▪ Advances in Scientific and Applied Accounting, ▪ ISSN 1983-8611 ▪ São Paulo ▪ v.19, n.2 ▪ p. 13-28 ▪ Mai. / Ago de 2026
ASAA
▪ DOI: 110.14392/ASAA.2026200102

Desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras: uma revisão sistemática da literatura

Thiago Callado Kobayashi[1], **Lucimar Antônio Cabral de Ávila**[2] **Cleyde Cristina Rodrigues**[3]
[1, 2] Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil
[3] Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, Brasil

[1]thiagocallado@ufu.br
[2]lcavila@ufu.br
[2]cleyde.rodrigues@ufv.br

Editado por:
Vagner Horz

Resumo

Objetivo: O artigo tem como objetivo identificar os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras a partir da literatura acadêmica recente, codificando esses desafios a partir dos 10 princípios de governança orçamentária da OCDE.
Método: Adotou-se a Revisão Sistemática da Literatura (RSL), conduzida com base nas diretrizes PRISMA. A princípio foram encontrados 304 artigos, que após processo de seleção, foram examinados 22 artigos publicados entre 2017 e 2025, coletados no Portal de Periódicos da CAPES, a partir de descritores relacionados a orçamento público, financiamento da educação superior e universidades federais. Os estudos selecionados foram submetidos à análise qualitativa, por meio de codificação temática com apoio do software Atlas.ti, e à análise quantitativa da frequência de citações encontradas nos artigos considerando os dez princípios de governança orçamentária da OCDE.
Resultados: Os resultados evidenciam que a produção acadêmica é predominantemente vinculada à área da Educação, tanto em termos dos periódicos quanto da formação dos autores, ainda que haja contribuições de outras áreas. A centralidade da área da Educação na produção analisada parece influenciar o modo como os problemas orçamentários são formulados. Sobre os desafios do processo orçamentário, identificou-se forte concentração da literatura na dimensão fiscal da governança orçamentária, especialmente no que se refere ao subfinanciamento estrutural, aos contingenciamentos recorrentes e aos efeitos das regras fiscais sobre a execução orçamentária. Outras dimensões da governança, como participação, transparência e planejamento de médio prazo, aparecem de forma menos recorrente.
Contribuições: O estudo contribui ao sistematizar os principais desafios do processo orçamentário das universidades federais sob a ótica da governança orçamentária, evidenciando concentração na dimensão fiscal e lacuna nas demais dimensões. Dessa forma, há uma indicação de oportunidade tanto para acadêmicos que estudam a temática, pois aponta espaços a serem preenchidos, como para gestores universitários, que através desse documento tem sistematizado o que a academia diz (e deixa de dizer) sobre o assunto.

Palavras-chave: Governança orçamentária; Universidades federais; Orçamento público; Financiamento da educação superior; Revisão sistemática da literatura.

Como citar:

Callado Kobayashi, T., Ávila, L. A. C. de, & Rodrigues, C. C. (2026). Desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras: uma revisão sistemática da literatura. Advances in Scientific and Applied Accounting,19(2), 13–28/29 https://doi.org/10.14392/asaa.2026200102

Submetido em: 18 de Fevereiro de 2026
Revisões requeridas em: 22 de Abril de 2026
Aceito em: 23 de Junho de 2026

© Copyright 2024

Introdução

O processo orçamentário nas universidades federais brasileiras representa um elemento fundamental para a efetivação da autonomia universitária e para o cumprimento das missões institucionais de ensino, pesquisa e extensão (Amaral et al., 2025). No entanto, esse processo tem enfrentado desafios significativos nas últimas décadas, especialmente a partir de 2017, quando foi implementada a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), posteriormente substituída pela Emenda Constitucional nº 126/2022 (Novo Arcabouço Fiscal), que impactou diretamente o financiamento da educação superior pública, com repercussão direta para as universidades federais que dependem de orçamento quase exclusivo do Tesouro Nacional (Caetano & Campos, 2019).

A governança orçamentária envolve um conjunto de processos, normas e práticas que determinam como os recursos são planejados, alocados, executados e controlados, ou seja, são diretrizes estratégicas capazes de melhorar o planejamento e gestão dos recursos orçamentários dos entes públicos brasileiros (Santos, 2022). Isso se torna especialmente importante para as universidades federais, que vivem às voltas com restrições orçamentárias (Lucca, 2026). Essa governança também ocorre em meio a autonomia universitária, garantida constitucionalmente, e as restrições impostas pelo sistema orçamentário federal, ocasionando dilemas que afetam diretamente a capacidade das instituições de cumprirem seus objetivos estratégicos (Caetano & Campos, 2019).

Compreender os desafios do processo orçamentário nas universidades federais é importante para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e para o aprimoramento das práticas de gestão universitária. E, diante de extensa bibliografia acadêmica que trata de orçamento das universidades federais, a proposta da presente pesquisa é exatamente sistematizar o que essa literatura indica como os principais desafios. Dessa forma, esse documento pode representar uma visão geral para os gestores orçamentários das universidades federais e também uma oportunidade para pesquisadores que busquem lacunas a serem exploradas.

Nesse contexto, este estudo busca identificar na literatura acadêmica, com base na ótica da governança orçamentária difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os principais desafios enfrentados pelas universidades federais brasileiras em seu processo orçamentário no período de 2017 a 2025. Esse período foi selecionado por compreender os anos posteriores à implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016, marco fiscal que intensificou as restrições orçamentárias sobre as universidades federais e ampliou o debate acerca da sustentabilidade financeira e da governança do orçamento público no ensino superior.

Existe produção considerável sobre financiamento, austeridade fiscal, autonomia universitária e execução orçamentária nas universidades federais brasileiras. Entretanto, os estudos permanecem dispersos em abordagens temáticas específicas, sem um enquadramento integrado dos desafios do processo orçamentário. Como contribuição teórica, o artigo propõe a sistematização desses desafios segundo os dez princípios de governança orçamentária da OCDE, buscando analisar em que medida a literatura se concentra em determinadas dimensões da governança orçamentária, especialmente aquelas relacionadas à restrição fiscal e à sustentabilidade, bem como identificar dimensões ainda pouco exploradas.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em outras quatro seções. A segunda seção apresenta a Governança Orçamentária como referencial teórico, com ênfase nos princípios estabelecidos pela OCDE. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos da Revisão Sistemática da Literatura, detalhando as estratégias de busca, os critérios de inclusão e exclusão dos estudos e as técnicas de análise qualitativa e quantitativa adotadas. A quarta seção caracteriza o corpus de artigos analisados e, na sequência, discute os desafios do processo orçamentário das universidades federais à luz dos dez princípios de governança orçamentária da OCDE. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com a síntese dos principais achados, as contribuições do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 Referencial Teórico

2.1 Governança Orçamentária

A governança pública compreende um conjunto de princípios, mecanismos e práticas voltados à orientação da ação estatal, com vistas à melhoria do desempenho da administração pública, ao fortalecimento da accountability e à entrega de serviços públicos de forma efetiva, transparente e legitimada democraticamente (Matias-Pereira, 2010). Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permitem aos gestores públicos e às partes interessadas avaliar a situação e as demandas da organização, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento. O objetivo principal é aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos em termos de serviços e políticas públicas (TCU, 2020). Essa abordagem visa aprimorar o desempenho das organizações públicas, garantindo que o valor entregue pelo Estado aos seus mantenedores seja maximizado e preservado.

Historicamente, a governança pública ganhou destaque com o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP), buscando superar a falta de participação cidadã ativa nos processos decisórios do setor público e sustentar a participação democrática. Ela expande o escopo das organizações públicas, promovendo o engajamento com as partes interessadas, o que torna a gestão mais horizontal e complexa, permitindo a inserção de atores com interesses, valores e lógicas distintas (Silva, 2024).

Um dos pilares teóricos da governança pública é a Teoria da Agência. Essa teoria, originária do campo da economia e finanças corporativas, é aplicada ao setor público para analisar a relação entre o principal (a sociedade/cidadãos) e o agente (os órgãos públicos e seus gestores) (Martins et al., 2018). No contexto público, os cidadãos (principais) delegam aos governantes e administradores (agentes) a responsabilidade de gerir os recursos e prestar serviços em seu nome (TCU, 2020; Martins et al., 2018).

De acordo com a referida teoria, o problema de agência surge devido à assimetria de informação e aos potenciais conflitos de interesse entre principais e agentes. Os agentes podem ter objetivos próprios que não se alinham perfeitamente com os interesses dos principais, levando a comportamentos oportunistas ou a decisões que não maximizam o bem-estar social (TCU, 2020). A governança pública, nesse sentido, atua como um conjunto de mecanismos e práticas que visam mitigar esses conflitos de agência, assegurando que os agentes atuem no melhor interesse dos cidadãos, por meio de princípios como transparência, accountability, participação, integridade/ética, conformidade legal, equidade e efetividade (Sousa et al., 2023). O Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal no Brasil, estabelece princípios, diretrizes e práticas que visam aprimorar a governança dessas organizações (TCU, 2020).

A ótica pela qual entende-se a governança neste artigo, portanto, é aquela na qual são listadas práticas, atitudes, ou princípios que os agentes devem perseguir. Essa ótica é tida como prescritivo-formal da governança, associada à agenda da "boa governança" (Cavalcante & Pires, 2018). Por trás dessa listagem está o pressuposto de uma relação de agência e a adoção de pacotes de reformas predefinidos, que muitas vezes correm o risco de simplificar as realidades complexas e assimétricas do setor público (Cavalcante & Pires, 2018).

Em contraponto a essa visão focada em comportamentos ideais e controle, outra forma de ver a governança é encará-la como uma perspectiva analítica e estratégica (Cavalcante & Pires, 2018). Sob esse prisma, a governança passa a ser entendida como o conjunto de atores estatais e não estatais, interconectados por laços formais e informais, que operam no processo de formulação e implementação de políticas públicas em contextos institucionais específicos (Cavalcante & Pires, 2018). Essa abordagem desloca o foco das cartilhas de comportamento e da lógica estrita de mercado para o estudo das dinâmicas relacionais, baseadas em confiança, reciprocidade e atuação em redes de colaboração (Cavalcante, 2018).

A governança orçamentária, como um desdobramento da governança pública em sua abordagem normativa e prescritiva, refere-se ao conjunto de processos, leis, estruturas e instituições estabelecidas para garantir que o sistema orçamentário atinja seus objetivos de forma eficaz, sustentável e duradoura (OECD, 2015). Ela pode ser uma forma para atingir uma gestão responsável dos recursos públicos e para a promoção da transparência e accountability na administração governamental. É a listagem de práticas tidas como ideais para evitar o conflito de agência, porém em âmbito orçamentário. Cabe ressaltar que esse conjunto de recomendações foram criadas com base em mais de uma década de discussões dentro da OCDE, por meio do Senior Budget Officials (SOB) e de seu Comitê de Governança Pública (Santos, 2022).

Os princípios da boa governança orçamentária, conforme delineados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enfatizam a necessidade de gerenciar orçamentos dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis. Isso implica um alinhamento entre os orçamentos e as prioridades estratégicas de médio prazo do governo, bem como o desenho de uma estrutura de orçamento de capital que atenda às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira econômica e coerente. A transparência é um pilar central, exigindo que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis, e que haja um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (OECD, 2015).

De acordo com a recomendação da OCDE sobre Governança Orçamentária (OECD, 2015), são dez os princípios que norteiam a boa governança orçamentária:

1. Gerir os orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis de política fiscal;
2. Alinhar os orçamentos às prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
3. Estruturar o orçamento de capital de forma a atender às necessidades de desenvolvimento nacional;
4. Assegurar que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis;

5. Promover um debate inclusivo e realista sobre as escolhas orçamentárias;
6. Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas;
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária;
8. Incorporar desempenho, avaliação e valor pelo dinheiro no processo orçamentário;
9. Gerenciar de forma prudente os riscos fiscais e de sustentabilidade de longo prazo;
10. Assegurar a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias por meio de auditorias e controle independente (OECD, 2015).

Ainda que o foco das recomendações da OCDE quanto à governança orçamentária tenha sido os governos nacionais de forma geral (e em 2020 foi reconhecida a adesão do Brasil a essas recomendações (Santos, 2022)), sua aplicação pode ser feita também para órgãos estatais e governos subnacionais, uma vez que seus princípios podem ajudar a administração de tais entes. Torrezan e Paiva (2025) realizaram uma análise da situação da governança orçamentária dos municípios paulistas, enquanto Pimentel et al. (2024) verificaram o nível de governança orçamentária dos Tribunais Regionais do Trabalho[1].

Esses dez princípios de governança orçamentária da OCDE podem ser agrupados em torno de dimensões conexas, e então utilizados para pesquisas empíricas (Bijos, 2014; Silva & Nascimento, 2023; Torrezan & Paiva, 2025), conforme Quadro 1:

Quadro 1. Dimensões da Governança Orçamentária segundo a OCDE.

Dimensão	Descrição	Princípio Correlato
Fiscal	Refere-se à governança orçamentária voltada para limites fiscais claros, credíveis e previsíveis, garantindo a sustentabilidade e a gestão prudente das finanças públicas.	1, 6 e 9
Programática	Foca no alinhamento do orçamento às prioridades estratégicas de médio prazo e na avaliação de desempenho para maior eficiência no uso dos recursos.	2, 3 e 8
Participativa	Relaciona-se à transparência e inclusão, promovendo o acesso a dados abertos e a participação da sociedade no debate e nas escolhas orçamentárias.	4 e 5
Accountability	Envolve o monitoramento ativo da execução orçamentária e a garantia de integridade e qualidade do orçamento, por meio de auditorias e controles independentes.	7 e 10

Fonte: Adaptado de Torrezan e Paiva (2025).

No contexto brasileiro, a temática da governança orçamentária também passou a ganhar espaço em iniciativas institucionais conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente por meio do Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG), que incorporou dimensões relacionadas à governança e gestão orçamentária. Esses instrumentos possuem finalidade diagnóstica e indicam a crescente preocupação com aspectos como planejamento, execução, monitoramento e transparência na gestão do orçamento público (TCU, 2021). Estudos recentes, como o de Pimentel et al. (2024), utilizaram esses indicadores para avaliar aspectos da governança orçamentária em instituições públicas brasileiras.

Apesar dessa aproximação institucional no contexto nacional, o presente estudo adota como referencial analítico central os princípios de governança orçamentária da OCDE. Essa escolha decorre do fato de que o modelo da OCDE apresenta uma estrutura conceitual mais abrangente e sistematizada para análise do processo orçamentário, compreendendo não apenas aspectos fiscais, mas também dimensões relacionadas ao planejamento estratégico, desempenho, transparência, participação e accountability. Conforme aponta Bijos (2014), os princípios da OCDE representam uma evolução do debate orçamentário ao integrar as dimensões quantitativa e qualitativa do gasto público em um mesmo arcabouço analítico, articulando sustentabilidade fiscal, qualidade do gasto e governança democrática.

Além disso, os princípios formulados pela OCDE foram concebidos para orientar processos e reformas orçamentárias em diferentes contextos institucionais, permitindo analisar o orçamento público como instrumento de planejamento, coordenação governamental e prestação de contas à sociedade.

No contexto das universidades federais brasileiras, a governança orçamentária assume uma importância ainda maior devido à escassez persistente de recursos e à necessidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos. A aplicação dos princípios de governança orçamentária nessas instituições pode contribuir para uma maior eficiência na alocação de recursos, melhorando a qualidade dos serviços educacionais oferecidos (Silva, 2024).

[1]A governança orçamentária no Brasil pode ser feita em nível mais descentralizado e não apenas em nível nacional, pois "a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Legislativo para aprovação é a reunião das propostas orçamentárias de cada uma daquelas 378 instituições, entre outras, que fizeram parte do escopo da análise da governança orçamentária do TCU" (Pimentel et al., 2024). Ou seja, as partes compõem o todo.

3 Metodologia

3.1 Delineamento do Estudo

A Revisão Sistemática da Literatura (RSL) foi conduzida com base nas diretrizes do protocolo PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses). A adoção desse protocolo decorre de sua utilização em estudos de revisão sistemática e de sua capacidade de conferir rigor metodológico, transparência e reprodutibilidade ao processo de seleção e análise dos estudos (Moher et al., 2015). Conforme destacam Marcondes e Silva (2023), o PRISMA contribui para a organização sistemática das etapas da revisão, reduzindo fragilidades metodológicas e favorecendo maior clareza quanto aos critérios de busca, seleção e exclusão dos trabalhos.

Além disso, o protocolo foi utilizado em pesquisas no campo da educação e do ensino superior, incluindo revisões sistemáticas sobre políticas universitárias e gestão educacional, como nos estudos de Castro et al. (2019) sobre o REUNI e de Tribeck e Stefani (2024) sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas instituições de ensino superior.

Nesse sentido, a utilização do PRISMA mostrou-se adequada ao presente estudo por permitir sistematização utilizando a seguinte sequência de ações para definir o universo de estudos analisados: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão dos artigos analisados.

A pergunta norteadora da pesquisa foi: "Quais são os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras identificados na literatura científica publicada entre janeiro de 2017 e maio de 2025?". Essa questão foi estruturada considerando a população (universidades federais brasileiras), o fenômeno de interesse (desafios do processo orçamentário) e o contexto temporal (janeiro de 2017- maio de 2025).

3.2 Estratégia de Busca

A estratégia de busca foi realizada no Portal de Periódicos CAPES, utilizando combinações de descritores relacionados ao orçamento público, financiamento da educação superior e universidades federais brasileiras. A coleta foi realizada na opção "qualquer campo" do mecanismo de busca da base, permitindo a recuperação dos termos em diferentes partes dos registros indexados, como título, resumo, palavras-chave e demais metadados disponíveis. Também foram utilizadas aspas para recuperação de expressões exatas e diferentes variações terminológicas relacionadas ao financiamento e à gestão orçamentária das instituições federais de ensino superior.

A lógica booleana foi utilizada para combinar os descritores de maneira estruturada. O operador "OR" foi empregado para incluir variações terminológicas relacionadas ao contexto institucional das universidades federais e aos temas orçamentários, ampliando o alcance da pesquisa. Já o operador "AND" foi utilizado para recuperar estudos que associassem simultaneamente os dois eixos temáticos da investigação. Como exemplo, utilizou-se a seguinte estrutura de busca: ("universidades federais" OR universidades OR IFES OR "ensino superior") AND (orçamento OR financiamento OR "recursos orçamentários" OR "matriz orçamentária").

Não foram aplicadas restrições de idioma na etapa de busca. Foram considerados apenas artigos publicados entre janeiro de 2017 e maio de 2025.

3.3 Critérios de Elegibilidade

Foram considerados os seguintes critérios de inclusão e exclusão:

- Artigos publicados entre janeiro de 2017 e maio de 2025
- Artigos em português ou inglês
- Artigos que abordem diretamente o processo orçamentário nas universidades federais
- Artigos que discutam desafios, limitações ou problemas relacionados ao orçamento das universidades federais
- Artigos completos disponíveis para acesso no Portal Periódicos Capes

O critério norteador em todas as fases foi a aderência estrita ao tema: processo orçamentário, financiamento, matriz orçamentária e gestão de recursos nas universidades federais brasileiras. Os registros das exclusões foram devidamente catalogados, assegurando a rastreabilidade metodológica. Essa estratégia visa mitigar vieses e garantir que os resultados reflitam, de forma fiel, o estado da arte sobre o tema no período analisado.

3.4 Processo de Seleção

O processo de seleção dos artigos seguiu as quatro etapas do fluxograma PRISMA:

Identificação: busca inicial no Portal Periódicos da Capes utilizando os termos predefinidos, resultando em 304 registros.

Triagem: inicialmente, procedeu-se à remoção de duplicatas (56 artigos). Em seguida, aplicou-se a filtragem inicial, que consistiu na exclusão de estudos que

não dialogavam diretamente com a temática (ex: focados no SUS, educação básica, assistência estudantil isolada, políticas municipais ou internacionais). Ao final desta fase, restaram 108 artigos. Sobre este conjunto, aplicou-se a filtragem de refinamento, por meio da leitura dos resumos, excluindo artigos que, embora mencionassem universidades federais, não tinham o orçamento como eixo analítico (ex: compras públicas desvinculadas da lógica orçamentária ou ensino superior de forma ampla sem diferenciação). Restaram 36 artigos.

Elegibilidade: leitura integral dos 36 artigos selecionados na etapa anterior para verificar sua adequação aos critérios de elegibilidade.

Inclusão: dos 36 artigos inicialmente selecionados, a amostra final foi refinada com base em um critério de avaliação de qualidade metodológica e impacto. A análise concentrou-se em 22 artigos publicados em periódicos classificados no estrato A do Qualis/Capes (A1 a A4), conforme o ciclo avaliativo de 2021–2024. Essa opção representa um filtro de qualidade das evidências, pois os estratos A reúnem periódicos posicionados nos níveis superiores de qualidade do sistema Qualis, refletindo maior rigor editorial, impacto científico e reconhecimento acadêmico na avaliação da pós-graduação stricto sensu.

No modelo Qualis Referência, a classificação dos periódicos baseia-se em critérios objetivos e comparáveis entre áreas, derivados principalmente de indicadores bibliométricos internacionais (Scopus, Journal Citation Reports e Google Scholar), considerados segundo sua posição relativa (percentis) na respectiva área-mãe (Capes, 2023). Assim, a seleção de artigos publicados nesses estratos buscou assegurar maior robustez metodológica à revisão, ao privilegiar evidências veiculadas em periódicos de maior visibilidade e impacto científico.

3.5 Análise dos Dados

A análise da base final de artigos (n = 22) foi estruturada em duas etapas complementares. Na primeira etapa, realizou-se uma caracterização descritiva do corpus, contemplando aspectos como periódicos de publicação, perfil das revistas, perfil dos autores, tipo de pesquisa, fontes de dados utilizadas e agregação das palavras-chave.

Ainda nessa primeira etapa, procedeu-se à Análise de Conteúdo Qualitativa (Qualitative Content Analysis – QCA), entendida como um método voltado à descrição sistemática do significado de materiais qualitativos por meio de procedimentos de classificação temática e codificação textual (Schreier, 2012). A classificação temática foi construída a partir da agregação das palavras-chave dos artigos, o que permitiu identificar aproximações entre os estudos, bem como da leitura interpretativa dos pesquisadores sobre os principais temas presentes no corpus.

Na segunda etapa, os achados qualitativos foram sistematizados a partir do referencial da governança orçamentária da OCDE. Essa etapa teve como objetivo identificar, organizar e mapear os desafios do processo orçamentário das universidades federais brasileiras evidenciados na literatura acadêmica, classificando-os e codificando-os segundo os dez princípios de governança orçamentária da OCDE. Essa abordagem permitiu reorganizar, em uma estrutura conceitual comum, achados dispersos na literatura e tratados sob diferentes perspectivas analíticas.

A utilização dos princípios de governança orçamentária da OCDE como instrumento analítico já foi adaptada em diferentes estudos aplicados a distintos contextos institucionais brasileiros, como municípios, tribunais e entidades paraestatais (Torrezan e Paiva, 2025; Pimentel et al., 2024; De Toni, 2022). Na presente pesquisa, o referencial foi operacionalizado para análise das universidades federais brasileiras, de modo que os princípios originalmente direcionados à governança orçamentária de governos nacionais foram reinterpretados conforme a realidade institucional das IFES.

Assim, princípios relacionados à gestão fiscal, planejamento, finanças públicas e orçamento de capital passaram a ser compreendidos à luz das estruturas orçamentárias e administrativas das universidades federais. Os princípios foram posteriormente agrupados nas dimensões fiscal, programática, participativa e de accountability, utilizadas como categorias analíticas da pesquisa, conforme apresentado no Quadro 1.

Para esse procedimento, os excertos foram extraídos das seções de resultados e conclusões dos artigos, buscando-se evitar que pressupostos teóricos ou metodológicos fossem confundidos com achados empíricos. Não foi estabelecido limite prévio de extensão para os excertos selecionados.

Para apoiar o processo de codificação e organização dos dados, utilizou-se o software ATLAS.ti, por meio do qual os trechos relevantes foram categorizados segundo os dez princípios da governança orçamentária da OCDE, que orientaram a construção do quadro de categorias analíticas. Os desafios identificados foram classificados

de acordo com suas características e implicações para o processo orçamentário das universidades federais, sendo posteriormente organizados nas dimensões fiscal, programática, participativa e de accountability, conforme apresentado no Quadro 1.

A classificação dos excertos segundo os princípios da OCDE foi realizada de forma independente pelos pesquisadores, por meio de leitura sistemática. Nos casos de divergência de interpretação, buscou-se inicialmente o consenso entre os avaliadores. Quando não houve consenso imediato, prevaleceu a classificação adotada pela maioria dos pesquisadores envolvidos na codificação.

4 Resultados

Para a revisão sistemática da literatura foram considerados 22 artigos científicos, publicados entre 2017 e 2025, que abordam os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras. Houve publicação em todos os anos da amostra, excluindo 2018. No restante, os anos com mais artigos foram 2019 e 2020 com 4 artigos em cada, e 2021, ano com mais artigos identificados, foram 5. Os artigos apresentaram diversidade metodológica, temporal e temática, o que permite observar diferentes dimensões dos desafios enfrentados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no país.

Em relação aos periódicos nos quais foram publicados os artigos analisados, os 22 estudos estão distribuídos em 18 diferentes revistas científicas, o que evidencia diversidade de veículos de publicação. Destacam-se a FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, com três artigos, e a Revista Internacional de Educação Superior e a Advances in Scientific and Applied Accounting, com dois artigos cada; os demais periódicos apresentam uma publicação. No que se refere às áreas-mãe dos periódicos, observa-se predominância da Educação, responsável por 13 artigos (59,1%), seguida por Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, com 6 artigos (27,3%). Há ainda contribuições das áreas de Serviço Social (2 artigos; 9,1%) e de Comunicação e Informação e Museologia (1 artigo; 4,5%). A concentração em periódicos educacionais, mesmo em estudos voltados a financiamento e orçamento, sugere que essa temática é majoritariamente tratada sob a ótica educacional, em detrimento de abordagens mais diretamente vinculadas à gestão pública.

A formação acadêmica dos 43 autores distintos identificados na amostra das publicações evidencia a diversidade de áreas envolvidas no debate, com predominância de autores oriundos da Educação (14 autores; 32,6%). Em seguida, destacam-se as áreas de Administração (9 autores; 20,9%) e Ciências Contábeis (5 autores; 11,6%), enquanto a Economia reúne 3 autores (7,0%). A área do Direito também está representada por 4 autores (9,3%), e as demais áreas incluem Políticas Públicas, Serviço Social, Agronomia, Desenvolvimento Regional e Propriedade Intelectual, que somam 8 autores (18,6%). Esses dados reafirmam que, embora os estudos abordem temas relacionados a financiamento e orçamento, a produção analisada está majoritariamente vinculada à área educacional.

No que se refere ao tipo de pesquisa, a classificação metodológica dos 22 artigos analisados nesta revisão sistemática seguiu a distinção entre abordagens quantitativa, qualitativa e mista, conforme adotado por Silva e Costa (2025) para analisar a produção acadêmica de teses nos programas de pós-graduação em Ciências Contábeis no Brasil. A partir desse enquadramento, identificou-se o predomínio de estudos de abordagem qualitativa, totalizando 13 artigos (59,1%), majoritariamente de caráter descritivo-analítico, com uso intensivo de pesquisa documental e bibliográfica, voltados à análise institucional, normativa e política do financiamento e do orçamento das universidades federais.

A abordagem quantitativa é adotada em 9 artigos (40,9%), concentrando-se em análises explicativas baseadas em dados secundários provenientes de sistemas oficiais do governo federal, com emprego de técnicas estatísticas, econométricas ou de análise de eficiência. Para ilustrar: a Análise Envoltória de Dados (DEA) foi utilizada para analisar eficiência dos recursos empregados nas universidades federais (Cruz et al., 2019); outra pesquisa combinou DEA e regressão com dados em painel para analisar a relação entre despesas de exercícios anteriores e eficiência na gestão (Lima Filho & Peixe, 2020); e ainda há o emprego da DEA com análise fatorial e regressão múltipla para investigar como a eficiência institucional se relaciona com a disponibilidade orçamentária (Lima Filho & Peixe, 2023).

Em termos de declaração metodológica, verificou-se que 12 artigos (54,5%) explicitaram formalmente sua abordagem e/ou procedimentos de pesquisa, indicando de maneira direta a natureza do estudo, os objetivos e as técnicas analíticas adotadas. Por outro lado, 10 artigos (45,5%) não apresentaram essa classificação de forma explícita, exigindo a adoção de inferência metodológica, procedimento alinhado às práticas adotadas por Silva e Costa (2025) quando a abordagem não é declarada de forma direta nos resumos ou seções metodológicas.

Nesses casos, a classificação baseou-se na análise integrada dos objetivos do estudo, do tipo de evidência empírica utilizada, da forma de tratamento dos dados e da estrutura analítica do texto, permitindo enquadrar os trabalhos segundo sua abordagem metodológica dominante.

Em relação às fontes de dados, todos os artigos utilizaram bases públicas do Governo Federal, como SIAFI, SIOP, Portal da Transparência e CAPES, constituindo a principal referência para os artigos que tratam do orçamento das universidades federais. Seis estudos também acessaram bases internas das universidades, o que permite aprofundar a compreensão de dinâmicas específicas em instituições selecionadas (Cordeiro & Araújo, 2023; Erasmo et al., 2019; Guimarães & Silva, 2023; Lima Filho & Peixe, 2020; Martins et al., 2024; Silva, 2019). Por exemplo, Erasmo et al. (2019) analisam a implantação do Sistema de Informações para o Ensino (SIE) na Universidade Federal do Tocantins, utilizando documentos institucionais e dados internos do SIE. O estudo avaliou como a ferramenta contribuiu para integrar planejamento, execução e monitoramento orçamentário.

Na análise das palavras-chave dos artigos, considerando que a estratégia de busca desta revisão sistemática da literatura foi construída a partir de expressões diretamente relacionadas ao orçamento e ao financiamento das universidades federais, conforme descrito na seção metodológica, é esperado que os termos mais recorrentes estejam concentrados nesses eixos centrais. De fato, a palavra financiamento aparece 14 vezes e universidades e institutos 13 vezes.

Adicionalmente, palavras relacionadas à austeridade fiscal, ao ajuste fiscal ou à política fiscal (incluindo teto de gastos) figuram em 6 artigos, enquanto referências à dívida pública estão presentes em 2 estudos, reforçando o peso do contexto macroeconômico nas análises. Por outro lado, temas como eficiência e desempenho aparecem em 5 artigos e receitas próprias aparecem em apenas 3 artigos cada. Há ainda palavras que aparecem apenas uma vez, por exemplo: assistência estudantil, mercantilização e restos a pagar.

A partir da análise das palavras-chave e da leitura integral dos artigos, os estudos foram agrupados em eixos temáticos, organizados conforme os temas centrais abordados em cada pesquisa. Nesse processo, identificaram-se quatro agrupamentos principais: autonomia universitária; captação de recursos próprios; austeridade fiscal e contexto macroeconômico; e eficiência institucional.

No eixo relacionado à autonomia universitária, três artigos tratam diretamente das tensões entre o princípio constitucional da autonomia (art. 207 da Constituição Federal/1988) e os arranjos institucionais recentes que reconfiguram a gestão das universidades federais. Teixeira (2022) analisou a proposta do programa Future-se, apresentada pelo Ministério da Educação em 2019, e argumentou que a proposta de delegação da gestão financeira a Organizações Sociais desloca o centro decisório das IFES, introduzindo mecanismos de mercado que comprometem a autonomia administrativa e financeira das instituições. Em perspectiva convergente, Stuchi et al. (2020) examinaram as propostas de Organizações Sociais e Fundos Patrimoniais associadas ao Future-se, sustentando que, sob a retórica da autonomia, tais arranjos tendem a produzir uma universidade heteronomamente governada, com fragmentação dos núcleos decisórios e enfraquecimento da gestão democrática. Complementarmente, Silva (2019) discutiu a ofensiva neoconservadora contra as universidades federais, destacando que intervenções políticas, cortes orçamentários e mecanismos de controle ideológico configuram importantes restrições ao exercício da autonomia universitária.

A captação e o uso de recursos próprios constituem outro eixo temático específico, abordado por três artigos, que discutem tanto o potencial desses instrumentos quanto seus limites estruturais. Caetano e Campos (2019) analisaram a execução das receitas próprias nas universidades federais e demonstraram que, embora constitucionalmente autorizadas, essas receitas permanecem fortemente condicionadas por portarias e normativas infralegais, o que reduz a margem de decisão institucional. Esse argumento foi também apresentado por Caetano et al. (2021), que discutiram a relação entre autonomia, mercantilização e financiamento, evidenciando que o crescimento da dependência de receitas próprias ocorre em um contexto de retração do financiamento público, sem eliminar os mecanismos centrais de controle estatal. Em um estudo de caso, Cordeiro e Araújo (2023) mostraram que os recursos próprios exercem papel predominantemente complementar no orçamento do Centro de Ciências Agrárias da UFPB, não se configurando como alternativa estrutural ao financiamento estatal.

No eixo relacionado à de austeridade fiscal, política macroeconômica e dívida pública, observa-se um conjunto de artigos que interpreta as restrições orçamentárias como parte de uma estratégia estrutural de reconfiguração do Estado. Leher e Santos (2020) argumentaram que a Emenda Constitucional nº 95/2016

representa uma inflexão no padrão de financiamento público, consolidando a compressão do gasto social. Reis e Macário (2020; 2022) aprofundaram essa leitura ao comparar a destinação de recursos ao serviço da dívida pública com os recursos alocados às universidades federais e à ciência e tecnologia, evidenciando a assimetria estrutural do orçamento público. Em continuidade, Reis et al. (2024) demonstraram que a EC nº 95/2016 intensificou a contração do financiamento educacional e científico no período recente, com impactos diretos sobre a capacidade de funcionamento das IFES.

Por fim, três artigos adotaram abordagens quantitativas para discutir eficiência, desempenho e comportamento gerencial em contextos de escassez fiscal. Cruz et al. (2019) analisaram a eficiência do financiamento das IFES em diferentes períodos e indicam que o aumento de recursos é condição necessária, mas não suficiente para ganhos de eficiência. Lima Filho e Peixe (2020; 2023), à luz da Teoria da Escolha Pública, exploraram a relação entre eficiência institucional, austeridade fiscal e disponibilidade orçamentária, mostrando que instituições mais eficientes tendem a apresentar maior disponibilidade de recursos, ainda que submetidas aos mesmos limites macroeconômicos e orçamentários. Esses estudos evidenciam que, em ambientes de restrição, os gestores enfrentam dilemas recorrentes entre preservar a oferta de serviços e promover alocações mais eficientes dos recursos disponíveis.

De modo geral, os resultados evidenciam que a produção acadêmica sobre os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras é predominantemente vinculada à área da Educação, tanto em termos dos periódicos quanto da formação dos autores, ainda que haja contribuições importantes de outras áreas, como Administração, Economia e Ciências Contábeis. A centralidade da área da Educação na produção analisada parece influenciar o modo como os problemas orçamentários são formulados, frequentemente privilegiando leituras normativas, institucionais ou críticas, em detrimento de abordagens mais operacionais da gestão pública e do processo orçamentário em si. Isso também resulta no predomínio da abordagem qualitativa, com forte ênfase em análises documentais e institucionais, ao passo que os estudos quantitativos se concentram na mensuração da eficiência, do desempenho e da disponibilidade orçamentária. Nesse conjunto, destacam-se como eixos recorrentes de análise: a austeridade fiscal e a política macroeconômica associada à dívida pública; as tensões em torno da autonomia universitária; a captação e o uso de recursos próprios; e a eficiência na gestão orçamentária das IFES. Na sequência, são sistematizados os principais desafios do processo orçamentário identificados pela literatura analisada.

4.1 Desafios do Processo Orçamentário Identificados conforme princípios da OCDE.

Para identificar e sistematizar os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras, aqueles foram classificados à luz dos 10 princípios de governança orçamentária da OCDE (OECD, 2015), organizados nas dimensões fiscal, programática, participativa e de accountability, conforme o Quadro 1.

A codificação dos excertos resultou em 77 citações distribuídas de forma assimétrica entre as dimensões da governança orçamentária da OCDE, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1. Quadro-síntese Incidência por dimensão da governança orçamentária

Dimensão	Princípio OCDE	Descrição do princípio	Nº de artigos	% dos artigos	Nº de citações
Fiscal	1	Gerir os orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis de política fiscal	7	32%	19
	6	Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas	3	13%	5
	9	Gerenciar de forma prudente os riscos fiscais e de sustentabilidade de longo prazo	14	63%	22
Total			**19**	**86%**	**46**
Programática	2	Alinhar os orçamentos às prioridades estratégicas de médio prazo do governo	0	0,0%	0
	3	Estruturar o orçamento de capital de forma a atender às necessidades de desenvolvimento nacional	0	0,0%	0
	8	Incorporar desempenho, avaliação e valor pelo dinheiro no processo orçamentário	6	27,3%	16
Total			**6**	**27,3%**	**16**
Participativa	4	Assegurar que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis	3	13,6%	3
	5	Promover um debate inclusivo e realista sobre as escolhas orçamentárias	0	0,0%	0
Total			**3**	**13,6%**	**3**

Accountability	7	Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária	3	18,2%	10
	10	Assegurar a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias por meio de auditorias e controle independente	2	9,1%	2
Total			**4**	**18,2%**	**12**
TOTAL GERAL			**22**	**100%**	**77**

Nota: um mesmo artigo pode ser classificado em mais de uma dimensão, pois é contabilizado na medida em que contém citação.
Fonte: Elaboração própria (2026).

A dimensão fiscal concentrou a maior incidência, com 19 artigos (86%) e 46 citações, evidenciando a centralidade das restrições fiscais, da política macroeconômica, do teto de gastos e da sustentabilidade orçamentária no debate sobre as IFES. A dimensão programática foi identificada em 6 artigos (27,3%), totalizando 16 citações, todas associadas ao princípio de desempenho e valor pelo dinheiro, sem registros nos princípios relativos ao alinhamento estratégico de médio prazo e ao orçamento de capital. A dimensão de accountability aparece em 4 artigos (18,2%), com 12 citações, predominantemente relacionadas ao planejamento e ao monitoramento da execução orçamentária. Por fim, a dimensão participativa apresentou a menor incidência, com apenas 3 artigos (13,6%) e 3 citações, restritas a aspectos de transparência e acesso à informação, sem evidências de debate inclusivo sobre escolhas orçamentárias. Na sequência, cada uma dessas dimensões é analisada em maior detalhe, a partir de exemplos extraídos dos estudos revisados.

4.1.1. Dimensão Fiscal

A dimensão fiscal concentrou a maior parte das evidências, mais da metade de todas citações encontradas (46 de 77) em 19 artigos, indicando que quase a totalidade da literatura analisada tende citar os desafios do processo orçamentário das universidades federais como resultado de um ambiente de restrição macrofiscal que afeta a rotina orçamentária dessas instituições.

Dentro da dimensão fiscal, o Princípio 9 da governança orçamentária da OCDE, que trata do gerenciamento prudente dos riscos fiscais e da sustentabilidade de longo prazo, foi identificado em 22 citações, configurando-se como o mais recorrente entre os dez princípios analisados. O eixo temático predominante nessas citações é a insuficiência crônica de recursos orçamentários para o funcionamento das universidades federais. Essa insuficiência foi identificada em todos os excertos selecionados. Portanto, a falta de recursos representa o maior risco fiscal identificado pela literatura analisada.

Essa insuficiência de recursos é apresentada de diferentes maneiras. Um primeiro conjunto de abordagens associa o risco fiscal ao subfinanciamento estrutural, caracterizado pela redução ou estagnação dos aportes orçamentários para as universidades em favor de outras prioridades, como o direcionamento para o ensino superior privado ou para o pagamento da dívida pública (Leher & Santos, 2020; Machado, 2017; Reis & Macário, 2020; Reis & Macário, 2022; Silva & Guimarães, 2022; Stuchi et al., 2020). Outro núcleo atribui a insuficiência de recursos às políticas de austeridade e ao arcabouço fiscal vigente, com destaque para os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Chaves & Araújo, 2022; Guimarães & Silva, 2023; Inácio et al., 2024; Martins et al., 2024; Reis et al. 2024; Silva 2019). E também há a interpretação da desresponsabilização do Estado, por meio de estímulos ao financiamento próprio e a programas de gestão por organizações sociais como o Future-se (Caetano & Campos, 2019; Teixeira, 2022).

No Princípio 1 da OCDE, de gerir o orçamento dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis, as citações encontradas no artigo tratam de como a insuficiência de recursos impactam a gestão do orçamento. Nesse sentido, os estudos concentram-se na impossibilidade de efetiva gestão de receitas próprias: mesmo quando há arrecadação adicional, a universidade pode permanecer impedida de executar e gerir plenamente esses recursos por ausência de dotação correspondente na LOA, ou por condicionantes infralegais (como a EC nº 95/2016) que amarram o uso do excesso de arrecadação e do superávit financeiro a finalidades definidas externamente (Caetano & Campos, 2019, Cordeiro & Araújo, 2023). Ou seja, os limites fiscais impactam diretamente a gestão orçamentária das universidades federais. Nesse sentido, o desafio não é apenas "ter recursos próprios", mas transformar arrecadação em capacidade real de gasto, o que recoloca o debate no plano das regras fiscais e do controle orçamentário (Caetano & Campos, 2019; Caetano et al., 2021).

Outro tema sobre gestão do orçamento envolve as fundações de apoio e as propostas de organizações sociais. A primeira é entendida como uma possibilidade da gestão orçamentária escapar das restrições e condicionantes legais, ou seja, "arrecadar de maneira

extraorçamentária, sem o controle do governo federal" (Caetano et al., 2021, p.16). Enquanto as organizações sociais são criticadas por representarem uma forma alternativa de gestão financeira das universidades que ficaria externa à instituição (Teixeira, 2022).

No Princípio 6 (visão abrangente e confiável das finanças públicas), surgem problemas de mensuração e representação da situação orçamentária e financeira, com destaque para o uso de categorias e práticas que podem reduzir a transparência do quadro fiscal das instituições. Excertos associados às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA's) apontam que a recorrência/expansão desse tipo de registro fragiliza a compreensão da real situação financeira, orçamentária e patrimonial, sugerindo risco de "opacidade contábil" na execução. Por exemplo, a "utilização demasiada das DEA's fragiliza o contexto institucional das organizações públicas à medida que esconde a real situação financeira, orçamentária e patrimonial do ente público" (Lima Filho & Peixe, 2020, p.126).

Além disso, ao realizar um estudo de caso na Universidade Federal do Amazonas, Silva (2019) evidenciou um problema para ter uma visão confiável das finanças públicas das universidades federais: o orçamento é planejado sem incorporar adequadamente condicionantes estruturais de cada universidade, afetando a fidedignidade das previsões e das comparações. Por exemplo, "consideramos importante resgatar (...) as distâncias amazônicas e a não consideração destas na previsão orçamentária, o que é de essencial importância, pois o custo para a manutenção das estruturas físicas e materiais é maior quanto mais distante for o campus da sede" (Silva, 2019, p.37).
Em síntese, a l
iteratura evidencia que a dimensão fiscal constitui o núcleo central dos desafios orçamentários das universidades federais, concentrando a maior parte das citações analisadas. Esse cenário é estruturado por três eixos interdependentes: primeiro, o subfinanciamento crônico (Princípio 9), materializado pela estagnação de aportes e pelos efeitos de regras fiscais restritivas como a EC nº 95/2016; segundo, o engessamento da capacidade de execução (Princípio 1), que impede as instituições de converterem o esforço de arrecadação própria em gasto efetivo devido à ausência de dotação na LOA; e terceiro, a deterioração da transparência contábil (Princípio 6), evidenciada pelo uso crescente de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) como mecanismo de acomodação. Conjuntamente, esses fatores configuram um ambiente em que a restrição macrofiscal não apenas limita a suficiência de recursos, mas também induz a práticas que comprometem a fidedignidade do planejamento e a sustentabilidade institucional a longo prazo.

4.1.2. Dimensão Programática

Na dimensão programática, os achados se concentram exclusivamente no Princípio 8 (Incorporar desempenho, avaliação e valor pelo dinheiro no processo orçamentário), sem evidências diretamente conectadas aos Princípios 2 e 3 (alinhamento a prioridades estratégicas de médio prazo e estruturação do orçamento de capital). Em termos de conteúdo, a maioria das citações enquadradas nessa dimensão trataram sobre a eficiência das universidades federais, e sua relação com elementos do processo orçamentário (Araújo et al., 2022; Cruz et al., 2019; Lima Filho & Peixe, 2023; Santos et al. 2017).

Nesses artigos, os autores, por meio de modelos econométricos, concluíram que aumentos de recursos podem ser condição necessária, mas não suficiente para elevar eficiência das universidades federais, destacando a importância de capacidades gerenciais e regras de alocação. Ou seja, só dinheiro não basta para as universidades serem eficientes.

> A expressiva melhora da eficiência no período FHC e a relativa queda da eficiência no governo Lula (ainda que a eficiência padrão indique um índice relativo de 100%) possibilitam afirmar que o aumento de recursos (humanos e financeiros) colabora para diminuir a ineficiência das instituições, mas estes, por si só, não garantem o alcance da eficiência, pois esta depende enormemente da capacidade de gestão das IFES em se adequarem a situações adversas ou favoráveis (Cruz et al., 2019, p.765).

Nessa direção, há evidências de que a disponibilidade orçamentária se relaciona com eficiência institucional (ainda que de maneira não homogênea entre diferentes "dimensões" de eficiência). Isso significa que universidades federais mais eficientes podem apresentar maior disponibilidade orçamentária (Lima Filho & Peixe, 2023).

Adicionalmente, a discussão sobre DEA's (despesas de exercícios anteriores) e execução sugere que determinados arranjos e incentivos da execução orçamentária, como o orçamento incremental, podem produzir efeitos adversos sobre eficiência e qualidade do gasto, conectando o debate de desempenho à governança da execução. Nesse sentido, "a

impossibilidade de uso dos recursos estabelecidos no orçamento em um período superior ao exercício financeiro, mediante a utilização de instrumentos como o carry over, pode tornar os gestores propensos a executar o orçamento de forma ineficaz e indiscriminada, no intuito de evitar a devolução dos recursos" (Araújo et al., 2022, p.110).

Ainda sobre eficiência há uma perspectiva crítica que aponta que a distribuição de recursos federais para a assistência estudantil "a chamada Matriz PNAES, privilegia aspectos e indicadores que valorizam o caráter produtivista da universidade, em detrimento de um processo democrático, universalizante, participativo e que considere as reais necessidades das instituições" (Machado, 2017, p.249). Isso aponta que a discussão sobre eficiência pode desvirtuar em uma busca por produção acadêmica que questione o caráter democrático da universidade.

De forma prática, a integração entre planejamento e orçamento (caso SIE/UFT) aparece como tentativa de enfrentar o desafio programático por meio de instrumentos internos de programação, mapeamento de ações, linguagem comum (programas/PTRES) e mecanismos de monitoramento físico-financeiro (Erasmo et al., 2019). Aqui, o núcleo do problema não é "falta de avaliação", mas a dificuldade de operacionalizar o planejamento como ferramenta de gestão do orçamento, especialmente em contexto de instabilidade de recursos.

Em síntese, a análise da dimensão programática aponta que a literatura acadêmica concentra-se exclusivamente no Princípio 8 (desempenho e valor pelo dinheiro) que tem relação direta com uma discussão sobre eficiência. Deixa praticamente sem investigação os Princípios 2 e 3 (alinhamento estratégico de médio prazo e orçamento de capital). Esse vazio analítico é significativo: enquanto os estudos demonstram que aumentos de recursos são necessários mas não suficientes para melhorar eficiência, não há discussão sobre como as universidades federais alinham seus orçamentos a prioridades estratégicas ou como estruturam investimentos de capital de forma coerente

4.1.3. Dimensão Participativa

A dimensão participativa aparece de forma mais rara e, com apenas três citações, concentra-se no Princípio 4 (abertura, transparência e acessibilidade dos dados orçamentários), sem evidências ligadas ao Princípio 5 (debate inclusivo e realista sobre escolhas orçamentárias). Isso demonstra que a produção acadêmica sobre orçamento das universidades federais não trata da temática de participação nas escolhas orçamentárias internas.

Os excertos evidenciam desafios de transparência em diferentes níveis. Um deles é a dificuldade de rastrear a destinação orçamentária com granularidade suficiente para avaliação institucional, como no caso em que a expansão universitária é apresentada em montante único, impedindo análise por campus. "Após 2009, os valores destinados à expansão foram estimados num montante único, o que impossibilitou analisar a destinação orçamentária de cada um dos campi" (Silva, 2019, p.38).

Outro desafio à transparência é a falta de informação e centralização administrativa, como no estudo de captação de recursos próprios em unidade acadêmica (CCA/UFPB), em que a centralização da gestão no campus-sede dificulta o controle e a coleta de dados pelas unidades (Cordeiro & Araújo, 2023). Em contraponto, o caso do SIE/UFT aponta iniciativas institucionais para ampliar transparência, como a criação de instrumentos internos de distribuição orçamentária voltados à prestação de contas à comunidade acadêmica e à sociedade (Erasmo et al., 2019).

Em síntese, a dimensão participativa emerge como a mais negligenciada pela literatura acadêmica, com apenas três citações identificadas e concentração exclusiva no Princípio 4 (transparência), enquanto o Princípio 5 (debate inclusivo) permanece completamente ausente. Esse vazio é importante ressaltar: a produção científica sobre orçamento das universidades federais não problematiza a participação da comunidade acadêmica nas escolhas orçamentárias. Os desafios identificados quanto à transparêcnia e acessibilidade dos dados foram a falta de granularidade nos controles orçamentários e falta de informação para as unidades administrativas.

4.1.4. Dimensão Accountability

Os estudos analisados convergem ao indicar que os principais desafios de accountability nas universidades federais estão associados à fragilidade do planejamento orçamentário, à baixa previsibilidade da execução e à deterioração da qualidade da informação fiscal. Nesse caso foram encontradas 10 citações ao princípio 7 de planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária e 2 citações ao princípio 10 de assegurar a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias.

Um primeiro núcleo de achados evidencia que

a insuficiência ou inadequação das previsões orçamentárias compromete a integridade da execução. A literatura demonstra que, mesmo quando as IFES ampliam a arrecadação de recursos próprios, a ausência de dotação correspondente na Lei Orçamentária Anual impede sua utilização, revelando falhas estruturais no planejamento das fontes de financiamento e na coerência entre previsão e execução (Caetano & Campos, 2019). Esse descompasso fragiliza o princípio da fidedignidade orçamentária e limita a capacidade de controle externo.

De forma complementar, os estudos sobre Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) indicam que a utilização recorrente desse instrumento opera como um mecanismo de acomodação das disfunções do processo orçamentário. Ao permitir o reconhecimento tardio de despesas, as DEA mascaram a real situação fiscal das instituições e comprometem a integridade das contas públicas. Evidências empíricas mostram que variáveis associadas à execução e ao desempenho institucional explicam parcela significativa da variação das DEA, reforçando que sua expansão está vinculada a problemas de planejamento e monitoramento, e não a eventos excepcionais (Lima Filho & Peixe, 2020).

Um segundo núcleo de achados relaciona-se aos incentivos disfuncionais gerados pelas regras de execução orçamentária. A impossibilidade de carry over, a liberação irregular de créditos e a rigidez fiscal criam uma "atmosfera de pressão por gastos", que induz gestores a priorizarem a execução integral do orçamento em detrimento da racionalidade estratégica. A literatura sobre o fenômeno use it or lose it demonstra que esse ambiente favorece comportamentos defensivos, como a concentração de despesas no final do exercício, o aumento de restos a pagar e a realização de gastos de baixa prioridade ou menor qualidade, enfraquecendo a accountability do gasto público (Araújo et al., 2022; Lima Filho & Peixe, 2020).

Por fim, um dos artigos aponta que iniciativas de integração entre planejamento, programação e execução podem mitigar essas fragilidades. Por meio de um estudo de caso indica que a adoção de sistemas integrados, matrizes internas de alocação e instrumentos como o Plano Anual de Trabalho pode contribuir para maior rastreabilidade dos recursos, alinhamento entre objetivos estratégicos e ações executadas e fortalecimento do monitoramento institucional (Erasmo et al., 2019). Ainda assim, tais experiências carecem de estudos mais aprofundado diante da limitação do estudo de caso

Em síntese, a dimensão accountability evidencia que os problemas de integridade orçamentária nas universidades federais resultam de um sistema rígido que gera disfunções em cascata. A inadequação das previsões, a expansão de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e os incentivos perversos da execução (impossibilidade de carry over, rigidez fiscal) criam um ambiente onde comportamentos defensivos e gastos de baixa qualidade se tornam racionais.

5 Conclusão

Esta revisão sistemática mapeou os desafios do processo orçamentário nas universidades federais brasileiras a partir de 22 artigos publicados entre 2017 e 2025, organizando os achados conforme os 10 princípios de governança orçamentária da OCDE. Os resultados revelam não apenas uma concentração temática, mas uma estrutura de problemas interdependentes que caracteriza a governança orçamentária das instituições federais de ensino superior.

Na dimensão fiscal, que reuniu a maioria das citações codificadas encontradas nos artigos (60%), a literatura interpreta os problemas orçamentários das IFES prioritariamente como expressão de um ambiente macrofiscal restritivo. Nesse enquadramento, sobressaem desafios de previsibilidade e suficiência do financiamento, compressão do espaço discricionário, limitações para transformar arrecadação em capacidade efetiva de gasto (especialmente com receitas próprias).

Na dimensão programática, os estudos se concentraram no princípio de desempenho, avaliação e valor pelo dinheiro, sobretudo por meio de abordagens quantitativas de eficiência e disponibilidade orçamentária. Em conjunto, esses trabalhos sugerem que a ampliação de recursos é condição relevante, mas não suficiente para ganhos de eficiência, ressaltando o papel das capacidades gerenciais e dos incentivos embutidos nas regras de execução. Não foram observadas evidências nas pesquisas acadêmicas vinculadas ao alinhamento do orçamento a prioridades estratégicas de médio prazo e ao orçamento de capital, o que indica uma lacuna na forma como a literatura tem abordado a relação entre planejamento institucional, investimento e estrutura de financiamento.

A dimensão de accountability apareceu associada, principalmente, a fragilidades do planejamento e do monitoramento da execução. Mecanismos como despesas de exercícios anteriores e a dinâmica de execução concentrada no final do exercício, como a lógica use it or lose it, emergem como sintomas de

disfunções institucionais e de incentivos adversos, com potenciais efeitos sobre a racionalidade do gasto e a rastreabilidade orçamentária. Em contrapartida, experiências de integração entre planejamento e orçamento, apoiadas por sistemas e instrumentos internos, são descritas como tentativas de mitigação dessas fragilidades.

Por fim, a dimensão participativa foi a menos explorada: as evidências identificadas restringem-se a problemas de transparência e acesso a dados, sem praticamente qualquer discussão sobre debate inclusivo e realista acerca de escolhas orçamentárias dentro das universidades federais. Esse resultado sugere que a literatura tende a tratar o orçamento das IFES como um campo técnico-fiscal e institucional, ainda pouco investigado sob a ótica de participação, deliberação e governança democrática no interior das universidades.

Como implicações, o estudo indica que as restrições fiscais e os arranjos normativos recentes (como o teto de gastos e o programa future-se) constituem o eixo predominante de explicação dos desafios orçamentários das universidades federais; entretanto, a baixa incidência de análises sobre mecanismos participativos, sobre integração estratégica de médio prazo e sobre orçamento de capital revela lacunas que podem ser perseguidas. Pesquisas futuras podem aprofundar essas lacunas ou expandir a revisão sistemática da literatura para outras fontes de dados para além da Capes, inclusive em âmbito internacional. Em síntese, ao organizar a literatura segundo princípios internacionais de governança orçamentária, a revisão contribui para esclarecer onde estão os consensos, as ênfases e, sobretudo, os silêncios analíticos sobre o orçamento nas universidades federais brasileiras.

Referências

Amaral, N. C., Silva Junior, W. T. da, & Salles, J. C. (2025). Universidades federais: Autonomia subtraída pelo financiamento? Caderno CRH, 38, e025020, 1–16. https://doi.org/10.9771/ccrh.v38i0.65172

Araújo, J. G. R. de ., Lins, T. S. M., & Alvez Diniz, J. (2022). O fenômeno use it or lose it na execução orçamentária das universidades federais e a inscrição em restos a pagar. Advances in Scientific and Applied Accounting, 15(1), 109–124/125. https://doi.org/10.14392/asaa.2022150105

Bijos, P. R. da S. (2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal. (Orçamento em Discussão, n. 12). http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101

Caetano, E. F. S., & Campos, I. M. B. M. (2019). A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. Revista Brasileira de Educação, 24, e240043. https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043

Caetano, E. F. S., Campos, I. M. B. M., & Cavalcanti, V. P. (2021). A Captação de Recursos Próprios pelas Universidades Públicas Federais: autonomia ou mercantilização? FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, 11(24). http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907114022

Castro, S. O., Martin, D. G., Almeida, J. M., & Almeida, J. F. (2019). O REUNI a partir de uma revisão sistemática da literatura. Nucleus, 16(1), 409–422.
Cavalcante, P. (2018). Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. Boletim de Análise Político-Institucional, (19), 17–23.

Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. (2018). Governança pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. Boletim de Análise Político-Institucional, (19), 9–15.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES. (2023). Documento técnico do Qualis Periódicos: Histórico, metodologia e informações complementares. Diretoria de Avaliação. https://www.gov.br/capes

Chaves, V. L. J., & Araujo, R. S. (2022). A Ofensiva Neoconservadora Contra as Universidades Federais no Brasil. Revista Internacional de Educação Superior, 8, 1-17. https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8670350

Cordeiro, M. G., & Araújo, R. S. (2023). Captação de Recursos Próprios como Fonte de Financiamento do Ensino Superior no Centro de Ciências Agrárias da UFPB. Revista Internacional de Educação Superior, 11, 1-18. https://doi.org/10.20396/riesup.v11i00.8667723

Cruz, S. R., MELLO, J. C. C. S. de, & RAMA, C. (2019). A Eficiência do Financiamento nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras nos Períodos 1995-2009. Meta: Avaliação, 11(33), 747-772. http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v11i33.1952

De Toni, J. (2022). Políticas públicas, governança orçamentária e o setor paraestatal. In J. C. Cardoso Jr. & J. G. Grossi (Orgs.), Governança orçamentária no Brasil (pp. 437–469). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/e2ede352-0c4d-43d5-bb2d-6b0d8f4e70f2

Erasmo, E. A. L., Duarte, M., & Lima, J. N. (2019). Integração do processo de planejamento e orçamento por meio do sistema SIE. Revista Observatório, 5(5), 638–666. https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2019v5n5p638

Guimarães, A. R., & Silva, A. T. (2023). Financiamento das Universidades Federais Paraenses no Contexto de Ajuste Fiscal: 2014-2021. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, 13(13). http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907127717

Inácio, L. ., Ferreira, L. da S. ., & Rodrigues, R. de S. . (2024). EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: o impacto do "Teto dos Gastos" no orçamento das universidades federais. Revista De Políticas Públicas, 28(1), 339–359. https://doi.org/10.18764/2178-2865.v28n1.2024.19

Leher, R., & Santos, M. R. S. (2020). Financiamento das Universidades Federais: Determinantes Econômicos e Políticos. Inter-Ação, 45(2), 220-239. https://doi.org/10.5216/ia.v45i2.62189

Lima Filho, S. S., & Peixe, B. C. S. (2023). Eficiência, austeridade fiscal e disponibilidade orçamentária em instituições federais de ensino superior à luz da teoria da escolha pública. Revista Contemporânea De Contabilidade, 20(54). https://doi.org/10.5007/2175-8069.2023.e86303

Lima Filho, S. S., & Peixe, B. C. S. (2020). Despesas de Exercícios Anteriores: Uma Análise da Relação com a Execução do Orçamento Público e a Eficiência na Gestão de Recursos. Advances in Scientific and Applied Accounting, 13(2), 112-129. https://asaa.anpcont.org.br/asaa/article/view/590

Lucca, B. (2026, 9 de janeiro). Com orçamento menor, universidades federais dependem cada vez mais de emendas parlamentares. Folha de S.Paulo. https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2026/01/com-orcamento-menor-universidades-federais-dependem-cada-vez-mais-de-emendas-parlamentares.shtml

Machado, F. M. (2017). Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. Temporalis, 17(33), 231-253. https://doi.org/10.22422/temporalis.2017v17n33p231-253

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, 2(1), 110–135. http://repositorio.unb.br/handle/10482/5974

Marcondes, R., & da Silva, S. L. R. (2023). O protocolo Prisma 2020 como uma possibilidade de roteiro para revisão sistemática em ensino de ciências. Revista Brasileira De Pós-Graduação, 18(39), 1–19. https://doi.org/10.21713/rbpg.v18i39.1894

Martins, V. A., Jeremias Junior, J., & Enciso, L. F. (2018). Conflitos de agência, governança corporativa e o serviço público brasileiro: Um ensaio teórico. Revista de Governança Corporativa, 5(1), 1–30. http://dx.doi.org/10.21434/rgc.v5i1.44

Martins, M. S. de G., Silva, M. F. da; Santa Rita, L. P.; Guimarães, R. G., & Gonçalves, B. S. (2024). Impacto dos cortes orçamentários na execução de ações e projetos de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) do nordeste brasileiro (2019-2022). Navus, v. 14, p. 1-17. https://doi.org/10.22279/navus.v14.1887

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & PRISMA Group. (2015). Principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises: A recomendação PRISMA (T. F. Galvão & T. S. A. Pansani, Trads.). Epidemiologia e Serviços de Saúde, 24(2), 335–342. https://doi.org/10.5123/S1679-49742015000200017

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance (OECD/LEGAL/0410). https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410

Pimentel, Y. G., Leroy, R. S. D., & Ribeiro, R. B. (2024). Nível de governança orçamentária dos Tribunais Regionais do Trabalho no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, (70), 65–83. https://doi.org/10.38116/ppp70art3

Reis, L. F., & Macário, E. (2020). Dívida Pública e Financiamento das Universidades Federais e da Ciência e Tecnologia no Brasil (2003-2020). Revista Práxis Educacional, 16(41). 20-46. https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7243

Reis, L. F., & Macário, E. (2022). Fundo público em disputa: Gastos orçamentários do governo central com a dívida pública, as universidades federais e a ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 30(33). https://doi.org/10.14507/epaa.30.6629

Reis, L. F., Rodrigues, A. G., & Oliveira, V. F. R. de. (2024). Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no financiamento da Educação Superior, Profissional/Tecnológica e de órgãos de Ciência e Tecnologia (2017–2023). Revista Cocar, 29, 1-23.

https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9252

Santos, R. C. L. F. dos. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), Governança orçamentária no Brasil (pp. 105–132). Ipea.

Santos, A. R., Sampaio Barbosa, F. L., Victor Martins, D. F., & de Moura, H. J. (2017). Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. Administração Pública E Gestão Social, 9(4), 276–285. https://doi.org/10.21118/apgs.v9i4.5116

Schreier, M. (2012). Qualitative content analysis in practice. London: SAGE Publications.

Silva, E. G. (2019). A expansão da Universidade Federal do Amazonas: implicações a partir do financiamento em tempos de crise. Avaliação, 24(1), 26-44. https://doi.org/10.1590/S1414-40772019000100003

Silva, L. P. (2024). Does public governance impact performance? An analysis of higher education institutions in Brazil. BAR – Brazilian Administration Review, 21(2), e230181. https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2024230181

Silva, C. do N., & Costa, S. A. da. (2025). Há espaço para pesquisa qualitativa na contabilidade? Evidências a partir das teses brasileiras. Revista Catarinense da Ciência Contábil, 24, e3503, 1–20. https://doi.org/10.16930/2237-7662202535031

Silva, A. T., & Guimarães, A. R. (2022). Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. Cadernos De Pós-graduação, 21(2), 106–117. https://doi.org/10.5585/cpg.v21n2.21317

Silva, J. C. P., & do Nascimento, J. C. H. B. (2023). Determinantes da governança orçamentária: uma proposta de framework. Revista De Gestão E Secretariado, 14(6), 9950–9967. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2350

Sousa, M. R. S., Silva, F. Y. O., & Santos, A. R. (2023). Governança e orçamento público: Uma revisão sistemática. LIBERTAS: Revista de Ciências Sociais Aplicadas, 13(1). https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/libertas/article/view/338

Stuchi, C. G., Ximenes, S. B., Pipinis, V. T., & Vick, F. (2020). Velhas tendências, novos arranjos: a autonomia universitária frente às propostas de Organizações Sociais e Fundos Patrimoniais. Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, p. 1-23. http://10.5380/jpe.v14i0.70090

Teixeira, C. F. D. (2022). Financiamento e Autonomia de Gestão Financeira das Universidades Federais: uma análise do programa Future-se. FINEDUCA - Revista De Financiamento Da Educação, 12. https://doi.org/10.22491/2236-5907110515

Torrezan, R. G. A., & Paiva, C. C. de. (2025). Descentralização fiscal e governança orçamentária: Uma análise dos municípios paulistas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 30, e92819. https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92819

Tribeck, P. M. A., & Stefani, S. R. (2024). ODS nas instituições de ensino superior: revisão sistemática utilizando o método PRISMA. Emancipação, 24, 1–20. https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.24.2422112.017

Tribunal de Contas da União. (2020). Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3ª ed.). Brasília: TCU.

Tribunal de Contas da União. (2021). Perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas: 2021. Brasília: TCU.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.