.
00PW / 00UU – Contribuições	Obrigações institucionais	100.000	94.942	94,9%	Baixo	Execução elevada e previsível, demonstrando estabilidade administrativa e baixa discricionariedade na execução das obrigações institucionais.
	Ações complementares	262.222	28.792	11,0%	Médio	Baixa execução financeira, indicando limitações operacionais e reduzida efetividade das ações complementares e de internacionalização no contexto analisado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2024).

Com o objetivo de auxiliar a interpretação da distribuição das ações orçamentárias no exercício de 2024, foi elaborado um Índice de Centralização Orçamentária (ICO), utilizado como instrumento qualitativo-analítico para identificar os diferentes níveis de concentração decisória e financeira presentes na execução orçamentária da UFSCar. O indicador foi estruturado em escala de 1 a 5, variando de “baixo nível de centralização” a “elevado nível de centralização”, considerando aspectos como a natureza da ação orçamentária, o volume de recursos executados, o grau de discricionariedade administrativa e o nível de controle exercido pela administração central.

A construção do indicador buscou evidenciar como determinadas ações permanecem mais concentradas sob coordenação da Pró-Reitoria de Administração, enquanto outras apresentam maior descentralização operacional e participação de diferentes atores institucionais. Nesse sentido, o ICO não constitui medida estatística absoluta, mas instrumento interpretativo voltado à compreensão das dinâmicas de governança orçamentária e dos mecanismos de centralização presentes no contexto multicampi da universidade, apresentado na Figura 20.

Figura 19 — Níveis de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2024).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP(2024).

A Figura 20 apresenta a distribuição dos níveis de centralização orçamentária das principais ações executadas pela UFSCar em 2024, permitindo visualizar diferenças no grau de concentração decisória entre as ações analisadas.

Observa-se que as ações 20RK – Funcionamento das IFES e 8282 – Reestruturação e Modernização apresentam o nível máximo de centralização (ICO = 5), o que indica forte concentração de poder decisório e controle institucional sobre recursos considerados estratégicos. Essas ações, além de concentrarem maior volume orçamentário, desempenham papel estruturante na manutenção e no desenvolvimento da universidade, o que contribui para explicar seu elevado grau de centralização.

A ação 4002 – Assistência Estudantil situa-se em um nível intermediário-alto (ICO = 4), refletindo sua condição de política prioritária, mas ainda sujeita a mecanismos de coordenação central. Esse posicionamento indica que, embora haja relativa descentralização

na execução, o controle decisório permanece relativamente concentrado na administração central.

Por sua vez, as ações 20GK – Fomento ao ensino, pesquisa e extensão e 21D7/21GS Apoio e internacionalização apresentam nível médio de centralização ($ICO = 3$), evidenciando uma distribuição mais equilibrada do poder orçamentário. Essas ações, de natureza mais acadêmica e descentralizada, dependem de múltiplos atores institucionais, o que tende a reduzir o grau de controle central direto sobre a execução dos recursos.

Em contraste, as ações 4572 - Capacitação de servidores e 00PW/00UU – Contribuições apresentam baixos níveis de centralização ($ICO = 2$), indicando maior previsibilidade e menor discricionariedade no processo decisório. No caso das contribuições, trata-se de despesas com características obrigatórias, enquanto a capacitação apresenta dinâmica mais estável e menos sujeita a disputas internas.

De forma geral, o gráfico revela que a centralização orçamentária na UFSCar em 2024, está diretamente associada à natureza estratégica e ao volume de recursos das ações. Esse padrão reforça a ideia de que o orçamento institucional é estruturado a partir de uma hierarquia de prioridades, na qual ações essenciais concentram maior poder decisório, enquanto ações complementares operam com maior grau de descentralização.

A análise do nível de centralização orçamentária por ação pode ser aprofundada ao articular a perspectiva de Pierre Bourdieu com a abordagem dos campos de ação estratégica proposta por Neil Fligstein e Doug McAdam.

Enquanto Bourdieu permite compreender a centralização orçamentária como expressão da distribuição desigual de capital e da posição dos agentes no campo, Fligstein e McAdam enfatizam a dimensão relacional e dinâmica dessas estruturas, destacando o papel dos atores na estabilização e na transformação dos campos.

Sob essa perspectiva, o orçamento universitário pode ser interpretado como um campo de ação estratégica, no qual diferentes atores institucionais como reitoria, pró-reitorias e unidades acadêmicas disputam o controle e a alocação dos recursos. As ações com maior nível de centralização, como funcionamento institucional (20RK) e reestruturação (8282), refletem posições ocupadas por atores dominantes (incumbents), que possuem maior

capacidade de definir regras, prioridades e fluxos de recursos, contribuindo para a estabilidade do campo.

Por outro lado, ações com níveis intermediários de centralização, como fomento acadêmico (20GK) e apoio à internacionalização (21D7/21GS), podem ser associadas a espaços nos quais há maior margem para disputa e negociação, caracterizando a atuação de atores desafiantes (*challengers*), que buscam ampliar seu acesso ao capital orçamentário e influenciar a agenda institucional. Já as ações com baixa centralização, como capacitação de servidores (4572) e contribuições obrigatórias, situam-se em zonas mais estabilizadas do campo, com menor intensidade de disputa, seja pela previsibilidade das despesas, seja pela baixa relevância estratégica.

Dessa forma, a centralização orçamentária não apenas reflete a estrutura de poder (como em Bourdieu), mas também evidencia os mecanismos de governança, estabilidade e disputa que caracterizam o campo de ação estratégica. A concentração de recursos em determinadas ações contribui para a reprodução da ordem institucional, enquanto as variações nos níveis de centralização indicam espaços potenciais de mudança e negociação entre os atores.

A síntese dos dados demonstra que a centralização orçamentária, inicialmente adotada como resposta a um cenário de incerteza e restrição fiscal, consolida-se ao longo do período como padrão institucional de gestão, na medida em que as principais decisões relacionadas à alocação e ao controle dos recursos permaneceram concentradas na administração central ao longo dos exercícios analisados. Embora contribua para o controle e a estabilidade administrativa, seus efeitos sobre a efetividade mostram-se ambíguos, na medida em que o fortalecimento dos mecanismos centralizados de coordenação ocorre simultaneamente à redução da autonomia das unidades e da capacidade de adaptação às especificidades do contexto multicampi.

5.3.5 Exercício de 2025

O exercício orçamentário de 2025 teve início com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial da União, em 11 de abril de 2025, por meio da Lei nº 15.121/2025, de 10 de abril de 2025, consolidando um cenário de elevada complexidade na gestão orçamentária da UFSCar, marcado pela permanência das restrições fiscais e pela

necessidade de intensificação dos mecanismos institucionais de planejamento, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária.

Nesse contexto, a universidade buscou ampliar sua capacidade de adaptação por meio do fortalecimento dos instrumentos de controle e da utilização estratégica dos Recursos Próprios, cuja arrecadação apresentou desempenho superior às estimativas iniciais previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os resultados observados evidenciam elevado nível de execução financeira e alinhamento entre planejamento, arrecadação e execução orçamentária, ao mesmo tempo em que revelam a persistência de limitações estruturais relacionadas ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Assim, o exercício de 2025 expressa simultaneamente os esforços institucionais de racionalização e efetividade da gestão orçamentária e os desafios decorrentes da insuficiência estrutural de recursos em um contexto multicampi e de crescente complexidade administrativa.

De acordo com o Relatório Anual de Gestão 2025 da Coordenadoria de Orçamento da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar, o exercício de 2025 consolidou um cenário de elevada complexidade na gestão do custeio institucional, marcado pela persistência das restrições orçamentárias, pela insuficiência estrutural de financiamento e pela formação de passivos decorrentes da execução de despesas essenciais.

O relatório indica que a Universidade iniciou o exercício com passivo consolidado superior a R\$16 milhões, associado principalmente a despesas continuadas e de baixa elasticidade de ajuste, como energia elétrica, água e esgoto, contratos de vigilância, limpeza, manutenção predial e obrigações tributárias. No planejamento institucional de 2025, a necessidade total estimada de custeio alcançou aproximadamente R\$97,29 milhões, enquanto a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou R\$83,47 milhões, configurando insuficiência estrutural inicial de cerca de R\$13,82 milhões. Mesmo diante da adoção de medidas de racionalização e contenção de despesas, estimadas em aproximadamente R\$5,82 milhões, a execução anual do custeio consolidou-se em torno de R\$95,76 milhões, resultando na formação de novo passivo institucional da ordem de R\$7,99 milhões.

A análise multicampi do custeio evidencia que parcela significativa das despesas institucionais permanece concentrada em componentes sistêmicos e centralizados. No planejamento de 2026, aproximadamente R\$39,15 milhões do custeio institucional foram inicialmente classificados como “UFSCar Comum”, correspondendo a 36,48% do custeio total da universidade. A descentralização analítica desses recursos permitiu identificar a seguinte distribuição estimada entre os campi:

- São Carlos, com R\$70,99 milhões (66,14%);
- Sorocaba, com R\$17,03 milhões (15,87%);
- Araras, com R\$12,38 milhões (11,54%);
- Lagoa do Sino, com R\$5,98 milhões (5,57%); e
- São José do Rio Preto, com aproximadamente R\$0,94 milhão (0,88%).

Os dados demonstram que o desequilíbrio orçamentário observado não se concentra em uma unidade específica, mas decorre da combinação entre insuficiência estrutural de financiamento, rigidez das despesas essenciais e custos fixos incompressíveis distribuídos entre os diferentes campi da universidade. Nesse contexto, o relatório reforça a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de governança orçamentária, monitoramento permanente das rubricas críticas e adoção de estratégias institucionais de prudência na execução financeira.

A Figura 21 apresenta o panorama da execução orçamentária da UFSCar em 2025.

Figura 20 — Espelho orçamentário da UFSCar no exercício de 2025.

Ano	Unidade Orçamentária	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			75.725.823	76.979.600	91.332.197	91.311.029	85.336.543	83.889.978
2025	26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	00PW - Contribuições Regulares a Entidades ou Organismos Nacionais sem Exigência de Programação Específica	36.000	36.000	36.000	35.327	35.327	35.327
		00UU - Contribuições Regulares a Organismos Internacionais de Direito Privado sem Exigência de Programação Específica	63.300	63.300	63.300	63.300	63.300	63.300
		20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1.000.000	1.880.631	1.900.000	1.900.000	1.020.567	954.531
		20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	61.481.815	59.635.317	72.511.844	72.500.748	69.635.924	68.308.270
		21D7 - Apoio à Educação a Distância	19.940	19.940	9.097	0	0	0
		21GS - Internacionalização da Educação Superior	54.882	54.882	72.882	72.882	12.000	12.000
		4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	12.789.886	12.159.530	12.789.886	12.789.877	12.194.353	12.194.234
		4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	230.000	230.000	229.201	229.072	201.677	200.173
		8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	50.000	2.900.000	3.719.987	3.719.823	2.173.396	2.122.142

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (2025).

O exercício de 2025 demonstrou a consolidação de um cenário de elevada pressão sobre o custeio institucional da UFSCar, marcado pela combinação entre insuficiência estrutural de financiamento, rigidez das despesas essenciais e necessidade de intensificação dos mecanismos de planejamento e monitoramento orçamentário. Nesse contexto, a execução financeira das principais ações institucionais permite compreender como a centralização administrativa passou a operar como estratégia de coordenação e racionalização da gestão multicampi.

O Quadro 9 sistematiza a execução orçamentária das principais ações da universidade em 2025, articulando os níveis de execução financeira aos indicativos de centralização e efetividade observados no período.

Quadro 9 — Execução orçamentária e indicativos de centralização e efetividade na UFSCar (2025).

Ação	Dotação Atual (R\$)	Execução / Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica
20RK – Funcionamento das IFES	83.470.000	95.760.000*	114,7%*	Elevado	Elevada concentração de recursos e forte centralização decisória, evidenciando a prioridade atribuída à manutenção das atividades essenciais da universidade diante do cenário de insuficiência estrutural do custeio.
4002 – Assistência Estudantil	12.637.585	12.636.783	99,99%	Médio/Alto	Execução praticamente integral dos recursos disponíveis, demonstrando prioridade institucional da assistência estudantil e elevada efetividade na manutenção das políticas de permanência.
Recursos Próprios	12.637.585	13.443.537	106,38% (arrecadação)	Médio	Desempenho superior às estimativas iniciais, evidenciando capacidade institucional de ampliação da arrecadação e fortalecimento dos mecanismos de adaptação financeira.
Contratos continuados (energia, vigilância, limpeza e manutenção)	39.150.000**	39.150.000**	100%**	Elevado	Elevada rigidez orçamentária e baixa elasticidade de ajuste, reforçando a dependência institucional de mecanismos centralizados de planejamento e monitoramento do custeio.

Quadro 9 — Conclusão.

Ação	Dotação Atual (R\$)	Execução / Pago (R\$)	Execução Financeira (%)	Indicativo de Centralização	Interpretação Analítica
4572 – Capacitação de Servidores	229.201	229.072	99,94%	Baixo	Execução praticamente integral, indicando estabilidade operacional e baixa interferência decisória central.
00PW / 00UU – Contribuições Institucionais	99.300	98.627	99,3%	Baixo	Execução elevada e previsível, caracterizada por baixa discricionariedade e estabilidade administrativa.
Distribuição multicampi do custeio	107.320.000***	—	—	Elevado	A concentração de aproximadamente 66,14% do custeio no campus São Carlos evidencia centralidade operacional e administrativa, ao mesmo tempo em que revela a presença de custos fixos incompressíveis nos demais campi.

* Valor estimado da execução anual consolidada do custeio institucional em 2025.

** Valor correspondente ao montante inicialmente classificado como “UFSCar Comum” no planejamento multicampi de 2026.

*** Valor estimado da distribuição total do custeio institucional entre os campi da UFSCar.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Relatório Anual de Gestão 2025 da Coordenadoria de Orçamento da ProAd/UFSCar e do Modelo Orçamentário da UFSCar (2026).

Os dados apresentados evidenciam que as ações relacionadas à manutenção institucional e aos contratos estruturantes permaneceram fortemente centralizadas, concentrando os maiores volumes de recursos e os principais mecanismos de controle da execução orçamentária. A elevada rigidez das despesas essenciais, especialmente contratos continuados, energia elétrica, água e esgoto reduziu significativamente a margem institucional de adaptação orçamentária ao longo do exercício.

Em contrapartida, observa-se elevada efetividade na execução das ações relacionadas à assistência estudantil e aos Recursos Próprios, indicando capacidade institucional de manutenção das políticas prioritárias e fortalecimento dos mecanismos de arrecadação complementar. A execução praticamente integral de determinadas ações demonstra que, mesmo em cenário de restrição fiscal e formação de passivos, a universidade buscou preservar o funcionamento mínimo das atividades acadêmicas e administrativas.

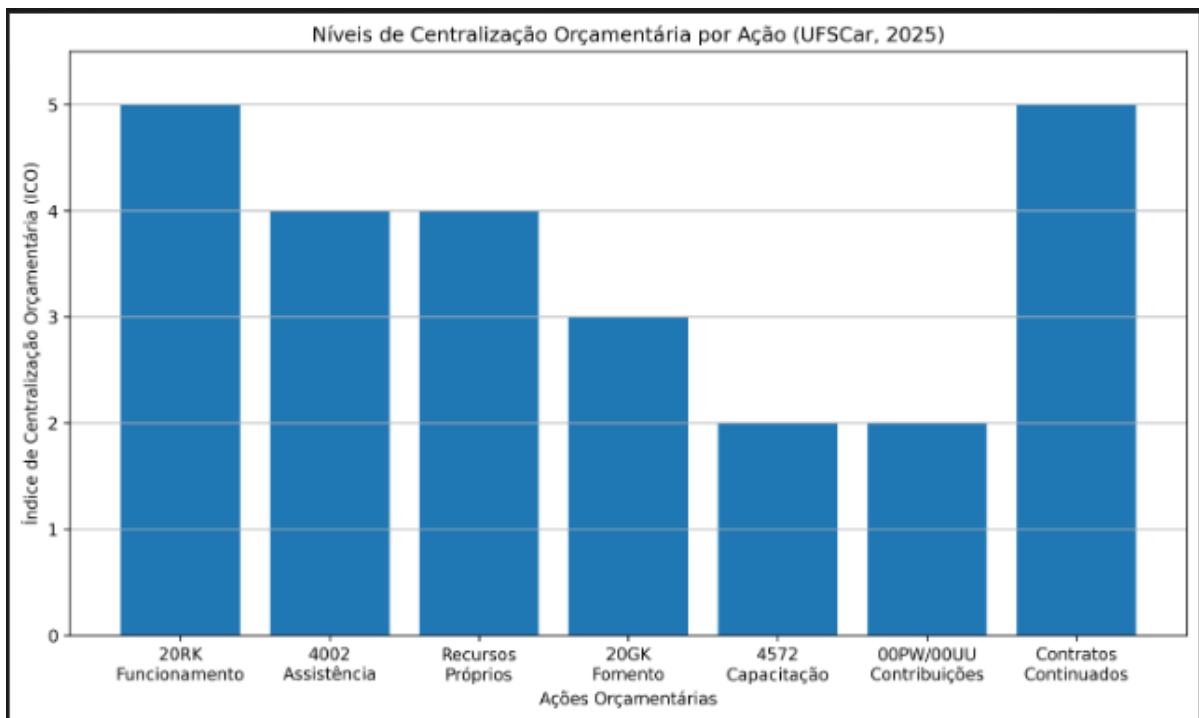
A análise multicampi reforça ainda que o desequilíbrio orçamentário não se concentra em um campus específico, mas decorre da combinação entre custos sistêmicos centralizados e despesas fixas incompressíveis distribuídas entre as diferentes unidades da universidade. Nesse sentido, os resultados de 2025 demonstram que a centralização orçamentária passou a constituir não apenas mecanismo de controle administrativo, mas estratégia institucional de sustentação da governança universitária em contexto de restrição estrutural do financiamento público.

A consolidação desse cenário ao longo do período analisado permite compreender que as estratégias de centralização adotadas pela universidade não se limitaram à resposta imediata às restrições fiscais e às insuficiências orçamentárias conjunturais. Ao contrário, passaram a integrar de forma progressiva a própria lógica organizacional da gestão orçamentária institucional.

Com o objetivo de ampliar a análise das dinâmicas de centralização observadas no exercício de 2025, foi aplicado o Índice de Centralização Orçamentária (ICO) às principais ações executadas pela UFSCar. O indicador foi estruturado em escala de 1 a 5, variando de “baixo nível de centralização” a “elevado nível de centralização”, considerando aspectos como volume de recursos executados, natureza da ação orçamentária, grau de discricionariedade administrativa e nível de controle exercido pela administração central.

A Figura 22 apresenta a distribuição dos níveis de centralização orçamentária das principais ações executadas pela universidade em 2025.

Figura 21 — Níveis de Centralização Orçamentária por Ação (UFSCar, 2025).



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOP e do Modelo Orçamentário da UFSCar (2025)

A análise da Figura 22 demonstra a permanência de elevados níveis de centralização nas ações relacionadas ao funcionamento institucional e aos contratos continuados, ambas classificadas com ICO igual a 5. Esse resultado indica forte concentração do controle decisório sobre despesas estruturantes, especialmente aquelas vinculadas à manutenção da infraestrutura universitária e à continuidade dos serviços essenciais.

A ação 4002 – Assistência Estudantil e os Recursos Próprios apresentam nível intermediário-alto de centralização (ICO = 4), sugerindo que, embora desempenhem papel relevante na sustentação institucional, permanecem submetidos a mecanismos significativos de coordenação e monitoramento central. No caso dos Recursos Próprios, a centralização também se relaciona à necessidade de direcionamento estratégico desses recursos para mitigação das restrições orçamentárias e cobertura de despesas prioritárias.

As ações 20GK – Fomento ao ensino, pesquisa e extensão apresentam nível intermediário de centralização (ICO = 3), refletindo maior compartilhamento das decisões relacionadas à execução orçamentária entre diferentes unidades e atores institucionais. Já as ações 4572 – Capacitação de servidores e 00PW/00UU – Contribuições mantêm baixos níveis

de centralização (ICO = 2), indicando maior previsibilidade administrativa e menor grau de discricionariedade decisória.

Sob a perspectiva da efetividade institucional, os resultados sugerem que a centralização contribuiu para assegurar maior capacidade de coordenação financeira e manutenção das atividades essenciais da universidade em contexto de restrição orçamentária persistente. A concentração das decisões relacionadas às despesas estruturantes possibilitou maior controle sobre a execução dos recursos e priorização de ações consideradas estratégicas para o funcionamento institucional.

Entretanto, a análise também indica que o fortalecimento dos mecanismos centralizados produziu limitações sobre a flexibilidade administrativa e sobre a capacidade de adaptação das unidades acadêmicas e administrativas às demandas específicas do contexto multicampi. Nesse sentido, a efetividade observada em 2025 mostra-se associada principalmente à preservação da estabilidade operacional e da continuidade institucional, ainda que acompanhada de restrições à autonomia decisória e à diversificação das ações executadas pelas unidades descentralizadas.

Em conjunto, os resultados reforçam que, em 2025, a centralização orçamentária deixou de representar apenas mecanismo conjuntural de contenção fiscal, passando a constituir estratégia institucional de coordenação e sustentação da governança multicampi da UFSCar diante da persistência das restrições estruturais de financiamento.

A análise evolutiva da execução orçamentária entre 2021 e 2025 indica que esse processo ultrapassa sua função inicial de controle emergencial, uma vez que os mecanismos de planejamento, coordenação financeira e acompanhamento da execução passaram a operar de forma contínua e estruturada ao longo do período analisado. Tal dinâmica expressa não apenas a permanência de estratégias orientadas à disciplina fiscal, mas também a incorporação progressiva de instrumentos institucionais de gestão e tomada de decisão.

Nesse contexto, a centralização deixa de operar exclusivamente como resposta às restrições orçamentárias e passa a se materializar como modelo estruturado de gestão, refletindo o esforço institucional de adaptação às condições de escassez financeira, à rigidez

das despesas essenciais e à complexidade organizacional inerente à estrutura multicampi da universidade.

Com o objetivo de sistematizar os principais efeitos da centralização orçamentária ao longo do período analisado, o Quadro 10 apresenta uma síntese comparativa dos exercícios de 2021 a 2025, destacando padrões relacionados à execução financeira, ao nível de centralização e à efetividade institucional.

Quadro 10 — Síntese dos efeitos da centralização orçamentária e os impactos na efetividade na UFSCar (2021–2025).

Ano	Contexto Orçamentário	Nível de Centralização	Execução Financeira	Efeitos sobre a Gestão	Impactos na Efetividade
2021	Forte restrição e incerteza fiscal	Alta	Moderada	Centralização como resposta emergencial para controle de recursos	Manutenção das atividades essenciais em contexto emergencial, com redução da autonomia operacional das unidades
2022	Persistência da restrição orçamentária	Alta	Moderada a elevada	Consolidação da centralização como estratégia dominante	Preservação da estabilidade institucional, acompanhada de redução da flexibilidade operacional e limitação da diversidade de ações acadêmicas

Quadro 10 — Conclusão.

Ano	Contexto Orçamentário	Nível de Centralização	Execução Financeira	Efeitos sobre a Gestão	Impactos na Efetividade
2023	Sinais de recomposição parcial do orçamento	Alta	Elevada	Manutenção da centralização com leve ampliação da execução	Ampliação da capacidade de execução financeira, sem avanço proporcional da autonomia e da descentralização institucional
2024	Melhoria relativa da capacidade de gasto	Alta	Elevada	Centralização mantida como padrão organizacional	Maior efetividade na execução orçamentária, ainda condicionada à permanência de mecanismos centralizados de controle
2025	Restrição estrutural persistente	Alta	Elevada	Consolidação da centralização como modelo institucional de gestão	Sustentação do funcionamento institucional em cenário de insuficiência estrutural, com limitações na adaptação às demandas multicampi

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da COr/ProAd (2021–2025).

A síntese apresentada no Quadro 10 reforça que a centralização orçamentária, inicialmente adotada como resposta a um cenário de restrição, tende a se consolidar como padrão organizacional da gestão. Ainda que contribua para o controle e a previsibilidade da execução, seus efeitos sobre a efetividade permanecem ambíguos, ao limitar a autonomia das unidades e a capacidade de resposta às demandas específicas do contexto multicampi.

À luz desse processo, torna-se pertinente examinar a evolução do modelo institucional de gestão orçamentária desenvolvido pela Pró-Reitoria de Administração (ProAd) da UFSCar, como expressão concreta das estratégias adotadas para enfrentar os desafios da gestão multicampi em contexto de restrição fiscal.

5.4 Modelo Institucional e PTT de Gestão Orçamentária da UFSCar

Como desdobramento aplicado desta pesquisa, foi desenvolvido um produto técnico voltado à estruturação de um modelo de planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário para Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), fundamentado nas evidências empíricas e nas análises realizadas no presente estudo.

O desenvolvimento do produto técnico está diretamente articulado ao problema de pesquisa, que investiga as estratégias, a efetividade e os entraves da gestão orçamentária centralizada multicampi da UFSCar, em contexto de restrição fiscal e instabilidade na execução financeira. Nesse sentido, o modelo proposto constitui uma resposta aplicada aos desafios identificados, especialmente aqueles relacionados à necessidade de aprimoramento dos processos de planejamento, acompanhamento e tomada de decisão orçamentária.

O produto técnico apresenta uma tecnologia de gestão organizada como um ciclo integrado de gestão orçamentária, composto pelas etapas de diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e replanejamento da programação orçamentária, estruturando um fluxo contínuo de análise e decisão institucional. Essa abordagem permite superar práticas fragmentadas de acompanhamento orçamentário, ao integrar diferentes momentos do processo decisório em um modelo sistemático de gestão.

A estrutura proposta para o ciclo integrado de gestão orçamentária pode ser visualizada na Figura 23, que sintetiza as etapas e os fluxos de acompanhamento, análise e tomada de decisão previstos no modelo desenvolvido para as IFES.

Figura 22 — Ciclo de gestão orçamentária proposto para IFES.

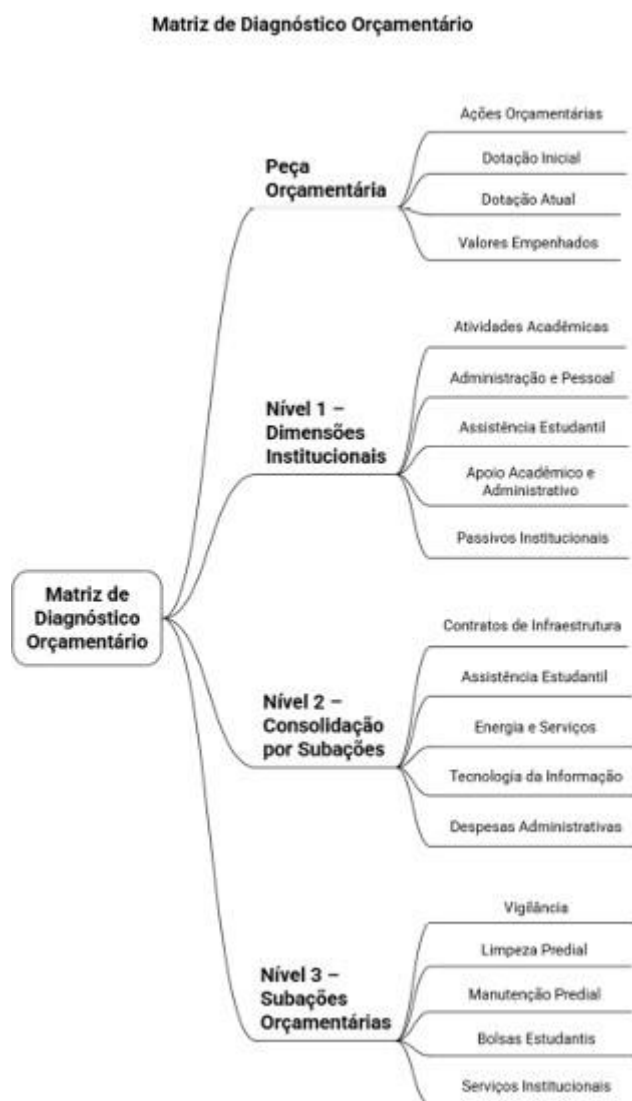


Fonte: Elaborado pela autora no âmbito do Produto Técnico-Tecnológico da pesquisa (2026).

A lógica do modelo fundamenta-se na transformação de dados operacionais da execução orçamentária em informações gerenciais estruturadas, por meio da consolidação de dados provenientes de sistemas governamentais, como o SIAFI e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento SIOP. Esse processo contribui para ampliar a capacidade institucional de planejamento, acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária, oferecendo subsídios mais consistentes para a tomada de decisão e para o fortalecimento da gestão universitária multicampi.

A estrutura analítica da matriz de diagnóstico orçamentário proposta no Produto Técnico-Tecnológico pode ser visualizada na Figura 24, que sintetiza os níveis de organização do modelo e suas relações com os processos de gestão e tomada de decisão institucional.

Figura 23 — Estrutura Analítica da Matriz de Diagnóstico Orçamentário.



Fonte: Elaborado pela autora no âmbito do Produto Técnico-Tecnológico da pesquisa (2026).

A matriz analítica apresentada busca integrar elementos estruturais, operacionais e estratégicos da gestão orçamentária, permitindo compreender como fatores institucionais, processos administrativos e mecanismos de governança se articulam no contexto das IFES. A organização do modelo em níveis inter-relacionados contribui para ampliar a capacidade de diagnóstico e monitoramento da execução orçamentária, favorecendo análises mais sistemáticas sobre planejamento, alocação de recursos e efetividade institucional.

Além disso, a proposta fortalece a utilização de informações gerenciais como instrumento de apoio à tomada de decisão, possibilitando maior integração entre planejamento orçamentário, acompanhamento da execução financeira e avaliação das estratégias institucionais desenvolvidas no contexto multicampi.

A aplicação do modelo no contexto da UFSCar permitiu sistematizar o acompanhamento da execução orçamentária institucional, contribuindo para a organização das informações, a identificação de riscos orçamentários e o apoio à reprogramação das despesas ao longo do exercício fiscal. Esse aspecto reforça o caráter aplicado do produto técnico, que se insere como instrumento de apoio à gestão pública universitária.

Ademais, o modelo incorpora instrumentos operacionais estruturados, tais como matrizes de diagnóstico orçamentário, mecanismos de monitoramento da execução e protocolos de replanejamento, permitindo operacionalizar o ciclo de gestão e promover maior integração entre planejamento e execução. Esses instrumentos contribuem para reduzir assimetrias de informação e fortalecer a coordenação entre as unidades administrativas envolvidas na gestão do orçamento institucional.

Do ponto de vista da efetividade, o produto técnico dialoga diretamente com os resultados da pesquisa ao propor mecanismos capazes de ampliar a capacidade institucional de adaptação às variações do contexto fiscal, favorecendo a identificação antecipada de riscos e a readequação das prioridades orçamentárias. Nesse sentido, o modelo contribui para mitigar parte dos entraves identificados ao longo da pesquisa, especialmente aqueles relacionados à rigidez normativa, à instabilidade da execução orçamentária e às limitações da coordenação multicampi.

Ainda que não elimine os condicionantes estruturais do financiamento das IFES, o modelo fortalece capacidades organizacionais internas, ampliando a racionalidade do processo decisório e contribuindo para o aprimoramento da governança orçamentária institucional.

Adicionalmente, destaca-se o potencial de replicação do modelo em outras Instituições Federais de Ensino Superior, uma vez que sua estrutura metodológica permite adaptações

conforme as especificidades institucionais, mantendo a lógica de integração entre planejamento, execução e monitoramento da gestão orçamentária.

Dessa forma, o produto técnico representa uma contribuição aplicada desta pesquisa, ao traduzir os resultados analíticos em uma tecnologia de gestão capaz de apoiar a tomada de decisão, fortalecer os mecanismos de planejamento institucional e ampliar a efetividade da gestão orçamentária em contextos de restrição fiscal e elevada complexidade organizacional.

O detalhamento completo do modelo, incluindo sua arquitetura, instrumentos operacionais, diretrizes de aplicação e indicadores de monitoramento, encontra-se apresentado no Apêndice A, que consolida o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido como desdobramento aplicado dos resultados analíticos e das evidências empíricas produzidas nesta pesquisa.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as estratégias, a efetividade e os entraves da gestão orçamentária centralizada multicampi da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), considerando o contexto de restrição fiscal, instabilidade na execução financeira e possíveis desigualdades na distribuição de recursos entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Os resultados demonstram que a gestão orçamentária centralizada desempenhou papel relevante na organização e no controle dos recursos institucionais, ao possibilitar maior coordenação da execução financeira, padronização de procedimentos e fortalecimento da capacidade administrativa em um cenário de escassez e instabilidade orçamentária. Entre 2021-2025, esse modelo consolidou-se como estratégia predominante de governança, contribuindo para a racionalização dos gastos e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário.

Entretanto, a análise evidencia que essa estratégia apresenta limites importantes. Embora favoreça a disciplina fiscal e a continuidade das atividades institucionais, a centralização reduz a autonomia das unidades descentralizadas, limita a flexibilidade administrativa e dificulta a adaptação às especificidades dos diferentes campi. Assim, a efetividade da gestão orçamentária não pode ser compreendida apenas pelos níveis de execução financeira, mas também pela capacidade institucional de responder às demandas organizacionais, promover maior equidade na distribuição interna dos recursos e assegurar a

sustentabilidade das ações ao longo do tempo.

A pesquisa demonstra, ainda, que as dificuldades enfrentadas pela UFSCar não decorrem exclusivamente de aspectos internos de gestão, mas estão fortemente associadas a condicionantes estruturais do sistema federal de financiamento. A análise comparativa com outras IFES, fundamentada em dados sistematizados pela ANDIFES, indica a existência de assimetrias na distribuição dos recursos discricionários que impactam diretamente a capacidade operacional das instituições. Desse modo, a insuficiência orçamentária deve ser compreendida como resultado da interação entre fatores internos de gestão e condicionantes externos que estruturam o financiamento da educação superior pública.

Sob a perspectiva da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, a centralização orçamentária pode ser interpretada como um mecanismo de estabilização institucional desenvolvido para enfrentar um ambiente marcado por incertezas e restrições fiscais, no qual os atores procuram preservar sua capacidade de ação e a continuidade organizacional (Fligstein; McAdam, 2012). Essa interpretação aproxima-se da concepção de estratégia emergente proposta por Mintzberg (1994), segundo a qual as estratégias podem surgir da adaptação contínua das organizações às transformações do ambiente, e não apenas de processos formais de planejamento. De forma complementar, à luz de Bourdieu (1989), esse arranjo evidencia relações de poder institucionalizadas, nas quais diferentes formas de capital influenciam os critérios de distribuição, controle e utilização dos recursos públicos.

Embora a centralização implique redução da autonomia decisória das unidades acadêmicas e administrativas quanto à alocação dos recursos, os resultados demonstram que a UFSCar buscou equilibrar essa limitação por meio de mecanismos permanentes de planejamento, monitoramento, replanejamento e diálogo institucional. A definição compartilhada de prioridades, o acompanhamento contínuo da execução orçamentária e a redistribuição estratégica dos recursos permitiram compatibilizar a coordenação central com o atendimento das demandas dos diferentes campi. Dessa forma, a autonomia não se expressou na descentralização financeira propriamente dita, mas na participação das unidades na identificação de necessidades, na definição de prioridades e na construção das decisões orçamentárias.

Como contribuição científica, o estudo oferece uma compreensão integrada da gestão orçamentária em uma universidade multicampi, articulando referencial teórico, evidências empíricas e indicadores analíticos capazes de interpretar as relações entre governança, centralização, efetividade e restrições fiscais. No plano aplicado, destaca-se o desenvolvimento do Produto Técnico-Tecnológico (PTT), que propõe um modelo de planejamento,

monitoramento e replanejamento orçamentário voltado ao fortalecimento dos processos decisórios, da gestão da informação e da efetividade da administração universitária.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a realização de um único estudo de caso, o que restringe a generalização dos resultados. Além disso, o recorte temporal (2021–2025) corresponde a um período específico, caracterizado por condições atípicas de restrição fiscal, podendo não refletir tendências de longo prazo. A condição da pesquisadora como participante-observadora também representou um desafio metodológico relacionado ao equilíbrio entre proximidade empírica e distanciamento analítico, mitigado pela triangulação de dados, pelo uso de múltiplas fontes de evidência e pela reflexão crítica contínua ao longo da investigação.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a ampliação da análise para outras IFES, de modo a aprofundar a compreensão das desigualdades na distribuição de recursos no sistema federal de ensino superior. Sugere-se, ainda, o desenvolvimento de estudos comparativos sobre diferentes modelos de gestão orçamentária, bem como investigações que aprofundem a relação entre centralização, autonomia e efetividade em organizações públicas complexas, especialmente em instituições multicampi.

Em síntese, esta pesquisa demonstra que a efetividade da gestão orçamentária da UFSCar resulta da interação entre restrições estruturais de financiamento, estratégias institucionais de governança e capacidades organizacionais desenvolvidas para responder às exigências do ambiente. A centralização orçamentária mostrou-se um mecanismo relevante para assegurar coordenação, estabilidade e continuidade institucional em um contexto de elevada restrição fiscal, embora, isoladamente, não seja suficiente para superar as limitações impostas pelo modelo de financiamento das universidades federais.

Por fim, conclui-se que o fortalecimento das universidades federais depende não apenas do aperfeiçoamento de seus mecanismos internos de gestão, mas também da revisão das políticas públicas de financiamento da educação superior. Os resultados desta pesquisa indicam que a matriz de distribuição dos recursos discricionários das IFES necessita incorporar, de forma mais consistente, as especificidades das universidades multicampi e das instituições que passaram por processos recentes de expansão. Nesse sentido, a valorização da educação superior pública exige um financiamento estável, previsível e compatível com a complexidade das funções desempenhadas pelas universidades federais, condição indispensável para assegurar a continuidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da produção de conhecimento em benefício do desenvolvimento científico, tecnológico e social do país.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Portal institucional**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/>. Acesso em: 31 out. 2024.

BALDRIDGE, J. Victor. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013**. Institui diretrizes para a matriz de distribuição de recursos orçamentários das instituições federais de ensino superior. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 748, de 22 de setembro de 2021**. Altera a Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do Plano Plurianual 2024–2027**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamento público**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Evolução histórica do orçamento no Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 30 out. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Pesquisa e formulação de políticas públicas**. São Paulo: FGV, 2021.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DRUCKER, Peter F. **Management: tasks, responsibilities, practices**. New York: Harper & Row, 1973.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1972.

(org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. p. 61–80.

FLIGSTEIN, Neil. **Habilidade social e teoria dos campos**. In: MARTES, Ana Cristina Braga (org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. p. 61-80.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FONSECA, Francisco. **Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI**. Brasília, DF:

Ipea, 2015. v. 2. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_2_web.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2025

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2013.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2016.

MIRANDA, João Paulo Rocha de; VARGAS, Patricia Gonçalves. **Avaliação de políticas públicas**. In: MIRANDA, João Paulo Rocha de (org.). Direitos fundamentais. Porto Velho: UNIR, 2020.

MIRANDA, Ronaldo. **Avaliação da efetividade na administração pública: desafios e possibilidades**. Curitiba: Appris, 2021.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners**. New York: Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Centralização e descentralização**. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: FGV, 1983.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. 7. ed. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Juscelino Pereira; FARIA, Evandro Rodrigues de. **Desmistificando as matrizes OCC e PNAES**. Apresentação realizada no Seminário ANDIFES – 205ª Reunião Ordinária do Conselho Pleno, Brasília, DF, 21 maio 2025. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Evandro-Rodrigues-de-Faria-FORPLAD.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

SMITH-DOERR, Laurel; POWELL, Walter W. Networks and economic life. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). **The handbook of economic sociology**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). **Modelo orçamentário 2026**. São Carlos: Conselho Universitário, 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025**. São Carlos: UFSCar, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). **Coordenadoria de Orçamento**. Disponível em: <https://www.proad.ufscar.br/pt-br/unidades/coordenadorias/coordenadoria-de-orcamento-cor>. Acesso em: 31 maio 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). **Governança**. Disponível em: <https://www.ufscar.br/atos-normativos-da-ufscar/governanca-e-administracao>. Acesso em: 1 jun. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A — PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Este apêndice apresenta o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido como desdobramento aplicado desta pesquisa de Mestrado Profissional junto ao Programa de Pós Graduação de Administração e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos voltado ao planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário em Instituições Federais de Ensino Superior.

**Modelo de Planejamento e Replanejamento Orçamentário
para Instituições Federais de Ensino Superior:
Tecnologia de Gestão Aplicada à Universidade Federal de
São Carlos**

Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

Elisangela Possato Sentanin

Whislei Fernande Lopes Morassutti

Camila Piai de Mattos

SÃO CARLOS - SP

2026

FICHA TÉCNICA**Tipo de Produto Técnico:**

Processo / Tecnologia e Produto não patenteável

Área de aplicação:

Gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Autores:

Camilla Piai de Mattos

Elisangela Possato Sentanin

Whislei Fernande Lopes Morassutti

Orientador:

Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

Instituição:

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar

Ano:

2026

RESUMO

Este produto técnico apresenta uma tecnologia de gestão voltada ao planejamento, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O modelo organiza o processo de gestão orçamentária universitária em um ciclo integrado composto por diagnóstico da situação orçamentária institucional, planejamento da programação de despesas, acompanhamento da execução orçamentária e replanejamento da programação ao longo do exercício fiscal. A tecnologia proposta estrutura instrumentos analíticos destinados a consolidar informações provenientes dos sistemas governamentais de execução orçamentária e apoiar o processo de tomada de decisão na administração dos recursos públicos. A aplicação do modelo no contexto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) permitiu sistematizar o acompanhamento da execução orçamentária institucional e apoiar processos de planejamento e monitoramento da gestão financeira da universidade. Além de sua aplicação institucional, o modelo apresenta potencial de replicação em outras IFES, contribuindo para o aprimoramento da governança orçamentária e para o fortalecimento da gestão pública universitária.

Palavras-chave: gestão orçamentária; execução orçamentária; administração universitária; gestão pública; planejamento orçamentário.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	114
2. PROBLEMA DE GESTÃO PÚBLICA	116
3. OBJETIVO DO PRODUTO TÉCNICO	118
4. ARQUITETURA DA TECNOLOGIA DE GESTÃO	119
4.1. Contexto Institucional	120
4.2. Processo de Gestão Orçamentária	121
4.3. Resultados Institucionais	122
4.4. Integração com as Dimensões Analíticas da Pesquisa	122
5. MODELO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARA IFES	123
5.1. Diagnóstico Orçamentário	126
5.2. Planejamento Orçamentário	126
5.3. Execução Orçamentária	127
5.4. Monitoramento da Execução	127
5.5. Replanejamento Orçamentário	127
5.6. Ciclo Contínuo de Gestão Orçamentária	128
6. CONTRIBUIÇÕES DA TECNOLOGIA DE GESTÃO	128
7. INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DO MODELO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	131
8. APLICAÇÃO DO MODELO NA UFSCar	146
8.1. Contexto Institucional	147
8.2. Planejamento Orçamentário	147
8.3. Monitoramento da Execução	148
8.4. Replanejamento Orçamentário	148
8.5. Resultados Observados	149
9. MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO	151
9.1. Etapas de Implementação	152
9.2. Condições Institucionais para Implementação	154
9.3. Ferramentas de Apoio à Implementação	155
9.4. Potencial de Aplicação em Outras IFES	155
10. INDICADORES DE MONITORAMENTO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO	157
10.1. Indicadores de Execução Orçamentária	157
10.2. Indicadores de Planejamento Orçamentário	159
10.3. Indicadores de Sustentabilidade Financeira	159
10.4. Utilização dos Indicadores	160
11. CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS	164
ANEXO A	166

1. APRESENTAÇÃO

No setor público, o orçamento constitui um dos principais instrumentos de planejamento e gestão governamental, organizando a programação das ações estatais, a alocação de recursos e os mecanismos de controle da execução das políticas públicas (Giacomoni, 2025). No Brasil, a organização do sistema orçamentário está estruturada nas disposições da Constituição Federal de 1988, que institui os instrumentos de planejamento e orçamento governamental, e na legislação de direito financeiro que regula a elaboração, execução e controle do orçamento público, como a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1988; Brasil, 1964).

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) dependem de dotações definidas anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA), cujos valores e condições de execução são influenciados por decisões de política fiscal, contingenciamentos orçamentários e alterações no fluxo de liberação de recursos ao longo do exercício. Esse contexto torna a gestão do orçamento universitário sensível a mudanças no ambiente fiscal e nas condições de execução orçamentária definidas pela administração pública federal, que também devem observar as regras de responsabilidade fiscal aplicáveis ao setor público, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

No âmbito das universidades federais, o debate sobre financiamento e distribuição de recursos entre as instituições tem sido objeto de análise da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), especialmente em discussões relacionadas às matrizes de financiamento utilizadas para orientar a alocação de recursos de custeio entre as IFES.

Esse cenário impõe desafios à gestão universitária no que se refere à previsibilidade da execução do orçamento e à capacidade institucional de planejamento. Na literatura de administração pública, destaca-se que gestores públicos precisam conciliar restrições fiscais com a manutenção da oferta de serviços públicos, o que exige o desenvolvimento de instrumentos gerenciais capazes de apoiar o planejamento, o monitoramento e a tomada de decisão institucional (Bresser-Pereira, 1998; Moore, 1995). Nesse contexto, instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária tornam-se relevantes para orientar processos de revisão da programação institucional.

Nas IFES, o processo de gestão do orçamento envolve diferentes unidades administrativas e níveis de decisão institucional, o que reforça a importância de mecanismos que permitam consolidar informações sobre a execução orçamentária e apoiar a coordenação das ações institucionais. A organização dessas informações contribui para reduzir incertezas na gestão do orçamento público e ampliar a capacidade de resposta diante de mudanças no cenário fiscal.

A adoção de modelos estruturados de gestão orçamentária pode contribuir para o fortalecimento da governança organizacional, ampliando a transparência na utilização dos recursos públicos e promovendo maior eficiência na alocação das despesas institucionais.

Este produto técnico apresenta uma tecnologia de gestão voltada ao planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário das IFES, desenvolvida a partir da experiência de gestão da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). A proposta foi estruturada com base na análise das práticas institucionais adotadas pela universidade e na sistematização de procedimentos relacionados ao acompanhamento da execução do orçamento e à reorganização da programação orçamentária ao longo do exercício.

A tecnologia de gestão proposta organiza o processo de planejamento, execução, monitoramento e replanejamento do orçamento institucional em um ciclo contínuo de gestão, oferecendo suporte à tomada de decisão dos gestores responsáveis pela administração dos recursos públicos.

Além de sua aplicação no contexto da UFSCar, o modelo apresenta potencial de replicação em outras IFES que enfrentam desafios semelhantes na gestão de seus recursos orçamentários. Dessa forma, o produto técnico busca contribuir para o aprimoramento da gestão pública universitária e para o fortalecimento da governança orçamentária nas instituições federais de ensino superior.

A partir dessas análises, o produto técnico sistematiza e operacionaliza os resultados das pesquisas desenvolvidas no programa, propondo uma tecnologia voltada ao ciclo de gestão orçamentária das IFES. A inovação da proposta consiste na integração de instrumentos analíticos do ciclo em um processo estruturado de gestão orçamentária institucional, permitindo transformar informações provenientes dos sistemas governamentais de execução orçamentária em subsídios gerenciais para a tomada de decisão nas universidades federais.

2. PROBLEMA DE GESTÃO PÚBLICA

A gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior enfrenta desafios estruturais decorrentes das características do financiamento público e das condições de execução do orçamento federal. As universidades federais dependem de recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja execução está sujeita a variações de contingenciamentos fiscais, cortes e alterações no fluxo de liberação orçamentária ao longo do exercício.

Essas condições tornam o processo de planejamento orçamentário nas universidades federais complexo. Embora as instituições realizem planejamento anual de suas despesas, a execução efetiva do orçamento frequentemente sofre alterações por fatores externos à gestão universitária, como mudanças na programação orçamentária do governo federal ou restrições fiscais impostas ao longo do exercício.

Nesse contexto, as instituições públicas precisam lidar com um ambiente de elevada incerteza na gestão de seus recursos orçamentários. A literatura sobre gestão pública destaca que a administração de recursos públicos demanda instrumentos de planejamento, controle e monitoramento capazes de sustentar a continuidade da prestação de serviços públicos mesmo diante de restrições fiscais (Bresser-Pereira, 1998; Moore, 1995).

Além disso, a inexistência de rotinas sistematizadas de análise da execução orçamentária pode levar a processos decisórios reativos, nos quais ajustes na programação do orçamento ocorrem apenas após a identificação de restrições financeiras ou pressões sobre as despesas institucionais. Essa situação pode dificultar o planejamento das atividades acadêmicas e administrativas e reduzir a capacidade institucional de antecipar riscos associados à execução do orçamento público.

No caso das IFES, essa situação torna-se ainda mais sensível em razão da necessidade de manter o funcionamento regular das atividades institucionais, incluindo serviços essenciais, contratos continuados, assistência estudantil, manutenção da infraestrutura e apoio às atividades acadêmicas. A estrutura das despesas das universidades também apresenta rigidez, uma vez que grande parte do orçamento institucional é destinada ao financiamento de despesas obrigatórias ou de contratos continuados.

Diante dessas limitações, a ausência de instrumentos estruturados de monitoramento e replanejamento orçamentário pode dificultar a capacidade de resposta da gestão institucional frente a mudanças no contexto fiscal. A adoção de instrumentos gerenciais capazes de apoiar o acompanhamento da execução orçamentária e a tomada de decisão institucional é frequentemente apontada na literatura como elemento central para o aprimoramento da gestão pública e do desempenho das organizações governamentais (Hood, 1991).

No caso das universidades federais, essa situação pode comprometer a continuidade de serviços essenciais e afetar o funcionamento regular das atividades acadêmicas e administrativas. Por essa razão, a adoção de instrumentos de gestão capazes de apoiar o planejamento, o monitoramento e o replanejamento da execução orçamentária tornam-se fundamental para fortalecer a governança institucional e ampliar a capacidade de tomada de decisão da administração universitária.

No âmbito da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), a necessidade de aprimorar os mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária motivou o desenvolvimento de um modelo estruturado de gestão orçamentária, utilizado no planejamento institucional e nos processos de acompanhamento da execução do orçamento da universidade (UFSCar, 2025; 2026). A sistematização desse modelo permitiu organizar informações sobre a execução orçamentária, apoiar o processo de tomada de decisão da administração superior e orientar ajustes na programação orçamentária.

Dessa forma, o problema de gestão pública que orienta este produto técnico pode ser sintetizado na seguinte questão: como estruturar um processo de planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário que permita às universidades federais adaptar sua gestão às condições variáveis de execução do orçamento público?

A partir dessa questão, o presente produto técnico apresenta uma tecnologia de gestão voltada à organização do processo de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária nas Instituições Federais de Ensino Superior.

3. OBJETIVO DO PRODUTO TÉCNICO

O presente produto técnico tem como objetivo apresentar um modelo estruturado de planejamento e replanejamento orçamentário voltado à gestão das Instituições Federais de

Ensino Superior (IFES), desenvolvido a partir da sistematização de práticas de gestão orçamentária adotadas no âmbito da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

A proposta consiste em uma tecnologia de gestão pública organizada como um processo de acompanhamento da execução orçamentária, capaz de apoiar gestores universitários na tomada de decisão relacionada à programação orçamentária, à priorização de despesas e à adaptação da execução orçamentária às condições efetivas de liberação de recursos ao longo do exercício fiscal.

De forma específica, o produto técnico busca:

- estruturar um processo de planejamento, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária;
- sistematizar procedimentos de acompanhamento da execução orçamentária no contexto das universidades federais;
- apoiar a identificação de riscos orçamentários e a priorização de despesas;
- contribuir para o aprimoramento da governança orçamentária nas Instituições Federais de Ensino Superior;
- apresentar um modelo com potencial de replicação em outras IFES, mediante adaptação às características institucionais de cada universidade.

Dessa forma, o produto técnico oferece um instrumento de apoio à gestão pública universitária, contribuindo para ampliar a capacidade de planejamento e de tomada de decisão na administração dos recursos orçamentários.

O desenvolvimento deste produto técnico está vinculado às pesquisas realizadas no Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade da UFSCar, que investigam diferentes dimensões da gestão orçamentária institucional e contribuem para a construção de um modelo aplicado de planejamento e monitoramento da execução orçamentária nas IFES.

4. ARQUITETURA DA TECNOLOGIA DE GESTÃO

A inovação gerencial do modelo proposto reside na sistematização de instrumentos analíticos que permitem integrar informações provenientes dos sistemas governamentais de execução orçamentária em um processo estruturado de acompanhamento e tomada de decisão institucional.

Do ponto de vista gerencial, a tecnologia de gestão proposta estrutura um sistema de análise da execução orçamentária institucional baseado na integração de dados provenientes dos sistemas governamentais de gestão pública. A partir dessa integração, informações originalmente dispersas sobre a execução das despesas públicas são organizadas em matrizes analíticas que permitem acompanhar o comportamento do orçamento institucional ao longo do exercício financeiro. Esse processo transforma dados operacionais da execução orçamentária em instrumentos estruturados de análise gerencial, ampliando a capacidade institucional de planejamento, monitoramento e tomada de decisão na administração universitária

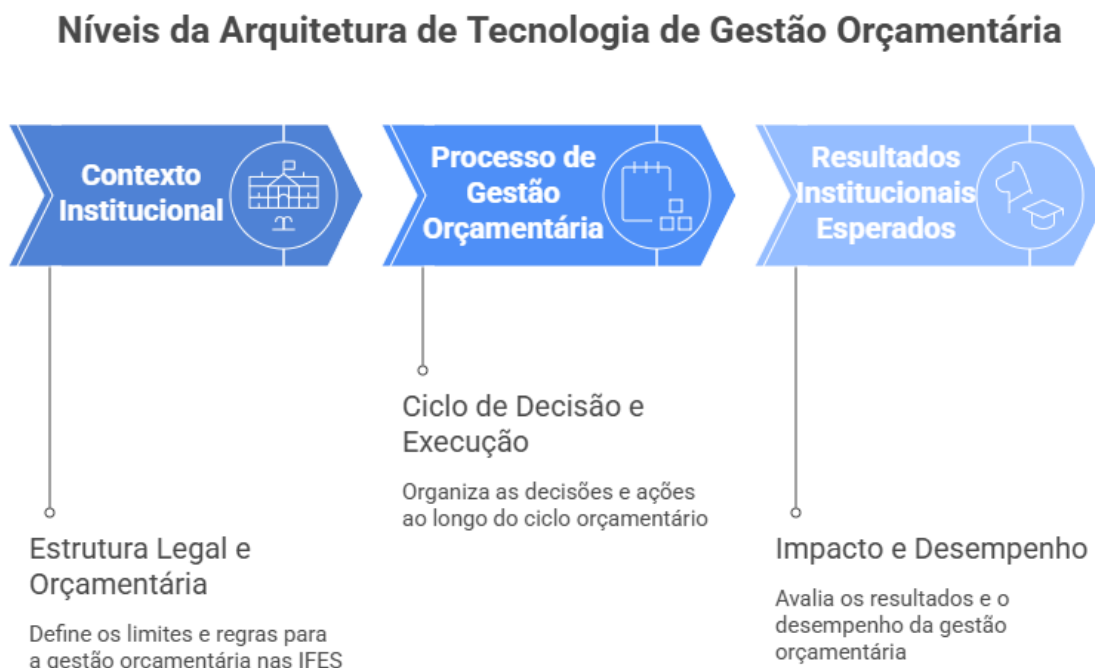
O modelo apresentado caracteriza-se como uma tecnologia de gestão de natureza processual, uma vez que organiza uma sequência de etapas destinadas à análise, acompanhamento e ajuste da execução orçamentária institucional. Diferentemente de abordagens fragmentadas de acompanhamento orçamentário, a tecnologia proposta integra diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e replanejamento em um ciclo contínuo de gestão, orientado ao apoio à tomada de decisão na administração universitária.

O desenvolvimento da tecnologia de gestão foi realizado a partir da análise das práticas de planejamento e acompanhamento orçamentário adotadas na Universidade Federal de São Carlos. A construção do modelo envolveu a sistematização das etapas utilizadas no processo de gestão orçamentária, incluindo diagnóstico da execução orçamentária, planejamento da programação orçamentária, monitoramento da execução e replanejamento ao longo do exercício fiscal.

A arquitetura da tecnologia de gestão estrutura-se em três níveis principais: contexto institucional, processo de gestão orçamentária e resultados institucionais esperados. Esses níveis organizam o funcionamento do modelo e permitem compreender como as decisões de gestão são estruturadas ao longo do ciclo orçamentário.

A representação esquemática da arquitetura da tecnologia de gestão permite visualizar a relação entre os diferentes elementos que compõem o modelo proposto. A organização em níveis evidencia como o contexto institucional influencia o processo de gestão orçamentária e como as etapas desse processo contribuem para a geração de resultados institucionais relacionados à governança orçamentária e à tomada de decisão na administração universitária.

Figura 1 — Arquitetura da Tecnologia de Gestão Orçamentária para IFES.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

4.1. Contexto Institucional

O primeiro nível da arquitetura refere-se ao contexto institucional no qual ocorre a gestão orçamentária das IFES. Esse contexto é determinado por fatores estruturais que condicionam a execução do orçamento público nas universidades federais.

Entre esses fatores destacam-se:

- a Lei Orçamentária Anual (LOA), que define os limites de receitas e despesas da administração pública federal;
- o modelo de financiamento das instituições federais de ensino superior;
- os mecanismos de contingenciamento e limitação de empenho adotados pelo governo federal;

- as normas fiscais e orçamentárias que orientam a execução orçamentária no setor público.

Esses elementos influenciam a capacidade de planejamento e execução do orçamento institucional, exigindo que as universidades adotem instrumentos de gestão capazes de adaptar sua programação orçamentária às condições reais de execução do orçamento público.

Além disso, a gestão do orçamento universitário ocorre em um ambiente institucional no qual decisões relacionadas à execução orçamentária dependem de fatores externos à própria universidade, como políticas fiscais, variações na arrecadação pública e prioridades definidas no âmbito da administração pública federal.

4.2. Processo de Gestão Orçamentária

O segundo nível da arquitetura corresponde ao processo de gestão orçamentária institucional, estruturado como um ciclo contínuo composto por etapas que orientam o planejamento, a execução e o acompanhamento do orçamento.

Esse processo envolve as seguintes etapas principais:

1. Diagnóstico orçamentário: análise da situação orçamentária institucional, identificação das principais despesas e levantamento dos compromissos orçamentários da universidade.
2. Planejamento orçamentário: definição da programação orçamentária do exercício, considerando as prioridades institucionais e a distribuição inicial dos recursos entre as unidades executoras.
3. Execução orçamentária: realização das despesas institucionais previstas no planejamento e gestão da execução orçamentária ao longo do exercício.
4. Monitoramento da execução: acompanhamento da execução orçamentária, permitindo avaliar a evolução das despesas e identificar possíveis riscos.
5. Replanejamento orçamentário: realização de ajustes na programação orçamentária em função de mudanças no contexto orçamentário, como contingenciamentos ou recomposição de recursos.

A organização dessas etapas em um ciclo contínuo permite que a gestão não se limite ao planejamento inicial do orçamento, mas incorpore processos de acompanhamento e revisão

da programação orçamentária.

4.3. Resultados Institucionais

O terceiro nível da arquitetura refere-se aos resultados institucionais esperados a partir da implementação da tecnologia de gestão proposta.

- Entre os principais resultados esperados destacam-se:
- aprimoramento da governança orçamentária institucional;
- maior previsibilidade na execução orçamentária;
- fortalecimento da capacidade de planejamento da gestão universitária;
- apoio à tomada de decisão na administração dos recursos públicos;
- melhoria na organização e acompanhamento da execução orçamentária.

Esses resultados contribuem para o fortalecimento da gestão pública universitária e para a utilização mais eficiente dos recursos orçamentários disponíveis. Ao estruturar o processo de gestão do orçamento em etapas interligadas, a tecnologia apresentada também contribui para ampliar a transparência na utilização dos recursos públicos e fortalecer os mecanismos de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária.

4.4. Integração com as Dimensões Analíticas da Pesquisa

A arquitetura da tecnologia de gestão também permite integrar diferentes dimensões analíticas relacionadas à gestão universitária, articulando contribuições de pesquisas desenvolvidas no âmbito do programa de pós-graduação.

Nesse contexto, o modelo proposto dialoga com três dimensões centrais:

- a dimensão estratégica, relacionada ao planejamento institucional e à definição de prioridades organizacionais;
- a dimensão financeira, associada à sustentabilidade orçamentária e à gestão de recursos;
- a dimensão operacional, relacionada à execução e ao monitoramento do orçamento institucional.

Essa articulação entre dimensões analíticas reforça o caráter aplicado da tecnologia desenvolvida neste produto técnico, uma vez que permite traduzir resultados de pesquisa

acadêmica em instrumentos concretos de apoio à administração pública. Dessa forma, o modelo proposto busca aproximar a produção de conhecimento científico das práticas de gestão institucional nas universidades públicas.

5. MODELO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARA IFES

O modelo de gestão orçamentária proposto neste produto técnico organiza as rotinas institucionais de planejamento, execução, monitoramento e replanejamento do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior em um ciclo contínuo de gestão.

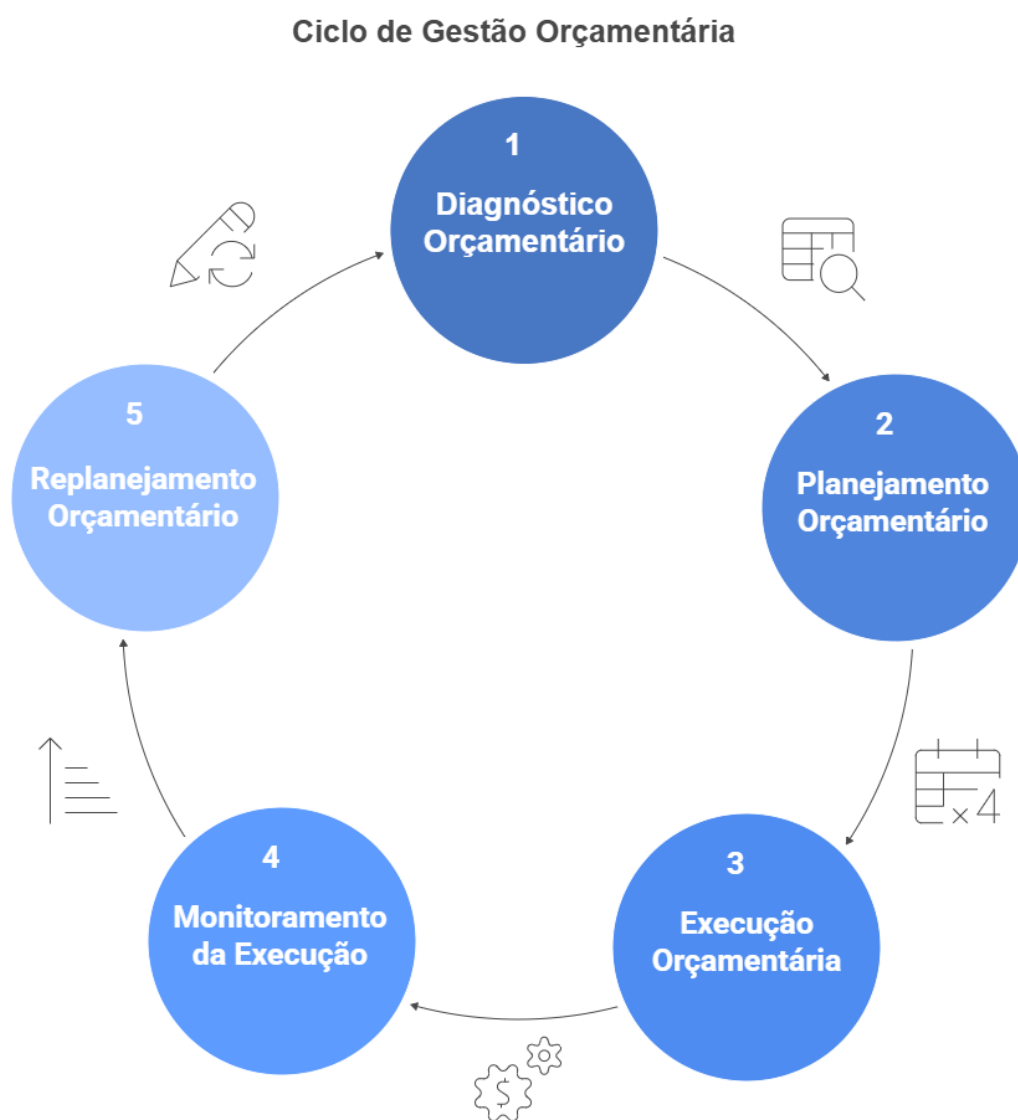
Além disso, a organização da gestão orçamentária em formato de ciclo contribui para integrar diferentes momentos do processo decisório institucional. O planejamento inicial do orçamento passa a ser vinculado com rotinas de monitoramento e análise da execução orçamentária, permitindo que as decisões administrativas sejam baseadas em informações atualizadas sobre o comportamento das despesas e sobre a disponibilidade efetiva de recursos ao longo do exercício fiscal.

Outro aspecto do ciclo de gestão orçamentária refere-se à possibilidade de promover maior coordenação entre as unidades administrativas responsáveis pela execução do orçamento institucional. A consolidação de informações sobre a execução orçamentária e a realização de análises periódicas da evolução das despesas permitem que a administração superior da universidade disponha de subsídios mais consistentes para orientar decisões relacionadas à programação de despesas e à priorização de ações institucionais.

Dessa forma, o modelo de ciclo de gestão orçamentária apresentado neste produto técnico busca estruturar um fluxo contínuo de análise, decisão e ajuste da programação orçamentária. Essa abordagem permite que a gestão universitária responda de maneira mais estruturada às variações nas condições de execução do orçamento público, fortaleça os mecanismos de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária e amplie a capacidade de coordenação administrativa na gestão dos recursos institucionais.

A Figura 2 apresenta a estrutura geral desse ciclo.

Figura 2 — Ciclo de Gestão Orçamentária.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Quadro 1 — Estrutura do Modelo de Gestão Orçamentária.

Etapas do modelo	Objetivo	Instrumento utilizado
Diagnóstico orçamentário	Analisar a composição do orçamento institucional e identificar compromissos financeiros	Matriz de Diagnóstico Orçamentário
Monitoramento da execução	Acompanhar a execução das despesas ao longo do exercício	Matriz de Monitoramento da Execução
Replanejamento orçamentário	Ajustar a programação de despesas diante de mudanças na execução do orçamento	Protocolo de Replanejamento

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

5.1. Diagnóstico Orçamentário

A primeira etapa do ciclo consiste na realização de um diagnóstico da situação orçamentária da instituição. Nessa fase são analisados os elementos estruturais que compõem o orçamento institucional, incluindo a dotação orçamentária disponível, as principais ações orçamentárias e os compromissos assumidos pela universidade.

O diagnóstico permite identificar a estrutura das despesas institucionais, distinguindo despesas obrigatórias, contratos continuados e despesas discricionárias. Essa análise é fundamental para compreender o grau de flexibilidade da gestão e para identificar possíveis pressões ao longo do exercício.

Além disso, o diagnóstico orçamentário possibilita consolidar informações estratégicas sobre o comportamento histórico da execução do orçamento institucional, permitindo identificar padrões de despesas, compromissos recorrentes e fatores que influenciam a dinâmica da gestão orçamentária da universidade. A organização dessas informações constitui um subsídio para orientar as etapas seguintes do ciclo de gestão orçamentária.

5.2. Planejamento Orçamentário

A segunda etapa corresponde ao planejamento orçamentário institucional. Nessa fase são definidas as prioridades da gestão universitária e estabelecida a programação orçamentária inicial do exercício.

O planejamento envolve a distribuição dos recursos disponíveis entre as unidades executoras da instituição, considerando as necessidades institucionais e as diretrizes da administração superior. Essa etapa também inclui a elaboração de projeções de execução orçamentária ao longo do exercício, buscando organizar a programação das despesas de acordo com o fluxo esperado de liberação de recursos.

5.3. Execução Orçamentária

A execução orçamentária corresponde à implementação das despesas previstas no planejamento. Nessa etapa são realizados os procedimentos administrativos relacionados ao empenho, liquidação e pagamento das despesas, conforme estabelecido pela legislação orçamentária da administração pública federal.

Durante essa fase, a gestão precisa acompanhar continuamente a evolução da execução orçamentária, garantindo que as despesas realizadas estejam alinhadas às prioridades definidas no planejamento orçamentário.

5.4. Monitoramento da Execução

O monitoramento da execução orçamentária constitui uma etapa central do modelo de gestão proposto. Essa fase envolve o acompanhamento da execução orçamentária ao longo do exercício, permitindo avaliar a evolução das despesas e identificar possíveis desvios em relação ao planejamento inicial.

O monitoramento pode ser realizado por meio da análise de relatórios de execução orçamentária, da utilização de indicadores de desempenho orçamentário e da realização de reuniões periódicas de acompanhamento da execução do orçamento institucional.

Esse acompanhamento contínuo permite identificar riscos orçamentários e apoiar a tomada de decisões relacionadas à gestão dos recursos institucionais. Além de contribuir para o aprimoramento dos processos institucionais de planejamento. As informações geradas ao longo do acompanhamento da execução permitem identificar tendências na realização das despesas, avaliar a aderência entre planejamento e execução e orientar ajustes na programação orçamentária ao longo do exercício.

5.5. Replanejamento Orçamentário

A etapa final do ciclo corresponde ao replanejamento da programação orçamentária. Em razão das variações que podem ocorrer na execução do orçamento público, torna-se necessário realizar ajustes na programação orçamentária ao longo do exercício.

O replanejamento pode envolver a redefinição de prioridades institucionais, a reorganização da programação de despesas e a adequação da execução orçamentária às condições reais de liberação de recursos.

Esse processo permite adaptar a gestão orçamentária às mudanças no contexto fiscal e garantir a continuidade das atividades institucionais

5.6. Ciclo Contínuo de Gestão Orçamentária

As etapas descritas não ocorrem de forma isolada, mas sim como parte de um ciclo contínuo de gestão. Ao final de cada exercício fiscal, as informações geradas ao longo do processo de execução e monitoramento do orçamento subsidiam o planejamento do exercício seguinte.

Dessa forma, o modelo proposto permite organizar a gestão orçamentária institucional como um processo dinâmico de aprendizagem e adaptação, contribuindo para o aprimoramento da governança das IFES.

6. CONTRIBUIÇÕES DA TECNOLOGIA DE GESTÃO

A tecnologia de gestão apresentada neste produto técnico contribui para o aprimoramento da gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior ao estruturar um modelo sistemático de organização, monitoramento e replanejamento da execução do orçamento institucional. Diferentemente de abordagens baseadas apenas em relatórios de execução orçamentária, o modelo proposto organiza as informações provenientes dos sistemas governamentais em uma estrutura analítica voltada ao apoio à tomada de decisão na gestão universitária.

A inovação gerencial do modelo proposto reside na estruturação de um sistema integrado de gestão orçamentária que articula, de forma sistemática, etapas de ciclo de gestão orçamentária. Diferentemente de práticas tradicionais baseadas predominantemente em

relatórios de execução financeira, o modelo organiza as informações orçamentárias em instrumentos analíticos que permitem acompanhar o comportamento das despesas ao longo do exercício financeiro e apoiar decisões de gestão relacionadas à priorização e redistribuição dos recursos institucionais.

As contribuições da tecnologia de gestão proposta podem ser analisadas tanto do ponto de vista operacional, ao estruturar instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária, quanto do ponto de vista institucional, ao ampliar a capacidade de planejamento e coordenação das atividades administrativas nas universidades federais.

Entre as principais contribuições da tecnologia de gestão proposta destacam-se:

Integração das informações orçamentárias institucionais.

O modelo permite consolidar dados provenientes de diferentes sistemas de gestão pública, como o SIAFI e o SIOP, organizando as informações orçamentárias em matrizes analíticas que facilitam a compreensão da composição do orçamento institucional.

Apoio ao processo de tomada de decisão na gestão universitária.

A organização das informações em diferentes níveis de análise — ações orçamentárias, subações gerenciais e dimensões institucionais — permite aos gestores identificar compromissos financeiros, áreas de maior pressão orçamentária e oportunidades de ajuste na programação das despesas.

Monitoramento contínuo da execução orçamentária.

A utilização de matrizes de acompanhamento permite comparar continuamente os valores planejados com os valores efetivamente executados, favorecendo a identificação de desvios na execução orçamentária ao longo do exercício financeiro.

Capacidade de adaptação às variações do contexto fiscal.

Ao incorporar mecanismos de replanejamento da programação orçamentária, o modelo amplia a capacidade institucional de resposta diante de contingenciamentos orçamentários, alterações na disponibilidade de recursos e mudanças nas condições de execução do orçamento público.

Dessa forma, a tecnologia proposta contribui para fortalecer os processos de governança orçamentária nas universidades federais, ampliando a capacidade institucional de planejamento, monitoramento e gestão dos recursos públicos.

Além das contribuições gerenciais apresentadas, o desenvolvimento da tecnologia de gestão também está articulado às pesquisas acadêmicas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos. O produto técnico foi elaborado em diálogo com três dissertações desenvolvidas no programa, que analisam diferentes dimensões da gestão universitária e da administração dos recursos públicos.

A dissertação “Eficiência e Desafios na Gestão dos Recursos Próprios da Universidade Federal de São Carlos: Uma Análise sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação” investiga os mecanismos institucionais relacionados à gestão dos recursos próprios da universidade, analisando como estruturas organizacionais, regras administrativas e processos decisórios influenciam a coordenação das atividades de gestão financeira. A pesquisa contribui para compreender fatores institucionais que impactam a eficiência administrativa e a organização das rotinas de gestão de recursos no contexto da administração pública universitária.

A dissertação “Estratégias e Efetividades da Gestão da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no Período de 2021 a 2025” analisa aspectos relacionados à governança institucional, às estratégias administrativas adotadas pela universidade e aos resultados alcançados no período recente de gestão institucional. O estudo examina processos de planejamento, organização administrativa e coordenação das atividades institucionais, contribuindo para a compreensão dos desafios enfrentados pela gestão universitária em contextos de restrição fiscal e mudanças no ambiente institucional.

A dissertação “O Modelo Orçamentário da UFSCar como Política Institucional: Uma Análise a partir do Ciclo das Políticas Públicas” examina a estrutura e o funcionamento do modelo orçamentário adotado pela Universidade Federal de São Carlos, com foco nos instrumentos utilizados para organização, planejamento e acompanhamento da execução das despesas públicas. A pesquisa analisa os procedimentos institucionais de consolidação das informações orçamentárias e os mecanismos de monitoramento da execução das despesas,

contribuindo para a compreensão das práticas de gestão orçamentária adotadas no contexto da administração universitária.

A articulação entre essas pesquisas permitiu reunir diferentes perspectivas analíticas sobre a gestão universitária e a administração dos recursos públicos, contribuindo para o desenvolvimento da tecnologia de gestão apresentada neste produto técnico.

Quadro 2 — Contribuições das Pesquisas para o Desenvolvimento da Tecnologia de Gestão.

Pesquisa	Foco analítico	Contribuição para o produto técnico
Eficiência e Desafios na Gestão dos Recursos Próprios da Universidade Federal de São Carlos: Uma Análise sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação	Análise institucional da gestão de recursos próprios e dos processos de coordenação administrativa	Contribui para compreender fatores institucionais que influenciam a organização da gestão financeira e os desafios da coordenação administrativa na gestão universitária
Estratégias e Efetividades da Gestão da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no Período de 2021 a 2025	Governança institucional e estratégias administrativas da universidade	Contribui para compreender o contexto institucional e os desafios de planejamento e gestão enfrentados pela administração universitária
O Modelo Orçamentário da UFSCar como Política Institucional: Uma Análise a partir do Ciclo das Políticas Públicas	Estrutura e funcionamento do modelo orçamentário da universidade	Contribui para a compreensão das práticas de planejamento, monitoramento e execução orçamentária que fundamentam o desenvolvimento da tecnologia de gestão proposta

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

7. INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DO MODELO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A operacionalização do modelo de gestão orçamentária proposto neste produto técnico ocorre por meio de instrumentos analíticos destinados à organização e ao acompanhamento das informações relacionadas à execução do orçamento institucional. Esses instrumentos estruturam o processo de consolidação dos dados provenientes dos sistemas governamentais de gestão orçamentária e financeira, permitindo sistematizar informações relevantes para o

acompanhamento da execução das despesas e para o apoio à tomada de decisão.

Os instrumentos operacionais organizam as informações orçamentárias em matrizes analíticas que permitem acompanhar a execução das despesas institucionais, identificar variações entre o planejamento e a execução e apoiar o processo de reprogramação orçamentária ao longo do exercício.

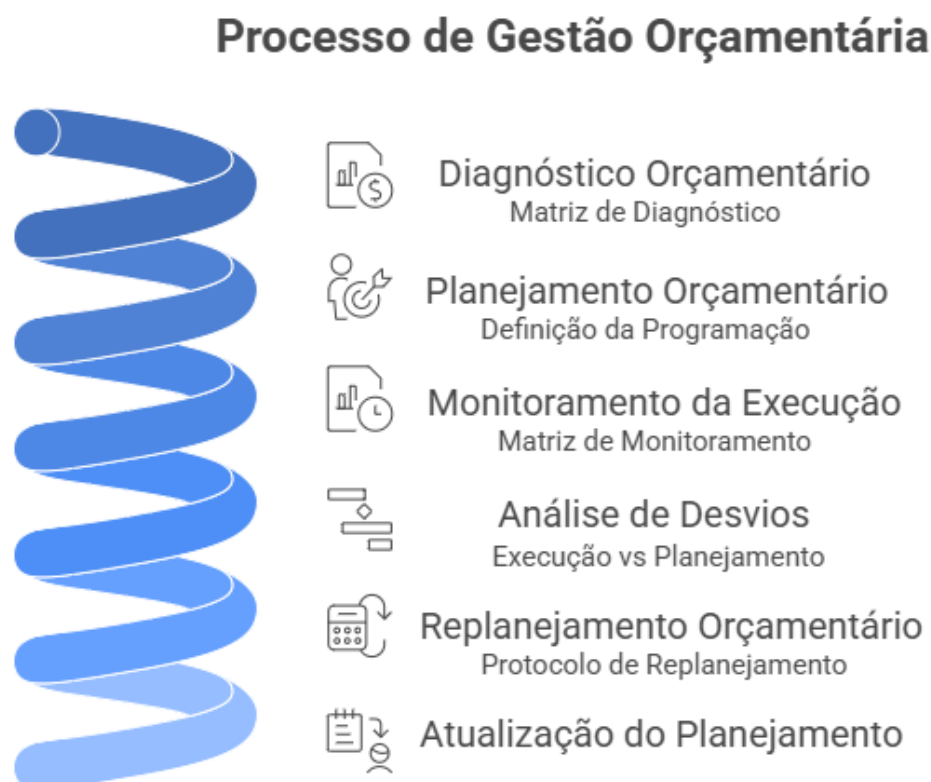
No contexto das IFES, a gestão orçamentária envolve diferentes sistemas governamentais. O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) permite acompanhar a execução orçamentária e financeira das despesas públicas, registrando os valores empenhados, liquidados e pagos ao longo do exercício. Já o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é utilizado para acompanhar a disponibilidade de créditos orçamentários autorizados e as alterações na programação do orçamento público.

A partir da consolidação das informações provenientes desses sistemas, o modelo organiza os dados em uma estrutura analítica que permite produzir diferentes retratos da situação orçamentária institucional. Esses retratos contemplam três momentos fundamentais da gestão do orçamento público:

- diagnóstico da situação orçamentária institucional;
- acompanhamento da execução das despesas ao longo do exercício;
- replanejamento da programação orçamentária diante de alterações no contexto fiscal.

Para tornar operacional o processo de planejamento, acompanhamento e ajuste da execução orçamentária, o modelo organiza seus instrumentos em um fluxo integrado de análise e decisão. Nesse fluxo, as informações extraídas dos sistemas governamentais são inicialmente consolidadas em um diagnóstico da situação orçamentária institucional, que subsidia a definição do planejamento das despesas. A partir da execução do orçamento ao longo do exercício, essas informações são monitoradas por meio de matrizes de acompanhamento que permitem identificar desvios entre os valores planejados e os valores efetivamente executados. Sempre que necessário, essas análises orientam a realização de ajustes na programação orçamentária.

Figura 3 — Fluxo Operacional dos Instrumentos do Modelo.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Para viabilizar a aplicação prática do modelo de gestão orçamentária, foram estruturados três instrumentos operacionais de análise e acompanhamento da execução das despesas:

- Matriz de Diagnóstico Orçamentário Institucional
- Matriz de Monitoramento e Replanejamento da Execução Orçamentária
- Protocolo de Replanejamento Orçamentário

Esses instrumentos são utilizados de forma integrada, estruturando um ciclo contínuo de gestão orçamentária que permite diagnosticar a situação orçamentária da instituição,

acompanhar a execução das despesas e realizar ajustes na programação orçamentária ao longo do exercício.

Instrumento 1 Matriz de Diagnóstico Orçamentário Institucional

A Matriz de Diagnóstico Orçamentário Institucional tem como objetivo consolidar informações sobre a composição do orçamento da instituição, permitindo identificar a distribuição dos recursos disponíveis, os compromissos financeiros existentes e os possíveis riscos para a execução do exercício.

O diagnóstico orçamentário é realizado a partir do levantamento das informações registradas nos sistemas oficiais de gestão orçamentária e financeira, especialmente no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A partir desses dados são organizadas informações relativas à estrutura do orçamento institucional, incluindo valores previstos na Lei Orçamentária Anual, dotações atualizadas e níveis de execução das despesas.

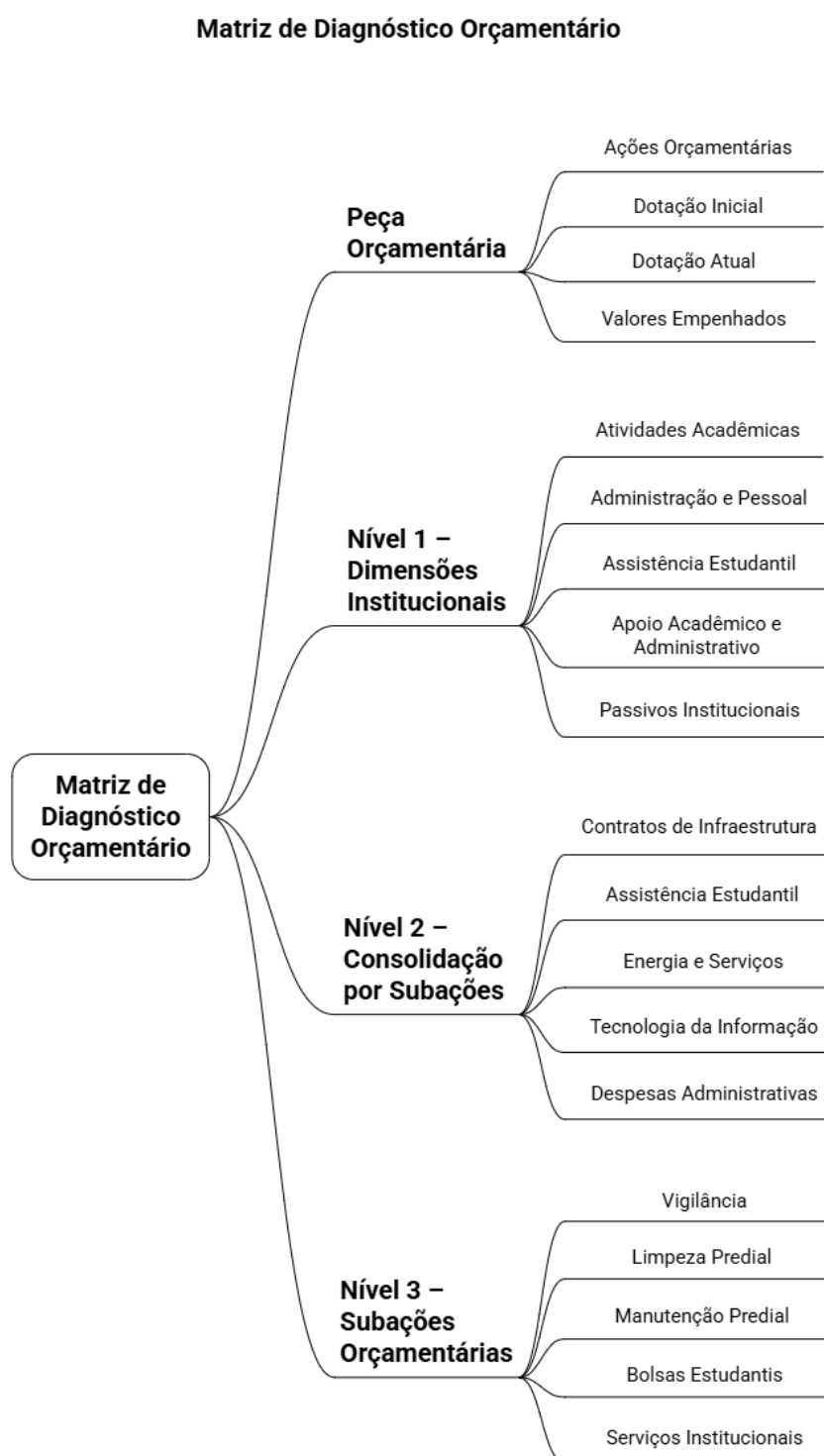
Esse levantamento permite construir um panorama inicial da situação orçamentária institucional, possibilitando identificar a composição das fontes de recursos, a distribuição das despesas entre diferentes ações orçamentárias e o grau de comprometimento do orçamento disponível.

O processo de diagnóstico inicia-se pela análise da peça orçamentária da instituição, que apresenta a estrutura dos recursos disponíveis para execução no exercício financeiro. A partir dessa base, a matriz organiza as informações em diferentes níveis de análise, permitindo ampliar a capacidade interpretativa do diagnóstico institucional e apoiar o processo de tomada de decisão na gestão orçamentária.

Para estruturar essa análise, o modelo organiza as informações orçamentárias em uma sequência analítica que permite compreender progressivamente a composição do orçamento institucional. Partindo da identificação dos recursos disponíveis na peça orçamentária, o diagnóstico avança para níveis de consolidação que permitem interpretar a distribuição das despesas em diferentes perspectivas de análise. Essa estrutura possibilita observar o orçamento desde uma visão mais agregada das atividades institucionais até o detalhamento

dos principais compromissos financeiros da universidade. A organização dessas informações em níveis analíticos facilita a interpretação da estrutura das despesas e apoia o processo de tomada de decisão na gestão orçamentária institucional.

Figura 4 — Estrutura Analítica da Matriz de Diagnóstico Orçamentário.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A matriz organiza as informações do orçamento institucional a partir da análise da peça orçamentária e de três níveis analíticos progressivos — dimensões institucionais, consolidação por sub ações e subações orçamentárias — permitindo diferentes níveis de interpretação da estrutura das despesas institucionais.

Base – Peça orçamentária

A análise da peça orçamentária constitui o ponto de partida do diagnóstico, pois permite identificar os recursos autorizados para execução no exercício financeiro, bem como sua distribuição entre as diferentes ações orçamentárias da instituição.

Nesse nível são organizadas informações relativas às principais ações orçamentárias da universidade, incluindo os valores previstos na Lei Orçamentária Anual, as dotações atualizadas ao longo do exercício e os valores efetivamente empenhados.

Tabela 1 — Matriz da Peça Orçamentária.

Ação	Descrição	PLOA 2025 (R\$)	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atual (R\$)	Empenhado (R\$)
20RK	Funcionamento Livre				
20RK	Recursos Próprios				
20RK	Emendas Custeio				
4002	Assistência Estudantil				
20RK	PASEP				
8282	Emendas Custeio				
20G K	Emendas Custeio				
20G K	Fomento às Ações da Graduação, Pós graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão				
4572	Capacitação				
00P W	Contribuições Nacionais				
00UU	Contribuições a Organismos Internacionais				
21GS	Internacionalização				
21D7	Apoio à Educação a Distância				
Total					

Fonte: UFSCar (2025).

Nível 1 — Dimensões institucionais das ações

O primeiro nível analítico da matriz corresponde à consolidação das despesas em dimensões institucionais das ações, que representam categorias macro utilizadas para analisar a distribuição dos recursos de acordo com os principais eixos de atuação da universidade.

Entre essas dimensões destacam-se:

- ações de apoio acadêmico e administrativo;
- ações acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão;
- ações administrativas e de pessoal;
- ações de assistência estudantil;
- ações relacionadas a passivos institucionais.

Essa organização permite visualizar, em nível agregado, como os recursos institucionais estão sendo alocados entre diferentes áreas de atuação da universidade.

Tabela 2 — Matriz de Consolidação por Dimensões Institucionais das Ações.

Dimensões Institucionais das Ações - 2025	Ações Orçamentárias	Descrição das Ações	Custeio Anual (R\$)	Custeio Mensal (R\$)
A. Ações de Apoio Acadêmico e Administrativo:	20RK	AI. Grandes Contratos de Infraestrutura e Manutenção dos Campi		
	20RK	AII. Energia Elétrica e Água		
	20RK	AIII. Tecnologia de Informação		
	20RK	AIV. Transporte e Deslocamento Comunitário		
	00PW / 00UU	AV. Contribuições Internacionais e Nacionais		
	21D7	AVI. Apoio à Educação a Distância		
Total A:				
B. Ações Acadêmicas:	20GK / 20RK	BI. Atividades Acadêmicas de Graduação, Pesquisa, Extensão e Inovação		
	21GS	BII. Internacionalização		
Total B:				
C. Ações Administrativas e de Pessoal:	20RK	CI. Despesas Administrativas e Institucionais		
	4572 / 20RK	CII. Pessoal e Capacitação de Servidores		
	20 RK	CIII. Pasep		
Total C:				
D. Ações de Assistência Estudantil e Comunitário:	4002 / 20RK	DI. Assistência Estudantil e Comunitário (PNAES, RU, PROACE, dentre outros)		
Total D:				
E. Ações de Passivos:	20RK	EI. Passivos de Anos Anteriores		
Total E:				
Total (A+B+C+D+E)				

Fonte: UFSCar (2025).

Nível 2 – Consolidação por subações

O segundo nível analítico corresponde à consolidação das despesas por subações, que representam classificações gerenciais utilizadas pela instituição para agrupar despesas de acordo com seus objetivos operacionais.

A consolidação por subações permite detalhar a composição das despesas associadas aos principais compromissos institucionais, tais como contratos de infraestrutura, assistência estudantil, atividades acadêmicas e despesas administrativas.

Essa estrutura permite organizar as despesas institucionais em categorias mais próximas das atividades efetivamente realizadas pela universidade, facilitando o acompanhamento da execução e a identificação de pressões orçamentárias ao longo do exercício.

Tabela 3 — Matriz de Consolidação por Subações.

Código	Subação	Custeio anual 2025 (R\$)	Custeio Mensal 2025 (R\$)	2025 %
20RK	Grandes Contratos de Infraestrutura e Manutenção dos 4 campi			
4002 / 20RK	Assistência Estudantil			
20RK	Passivos Exercício Anterior			
20RK	Energia Elétrica e Água			
20GK / 20RK	Atividades Acadêmicas de Graduação, Pesquisa, Extensão e Inovação			
20RK	PASEP			
20RK	Tecnologia de Informação			
4572 / 20RK	Pessoal e Capacitação de Servidores			
20RK	Transporte e Deslocamento Comunitário			
20RK	Despesas Administrativas e institucionais			
00PW / 00UU	Contribuições Nacionais e Internacionais			
21GS	Internacionalização			
21D7	Apoio à Educação a Distância			
Total				

Fonte: UFSCar (2025).

Nível 3 – Subações orçamentárias

O terceiro nível corresponde ao detalhamento das subações orçamentárias, permitindo identificar os componentes específicos de cada categoria de despesa institucional. Nesse nível

são apresentados os contratos, serviços ou programas que compõem cada subação, possibilitando uma análise mais detalhada da estrutura das despesas da instituição.

Por exemplo, na subação Grandes Contratos de Infraestrutura e Manutenção dos Campi podem ser identificadas despesas relacionadas a serviços contínuos, como limpeza predial, vigilância e manutenção predial.

Esse nível de detalhamento permite identificar os principais componentes das despesas institucionais e compreender de forma mais precisa a estrutura dos compromissos financeiros da universidade.

Tabela 4 — Matriz de Subações Orçamentárias.

Código	Fonte	Grandes Contratos de Infraestrutura e Manutenção dos 4 campi	Custeio Anual 2025 (R\$)	Custeio Mensal 2025 (R\$)	%	Unidade
20RK	RTN/RP	VIGILÂNCIA 4 CAMPI				
20RK	RTN/RP	REACTUAÇÕES E ACRÉSCIMOS CONTRATUAIS				
20RK	RTN/RP	MANUTENÇÃO PREDIAL SC				
20RK	RTN/RP	LIMPEZA PREDIAL SOROCABA				
20RK	RTN/RP	PORTARIA SÃO CARLOS				
20RK	RTN/RP	LIMPEZA PREDIAL ARARAS				
20RK	RTN/RP	LIMPEZA ÁREAS VERDES SC				
20RK	RTN/RP	MANUTENÇÃO ELÉTRICA SÃO CARLOS				
20RK	RTN/RP	SERVIÇOS GERAIS SÃO CARLOS - ZELADORIA				
20RK	RTN/RP	LIMPEZA PREDIAL LS				
...	...	...				
Total						

Fonte: UFSCar (2025).

A organização dessas informações em níveis analíticos progressivos permite que a matriz de diagnóstico funcione como um instrumento de apoio à análise gerencial do orçamento institucional. Ao integrar a identificação dos recursos disponíveis com diferentes formas de consolidação das despesas, o instrumento possibilita compreender de maneira estruturada a composição do orçamento da instituição e identificar compromissos relevantes para a gestão do exercício. Dessa forma, a matriz contribui para ampliar a capacidade de

interpretação da situação orçamentária institucional e fornece subsídios para as etapas subsequentes de monitoramento da execução e de replanejamento orçamentário previstas no modelo de gestão.

Instrumento 2 – Matriz de Monitoramento e Replanejamento da Execução Orçamentária

O monitoramento da execução orçamentária é realizado por meio de uma matriz de acompanhamento derivada da planilha de consolidação das subações utilizada no diagnóstico orçamentário institucional. Nesse instrumento, a estrutura básica das subações é mantida, sendo acrescentadas colunas destinadas ao acompanhamento da execução das despesas ao longo do exercício financeiro e à projeção das despesas para o período restante do ano.

Diferentemente de relatórios estáticos de execução orçamentária, essa matriz permite acompanhar continuamente o comportamento do orçamento institucional, comparando os valores inicialmente planejados com os valores efetivamente executados e com as projeções atualizadas de execução. Dessa forma, o instrumento possibilita identificar desvios entre o planejamento inicial e a execução das despesas, apoiando o processo de tomada de decisão na gestão orçamentária institucional.

A matriz de monitoramento constitui, portanto, um instrumento dinâmico de acompanhamento da execução orçamentária, permitindo que as informações sobre a execução das despesas sejam atualizadas periodicamente ao longo do exercício financeiro. Essa característica possibilita que a gestão institucional acompanhe de forma sistemática a evolução da execução orçamentária, identificando variações no comportamento das despesas e antecipando possíveis pressões sobre o orçamento disponível.

A estrutura da matriz organiza as informações em três blocos principais de análise: planejamento inicial das despesas, execução acumulada e projeção de execução para o período restante do exercício financeiro.

O planejamento inicial das despesas corresponde à estimativa de custos prevista para cada subação orçamentária ao longo do exercício, considerando despesas recorrentes, contratos institucionais e demais compromissos previstos na programação orçamentária.

A execução acumulada apresenta os valores efetivamente empenhados até

determinado momento do exercício financeiro, permitindo avaliar o grau de execução das despesas previstas e identificar eventuais diferenças entre o planejamento inicial e o comportamento real da execução orçamentária.

A projeção de execução para o período restante do exercício corresponde à estimativa atualizada das despesas para os meses subsequentes, construída a partir da análise da execução acumulada e da identificação de despesas recorrentes ou previsíveis.

A comparação entre esses blocos de informação permite identificar desvios entre o planejamento inicial e o comportamento real da execução orçamentária, fornecendo subsídios para decisões de gestão relacionadas à priorização de despesas, à redistribuição interna de recursos e ao replanejamento da programação orçamentária institucional.

Do ponto de vista operacional, a planilha utilizada para o monitoramento da execução orçamentária incorpora fórmulas e cálculos automatizados que permitem integrar as informações provenientes das diferentes matrizes utilizadas no modelo. Essa estrutura possibilita que os valores planejados, executados e projetados sejam atualizados automaticamente à medida que novas informações são inseridas, garantindo maior consistência das análises e reduzindo a necessidade de consolidação manual de dados.

A Tabela 5 apresenta um exemplo da estrutura da matriz de monitoramento e replanejamento da execução orçamentária utilizada no modelo proposto (completo em Anexo A).

Tabela 5 — Matriz de Monitoramento e Replanejamento da Execução Orçamentária.

...	Custeio Mensal Planejado 1 (R\$)	Custeio Total Executado 1 (Jan-Jul) (R\$)	Custeio Mensal Executado 1 (R\$)	% Executado 1 / Planejado 1	Custeio Mensal Planejado 2 (R\$)	% Planejado 2 / Executado 1	% Planejado 2 / Planejado 1	Custeio Total Planejado 2 (Ago-Dez) (R\$)	Executado 1 + Planejado 2 (R\$)
...									
...									
...									
...									
TOTAL									

Fonte: UFSCar (2025).

Após a apresentação da matriz, as informações consolidadas permitem acompanhar a

evolução da execução orçamentária ao longo do exercício e atualizar continuamente as projeções de despesas institucionais, contribuindo para maior aderência entre o planejamento orçamentário e a disponibilidade efetiva de recursos. Além disso, o instrumento possibilita identificar tendências no comportamento das despesas e antecipar eventuais pressões sobre o orçamento institucional. Dessa forma, a matriz fortalece a capacidade de acompanhamento gerencial da execução orçamentária e subsidia a realização de ajustes na programação financeira ao longo do exercício.

Instrumento 3 – Protocolo de Replanejamento Orçamentário

O Protocolo de Replanejamento Orçamentário estabelece procedimentos para revisão da programação de despesas durante o exercício financeiro, especialmente em situações de restrição fiscal, alterações na disponibilidade de recursos ou mudanças nas condições de execução das despesas institucionais. Esse instrumento permite que a gestão orçamentária da instituição mantenha maior capacidade de adaptação diante de variações na disponibilidade de recursos e de alterações no comportamento das despesas ao longo do exercício financeiro.

O processo de replanejamento é realizado a partir das informações produzidas pela Matriz de Monitoramento da Execução Orçamentária, que permite acompanhar a evolução da execução das despesas e identificar desvios entre o planejamento inicial e o comportamento real da execução. A análise sistemática dessas informações possibilita avaliar o grau de comprometimento do orçamento institucional e antecipar situações que possam comprometer a continuidade das atividades acadêmicas e administrativas da instituição.

Além de permitir a correção de desvios identificados durante a execução orçamentária, o protocolo de replanejamento contribui para fortalecer a capacidade de gestão estratégica do orçamento institucional. Ao sistematizar a análise das informações produzidas pelo monitoramento da execução, o instrumento possibilita que os gestores avaliem de forma estruturada os impactos de variações nas despesas e adotem medidas preventivas para manter o equilíbrio da execução orçamentária ao longo do exercício financeiro.

Nesse sentido, o replanejamento orçamentário não deve ser compreendido apenas como um mecanismo de ajuste eventual da programação financeira, mas como uma prática contínua de gestão que permite alinhar a execução do orçamento às prioridades institucionais e às condições reais de disponibilidade de recursos.

Com base nessas informações, o replanejamento orçamentário pode ser estruturado em quatro etapas principais.

1 Análise da execução orçamentária

Nessa etapa são analisados os dados consolidados na matriz de monitoramento, especialmente os valores empenhados no período, o percentual de execução das despesas e as projeções de execução para o restante do exercício.

2 Identificação de pressões orçamentárias

A partir da análise da execução acumulada, são identificadas situações que podem gerar pressão sobre o orçamento institucional, tais como:

- crescimento de despesas obrigatórias;
- reajustes contratuais;
- variações na arrecadação de recursos próprios;
- alterações na disponibilidade de créditos orçamentários.

3 Definição de prioridades de gasto

Com base no diagnóstico das pressões orçamentárias, são avaliadas as prioridades institucionais de execução das despesas, considerando a continuidade das atividades acadêmicas e administrativas da instituição.

4 Ajustes na programação orçamentária

A etapa final consiste na atualização da programação de despesas para o período restante do exercício, podendo envolver:

- redefinição de prioridades de gasto;
- reprogramação de despesas não essenciais;
- redistribuição interna de recursos entre diferentes áreas da instituição.

Esse processo permite manter maior aderência entre o planejamento orçamentário e a disponibilidade efetiva de recursos ao longo do exercício financeiro, contribuindo para a

sustentabilidade da execução orçamentária institucional

Os três instrumentos não operam de forma isolada, constituem um sistema integrado de gestão orçamentária institucional. A matriz de diagnóstico permite estruturar a análise inicial da composição do orçamento e identificar os principais compromissos da instituição. A partir dessa base analítica, a matriz de monitoramento possibilita acompanhar a execução das despesas ao longo do exercício, comparando os valores planejados com os valores efetivamente executados e com as projeções atualizadas de execução. Por sua vez, o protocolo de replanejamento orçamentário estabelece os procedimentos para revisão da programação de despesas quando identificadas variações relevantes na execução do orçamento.

8. APLICAÇÃO DO MODELO NA UFSCar

A aplicação da tecnologia de gestão proposta neste produto técnico foi realizada no contexto da gestão orçamentária da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), no âmbito das atividades desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Administração em conjunto com a Coordenadoria de Orçamento da instituição. O modelo de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária institucional foi submetido à apreciação da administração superior da universidade e aprovado em reunião Extraordinária do Conselho Universitário (ConsUni) em conjunto com o Conselho de Administração (CoAd) da UFSCar, realizada no dia 06 de junho de 2025, passando a orientar o processo de acompanhamento da execução orçamentária institucional.

Esta etapa corresponde à fase de implementação da tecnologia de gestão, na qual o modelo foi aplicado no contexto da gestão orçamentária da Universidade Federal de São Carlos. O modelo foi utilizado como instrumento de apoio ao processo de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária institucional, permitindo organizar informações sobre a execução financeira da universidade e apoiar a tomada de decisão da administração superior no que se refere à programação das despesas institucionais.

A aplicação do modelo ocorreu ao longo de diferentes momentos do processo de gestão orçamentária, envolvendo atividades de diagnóstico da situação da instituição, planejamento da execução orçamentária e replanejamento da programação orçamentária ao longo do exercício.

8.1. Contexto Institucional

A Universidade Federal de São Carlos é uma instituição pública federal de ensino superior que desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão em diferentes áreas do conhecimento. Como ocorre em outras universidades federais, a gestão orçamentária da instituição depende de recursos provenientes do orçamento da União.

A execução desses recursos está sujeita às condições estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e às regras de execução orçamentária e financeira da administração pública federal. Além disso, a gestão institucional precisa lidar com variações na liberação de recursos ao longo do exercício, o que exige acompanhamento contínuo da execução orçamentária.

Nesse contexto, a organização de informações sobre a execução financeira da universidade e o desenvolvimento de instrumentos de acompanhamento da execução do orçamento tornam-se elementos importantes para apoiar a tomada de decisão da administração superior.

8.2. Planejamento Orçamentário

A aplicação do modelo de gestão orçamentária iniciou-se com a realização de um diagnóstico da situação da universidade, baseado na análise da execução orçamentária de exercícios anteriores e na avaliação dos principais compromissos institucionais. Nessa etapa foram examinados, entre outros aspectos, os contratos continuados em vigência, os custos recorrentes associados à manutenção das atividades institucionais, as despesas relacionadas à assistência estudantil — como bolsas e auxílios destinados aos estudantes —, bem como os custos associados à realização das atividades acadêmicas da universidade, incluindo apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão.

A partir desse diagnóstico, foi elaborado o planejamento da execução orçamentária para o exercício seguinte, considerando a estrutura das despesas institucionais e as prioridades definidas pela administração superior da universidade. Essa etapa buscou organizar a programação inicial de utilização dos recursos disponíveis, estabelecendo parâmetros para a distribuição das despesas ao longo do exercício fiscal.

O planejamento estruturado permitiu consolidar informações sobre os compromissos

financeiros da instituição e definir referências para o acompanhamento da execução orçamentária, apoiando o processo de monitoramento e de tomada de decisão ao longo do exercício.

8.3. Monitoramento da Execução

Durante a execução do orçamento institucional, foram realizados acompanhamentos periódicos da evolução da execução orçamentária da universidade. Esse monitoramento permitiu analisar o comportamento das despesas institucionais ao longo do exercício e identificar possíveis pressões orçamentárias decorrentes da execução de contratos continuados e de outras despesas obrigatórias.

O acompanhamento sistemático da execução orçamentária também possibilitou identificar o surgimento de demandas urgentes ou prioritárias ao longo do exercício financeiro, como necessidades emergenciais de manutenção da infraestrutura institucional, repactuações de contratos ou apoio a atividades acadêmicas não previstas no planejamento inicial.

Nesse contexto, as informações produzidas pelo monitoramento da execução orçamentária tornam-se necessárias para organizar análises sobre o desempenho orçamentário institucional e apoiar o processo de tomada de decisão relacionado à gestão dos recursos disponíveis, além de orientar ajustes na programação orçamentária ao longo do exercício.

8.4. Replanejamento Orçamentário

A análise da execução orçamentária ao longo do exercício permitiu identificar a necessidade de ajustes na programação orçamentária institucional. Nesse contexto, foi realizado um processo de replanejamento orçamentário, com o objetivo de reorganizar a programação de despesas da universidade de acordo com as condições reais de execução do orçamento.

Esse processo envolveu a revisão das projeções de execução financeira e a redefinição de prioridades institucionais, buscando garantir a continuidade das atividades da universidade dentro dos limites orçamentários disponíveis.

8.5. Resultados Observados

A aplicação do modelo de gestão orçamentária permitiu organizar informações estratégicas sobre a execução orçamentária da universidade e apoiar o processo de tomada de decisão da administração superior. A sistematização das informações da execução orçamentária também possibilitou ampliar a capacidade de análise da evolução das despesas institucionais ao longo do exercício, contribuindo para maior previsibilidade na gestão dos recursos.

Entre os principais resultados observados destacam-se:

- maior organização das informações relacionadas à execução orçamentária institucional;
- apoio ao processo de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária;
- melhoria na capacidade de identificação de riscos orçamentários ao longo do exercício;
- apoio à reorganização da programação orçamentária em função de mudanças no contexto institucional.

A experiência de aplicação do modelo na UFSCar demonstra o potencial do modelo desenvolvido como instrumento de apoio à administração dos recursos orçamentários das instituições federais de ensino superior.

Quadro 3 — Cronologia da Aplicação do Modelo de Gestão Orçamentária na UFSCar.

Período	Etapas do Modelo	Atividades Realizadas	Resultados Observados
2024	Diagnóstico Orçamentário	Levantamento da execução orçamentária do exercício; análise das principais despesas institucionais e contratos continuados; identificação das pressões financeiras da instituição.	Consolidação de informações sobre a estrutura das despesas institucionais e identificação de fatores que impactam a gestão orçamentária da universidade.
Final de 2024 / início de 2025	Planejamento Orçamentário	Consolidação do balanço de 2024 e planejamento da execução orçamentária para 2025, com base no diagnóstico realizado e nas prioridades institucionais definidas pela administração superior.	Organização da programação inicial das despesas institucionais e definição de parâmetros para acompanhamento da execução orçamentária.
Julho de 2025	Monitoramento da Execução	Acompanhamento da execução do orçamento institucional e análise da evolução das despesas ao longo do exercício.	Identificação de desvios em relação ao planejamento inicial e levantamento de necessidades de ajustes na programação orçamentária.
Segundo semestre de 2025	Replanejamento Orçamentário	Revisão da programação orçamentária com base na execução observada até o momento e nas condições de liberação de recursos ao longo do exercício.	Reorganização das prioridades de execução orçamentária e adequação da programação dos recursos da universidade.
Final de 2025 / início de 2026	Consolidação e novo planejamento	Consolidação da execução orçamentária do exercício e elaboração do planejamento institucional para 2026.	Aprimoramento do processo de planejamento e incorporação das informações obtidas no monitoramento da execução orçamentária.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas atividades de gestão orçamentária da UFSCar (2026).

De modo geral, os resultados observados indicam que a adoção do modelo contribuiu para estruturar o processo de gestão orçamentária institucional, promovendo maior integração entre as etapas de planejamento, execução, monitoramento e replanejamento da execução financeira. Essa organização das informações e das rotinas de acompanhamento fortalece a

capacidade de análise e de tomada de decisão da administração universitária no contexto de restrições e incertezas orçamentárias.

A aplicação do modelo de gestão orçamentária permitiu organizar de forma mais estruturada o processo de planejamento, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária institucional. O Quadro 4 apresenta uma comparação entre algumas características do processo de gestão orçamentária antes e após a adoção do modelo proposto.

Quadro 4 — Comparação entre o Processo de Gestão Orçamentária Antes e Depois da Implementação do Modelo.

Aspecto da Gestão	Situação Anterior	Situação com o Modelo de Gestão
Organização das informações orçamentárias	Informações dispersas em diferentes relatórios e sistemas institucionais.	Consolidação das informações de execução orçamentária em análises estruturadas para apoio à tomada de decisão.
Planejamento da execução orçamentária	Planejamento realizado de forma pontual no início do exercício, com menor acompanhamento sistemático ao longo do ano.	Planejamento institucional estruturado com base em diagnóstico da execução orçamentária e definição de parâmetros para acompanhamento da execução.
Monitoramento da execução orçamentária	Acompanhamento da execução realizado de forma mais reativa, com menor sistematização das análises.	Monitoramento periódico da execução orçamentária, permitindo análise da evolução das despesas e identificação antecipada de riscos financeiros.
Ajustes na programação orçamentária	Ajustes realizados de forma pontual, em resposta a mudanças na execução do orçamento.	Processo estruturado de replanejamento orçamentário baseado em informações consolidadas sobre a execução orçamentária.
Apoio à tomada de decisão	Decisões baseadas principalmente em informações pontuais sobre a execução orçamentária.	Processo decisório apoiado por análises sistematizadas da execução orçamentária e projeções da programação orçamentária.
Governança orçamentária	Processo de gestão com menor sistematização das etapas de acompanhamento e replanejamento.	Estruturação de um ciclo de gestão orçamentária que integra planejamento, execução, monitoramento e replanejamento.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

9. MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO

Esta seção apresenta orientações práticas para a implementação do modelo de planejamento e replanejamento orçamentário em Instituições Federais de Ensino Superior. O manual busca apoiar gestores públicos na adoção da tecnologia de gestão proposta, descrevendo as etapas, os procedimentos e as condições institucionais necessárias para sua aplicação.

A implementação do modelo pressupõe a existência de uma estrutura mínima de gestão orçamentária institucional e a disponibilidade de informações atualizadas sobre a execução orçamentária da instituição.

9.1. Etapas de Implementação

A implementação da tecnologia de gestão ocorre por meio de um ciclo composto por cinco etapas principais, que estruturam o processo de planejamento, execução, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária institucional.

Etapas 1 — Diagnóstico Orçamentário

Objetivo:

Identificar a situação orçamentária da instituição e mapear as principais despesas institucionais.

Procedimentos recomendados:

- analisar a Lei Orçamentária Anual da instituição;
- identificar as principais ações orçamentárias;
- mapear despesas obrigatórias e contratos continuados;
- avaliar o histórico de execução orçamentária.

Produtos da etapa:

- relatório de diagnóstico orçamentário;
- identificação das principais pressões financeiras institucionais.

Etapa 2 — Planejamento Orçamentário

Objetivo:

Definir a programação orçamentária institucional para o exercício financeiro.

Procedimentos recomendados:

- definir prioridades institucionais;
- distribuir recursos entre unidades executoras;
- estabelecer parâmetros de execução orçamentária;
- elaborar projeções de despesas ao longo do exercício.

Produtos da etapa:

- planejamento orçamentário institucional;
- distribuição inicial dos recursos orçamentários.

Etapa 3 — Execução Orçamentária

Objetivo:

Realizar a execução das despesas previstas no planejamento institucional.

Procedimentos recomendados:

- acompanhar a execução das despesas;
- gerenciar contratos e serviços institucionais;
- garantir a conformidade com as normas orçamentárias e fiscais.

Produtos da etapa:

- execução orçamentária e financeira das despesas institucionais;
- registros atualizados da execução orçamentária.

Etapa 4 — Monitoramento da Execução

Objetivo:

Acompanhar o desempenho da execução orçamentária ao longo do exercício.

Procedimentos recomendados:

- monitorar a execução orçamentária em periodicidade mensal ou bimestral, permitindo avaliar a evolução das despesas institucionais ao longo do exercício financeiro;
- comparar execução real e planejamento inicial;
- identificar riscos orçamentários e desvios de execução.

Produtos da etapa:

- relatórios de acompanhamento da execução orçamentária;
- identificação de necessidades de ajuste no planejamento.

Etapa 5 — Replanejamento Orçamentário**Objetivo:**

Ajustar a programação orçamentária em função de mudanças no contexto institucional.

Procedimentos recomendados:

- revisar a programação orçamentária;
- priorizar despesas institucionais essenciais;
- adequar a execução financeira às restrições orçamentárias.

Produtos da etapa:

- atualização da programação orçamentária;
- novo planejamento para o restante do exercício.

9.2. Condições Institucionais para Implementação

A adoção da tecnologia de gestão requer algumas condições institucionais básicas relacionadas à organização da gestão orçamentária e à disponibilidade de informações sobre a execução do orçamento institucional. Essas condições contribuem para garantir a efetividade do processo de planejamento, monitoramento e replanejamento orçamentário, permitindo que o modelo seja incorporado às rotinas de gestão da instituição.

Entre as principais condições institucionais necessárias para implementação do

modelo destacam-se:

- disponibilidade de dados atualizados sobre execução orçamentária;
- participação da equipe responsável pela gestão orçamentária;
- alinhamento com as diretrizes institucionais da universidade;
- apoio da administração superior para implementação do modelo.

A presença desses elementos institucionais facilita a organização das informações orçamentárias e favorece a utilização do modelo como instrumento de apoio à tomada de decisão na administração universitária.

9.3. Ferramentas de Apoio à Implementação

A implementação do modelo pode ser apoiada por diferentes instrumentos de gestão orçamentária utilizados pela administração pública federal e pelas próprias instituições de ensino superior. Esses instrumentos permitem organizar informações sobre a execução do orçamento institucional e apoiar o processo de análise e acompanhamento das despesas ao longo do exercício.

Entre as principais ferramentas que podem apoiar a aplicação da tecnologia de gestão destacam-se:

- sistemas de informação orçamentária e financeira utilizados pela administração pública federal;
- planilhas de acompanhamento da execução orçamentária elaboradas pela unidade responsável pela gestão orçamentária;
- relatórios institucionais de execução orçamentária produzidos periodicamente;
- reuniões periódicas de acompanhamento da execução do orçamento com a administração superior.

A utilização integrada dessas ferramentas permite consolidar informações sobre a execução orçamentária institucional, facilitar o acompanhamento da evolução das despesas e apoiar o processo de tomada de decisão na gestão universitária.

9.4. Potencial de Aplicação em Outras IFES

O modelo proposto apresenta potencial de aplicação em outras IFES, podendo ser

adaptado às características organizacionais e às rotinas de gestão orçamentária de cada instituição. A tecnologia de gestão desenvolvida baseia-se em etapas estruturantes do processo orçamentário público, o que favorece sua adaptação a diferentes contextos institucionais da administração universitária.

A replicação do modelo está associada principalmente à existência de uma unidade responsável pela gestão orçamentária institucional e à disponibilidade de informações atualizadas sobre a execução do orçamento. Como a tecnologia de gestão utiliza dados provenientes de sistemas oficiais da administração pública federal, especialmente o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sua aplicação pode ser realizada em diferentes universidades federais que utilizam esses sistemas para acompanhamento da execução orçamentária.

A adoção do modelo pode ocorrer de forma gradual, a partir da incorporação dos instrumentos operacionais propostos — matriz de diagnóstico orçamentário, matriz de monitoramento da execução e protocolo de replanejamento orçamentário — às rotinas institucionais de acompanhamento do orçamento. Em instituições que já possuem práticas de monitoramento da execução orçamentária, a tecnologia de gestão pode contribuir para sistematizar essas atividades em um processo estruturado de planejamento, monitoramento e ajuste da programação de despesas.

Dessa forma, o modelo proposto apresenta potencial de aplicação em diferentes universidades federais, contribuindo para o aprimoramento da governança orçamentária e para o fortalecimento da capacidade institucional de planejamento e gestão dos recursos públicos.

De modo geral, o manual apresentado organiza um conjunto de orientações práticas destinadas a apoiar a implementação da tecnologia de gestão no contexto das universidades federais. A estruturação do processo em etapas permite sistematizar o acompanhamento da execução orçamentária institucional e facilitar a organização das informações necessárias ao planejamento e ao replanejamento do orçamento ao longo do exercício.

Ao integrar diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e replanejamento em um processo contínuo, o modelo contribui para fortalecer a capacidade institucional de gestão do orçamento público e ampliar o apoio às decisões da administração universitária, favorecendo maior transparência na utilização dos recursos públicos e maior previsibilidade

na execução orçamentária institucional.

A estrutura apresentada permite que o modelo seja implementado de forma gradual em outras IFES, podendo ser adaptado às rotinas administrativas e às especificidades organizacionais de cada instituição.

10. INDICADORES DE MONITORAMENTO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO

A utilização desses indicadores permite acompanhar o desempenho da tecnologia de gestão ao longo do tempo e avaliar sua contribuição para o aprimoramento da gestão orçamentária institucional. Em conformidade com as etapas de monitoramento e melhoria contínua de processos tecnológicos, esta seção apresenta um conjunto de indicadores destinados ao acompanhamento dos resultados da tecnologia de gestão proposta.

No contexto das universidades federais, o acompanhamento sistemático de indicadores de gestão orçamentária constitui um instrumento de apoio à tomada de decisão e para ampliar a capacidade institucional de planejamento orçamentário. A utilização de indicadores permite consolidar informações sobre a execução do orçamento, identificar tendências no comportamento das despesas institucionais e avaliar os resultados das decisões relacionadas à programação orçamentária ao longo do exercício.

A avaliação do modelo proposto requer o acompanhamento sistemático de indicadores que permitam analisar os resultados da implementação do modelo de planejamento e replanejamento orçamentário. Esses indicadores auxiliam na mensuração do desempenho da gestão orçamentária institucional e apoiam o processo de tomada de decisão na administração universitária.

Os indicadores apresentados nesta seção buscam avaliar diferentes dimensões da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior, incluindo a execução financeira do orçamento, a qualidade do planejamento institucional e a sustentabilidade da instituição.

O acompanhamento desses indicadores permite identificar riscos orçamentários ao longo do exercício, apoiar decisões de replanejamento da programação orçamentária e fortalecer a governança institucional na gestão dos recursos públicos.

10.1. Indicadores de Execução Orçamentária

O acompanhamento da execução do orçamento institucional constitui um dos principais instrumentos de gestão nas instituições públicas, permitindo avaliar a utilização dos recursos autorizados e identificar eventuais desvios em relação ao planejamento inicial. Os indicadores de execução orçamentária avaliam o desempenho da execução orçamentária da instituição ao longo do exercício.

Taxa de Execução Orçamentária

Definição:

Percentual do orçamento executado em relação ao orçamento autorizado para o exercício.

Fórmula:

$$\text{Taxa de Execução} = (\text{Valor empenhado} / \text{Orçamento autorizado}) \times 100$$

Finalidade:

Avaliar a capacidade da instituição de executar os recursos orçamentários disponíveis.

Periodicidade recomendada:

Monitoramento mensal ou bimestral ao longo do exercício.

Taxa de Comprometimento do Orçamento

Definição:

Percentual do orçamento comprometido com despesas obrigatórias e contratos continuados.

Fórmula:

$$\text{Taxa de Comprometimento} = (\text{Despesas obrigatórias} / \text{Orçamento total}) \times 100$$

Finalidade:

Identificar o grau de rigidez do orçamento institucional e a margem de flexibilidade

para ajustes na programação orçamentária.

Periodicidade recomendada:

Avaliação no início do exercício e atualização durante o monitoramento da execução.

10.2. Indicadores de Planejamento Orçamentário

A qualidade do planejamento orçamentário institucional influencia diretamente a capacidade de execução do orçamento e a organização das despesas ao longo do exercício fiscal. Os indicadores de planejamento permitem avaliar a qualidade do processo de planejamento institucional.

Índice de Aderência ao Planejamento

Definição:

Medida da proximidade entre o planejamento orçamentário inicial e a execução efetiva das despesas institucionais.

Fórmula:

$$\text{Índice de Aderência} = (\text{Despesa planejada} / \text{Despesa executada}) \times 100$$

Finalidade:

Avaliar o grau de precisão do planejamento orçamentário institucional e identificar possíveis desvios entre planejamento e execução.

Periodicidade recomendada:

Avaliação ao final do exercício ou após ciclos de replanejamento.

10.3. Indicadores de Sustentabilidade Financeira

A sustentabilidade da gestão orçamentária nas universidades federais depende do equilíbrio entre diferentes fontes de financiamento e da capacidade institucional de administrar restrições orçamentárias impostas pelo contexto fiscal. Os indicadores de sustentabilidade financeira buscam avaliar a capacidade da instituição de manter equilíbrio na gestão de seus recursos orçamentários.

Índice de Dependência de Recursos Discricionários

Definição:

Proporção das despesas institucionais financiadas por recursos discricionários em relação ao orçamento total da instituição.

Fórmula:

Índice de Dependência de Recursos Discricionários = (Despesas financiadas por recursos discricionários / Total de despesas institucionais) $\times$ 100

Finalidade:

Avaliar o grau de vulnerabilidade da instituição a contingenciamentos orçamentários e variações na liberação de recursos.

Periodicidade recomendada:

Avaliação anual ou sempre que houver revisão relevante da programação orçamentária.

Participação de Recursos Próprios no Orçamento

Definição:

Percentual das receitas próprias da instituição em relação ao orçamento total.

Fórmula:

Participação de Recursos Próprios = (Receitas próprias / Orçamento total) $\times$ 100

Finalidade:

Avaliar a capacidade da instituição de diversificar suas fontes de financiamento e ampliar sua autonomia financeira.

Periodicidade recomendada:

Avaliação anual.

10.4. Utilização dos Indicadores

Para facilitar o acompanhamento da gestão orçamentária institucional, os indicadores propostos podem ser organizados conforme apresentado no Quadro 3. A sistematização desses indicadores permite consolidar informações relevantes sobre diferentes dimensões da gestão orçamentária, facilitando a análise da execução do orçamento e o acompanhamento do desempenho institucional ao longo do exercício financeiro.

A organização dos indicadores em um conjunto estruturado também permite apoiar o processo de monitoramento da execução orçamentária pela administração superior, fornecendo subsídios para a análise da evolução das despesas institucionais e para a identificação de possíveis pressões sobre o orçamento da universidade.

Além disso, a utilização desses indicadores contribui para ampliar a capacidade de análise da gestão orçamentária institucional, permitindo comparar informações de planejamento e execução e apoiar processos de revisão da programação orçamentária quando necessário.

Quadro 5 — Indicadores de Monitoramento da Tecnologia de Gestão.

Indicador	Dimensão Avaliada	Objetivo
Taxa de Execução Orçamentária	Execução orçamentária	Avaliar a capacidade de execução do orçamento
Taxa de Comprometimento do Orçamento	Estrutura das despesas	Identificar rigidez orçamentária
Índice de Aderência ao Planejamento	Planejamento institucional	Avaliar precisão do planejamento
Índice de Dependência de Recursos Discricionários	Sustentabilidade financeira	Avaliar vulnerabilidade a contingenciamentos
Participação de Recursos Próprios	Sustentabilidade financeira	Avaliar autonomia financeira institucional

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

10.5. Utilização dos Indicadores na Gestão Institucional

Os indicadores apresentados podem ser utilizados pela administração universitária como instrumentos de apoio ao processo de monitoramento da execução orçamentária e de planejamento institucional.

Entre as principais aplicações desses indicadores destacam-se:

- acompanhamento da evolução da execução orçamentária ao longo do exercício;
- identificação antecipada de riscos na programação institucional;
- apoio às decisões de planejamento e replanejamento da execução orçamentária;
- subsídio à elaboração de relatórios de gestão e de prestação de contas institucional.

A utilização sistemática desses indicadores contribui para o aprimoramento da governança orçamentária nas Instituições Federais de Ensino Superior e para o fortalecimento da capacidade de tomada de decisão na gestão dos recursos públicos.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente produto técnico apresentou uma tecnologia de gestão voltada ao planejamento, monitoramento e replanejamento da execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior. A proposta foi desenvolvida a partir da sistematização de práticas de gestão adotadas na Universidade Federal de São Carlos, com o objetivo de organizar o processo de acompanhamento da execução orçamentária institucional e apoiar a tomada de decisão na administração dos recursos públicos. Ao estruturar instrumentos de análise da execução orçamentária institucional, o modelo proposto contribui para ampliar a capacidade de planejamento e coordenação das atividades administrativas nas universidades federais.

A análise do contexto de gestão das universidades federais evidencia que a execução do orçamento ocorre em um ambiente marcado por restrições fiscais, contingenciamentos e incertezas quanto à liberação efetiva de recursos ao longo do exercício. Nesse cenário, a capacidade de adaptação da programação orçamentária torna-se um elemento central para garantir a continuidade das atividades institucionais e o funcionamento regular das universidades públicas. A ausência de processos estruturados de acompanhamento da execução do orçamento pode limitar a capacidade das instituições de antecipar riscos e reorganizar suas prioridades de gasto diante de mudanças nas condições de execução

orçamentária.

Diante disso, o modelo apresentado neste produto técnico propõe a organização da gestão orçamentária institucional em um ciclo contínuo composto por etapas de diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e replanejamento da programação orçamentária. A estruturação dessas etapas em um modelo integrado permite sistematizar rotinas de análise da execução do orçamento, organizar informações estratégicas para a tomada de decisão administrativa e fortalecer os mecanismos de governança relacionados à gestão dos recursos públicos nas universidades federais.

A aplicação do modelo no contexto da UFSCar demonstrou o potencial da tecnologia proposta como instrumento de apoio à administração universitária. A sistematização das informações sobre a execução orçamentária permitiu ampliar a capacidade de análise da gestão da universidade, apoiar o processo de planejamento institucional e orientar ajustes na programação de despesas ao longo do exercício fiscal.

Do ponto de vista prático, o modelo apresentado pode contribuir para o fortalecimento da gestão orçamentária nas IFES ao oferecer um instrumento estruturado para acompanhamento da execução do orçamento público. A utilização de rotinas sistemáticas de diagnóstico, monitoramento e replanejamento permite reduzir incertezas na gestão orçamentária institucional e ampliar a capacidade de resposta das universidades diante de mudanças no contexto fiscal.

Além de sua aplicação no contexto da UFSCar, a tecnologia de gestão proposta apresenta potencial de replicação em outras IFES, uma vez que se baseia em etapas gerais do processo orçamentário público e pode ser adaptada às especificidades organizacionais de cada universidade. A adoção de modelos estruturados de gestão orçamentária pode contribuir para aprimorar os processos de planejamento institucional, fortalecer a governança universitária e promover maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

A proposta também contribui para aproximar a produção acadêmica desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade da UFSCar das demandas práticas da administração pública. A sistematização das práticas de gestão observadas na universidade permitiu transformar conhecimentos produzidos na pesquisa em um instrumento aplicado de apoio à gestão institucional, reforçando o papel dos mestrados

profissionais na produção de soluções voltadas ao aprimoramento das organizações públicas.

Destaca-se que o modelo apresentado constitui uma tecnologia de gestão em processo de implantação institucional, podendo ser aperfeiçoado a partir de sua aplicação continuada e da incorporação de novos instrumentos de monitoramento da execução orçamentária. A principal inovação da proposta consiste na sistematização de instrumentos analíticos capazes de integrar informações provenientes dos sistemas governamentais de execução orçamentária em um processo contínuo de acompanhamento da execução das despesas institucionais. Ao transformar dados dispersos da execução orçamentária em instrumentos estruturados de análise gerencial, o modelo proposto amplia a capacidade institucional de planejamento, acompanhamento e adaptação da execução do orçamento público no contexto das universidades federais.

Dessa forma, o produto técnico apresentado contribui para o desenvolvimento de capacidades institucionais de gestão orçamentária no setor público universitário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em

https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF: 05 maio 2000. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF: 23 março 1964.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 19ª ed. ampliada, [2ª reimp.]. São Paulo: Atlas, 2025.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, [s.l.], v. 69, p. 3-19, Spring 1991. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF: 26 julho 2013. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n_651-Matriz-OCC.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

MOORE, M. H. Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. **International Journal of Professional Business Review**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. e219, 2021. DOI: 10.26668/businessreview/2021.v6i1.219. Disponível em: <https://openaccessojbs.com/JBReview/article/view/219>. Acesso em: 8 mar. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). Conselho Universitário em conjunto com o Conselho de Administração. **Ato ConsUni 382**. Aprova o Modelo Orçamentário da UFSCar (Balanço 2024 e Planejamento 2025), de 06 de junho de 2025. São Carlos, Conselho Universitário, 2025. Disponível em: <https://www.soc.ufscar.br/consuni/2025/conselho-universitario-em-conjunto-com-o-conselho-de-administracao>. Acesso em: 06 de out. 2025.

12. ANEXO A

Tabela – Modelo de planilha da matriz de monitoramento.

[illegible]

20RK	RTN/ RP	PEARSON BIBLIOTEC A VIRTUAL
20RK	RTN/ RP	BOLSAS SRINTER AUGM
20RK	RTN	...
TOTAL		

Fonte: UFSCar (2025).

