

Governança Orçamentária no Setor Público: uma Revisão Sistemática da Literatura

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

RICARDO CORRÊA GOMES
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

INTRODUÇÃO

O processo orçamentário no setor público evoluiu para abranger novos e diferentes objetivos e normalmente envolve, pelos menos em sistemas políticos democráticos, a preparação da proposta pelo Poder Executivo, a aprovação por um parlamento e a execução por uma burocracia (Guess & LeLoup, 2010). As decisões orçamentárias são afetadas e restringidas por um amplo e complexo ambiente de regras estabelecido na Constituição da República, em leis gerais e em diversas normas procedimentais que disciplinam a manifestação de diferentes interesses e a disputa política para apropriação dos escassos recursos públicos. Assim, nesse processo, marcado por relações de poder entre os atores participantes, são as instituições estabelecidas que conferem equilíbrio ao jogo e são modificadas apenas quando essas relações de poder se alteram (Couto & Cardoso Jr., 2018).

Considerando que a governança pública engloba os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2016), a governança orçamentária compreende, assim, o conjunto de instituições, regras formais e informais, resultante do equilíbrio de forças entre os atores com distintos objetivos que se relacionam no processo de alocação dos escassos recursos públicos (Couto & Cardoso Jr., 2018). Essa definição adota a perspectiva analítica da governança pública (Cavalcante & Pires, 2018) e aprimora o conceito proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 2015) e acolhido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), para os quais a governança orçamentária é o processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos, a fim de conferir êxito à disciplina fiscal e maior qualidade ao gasto e à ação governamental.

Não foram localizados estudos que revisaram a literatura nacional ou internacional especificamente sobre o tópico governança orçamentária. Sobre orçamento público, a pesquisa de Anessi-Pessina et al. (2016) revisou a literatura europeia publicada sobre o tema desde 1980 em 15 principais periódicos das áreas de contabilidade e gestão pública. Com o objetivo de examinar como a administração pública, a gestão pública e a contabilidade contribuem para as teorias e práticas orçamentárias atuais, os autores destacam, nos resultados do estudo, que o processo orçamentário desempenha apenas um papel marginal nas pesquisas europeias sobre gestão pública e contabilidade e que os trabalhos existentes se concentram no contexto anglo-saxão, examinam os aspectos intraorganizacionais do processo e enfatizam apenas as funções gerenciais e alocativas do orçamento, sem fazer referência explícita à teoria.

No contexto brasileiro, Lyrio, Dellagnelo e Lunkes (2013) revisaram a literatura nacional publicada nos anos de 2001 a 2010 como o objetivo de discutir o perfil metodológico dos estudos sobre orçamento público realizados no país. O estudo apontou que pesquisa quantitativa é a principal abordagem utilizada pelos pesquisadores, com utilização de análises estatísticas para verificação de tendências. A maioria dos artigos não retrataram setores específicos da administração pública, tão somente analisaram resultados gerais do orçamento como um todo. Apenas os setores da saúde e da educação pública foram abordados em alguns estudos. Outro resultado relevante destacado pelos autores se refere ao nível de governo analisados pelos estudos brasileiros: as pesquisas se concentraram nos níveis federal ou municipal, tendo o nível estadual a menor incidência de estudos.

Também não foram localizados artigos científicos publicados em periódicos nacionais revisados por pares sobre o tópico governança orçamentária, com base em busca exploratória realizada no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e nas páginas em português do Google Acadêmico. Nessa busca, foram

recuperados apenas documentos técnicos, textos para discussão, monografias, dissertações e teses que abordavam o assunto. Com base nesses argumentos iniciais, este estudo justifica-se pela relevância do tema no âmbito da administração pública e também pela inexistência de artigos científicos publicados em periódicos nacionais e de outras revisões da literatura especificamente sobre o tópico selecionado.

Assim, com o objetivo de caracterizar os estudos sobre governança orçamentária pública na literatura internacional, considerando as teorias abordadas, os métodos empregados e os principais achados de pesquisa, este trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução. Na próxima seção, são apresentadas características básicas do orçamento público e as diferentes perspectivas relacionadas aos conceitos de governança pública e governança orçamentária. Na terceira seção, são descritos os métodos e as técnicas empregadas nesta revisão. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados encontrados. Por fim, baseando-se nesses resultados, propõe-se uma agenda de pesquisa no país acerca do tema.

2. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO

O orçamento público pode ser entendido como uma coleção de documentos que dizem respeito ao financiamento e à programação da atividade governamental aprovada para um determinado período. Em que pese sua simplicidade, essa definição traz muitas implicações de ordem política econômica, contábil e administrativa (Hyde, 2002). No Brasil, discute-se também a dimensão jurídica desse instrumento, tendo em vista que o orçamento se reveste de formalidades legais, é aprovado na forma de uma lei, e sua organização básica está previsto na Constituição da República.

Hyde (2002) considera o orçamento público como eclético e multidimensional. De acordo com o autor, os volumosos e complexos formatos do orçamento apresentam, simultaneamente, as prioridades estabelecidas e os resultados a serem alcançados nas diversas políticas públicas, os objetivos e as metas dos programas governamentais e a totalidade dos esforços do governo para a prestação de serviços públicos, além de permitir a aferição do desempenho global, o impacto e a efetividade de suas ações. As informações coletadas nas diversas fases do orçamento de uma nação, considerando a elaboração da proposta, a aprovação pelos congressistas e a execução nos inúmeros órgãos e unidades da administração pública, revelam as principais características desse país, inclusive o tamanho do setor público, o grau de controle do governo sobre a economia, os problemas identificados e as prioridades estabelecidas para o período. A análise dessas informações demonstra ainda as escolhas de políticas públicas realizadas durante um período de tempo e qual a parcela da riqueza nacional foi alocada nos programas sociais, na infraestrutura, em gastos militares, entre outros (Guess & LeLoup, 2010).

Na reconhecida obra “The Lack of a Budgetary Theory”, Key Jr. (1940) abordou a questão sobre o orçamento público não ter uma teoria própria, oferecendo uma solução microeconômica para o problema, com vistas a ampliar a eficiência alocativa do governo. Guess e LeLoup (2010), entretanto, argumenta que a questão chave para o desenvolvimento dessa teoria está na dinâmica entre a macro e a micro-orçamentação. Enquanto as decisões no âmbito macro são influenciadas por tendências econômicas agregadas e restrições externas e incluem escolhas sobre os totais do orçamento, o tamanho do setor público, níveis da dívida pública e a distribuição do orçamento entre as diversas categorias de despesa, na micro-orçamentação, as decisões são influenciadas por interesses especializados e círculos eleitorais e incluem escolhas sobre o orçamento dos órgãos e unidades e sobre programas e ações de nível inferior (Guess & LeLoup, 2010).

No caso brasileiro, o orçamento, engessado, tornou-se incapaz de exercer o seu papel na definição e no reordenamento das prioridades públicas (Rezende & Cunha, 2005) e o sucesso

obtido na estabilização monetária e preponderância do aspecto fiscal da política orçamentária explicam a ausência de avanços mais significativos na qualidade do gasto público (Bijos, 2014).

Já o termo governança tornou-se o conceito da moda na década de 1990 (Levi-Faur, 2012), um conceito mágico (Pollitt & Bouckaert, 2011) e a forte conotação prescritiva de padrões e de caminhos a seguir da boa governança difundida pelos organismos multilaterais (perspectiva prescritivo-formal) foi considerada uma abordagem ingênua e um tanto irrealista (Cavalcante & Pires, 2018). Cavalcante e Pires (2018), em recente debate sobre o tema, abordam duas diferentes perspectivas sobre o conceito de governança. A primeira trata da visão prescritivo-formal da boa governança, difundida pelos organismos multilaterais, na qual prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir. Acompanhando as recomendações desses organismos, essa é a visão que vem sendo adotada pelo governo brasileiro, com forte patrocínio do Tribunal de Contas da União - TCU.

O TCU (2014, p. 26) definiu a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” Com base em minuta encaminhada pela Corte de Contas ao Presidente da República, esse foi o conceito de governança pública estabelecido na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme Decreto nº 9.203, editado em novembro de 2017, e também apresentado no Projeto de Lei nº 9163/2017, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo (Brasil, 2017a, 2017b).

Em uma visão alternativa, a perspectiva analítica aborda a governança como uma orientação para o estudo e a reflexão da atuação de organizações e suas relações com os ambientes cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos nos quais se inserem (Cavalcante & Pires, 2018). Nessa abordagem, com já assinalado, a governança compreende os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2016).

Com a justificativa de fornecer uma visão concisa de boas práticas e fornecer orientações claras para a concepção, implementação e melhoraria dos sistemas orçamentários para enfrentar os desafios do futuro, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, no documento *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, enumerou os seguintes dez princípios de boa governança orçamentária (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 2015):

- a) Orçamentação dentro de objetivos fiscais: os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites de política fiscal claros, verossímeis e previsíveis;
- b) Alinhamento com os planos estratégicos e prioridades de médio prazo: os orçamentos devem estar estreitamente alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- c) Estrutura do orçamento de capital: o orçamento de capital deve ser planejado com a finalidade de atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficaz e coerente;
- d) Transparência, abertura e acessibilidade: os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- e) Debate participativo, inclusivo e realista: o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- f) Contabilidade global do orçamento: o orçamento deve apresentar as finanças públicas de forma abrangente, precisa e confiável;
- g) Execução eficaz do orçamento: a execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- h) Desempenho, avaliação e valorização de recursos (AVR): desempenho, avaliação e valorização dos recursos devem ser parte integrante do processo orçamentário;

- i) Riscos fiscais e sustentabilidade: a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente; e
- j) Qualidade, integridade e auditoria independente: a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária, devem ser promovidas mediante rigorosa certificação de qualidade, incluindo a auditoria independente. (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 2015).

Bijos (2014) avalia a recomendação da OCDE e afirma que a governança orçamentária lida com questões estruturantes e essenciais para o êxito da disciplina fiscal e o aumento da qualidade do gasto. De acordo com o autor, há uma sutil diferença entre governança fiscal, dimensão quantitativa, e governança orçamentária, dimensão qualitativa. A primeira lida com questões relacionadas com equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública. Já a segunda lida com questões como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental (Bijos, 2014).

Entretanto, a forte conotação prescritiva de padrões e de caminhos a seguir da “boa governança” difundida pelos organismos multilaterais (perspectiva prescritivo-formal) foi considerada uma abordagem ingênua e um tanto irrealista (Cavalcante & Pires, 2018). Assim, Couto e Cardoso Jr. (2018) aprimoram o conceito proposto pela OCDE e argumentam que a governança orçamentária compreende o conjunto de instituições, regras formais e informais, resultante do equilíbrio de forças entre os atores com distintos objetivos que se relacionam no processo de alocação dos escassos recursos públicos.

3. MÉTODO

Para atingir o objetivo proposto neste estudo, o método adotado foi a revisão sistemática de literatura baseada no protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008). As revisões sistemáticas usam critérios explícitos e rigorosos para identificar, avaliar criticamente e sintetizar a literatura sobre um tópico específico (Cronin et al., 2008). As próximas subseções apresentam as etapas da pesquisa, considerando o protocolo adotado, e as devidas justificativas.

3.1. Seleção do tópico de revisão

A presente pesquisa está pautada na seguinte questão: como podem ser caracterizados os estudos sobre governança orçamentária pública na literatura internacional, considerando as teorias abordadas, os métodos empregados e os principais achados de pesquisa? Cronin et al. (2008, p. 39) postularam que “como regra geral, é melhor começar com um tópico restrito e focado e, se necessário, ampliar o escopo da revisão à medida que se progride”. Assim, o escopo desta revisão foi ampliado para contemplar também estudos sobre governança fiscal, tendo em vista que literatura especializada não faz distinção terminológica entre as expressões “budgetary governance” e “fiscal governance” utilizadas na língua inglesa (Bijos, 2014).

3.2. Pesquisa na literatura

A busca foi realizada nas seguintes bases de dados: *Web of Science*, *Science Direct*, *Scopus* e *Emerald*. A escolha dessas bases de dados é consistente com a natureza interdisciplinar do orçamento público. De acordo com informações disponíveis no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (2019), a base de dados *Science Direct (Elsevier)* contém artigos de mais de 3.800 diários e mais de 37.000 títulos de livros, a *Web of Science (Clarivate Analytics)* é uma base multidisciplinar que indexa somente os periódicos mais citados em suas respectivas áreas e possui mais de 9.000 periódicos indexados, já a *Scopus (Elsevier)* indexa mais de 21.500 periódicos, de 5 mil editores internacionais, além de outros documentos. A *Emerald eJournals Premier (Emerald)* é uma coleção de publicações periódicas com concentração nas áreas de Administração,

Contabilidade, Ciência da Informação, Engenharia Mecânica, Engenharia Elétrica e Engenharia de Produção.

Os descritores “budgetary governance” e “fiscal governance” foram utilizadas na busca avançada das respectivas plataformas, considerando a justificativa já apresentada na seção anterior. A consulta foi realizada nos campos “title”, “abstract” e “key-words”. Optou-se também por restringir os resultados para o tipo de documento “article” e o idioma “English”. Não houve delimitação temporal para a pesquisa. No entanto, considerando que os dados foram coletados nas respectivas bases de dados em abril de 2019, esse mês deve ser considerado como a delimitação temporal final para os resultados apresentados.

3.3. Coleta, leitura e análise da literatura

Inicialmente, foram recuperadas 141 publicações nas quatro bases de dados consultadas, sendo 12 artigos na *Science Direct*, 51 na *Web of Science*, 58 na *Scopus* e 20 na *Emerald*. Os resultados dessas buscas foram exportados e armazenados no software gerenciador de referências Mendeley. O primeiro passo, nesse software, foi excluir as duplicidades entre as bases de dados. Após a execução desse passo, restaram 85 artigos. Na sequência, foram consultados o fator de impacto dos periódicos no *Journal Citation Reports – JCR*, calculado pela *Clarivate Analytics*, e no *SCImago Journal and Country Rank – SJR*, disponibilizado pela *Scopus*. Nesta etapa, foram descartados 14 artigos publicados em periódicos não relacionados nessas duas listas, considerando que a CAPES utiliza esses dois índices como critérios para estratificação no Qualis Periódicos. Restaram, então, 71 artigos.

A próxima etapa de seleção dos artigos para a revisão consistiu na leitura do título, do resumo e das palavras-chave das publicações com a finalidade de excluir aqueles estudos que não se enquadravam no escopo da revisão proposta. Após a leitura, foram excluídos mais 15 artigos, restando, ao final, 56 artigos a serem criticamente examinados em quatro dimensões analíticas estabelecidas: (i) demografia da produção acadêmica, (ii) proposta investigativa, (iii) métodos e técnicas de pesquisa, e (iv) resultados de pesquisa.

Nessa fase, os metadados das publicações disponibilizados nas bases de dados consultadas nesta revisão, já armazenados no Mendeley, foram exportados e tabulados em planilha eletrônica no software Microsoft® Excel. Para explorar a demografia da produção acadêmica, primeira dimensão analisada, foram consideradas as seguintes categorias: 1) ano de publicação; 2) nome dos periódicos; 3) categoria dos periódicos; 4) quantidade de publicações por autor; 5) Filiação dos autores; e 6) Quantidade de autores por país de localização das organizações. A maioria das informações necessárias para essa análise já estavam disponíveis nos metadados dos artigos quando foram recuperados das respectivas bases de dados consultadas para esta revisão, exceto a categoria dos periódicos, para a qual foi considerada a primeira categoria listada no *SCImago Journal and Country Rank – SJR*, disponibilizado pela *Scopus*.

Quanto ao enquadramento dos estudos, os artigos foram classificados como teóricos, quando, no texto por completo, os autores apenas discutiram teorias ou conceitos, propuseram modelos teóricos, ou ainda, revisaram a literatura relacionada ao tema, ou como teórico-empíricos, quando os autores buscaram descrever o comportamento de determinada variável ou investigar relações entre variáveis.

Na dimensão proposta investigativa, foram analisados os temas pesquisados e a base teórica que os fundamentaram. Assim, a primeira análise realizada nessa dimensão teve o intuito de identificar os temas de pesquisa dos artigos selecionados. Para tanto, foram consideradas as palavras-chave informadas pelos autores nas respectivas publicações para, com auxílio do software Vosviewer®, identificar as coocorrências e as possíveis conexões entre elas. Antes, porém, de exportar o arquivo do Mendeley para o Vosviewer®, constatou-se que em oito publicações os autores não discriminaram as palavras-chave do estudo. Nesse caso,

foram selecionadas cinco palavras ou expressões relevantes do título ou do resumo para que a publicação não fosse excluída da amostra. Em seguida, foram analisadas as bases teóricas que os fundamentaram com auxílio do software *Iramuteq versão 0.7 alpha 2*. No intuito de apurar, por similitude (Camargo & Justo, 2013), as coocorrências e as possíveis conexões entre as palavras, a descrição dos títulos e subtítulos das teorias utilizadas no referencial teórico foram extraídos diretamente dos textos das publicações e copiados para um corpus textual distinto.

Na terceira dimensão, apenas para os estudos considerados como teórico-empíricos, foram identificados os métodos e técnicas de pesquisa empregadas com base nas categorias e subcategorias relacionadas na Figura 1. Nessa dimensão, foram somadas as quantidades em cada subcategoria, considerando, inicialmente, a seguinte condição: as categorias “Natureza”, “Abordagem”, “Delineamento”, “Recorte temporal”, “Método de pesquisa” e “Amostragem” foram tratadas com base em classificações mutuamente excludentes, enquanto que as categorias “Dados”, “Instrumento de coleta de dados” e “Técnica de análise” poderiam ser identificadas possíveis intercessões entre as classificações.

Figura 1 - Categorias e subcategorias de análise dos métodos e técnicas de pesquisa

Categoria	Subcategoria
Natureza	Exploratória ou Descritiva ou Explicativa
Abordagem	Quantitativa ou Qualitativa ou Mista
Delineamento	Experimental ou Correlacional ou Sem delineamento
Recorte Temporal	Transversal ou Longitudinal ou Misto
Método de Pesquisa	<i>Survey</i> ou Estudo de Caso ou Pesquisa Documental ou Etnografia ou Múltiplo
Amostragem	Se abordagem quantitativa: ou Probabilística ou Não probabilística Se abordagem qualitativa: ou Rígida ou Flexível
Dados	Primários e/ou Secundários
Instrumento de Coleta de Dados	Questionário e/ou Roteiro de entrevista e/ou Roteiro de observação e/ou Roteiro de grupo focal e/ou Diários de campo
Técnica de Análise	Estatística inferencial e/ou Estatística descritiva e/ou Análise de conteúdo e/ou Análise de discurso

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando a natureza das pesquisas, os estudos foram classificados como exploratórios, descritivos ou explicativos. Conforme Richardson (2012), enquanto os estudos exploratórios são utilizados quando não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno, os estudos descritivos são empregados quando se deseja descrever as características de um fenômeno. Os estudos explicativos, por sua vez, são empregados quando se almeja analisar as causas ou as consequências de determinado fenômeno. Os autores, na maioria dos artigos selecionados para esta revisão, não classificaram expressamente a natureza de suas pesquisas, sendo os estudos classificados com base no desenho das investigações realizadas. Em apenas um caso, foi necessário reclassificar para pesquisa descritiva um estudo definido como exploratório pelos autores.

Com relação à abordagem, considerou-se a quantitativa, a qualitativa ou a mista. De acordo com Creswell (2007), os estudos quantitativos se concentram nas relações de causa e efeito entre variáveis, testes de hipóteses e de teorias a partir de dados estatísticos, enquanto que os qualitativos objetivam desenvolver temas a partir de dados abertos, coletados por intermédio de entrevistas, observações, documentos e audiovisuais, e interpretados por análise

de texto ou de imagem. Já os estudos mistos abarcam tanto informações quantitativas como qualitativas.

Acerca do delineamento, os artigos teórico-empíricos foram classificados como experimental, quando há controle de variáveis estranhas durante a investigação das relações entre as variáveis independentes e a variável dependente; correlacional, quando não há esse controle e o estudo não se aplica à análise de causa e efeito entre variáveis; ou sem delineamento, quando o estudo objetiva meramente descrever o comportamento de determinada variável (Richardson, 2012). Quanto ao recorte temporal, os artigos foram agrupados em estudos transversais, quando as variáveis são observadas em um dado momento, ou longitudinais, quando as variáveis são observadas ao longo de um período (Richardson, 2012).

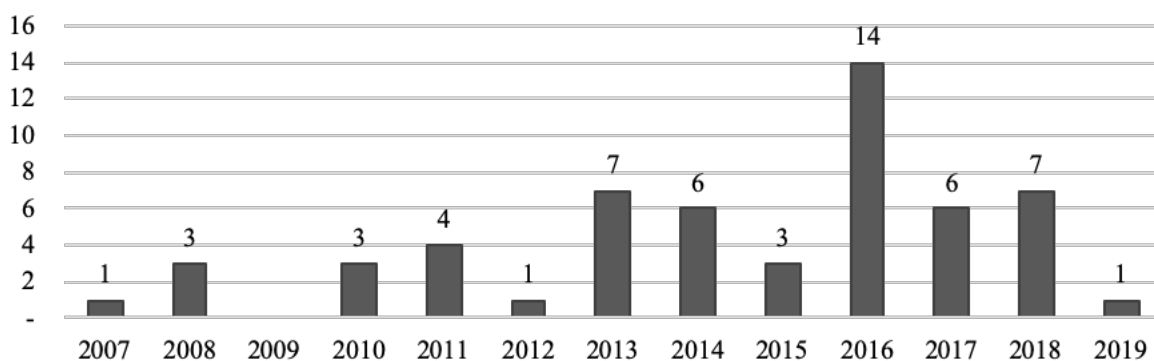
Quanto aos métodos de pesquisa empregados, foram considerados os seguintes: *survey* (levantamento de opiniões) – estudos realizados a fim de fornecer descrições estatísticas de pessoas por meio de perguntas, normalmente aplicadas em uma amostra (Fowler Jr., 2011); estudo de caso – investigação empírica de uma situação única relacionada a um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (Yin, 2014); pesquisa documental - estudos que exigem a análise de evidências documentais, em alguns casos, para suplementar informações obtidas por outros métodos (Duffy, 2008); etnografia – investigações nas quais os pesquisadores coletam os dados a partir da sua participação direta na realidade (Brewer, 2000); ou múltiplos métodos.

Por fim, a quarta dimensão analítica desta revisão buscou identificar os resultados de pesquisa mais relevantes e as sugestões de pesquisas futuras propostas pelos autores. Para tanto, buscou-se organizar os resultados e a agenda de pesquisa a partir dos temas mais pesquisados identificados na dimensão proposta investigativa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados serão apresentados considerando as quatro dimensões analíticas estabelecidas: (i) demografia da produção acadêmica, (ii) proposta investigativa, (iii) métodos e técnicas de pesquisa, e (iv) resultados de pesquisa. Para a primeira dimensão foram considerados os metadados dos artigos científicos disponibilizados nas bases de dados consultadas nesta revisão. Assim, quando se analisa a evolução anual da produção científica sobre o tópico constata-se o pico de 14 publicações em 2016 e uma média de quase 6 publicações nos demais anos entre 2013 e 2018. Esse período coincide as discussões sobre a governança da zona do Euro realizadas após a profunda crise da dívida em alguns países da região.

Figura 2 - Quantidade de publicações por ano



Fonte: Elaborado pelos autores. Nota: Os dados foram coletados em abril de 2019.

Quando se observa os periódicos nos quais os estudos foram publicados, constata-se o caráter interdisciplinar do orçamento público. Os 56 artigos foram publicados em um total de 51 periódicos. Apenas quatro deles publicaram mais de um estudo relacionado ao tópico em análise, sendo três artigos no *Journal of European Integration*, dois no *European Journal of Political Economy*, dois no *Public Choice* e dois no *Public Administration and Development*. Esse caráter interdisciplinar também fica claro ao analisar a categoria dos periódicos, considerando, para tanto, a primeira categoria listada no *SCImago Journal and Country Rank – SJR*, disponibilizado pela *Scopus*. Predominam, no entanto, as categorias relacionadas às áreas da economia e da ciência política, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantidade publicações por categoria dos periódicos

Categoria do Periódico	Quantidade de publicações
<i>Economics and Econometrics</i>	10
<i>Political Science and International Relations</i>	9
<i>Economics, Econometrics and Finance</i>	7
<i>Sociology and Political Science</i>	7
<i>Law</i>	3
<i>Development</i>	3
<i>Business, Management and Accounting</i>	3
<i>Management, Monitoring, Policy and Law</i>	2
<i>Accounting</i>	2
<i>Public Administration</i>	2
Outras categorias	8
Total	56

Fonte: Elaborado pelos autores.

Também se constata uma multiplicidade de autores dos estudos. Os 56 artigos foram escritos por um total de 106 autores, sendo que apenas seis deles participaram de mais de uma pesquisa sobre o tópico em revisão, conforme mostrada na Tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade de publicações por autor

Autores	Quantidade de publicações
Warren, T.	2
Saraceno, F.	2
Paudyn, B.	2
Greer, S.	2
Jarman, H.	2
Turrini, A.	2
Demais autores	1

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto à filiação desses autores, constata-se que estavam distribuídos por 72 organizações em 27 países. A Tabela 3 apresenta as organizações com a maior quantidade de autores vinculados. Além dessas, outras 17 organizações possuíam dois autores vinculados e 48 organizações apenas um autor. Já a Tabela 4 mostra os principais países nos quais estão localizadas essas organizações de pesquisa. Constata-se, nessa tabela, a predominância de organizações europeias e norte-americanas. Além desses países listados, outros 18 também estavam representados nos estudos, sendo seis países com três autores, sete países com dois autores e cinco países com apenas um autor. Dentre eles, registra-se um artigo brasileiro escrito por três autores, sendo dois da Universidade Federal de Pernambuco e um da Fundação Getúlio Vargas.

Tabela 3 - Quantidade de autores por organização

Organizações	Quantidade de autores
European Commission	5
ZEW Mannheim	4
Tallinn University of Technology	3
University of Rome Tor Vergata	3
University of Michigan	3
Brawijaya University	3
University of Saskatchewan	3

Fonte: Elaborada pelos autores.

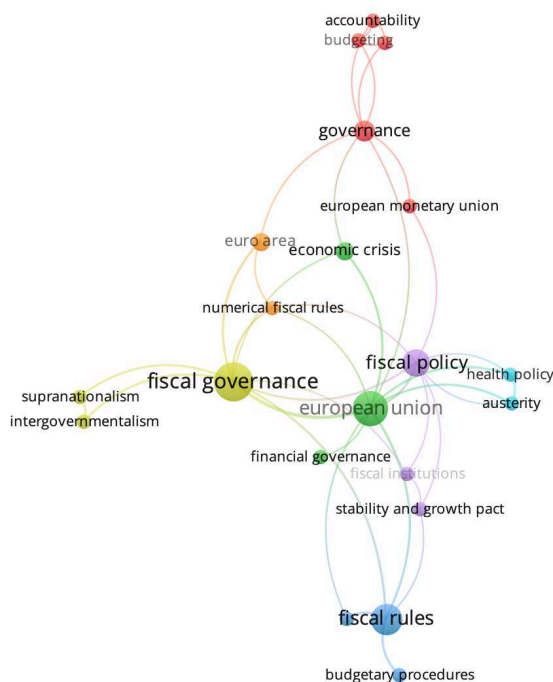
Tabela 4 - Quantidade de autores por país de localização das organizações

País de localização das organizações	Quantidade de autores
Italy	13
United States	13
United Kingdom	11
Indonesia	7
Belgium	7
Germany	6
Canada	4
Portugal	4
Ireland	4

Fonte: Elaborada pelos autores.

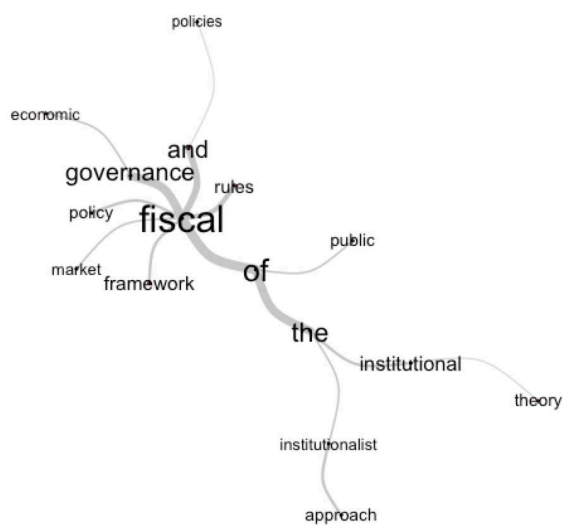
A segunda dimensão analítica desta revisão teve como propósito caracterizar os temas abordados e base teórica utilizada nos artigos selecionados. Para identificação dos temas, as palavras-chave dos estudos foram analisadas no software Vosviewer®. Do total de 221 expressões, o software analisou 141 que possuíam o maior número de conexões para criar o mapa da Figura 3, com 19 clusters e 422 conexões. Com base nesse mapa, constata-se a existência de quatro principais temas abordados: a expressão “fiscal governance” registrou 14 ocorrências e um total de 55 conexões; a expressão “european union” teve 11 ocorrências e 37 conexões; a expressão “fiscal rules” registrou 9 ocorrências e um total de 28 conexões; e a expressão “fiscal policy” está presente em 7 publicações e em 28 conexões.

Figura 3 – Análise de similitude dos temas pesquisados



Fonte: Elaborada pelos autores

Figura 4 – Análise de similitude das teorias abordadas



Fonte: Elaborada pelos autores

Acerca das teorias abordadas, conforme Figura 4, constata-se que os pressupostos teóricos da governança fiscal e das regras fiscais que norteiam os diversos modelos implantados, em especial na União Europeia, subsidiariam as investigações empíricas realizadas nos artigos selecionadas para esta revisão, sendo relevante as contribuições da teoria institucional e do conceito de instituições para o desenvolvimento dos estudos.

Quanto ao enquadramento dos estudos, observou-se que a grande maioria são de natureza teórico-empírica (40 estudos, 71,4%), tendo sido encontrados 16 estudos teóricos (28,6%). Os estudos classificados como teóricos se referem, principalmente, ao desenvolvimento de modelos teóricos, em especial, na área da economia, à proposição de modelos alternativos e de reformas institucionais para a política fiscal, bem como descrever a natureza dos orçamentos públicos.

Na terceira dimensão, as análises que seguem contemplam apenas os 40 estudos identificados como teórico-empíricos, conforme já exposto na seção que apresentou o método utilizado neste trabalho. A Figura 5 retrata as características dos estudos de natureza teórico-empírica realizados sobre o tópico objeto desta revisão. A maioria dos estudos (90%) são de natureza descritiva, tendo sido localizados apenas quatro artigos de natureza explicativa. Isso decorre, principalmente, da própria natureza dos estudos orçamentários e também da dificuldade de controlar as variáveis externas ao objeto da investigação. No que tange à abordagem, a pesquisa quantitativa foi a principal abordagem utilizada pelos pesquisadores, respondendo por 65% dos artigos analisados. Destaca-se o uso de modelos econométricos nessa abordagem, enquanto que nas pesquisas qualitativas predominaram os estudos de caso como método de pesquisa.

Em razão da natureza descritiva dos estudos, 23 publicações (58%) apresentaram delineamento correlacional, ou seja, investigaram as relações entre a variável critério e as variáveis antecedentes, sem reconhecerem, entretanto, as relações de causa e efeito. Outras 13 publicações (33%) não apresentaram o delineamento da investigação e apenas quatro artigos

(10%) evidenciaram o delineamento experimental em suas pesquisas. Quanto ao recorte temporal, houve a predominância dos estudos longitudinais em 80% dos artigos analisados.

Figura 5 - Caracterização dos estudos teóricos-empíricos

Natureza da pesquisa			Métodos de pesquisa		
Descritiva	36	90%	Pesquisa documental	32	80%
Explicativa	4	10%	Estudo de caso	5	13%
Abordagem da pesquisa			Múltiplo	1	3%
Quantitativa	26	65%	Etnografia	1	3%
Qualitativa	12	30%	Levantamento qualitativo de opiniões	1	3%
Mista	2	5%	Amostragem		
Delineamento			Pesquisa quantitativa		
Correlacional	23	58%	Não-probabilística	26	65%
Sem delineamento	13	33%	Probabilística	3	8%
Experimental	4	10%	Pesquisa qualitativa		
Recorte temporal			Flexível	11	28%
Longitudinal	32	80%	Instrumentos de pesquisa		
Transversal	8	20%	Roteiro de entrevista	5	11%
Nível de Governo			Roteiro de observação	2	5%
Supranacional	20	50%	Questionário	2	5%
Nacional	12	30%	Não se aplica	35	80%
Estadual (Subnacional)	4	10%	Técnicas analíticas		
Municipal (Local)	3	8%	Estatística inferencial	26	65%
Outros	1	3%	Análise de conteúdo	7	18%
Dados			Estatística descritiva	6	15%
Secundários	37	88%	Análise do discurso	1	3%
Primários	5	12%			

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os estudos supranacionais, notadamente, as pesquisas realizadas nos países na União Europeia, corresponderam a 50% dos artigos desta revisão. Isso se deve principalmente à forte crise fiscal enfrentada por alguns países daquela região e os desafios apontados para o estabelecimento de um novo modelo de governança econômica para a zona do Euro. Pesquisas que abordaram o nível nacional corresponderam a 30% da amostra. Apenas 4 estudos (10%) investigaram as unidades subnacionais e outros 3 artigos (8%) analisaram a governança orçamentária no nível local, o que indica uma lacuna de pesquisa a ser preenchida com novas investigações sobre o tema.

Na maioria das pesquisas, utilizou-se dados secundários (88%), com predominância do uso de documentos e de informações orçamentárias e fiscais disponíveis em banco de dados de

organismos multilaterais ou supranacionais, como a União Econômica e Monetária da União Europeia. Assim, a pesquisa documental foi empregada em 80% dos artigos analisados.

O uso da estatística inferencial foi a técnica analítica mais aplicada nos estudos em revisão, com base, principalmente, em modelos econométricos. Enquanto essa técnica foi empregada em 26 artigos (65% da amostra), a análise de conteúdo de entrevistas ou de documentos foi executada em sete pesquisas (18%) e a estatística descritiva em outras seis pesquisas (15%).

Por fim, na quarta dimensão analítica serão apresentados os resultados de pesquisa mais relevantes, bem como as sugestões de pesquisas futuras propostas pelos autores. Giosi, Testarmata, Brunelli e Staglianò (2014) investigaram as relações entre a qualidade da governança fiscal e a sustentabilidade da política fiscal nacional a partir de uma investigação empírica da correlação entre as dimensões da governança fiscal e o desempenho orçamentário dos países da União Europeia e os resultados mostraram uma correlação positiva entre a qualidade da governança fiscal e os resultados fiscais positivos no período analisado. Kaplanoglou e Rapanos (2013) avaliaram as finanças públicas da Grécia para identificar os fatores determinantes para a eclosão da crise fiscal enfrentada naquele país. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a fraca estrutura institucional do orçamento surge como a principal razão para o fraco desempenho fiscal.

Iara e Wolff (2014) mostraram que regras fiscais mais fortes reduzem os prêmios de risco soberano dos países da zona do Euro. Os autores estimaram um modelo no qual os spreads soberanos são determinados pela probabilidade de inadimplência e pelo nível de aversão ao risco dos países e confirmaram, a partir da análise de uma base de dados sobre governança fiscal dos países da União Europeia, que a base legal das regras e seus mecanismos de aplicação são as dimensões mais importantes da governança fiscal baseada em regras.

Outro relevante resultado de pesquisa demonstrou que regras fiscais numéricas reduzem o viés de déficit da política fiscal (Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso-i-Casals, & Kumar, 2008). Os autores investigaram a relação entre regras fiscais e disciplina fiscal com base nas informações extraídas de um *survey* conduzido pela Comissão Europeia e afirmaram que resultados fiscais e regras podem ser determinados por fatores políticos não observados, mas as evidências sugerem que a causalidade vai de regras a comportamento fiscal. Debrun et al. (2008) sugeriram investigar se o impacto das regras fiscais difere em distintos ambientes institucionais e econômicos, como, por exemplo, se as regras são mais eficazes em pequenos países ou em grandes, em economias com rápido crescimento ou em lento crescimento, na presença de governos estáveis ou instáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo caracterizar os estudos sobre governança orçamentária pública, considerando as teorias abordadas, os métodos empregados e os principais achados de pesquisa, por intermédio de uma de revisão sistemática da literatura internacional. Em síntese, constatou-se a existência de quatro principais temas abordados nos artigos analisados: governança fiscal, união europeia, regras fiscais e política fiscal, sendo que os pressupostos teóricos da governança fiscal e das regras fiscais subsidiariam as investigações empíricas realizadas, sendo relevante as contribuições da teoria institucional e do conceito de instituições para o desenvolvimento dos estudos. Os resultados mostraram ainda que os estudos se concentraram na União Europeia, considerando, principalmente, a crise fiscal enfrentada por alguns países daquela região, com predomínio dos estudos quantitativos, descritivos, com delineamento correlacional e recorte longitudinal. Esses fizeram uso majoritariamente de dados secundários nas investigações com aplicação da estatística inferencial com técnica analítica.

Como contribuição, esta revisão aponta que o desenvolvimento de modelos econométricos ou a adaptação dos modelos utilizados nos artigos analisados nesta revisão ao

contexto brasileiro podem possibilitar a investigação do impacto das regras orçamentárias nos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas no país. Entretanto, a primazia dos estudos quantitativos indica a necessidade de ampliar a utilização da pesquisa qualitativa no campo orçamentário, com vistas a robustecer a validade dos resultados das investigações, considerando, inclusive, a abordagem analítica da governança pública, em contraponto à boa governança difundida pelos organismos multilaterais. No entanto, os resultados apresentados podem ter sido limitados em razão dos descritores escolhidos para que a consulta das publicações fosse realizada nas bases de dados selecionadas.

Considerando que a governança orçamentária compreende o lado institucional da política fiscal, tendo em vista que engloba o conjunto de regras e procedimentos que determinam como os orçamentos públicos são preparados, executados e monitorados. Assim, pesquisas sobre o tema podem examinar o contexto institucional no qual mudanças nas regras orçamentárias foram propostas e/ou aprovadas, identificando, inclusive, os eventos disruptivos que propiciaram tais alterações, como, por exemplo, recentemente foi implantando o Teto dos Gastos Públicos, denominado Novo Regime Fiscal, aprovado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Outros estudos também podem investigar as alianças, as coalizões e as parcerias estabelecidas, bem como as estratégias utilizadas por atores poderosos, quando interessados em determinados arranjos institucionais, alavancam recursos e mobilizam outros atores para criarem novas instituições ou transformar as existentes.

O tema também pode ser aprofundado em pesquisas futuras que investiguem o papel dos atores periféricos, como é o caso da burocracia de médio escalão dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, nas mudanças institucionais aprovadas, considerando que, normalmente, esses atores vislumbram e defendem novas práticas, mas não têm poder para alterar as instituições estabelecidas.

E por fim, em complemento à abordagem sobre a criação de novas instituições ou transformação das existentes, outra área a ser explorada nessa temática está relacionada com a resistência à mudança ou ao uso do poder para manter as instituições orçamentárias existentes, como é o caso do órgãos centrais de planejamento e orçamento, que apesar de possuírem forças para mudarem as regras estabelecidas, não têm motivação ou são favorecidos pelos arranjos institucionais existentes, tendo como exemplo, a não-aprovação da nova lei de finanças públicas que altera a Lei nº 4.320, de 1964.

Referências

- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 29(3), 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Bijos, P. (2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento Em Discussão*, (12), 1–44. <https://doi.org/10.1007/s12630-015-0460-6>
- Brasil. (2017a). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm
- Brasil. (2017b). Projeto de Lei nº 9.163, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Retrieved from <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>
- Camargo, B., & Justo, A. (2013). IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas Em Psicologia*, 21(2), 513–518. <https://doi.org/10.9788/TP2013.2-16>
- Cavalcante, P., & Pires, R. (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. (2019). Portal de Periódicos. Retrieved May 5, 2019, from <http://www.periodicos.capes.gov.br/>
- Couto, L., & Cardoso Jr., J. (2018). Governança orçamentária : transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 75–82.
- Creswell, J. (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2. ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British Journal of Nursing (Mark Allen Publishing)*, 17(1), 38–43. <https://doi.org/10.12968/bjon.2008.17.1.28059>
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 297–362.
- Duffy, B. (2008). Análise de evidências documentais. In J. Bell (Ed.), *Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais* (4. ed., pp. 107–118). Porto Alegre: Artmed.
- Fowler Jr., F. (2011). *Pesquisa de levantamento* (4. ed.). Porto Alegre: Penso.
- Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S., & Staglianò, B. (2014). The dimensions of fiscal governance as the cornerstone of public finance sustainability: A general framework. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 26(1), 94–139. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-26-01-2014-B005>
- Guess, G., & LeLoup, L. (2010). *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending*. Albany: Sunypress.
- Hyde, A. (2002). *Government budgeting : theory, process, and politics* (2nd ed.). Pacific Grove: Brooks/Cole Pub.
- Iara, A., & Wolff, G. B. (2014). Rules and risk in the Euro area. *European Journal of Political Economy*, 34, 222–236. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.02.002>
- Kaplanoglou, G., & Rapanos, V. (2013). Fiscal Deficits and the Role of Fiscal Governance: The Case of Greece. *Economic Analysis and Policy*, 43(1), 5–27. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(13\)50001-4](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(13)50001-4)
- Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137–1144. <https://doi.org/10.2307/1948194>
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *Oxford handbook of governance*. New York: Oxford University Press.
- Lyrio, M., Dellagnelo, E., & Lunkes, R. (2013). O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 3(1), 90–106. Retrieved from <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/RGFC/article/viewFile/2148/1887>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
- Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2005). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

- Richardson, R. (2012). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (3. ed.). São Paulo: Atlas.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2016). Acórdão nº 948/2016. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 20/4/2016.
- Yin, R. (2014). *Case study research: design and methods* (5th. ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.