A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DISFUNCIONAL EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DO PROBLEMA DE AGÊNCIA

DYSFUNCTIONAL BUDGET GOVERNANCE IN A BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITY:
AN ANALYSIS OF THE AGENCY PROBLEM

José Paulo Fagundes[1]
Luis Hamilton Tarragô Pereira Junior[2]
Vanessa Abreu Dias[3]

RESUMO

Este estudo analisa o problema de agência na governança orçamentária de uma universidade federal brasileira no período de 2017 a 2021. Adotou-se abordagem mista: análise de conteúdo de 507 atas de conselhos deliberativos e *survey* com 139 gestores. Apenas 4,1% das atas mencionaram decisões orçamentárias, enquanto a percepção média de transparência foi de 6,82/10, revelando lacuna entre registros formais e percepções de gestores. A triangulação dos resultados indica que parte das negociações ocorre em arenas informais, gerando assimetria de informação e fortalecendo o poder residual da alta gestão, em consonância com a Teoria da Agência. O estudo propõe recomendações práticas, como políticas de transparência ativa e alinhamento de cronogramas de reuniões ao ciclo orçamentário, contribuindo para aprimorar a governança universitária.
Palavras-chave: governança universitária; orçamento público; teoria da agência.

ABSTRACT

This study examines the agency problem in budget governance at a Brazilian federal university from 2017 to 2021 using a mixed-methods design: content analysis of 507 deliberative council minutes and a *survey* of 139 managers. Only 4.1% of the minutes contained explicit budget references, whereas the average perception of budget transparency reached 6.82/10, revealing a gap between formal records and managerial perceptions. Triangulated findings suggest that key budget negotiations occur in informal arenas, creating information asymmetry and reinforcing the senior administration's residual power, consistent with Agency Theory. Practical recommendations include proactive transparency policies and alignment of council meeting schedules with the federal budget cycle, offering contributions to the improvement of university governance.
Keywords: university governance; public budgeting; agency theory.

[1] Doutor em Extensão Rural (UFSM). Assistente administrativo da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Professor em Universidades privadas nas disciplinas de Inovação, empreendedorismo e economia do setor público.
[2] Mestre em Políticas Públicas UNIPAMPA. Servidor Público Federal UNIPAMPA.
[3] Mestre em Gestão Pública pela UFSM. Bibliotecária/ Documentalista da UNIPAMPA.
Trabalho submetido em setembro de 2025. Aprovado em novembro de 2025

1. INTRODUÇÃO

O período de 2017 a 2021 caracterizou-se por intensa disputa orçamentária na administração pública federal brasileira. Conforme demonstrado por Almeida, Sacramento e Raupp (2021) e relatado pela ANDIFES (2019; 2021), as Universidades Federais, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), enfrentaram cortes orçamentários que frequentemente variaram entre 30% e 40% das despesas discricionárias. Essa redução impactou diretamente a capacidade gerencial dos gestores, uma vez que as despesas obrigatórias, como salários e encargos, não podem ser reduzidas (ROSSI e TUDE, 2021). Consequentemente, a realocação de recursos para cobrir obrigações com pessoal e tributações tornou-se prática recorrente, configurando um cenário de recursos extremamente limitados.

A profundidade e a frequência desses cortes a partir de 2018 expuseram a fragilidade das margens de manobra gerenciais e intensificaram a disputa interna por recursos onde as regras de repartição não eram claras. Morales (2021) destaca a escassez de conhecimento sobre os aspectos do processo orçamentário nas Universidades Federais, cuja autonomia de autogestão permite o descolamento do poder decisório do orçamento da União para o da própria universidade. Dessa forma, transforma o orçamento em um conjunto de dotações globais que, na prática, são frequentemente remanejadas internamente, dando margem a disfuncionalidades na repartição de poderes decisórios ao longo da estrutura descentralizada.

Outra disfunção notada no setor público é a do "gasto apressado" no final do exercício financeiro, uma consequência da liberação tardia de recursos, que poucos estudos empíricos abordaram (AQUINO e AZEVEDO, 2017; KORAC et al., 2019). Bittencourt (2015) aponta para a existência de práticas que violam o princípio da universalidade orçamentária, como as "não-decisões" ou a utilização de recursos fora do orçamento, que permitem aos formuladores de políticas contornar as restrições e proteger suas decisões de conflitos distributivos. O estudo de Morales (2021) já havia comprovado que dotações e despesas de final de ano nas Universidades Federais apresentam disfuncionalidades, comprometendo a eficiência dos gastos públicos.

Diante deste cenário, a principal pergunta de pesquisa que orientou este estudo foi: Quais as características da tomada de decisão na execução orçamentária em uma Universidade Federal brasileira a partir das perspectivas dos servidores? O objetivo geral deste estudo é compreender as características da tomada de decisão orçamentária em uma Universidade

Federal brasileira no período de 2017 a 2021, a partir das perspectivas dos servidores com potencial de decisão. Por conseguinte, foram definidos três objetivos específicos: Evidenciar o papel dos conselhos nas decisões de orçamento; explorar as perspectivas dos servidores sobre o processo de execução orçamentária; e, demonstrar como são negociadas as ações de gestão e as decisões orçamentárias.

A escolha do recorte temporal (2017-2021) justifica-se pelo cenário de acentuada restrição fiscal e contingenciamentos sucessivos no orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Este período de crise potencializa o conflito de agência, uma vez que a escassez de recursos exige escolhas trágicas e remanejamentos constantes. O estudo foca, portanto, na análise de como movimentações financeiras significativas — que chegaram a representar mais de 2% do orçamento discricionário global em anos críticos — foram processadas pela governança institucional, investigando se tais decisões foram devidamente documentadas ou se permaneceram restritas à esfera da alta gestão, configurando assimetria informativa.

Embora haja uma escassez notável de estudos que combinem a análise documental de atas de conselhos com a percepção de servidores e o arcabouço da Teoria da Agência no contexto brasileiro, o tema da tomada de decisão orçamentária em instituições públicas de ensino não é totalmente inédito. Pesquisas de Morales (2021) sobre um Instituto Federal e de De Melo (2018) sobre a Universidade Federal de Santa Catarina já exploraram modelos de decisão em contextos similares. A verdadeira e valiosa contribuição do presente estudo, portanto, não é ser o primeiro a abordar o tema, mas sim o primeiro a fazê-lo com esta combinação específica de métodos e teorias.

A pesquisa, portanto, busca explicar as ações e decisões tomadas em períodos de disfunções orçamentárias, podendo oferecer estratégias futuras para as universidades, que não se limitem ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), mas que também possam lidar com contingências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A administração pública opera com base em regras e princípios formais que regulam o processo orçamentário, tratados por Shah (2007) e Bittencourt (2015) como Instituições Orçamentárias. Essas instituições englobam princípios, regras fiscais e regras processuais que

governam a elaboração e execução do orçamento. O orçamento anual é uma ferramenta central de planejamento, coordenação e controle, e seu ciclo formal é composto por quatro fases: planejamento, aprovação, execução e controle.

As Universidades Federais no Brasil desfrutam de autonomia de gestão administrativa e financeira, um direito constitucionalmente assegurado pelo Artigo 207 da Constituição Federal. O Decreto n. 7.233 de 2010 regulamentou os critérios para a elaboração de suas propostas orçamentárias, com o MEC utilizando uma matriz de distribuição para alocar recursos de Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC). Essa matriz, definida por uma comissão paritária entre reitores e o MEC, considera indicadores como número de matrículas, produção científica e resultados de avaliações institucionais.

Tais indicadores, conforme Frezatti et al. (2010) e Kaplan e Norton (2008), são essenciais para alinhar as atividades com os objetivos estratégicos. No entanto, a dimensão do orçamento federal inviabiliza a prescrição de metas detalhadas para todas as unidades administrativas. Assim, o orçamento discricionário das universidades segue um caminho menos impositivo e mais gerencial, com a iniciativa do processo podendo ocorrer, segundo Anthony e Govindarajan (2008), tanto de forma *top-down* (de cima para baixo) quanto *bottom-up* (de baixo para cima).

A flexibilidade de remanejamento interno, inerente à autonomia universitária, permite que o orçamento seja utilizado de forma prática em um conjunto de poucas dotações globais. Essa flexibilidade, no entanto, pode levar a práticas disfuncionais. A não-decisão, termo utilizado por Bittencourt (2015), refere-se a despesas que são determinadas por normas externas ao processo orçamentário ou quando alocações são explicitamente abertas, permitindo que os gestores contornem as restrições orçamentárias.

2.2 Modelos de Tomada de Decisão no Contexto Acadêmico

O controle gerencial, nos ensina Horngren et al. (2004), é o processo de uso de informações para tomar decisões de planejamento e controle e para avaliar o desempenho. Este processo, que envolve planejamento, execução e controle, é acompanhado por características como a necessidade de definir o problema, formular objetivos e avaliar alternativas de ação (GUERREIRO, 1989; HENLEY et al., 1992).

No setor público, Kelm et al. (2017) indicam que as plataformas decisórias podem se estruturar sob modelos colegiados, políticos e burocráticos, ou mesmo em arranjos anárquicos.

A estrutura analítica empregada em estudos de DeLeon (2010), Ellström (2007) e Fernandes (2016) sobre tomada de decisão tipificam as organizações em quatro dimensões: racional, política, social e anárquica.

- O **modelo racional** pressupõe objetivos claros e uma visão programática, onde a ação é o resultado de regras e procedimentos predefinidos;
- O **modelo de sistema social** considera os processos organizacionais como respostas adaptativas e espontâneas a problemas, com objetivos claros, mas meios incertos, enfatizando as propriedades emergentes e não planejadas. As decisões, nesse caso, são frequentemente obtidas por consenso em estruturas colegiadas;
- O **modelo político** surge quando os objetivos não são claros, e o processo decisório depende de estruturas de poder e negociação para a repartição de recursos escassos. Este modelo se coaduna com um processo orçamentário top-down;
- O **modelo anárquico** ocorre quando as metas são conflitantes e os meios para alcançá-las são incertos. É descrito como uma lata de lixo onde problemas e soluções se misturam até que uma ação seja tomada de forma não planejada.

A tipologia de Hofstede (1981) complementa esses modelos, sugerindo que o controle gerencial se torna discricionário quando os objetivos são claros, mas os produtos não são mensuráveis, o que é comum no setor público, onde a ausência de um mecanismo de preços impede a validação dos efeitos das intervenções gerenciais. A coordenação, nesse caso, é mais arte do que ciência.

2.3 Teoria da Agência e Disfunções Orçamentárias

A teoria do principal-agente (Alchian e Demsetz, 1972; Stiglitz, 1987) analisa a relação onde um principal, por exemplo eleitores, conselhos, delega poder a um agente (gestores, burocratas) para realizar tarefas em seu nome. A delegação, no entanto, cria um problema de agência, pois a assimetria de informação e o poder residual do agente podem levar a ações que se alinham com seus próprios interesses, em detrimento dos interesses do principal (Jensen e Meckling, 1976).

Essa relação se manifesta internamente nas Universidades Federais, onde a autonomia de autoadministração outorgada pela Constituição sugere que as organizações podem extrair

vantagens na utilização de recursos de forma que não se enquadre nos objetivos coletivos, mas nos interesses particulares de seus gestores (BITTENCOURT, 2015). A inexistência de salvaguardas ou esquemas de compensação por desempenho aumenta o risco de apropriação, que, conforme Atkinson et al. (1999), pode ocorrer por meio de jogos orçamentários, como a manipulação de informações para a obtenção de vantagens. A dinâmica entre agente e principal é, portanto, fundamental para entender as características da tomada de decisão orçamentária no ambiente universitário.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma abordagem mista, combinando dados quantitativos e qualitativos, o que permite a triangulação das evidências e a complementação dos resultados. A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, considerado apropriado para o estudo de um fenômeno contemporâneo e complexo em seu contexto da vida real, no qual o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos (YIN, 2001).

Nesse sentido, este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), realizado em uma universidade federal brasileira criada no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O objetivo central é analisar o problema de agência na governança orçamentária da instituição.

Para tanto a de dados coleta abrangeu o período 2017–2021, que coincide com ciclos de restrição orçamentária nas universidades federais. Todas as etapas seguiram as normas éticas vigentes e o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição.

3.1. Abordagem qualitativa: análise documental

Foram examinadas 374 atas do Conselho de Campus (CONCAMP), 120 atas do Conselho Universitário (CONSUNI) e 13 atas do Conselho de Curadores (CONCUR). A unidade de registro foi cada item de pauta das atas.

O procedimento de codificação utilizou análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), com categorias mistas: iniciais dedutivas (teoria da agência e governança orçamentária) e complementares emergentes durante a leitura. O processo foi realizado no *software* RQDA. Dois pesquisadores codificaram independentemente 20% das atas; a confiabilidade

intercodificador apresentou Cohen's $\kappa = 0,82$, considerado excelente. Divergências foram resolvidas por consenso.

Para cada categoria, contabilizou-se o número de atas com pelo menos uma ocorrência. As porcentagens referem-se ao total de atas por conselho. As análises incluíram coocorrências de categorias, verificadas por meio da função "*co-occurrence*" do RQDA.

3.2. Abordagem quantitativa: *survey*

A pesquisa quantitativa teve como população-alvo 226 servidores docentes e técnico-administrativos com funções de gestão em algum momento do período. Foram enviados convites a todos via e-mail institucional (censo) e obteve respostas válidas de 139 servidores, correspondendo a uma taxa de resposta de 61,5%. O instrumento utilizado foi o Questionário estruturado com escalas *Likert* de 0 a 10, elaborado a partir de literatura sobre governança universitária e pré-testado com 10 gestores.

Análise estatística dos dados no SPSS e R, verificou-se normalidade (Shapiro–Wilk). Para variáveis não paramétricas, utilizou-se Spearman além de Pearson. A consistência interna avaliada por alfa de *Cronbach* foi 0,94 (global). Para validar a dimensionalidade, realizou-se Análise Fatorial Exploratória (KMO = 0,87; teste de Bartlett $p<0,001$).

3.3. Integração dos resultados (triangulação)

A triangulação qualitativa-quantitativa buscou convergências e divergências entre: a) a frequência de menções orçamentárias nas atas, e b) as percepções de gestores sobre transparência e participação orçamentária. Os achados são apresentados em joint displays que combinam indicadores de ambas as fontes.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Resultados da análise documental

Entre 507 atas analisadas (374 do CONCAMP, 120 do CONSUNI e 13 do CONCUR), 21 continham ao menos uma menção explícita a orçamento ou execução financeira,

equivalendo a 4,14% do total. A Tabela 1, abaixo, fornece a base quantitativa para a principal premissa do estudo: a baixa frequência de menções ao orçamento em fóruns deliberativos formais.

Tabela 1 – Frequência de menções ao orçamento nas atas

Conselho	Total de atas	Atas com menção ao orçamento (n)	% sobre o total
CONCAMP	374	13	3,48%
CONSUNI	120	5	4,17%
CONCUR	13	3	23,08%
Total	**507**	**21**	**4,14%**

Fonte: Elaboração própria a partir das atas 2017–2021.

Ademais, contrasta fortemente com a percepção dos gestores, conforme demonstrado na Tabela 1. A Tabela 2, por sua vez, complementa essa informação ao indicar que, mesmo quando o orçamento é mencionado, as discussões se limitam a questões reativas e operacionais, com a "Prestação de contas" sendo a coocorrência mais frequente (53,8%).

A Tabela 2 demonstra a coocorrência entre as categorias quando o orçamento é citado ou transcrito por conselheiros em suas reuniões ordinárias ou extra ordinárias:

Tabela 2 – Coocorrências entre categorias orçamentárias

Categoria Principal	Coocorrências com "Orçamento" (n)	% das ocorrências da categoria
Prestação de contas	7	53,8%
Planejamento estratégico	4	30,8%
Reivindicações de recursos	2	15,4%

Fonte: Análise feita pelos autores, (2025).

A análise das atas revelou que, mesmo quando o orçamento era mencionado, as discussões se limitavam a questões operacionais e localizadas, como a compra de equipamentos ou materiais de ensino, sem aprofundamento em planejamento ou deliberação estratégica.

O papel do CONCUR[4] é particularmente notável. Embora tenha a atribuição formal de fiscalizar a execução orçamentária e emitir parecer sobre o planejamento (PLOA) e a prestação de contas, o conselho não produziu pareceres formais sobre esses temas. Movimentações financeiras relevantes[5], como remanejamentos e devoluções de recursos, ocorreram em larga escala entre 2017 e 2019, mas não foram documentadas nas atas do CONCUR (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019 e 2021; SIOP, 2021 e 2024; AGÊNCIA BRASIL, 2019).

4.2 Resultados do *survey*

Dos 226 servidores elegíveis, 139 responderam ao questionário (taxa de resposta 61,5%). A amostra apresentou equilíbrio entre docentes (52%) e técnicos (48%), tempo médio de gestão de 4,2 anos.

As escalas mostraram excelente consistência interna (α de Cronbach = 0,94). Teste de Shapiro–Wilk indicou distribuição aproximadamente normal para a maioria das variáveis (p > 0,05).

Tabela 3 – Estatísticas descritivas das percepções dos gestores

Dimensão	Média (0–10)	Desvio-padrão	IC95%
Transparência orçamentária	6,82	1,43	6,58–7,06
Participação em decisões orçamentárias	5,91	1,72	5,62–6,20
Comunicação entre conselhos e gestão	6,23	1,54	5,97–6,49

Fonte: Produzido pelos autores, (2025).

[4] Regimento Geral da Universidade (Resolução nº 05/2010) - Artigos 17 a 21; Regimento do CONCUR (Resolução nº 52/2012). **Definição:** O Conselho Curador (CONCUR) é o órgão superior de controle e fiscalização da gestão econômico-financeira da Universidade, observada a legislação.

[5] **Portal da Transparência** - Dados oficiais de execução orçamentária disponíveis em www.portaldatransparencia.gov.br; **SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento)** - Sistema oficial do governo federal com dados orçamentários.

A análise de correlação de Pearson revelou forte correlação positiva ($r = 0,72$; $p < 0,001$) entre a percepção de que informações são compartilhadas e a percepção de que a gestão é transparente, indicando que os gestores tendem a equiparar a mera comunicação de dados com um processo participativo e transparente.

4.3 Triangulação dos resultados

As médias moderadas de percepção de transparência (6,82) e participação (5,91) são a base para a "lacuna" central da análise, que se manifesta claramente na Tabela 4. O *joint display* integra todos os dados para mostrar a discrepância e a interpretação teórica.

Tabela 4 – Joint Display: Triangulação dos achados qualitativos e quantitativos

Dimensão da Governança	**Análise Documental**	***Survey* (n=139)**	**Interpretação**
Transparência Orçamentária	21/507 atas mencionam orçamento (4,1%)	Média: 6,82/10 (DP=1,43)	Discrepância significativa: baixo registro formal vs. percepção moderada
Participação em Decisões	Deliberação em <2% das reuniões	Média: 5,91/10 (DP=1,72)	Evidência de negociações informais
Controle e Fiscalização	CONCUR: 0 pareceres formais	Percepção de controle: 5,23/10	Clara manifestação do problema de agência
Planejamento Estratégico	PDI mencionado em <1% das atas	Percepção de planejamento: 6,31/10	Desconexão entre documentos formais e prática percebida

Fonte: Elaboração própria (2025).
Análise de 507 atas (2017–2021) e *survey* com 139 gestores.

Apesar da baixa incidência documental de discussões formais sobre orçamento (apenas 21 de 507 atas), os gestores atribuíram notas médias moderadas para transparência e participação. Essa discrepância sugere que parte das negociações orçamentárias ocorre em arenas informais ou prévias às reuniões registradas, gerando assimetria de informação — um dos elementos centrais do problema de agência.

Bittencourt (2015), discute "não-decisões" e o contorno de restrições orçamentárias. Como por exemplo, a alta percepção de transparência dos gestores (6,82), apesar do silêncio das atas, é um indicador indireto clássico de que a informação circula por canais não oficiais.

4.4 Discussão e conexão teórica

A partir da triangulação dos achados empíricos — notadamente a discrepância entre a escassez de registros em atas e a percepção moderada de transparência pelos gestores — e fundamentando-se nos pressupostos da Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976), propõem-se três mecanismos explicativos para a lacuna de governança identificada. Estes mecanismos não apenas sistematizam as evidências coletadas, mas reforçam a aplicabilidade da teoria no contexto universitário, evidenciando como a assimetria de informação é operacionalizada: 1) Comunicação Performativa: onde o fluxo de informação foca no cumprimento de ritos burocráticos sem transferir poder decisório real; 2) Incentivos Institucionais: baseados na estrutura de recompensas que privilegia a manutenção do *status quo* orçamentário; 3) Normas Informais: que legitimam negociações extraoficiais, caracterizando o que Kelm et al. (2017) definem como o modelo burocrático-político. Tais mecanismos demonstram que o 'agente' (alta gestão) retém o controle efetivo sobre o 'principal' (comunidade universitária representada pelos conselhos) por meio da gestão estratégica da informação.

Esses mecanismos reforçam a hipótese da Teoria da Agência de que há assimetria de informação e poder residual entre principal (conselhos/comunidade acadêmica) e agente (gestão superior). A gestão detém informações privilegiadas e decide quando e como as compartilha, limitando a capacidade de monitoramento dos conselhos.

No que tange às implicações práticas, a análise oferece recomendações para aprimorar a governança orçamentária: Políticas de transparência ativa – Publicação sistemática e tempestiva de informações orçamentárias em portais e nos próprios conselhos, reduzindo assimetrias de informação; alinhamento de cronogramas – Programar reuniões deliberativas de conselhos em sincronia com o calendário orçamentário federal, possibilitando participação substantiva; instrumentos de controle e feedback – Implementar relatórios trimestrais e mecanismos de auditoria participativa que reforcem a accountability da gestão; e fortalecimento da cultura de registro – Capacitar secretarias de conselhos para garantir que atas reflitam integralmente as discussões e encaminhamentos.

5. CONCLUSÕES

A análise das atas dos conselhos e das perspectivas dos servidores revelou uma significativa desconexão entre a governança formal e a prática real da tomada de decisão orçamentária em uma Universidade Federal brasileira.

O papel dos conselhos, primeiro objetivo específico, mostrou-se limitado nas discussões sobre o orçamento, com preocupação restrita ao planejamento, à deliberação e, principalmente, ao controle e à avaliação. O Conselho Curador, em particular, apresentou evidências de abdicação de suas funções de fiscalização, permitindo que a administração superior realizasse remanejamentos e alterações orçamentárias sem o devido escrutínio.

O segundo objetivo, explorar a perspectiva dos servidores, revelou que os respondentes têm percepção limitada da distribuição de recursos e de sua participação no processo. Embora considerem a gestão moderadamente eficiente, demonstram pouca compreensão das etapas do ciclo orçamentário. O reconhecimento do conselho de campus como um fórum de debates, mas a percepção restrita sobre tomada de decisões em grandes grupos, reforça os achados da pesquisa documental: a participação se limita a questões localizadas e operacionais.

No terceiro objetivo, demonstrar como são negociadas as ações de gestão e as decisões orçamentárias, os achados permitem concluir que a instituição opera sob um modelo burocrático-político. Esta conclusão fundamenta-se na evidência de que, embora existam ritos burocráticos formais (registros de atas e fluxos processuais), o processo decisório real é permeado por uma dimensão política de negociação informal. A prova disso reside na contradição estatística encontrada: enquanto as atas (formalidade) são omissas quanto ao orçamento em 95,9% dos casos, os gestores relatam uma percepção de transparência e participação de nível moderado a alto (6,82/10). Essa dicotomia indica que as negociações ocorrem em instâncias prévias ou paralelas aos conselhos, onde o poder residual da alta gestão (Agente) prevalece sobre o controle social (Principal). Assim, o modelo é burocrático na forma, para garantir a conformidade legal, mas é político no conteúdo, operando através de normas informais e assimetria de informação. Este cenário confirma os pressupostos da Teoria da Agência aplicados ao setor público, onde a ausência de mecanismos de controle efetivos nas instâncias colegiadas permite que a discricionariedade do gestor se sobreponha às prioridades institucionais documentadas.

Contribuições do Estudo

A principal contribuição teórica reside na demonstração empírica de como a autonomia universitária, combinada com disfunções orçamentárias, pode intensificar o problema de agência, levando à centralização do poder decisório em grupos restritos de gestores e à redução da efetividade dos órgãos de controle. O descompasso entre a percepção dos servidores e a realidade institucional representa uma lacuna na literatura sobre governança pública, oferecendo base para investigações futuras.

Limitações do Estudo

O estudo apresenta limitações relacionadas ao design de caso único, o que restringe a generalização dos resultados para outras universidades. Além disso, a não utilização de entrevistas em profundidade impediu o mapeamento físico das arenas informais, porém os dados quantitativos e documentais "sinalizam de forma inequívoca" a existência delas.

Sugestões para Pesquisas Futuras

Propõe-se análise comparativa entre Universidades Federais, investigando a relação entre execução orçamentária e avaliação de metas do PDI. Outra possibilidade é investigação qualitativa mais aprofundada das dinâmicas decisórias dos conselhos, buscando compreender os fatores culturais e políticos que influenciam suas responsabilidades formais.

REFERÊNCIAS

ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, Information Costs, and Economic Organization. **The American Economic Review**, vol. 62, no. 5, p. 777–795, 1972.

ALMEIDA, A. R.; SACRAMENTO, A. R.; RAUPP, F. M. Cortes orçamentários nas universidades federais brasileiras: uma análise dos últimos dez anos. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos**, [S. l.], 2021.

ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2008.

AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 51, no. 4, p. 580–595, 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). Relatórios e notas públicas sobre a situação orçamentária das universidades federais. Brasília, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). Relatórios e notas públicas sobre a situação orçamentária das universidades federais. Brasília, 2021

ATKINSON, A.; BANKER, R. D.; KAPLAN, R. S.; YOUNG, M. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 1999.

BITTENCOURT, F. M. R**. Instituições e teoria orçamentária** – pontos para discussão, 2015.

BRASIL. Portal da Transparência*:* execução orçamentária. Disponível em: https://www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em: 12 jun. 2024.
BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de julho de 2010.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (CONIF). Nota pública sobre o contingenciamento orçamentário anunciado pelo MEC em 30 de abril de 2019. Brasília, 2019.

DELEON, L. Sobre agir em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: **Administração Pública** - coletânea. São Paulo e Brasília: UNESP - ENAP, 2010. p. 573–594.

MELO, Verônica de Souza de. "**Tomada de decisão em orçamento**: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina." Dissertação, UFSC, 2018.

ELLSTRÖM, P.E. Quatro faces das organizações educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** vol. 23, n. 3, 2007.

FERNANDES, F. As débeis articulações como referência de gestão dos institutos federais. **Revista Holos**, 2016.

FREZATTI, F.; RELVAS, T.; JUNQUEIRA, E.; NASCIMENTO, A.; OYADOMARI, J. Críticas ao orçamento: problemas com o artefato ou a não utilização de uma abordagem abrangente de análise? **Advances in Scientific and Applied Accounting**, 2010.

GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica**: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade, 1989.

HENLEY, D. et al. **Public sector accounting and financial control**. 4 ed. London, UK: Chapman & Hall, 1992.

HOFSTEDE, G. Management control of public and not-for-profit activities. **Accounting, Organizations and society**, v. 6, n. 3, p. 193-211, 1981.

HORNGREN, C. T.; SUNDEM, G. L.; STRATTON, W. O. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
KAPLAN, R.; NORTON, D. The Balance Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston: **Harvard Business School Press**, 2008.

KELM, M. L.; BUSSLER, N. R. C.; SAUSEN, J. O.; BAGGIO, D. K. **Conflitos de agência e os desafios da governança em uma universidade comunitária**. 2017.

KORAC, S.; MOSER, B.; RONDO-BROVETTO, P.; SALITERER, I. Carry-overs or leftovers? Tackling year-end spend-downs at the central government level. **Public Money & Management**, v. 39, n. 6, p. 393–400, 2019.

MORALES, M. G. **Análise dos modelos de Tomadas de Decisões orçamentárias em um Instituto Federal de Educação**. (Dissertação de Mestrado). UFSM, Santa Maria – Brasil (2021).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal, servidores públicos: banco de dados.

ROSSI, L.; TUDE, J. **Cortes no orçamento das universidades federais: significados e efeitos.** Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), 2021.

SHAH, A. Budgeting and budgetary institutions.: **The World Bank**, 2007.

STIGLITZ, J. E. The causes and consequences of the dependence of quality on price. **Journal of economic literature**, v. 25, n. 1, p. 1–48, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.