

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - FACIC
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

TAYNARA ALVES VIEIRA

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
PARA A GESTÃO PÚBLICA:
EVIDÊNCIAS DA PESQUISA CIENTÍFICA NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

**UBERLÂNDIA
MAIO DE 2021**

TAYNARA ALVES VIEIRA

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
PARA A GESTÃO PÚBLICA:
EVIDÊNCIAS DA PESQUISA CIENTÍFICA NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

Artigo Acadêmico apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

**Orientador(a): Catarine Palmieri
Pitangui Tizziotti**

**UBERLÂNDIA
MAIO DE 2021**

TAYNARA ALVES VIEIRA

**O orçamento público como instrumento de planejamento para a gestão pública:
evidências da pesquisa científica no período de 2010 a 2020**

Artigo Acadêmico apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Banca de Avaliação:

Prof. Catarine Palmieri Pitangui Tizziotti

**Prof.
Membro**

**Prof.
Membro**

Uberlândia (MG), 04 de maio de 2021.

RESUMO

O presente estudo procurou identificar o perfil de pesquisa da área de orçamento e gestão pública no período de 2010 a 2020, a fim de demonstrar a importância do orçamento público como instrumento de planejamento para a gestão pública. Por meio de uma abordagem quantitativa, foram utilizados indicadores bibliométricos, tais como número de artigos publicados sobre orçamento e gestão pública por períodos, por qualis e por tema; análise de idioma e literatura predominante; bem como da produtividade dos autores e origem de suas instituições de ensino. A amostra resultou em 19 artigos, publicados em 13 periódicos da área Administração, Ciências Contábeis e Turismo, correlatados nos estratos Qualis A2, B1 e B2. Os resultados priorizam a revisão de literatura nacional. O número de autores que publicaram somente um artigo durante o período analisado está acima do previsto pela Lei de Lotka. Conclui-se que as pesquisas na área de Orçamento e Gestão Pública ainda são escassas, apresentando resultados pouco representativos na amostra analisada.

Palavras-chave: Planejamento. Orçamento Público. Gestão Pública.

ABSTRACT

The present study sought to identify the research profile of the public budget and management area in the period from 2010 to 2020, in order to demonstrate the importance of the public budget as a planning tool for public management. Through a quantitative approach, bibliometric indicators were used, such as the number of articles published on public budget and management by periods, by categories and by theme; analysis of language and predominant literature; as well as the productivity of the authors and the origin of their educational institutions. The sample resulted in 19 articles, published in 13 journals in the area of Administration, Accounting and Tourism, correlated in the strata Qualis A2, B1 and B2. The results prioritize the review of national literature. The number of authors who published only one article during the analyzed period is above that predicted by Lotka's Law. It can be concluded that research in the area of Public Budget and Management is still scarce, presenting little representative results in the analyzed sample.

Keywords: Planning. Public budget. Public Management.

1 INTRODUÇÃO

O sistema jurídico democrático brasileiro foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e está vinculado ao planejamento desde sua promulgação. Os orçamentos públicos tornaram-se um meio de ação governamental, sendo utilizados como uma ferramenta democrática e transparente para possibilitar a participação direta da sociedade nas ações governamentais.

Para Bezerra Filho (2012), o orçamento público é uma ferramenta de planejamento legal para as três esferas de poder, baseado no planejamento, controle de gastos, gestão de recursos, promoção da distribuição de renda e controle econômico.

O orçamento público permite ao Estado cumprir a sua missão principal, que é a defesa dos interesses comuns da sociedade através da Administração Pública, que, por sua vez deve prestar serviços de qualidade, capazes de responder às necessidades dos cidadãos em diferentes áreas, dentre as quais destacam-se a educação, saúde, habitação e transporte.

Conforme os entendimentos de Angélico (2014 p.19), “O orçamento é um programa de custeios, investimentos, inversões, transparências e receitas, propostos pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Legislativo”. Isso é totalmente relevante para a Administração Pública, pois, caracteriza um instrumento de governo que visa planejar as atividades do setor público e organizar os recursos sociais de forma adequada e clara, procurando alocá-los de forma a atender às necessidades sociais. As necessidades de toda a comunidade.

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu como mecanismo de planejamento o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, a Lei Orçamentária Anual. Esses regulamentos são a base para a preparação e execução dos orçamentos públicos.

O planejamento no setor público é fundamental, pois a Administração Pública é responsável por desenvolver serviços que busquem a satisfação da comunidade, por isso é necessário projetar tudo para que não haja erros.

Em meio a isto, este estudo busca identificar o perfil das pesquisas sobre orçamento público como instrumento de planejamento da gestão. Ademais, a pesquisa justifica-se através da necessidade de esclarecimento à sociedade sobre como funcionam

os orçamentos públicos e quais os mecanismos de planejamento disponíveis para auxiliar os gestores na busca pela eficácia, clareza e transparência dos projetos públicos.

A metodologia de pesquisa consiste em um estudo bibliográfico, baseado na Constituição Federal de 1988, doutrinas, artigos e demais trabalhos que abordam a temática. Isto, pois, o orçamento público é um instrumento da Constituição Federal Brasileira e desempenha importante papel como instrumento de planejamento na gestão pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administrar é um procedimento bastante complexo, principalmente quando o assunto refere-se à Gestão Pública. É visível que a satisfação das demandas e necessidades coletivas leva o Poder Público a buscar mecanismos que atuem como apoio no planejamento e desenvolvimento de suas atividades.

A administração pública em sentido amplo compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades. (PALUDO, 2013, p. 35)

De acordo com os entendimentos de Kohama (2014), a Administração Pública pode ser caracterizada como instrumento governamental cujo papel é desempenhar serviços de qualidade e confiabilidade para satisfazer a população.

Enquanto isso, a Constituição Federal, em seu artigo 37, apresenta que a Administração Pública está dividida em direta e indireta, bem como em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como âmbitos do Governo (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que a Administração Pública Direta “é aquela que possui autonomia política, financeira e administrativa. É realizada diretamente pela estrutura do governo. No âmbito Nacional é o Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado” (BÄCHTOLD, 2012, p. 75). Logo, observa-se que a composição da Administração Direta está intimamente ligada ao Poder Executivo, além de não possuírem personalidade jurídica própria.

A Administração Indireta, por sua vez, é composta por entidades autorizadas pela Administração Direta a realizar atividades em diversos setores sociais, sendo responsável pela prestação de serviços de qualidade à população. Ademais, possui personalidade jurídica própria, possuindo, em sua composição: fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Em meio a isto, resta claro que a gestão pública deve ser considerada uma importante ferramenta estatal, a qual conta com colaboradores diversos para movimentar a máquina pública, sendo de extrema importância para o país. A correta realização dos serviços públicos implica na consagração dos direitos fundamentais da coletividade, à medida que garantem suas necessidades básicas.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Constituição Federal de 1988 foi instrumento capaz de inserir diversas mudanças acerca da normatização das finanças públicas, mais especificamente referente ao orçamento público. Em meio a isto, o texto constitucional, em seu artigo 165, §§ 1º, 2º e 5º, criou três instrumentos de planejamento, quais sejam, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é responsável por determinar diretrizes, metas e objetivos da Administração Pública de forma regionalizada. Ele corrige o capital resultante e outras despesas, bem como despesas relacionadas ao plano de duração. A lei instituidora do PPA possui duração de 4 anos (XEREZ, 2013).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, baseia-se em no Plano Plurianual, e, determina as metas e prioridades da gestão pública e tem a função de orientar sua formulação e implementação. Assim, além de implementar a lei orçamentária anual e estipular mudanças nas leis tributárias, também inclui despesas de capital para o próximo ano fiscal (XEREZ, 2013).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelece projeções de receitas e determina os dispêndios necessários ao desenvolvimento das ações e serviços públicos em cada exercício, sempre visando o cumprimento das metas estabelecidas (XEREZ, 2013).

Neste sentido, Vasconcellos (2009, p. 286), apresenta que a LOA “trata-se de uma lei que contém o orçamento fiscal, de investimento das empresas e o da seguridade social, e, não, leis específicas para cada orçamento.

No mesmo sentido, é o entendimento de Costa:

A Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivos estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (COSTA, 2010, p. 286)

Cada esfera governamental possui seu ciclo orçamentário, razão pela qual possui tempo, determinado por lei, para elaborar o PPA, a LDO e a LOA.

A execução conjunta de ferramentas de planejamento permite que os gestores públicos utilizem os recursos de maneira eficaz, promovendo a informação e a transparência das informações, permitindo que a comunidade participe de suas inspeções.

2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um mecanismo aprovado por lei que contribui diretamente para o desenvolvimento e avanço dos serviços da Administração Pública, dentre os quais se encontram objetivos, tarefas e diretrizes delineadas, prioridades específicas de um determinado momento, esforçando-se para implementar as atividades de forma eficaz e transparente (GIACOMONI, 2010).

Ao Poder Executivo em todas as esferas de governo (municípios, Estados, Distrito Federal União) cabe a iniciativa de elaboração do orçamento, depois da eleição de seus representantes por voto popular, a fim de que sejam encontradas soluções para os problemas da sociedade.

Segundo Ávila (2012), para que a Administração Pública possa desempenhar com eficiência suas atribuições, é necessária a utilização de mecanismos que legalizem e legitimem suas atividades, sendo esse mecanismo o orçamento público.

Por outro lado, Silva (2011) apresenta que o orçamento consiste em um ato preventivo, autorizando o governo a implementar despesas e receitas durante os exercícios.

Segundo Sfalsin (2018), o orçamento deve conter diversos objetivos de busca de resultados e controle. O autor ressalta, ainda, que o orçamento não é apenas uma previsão legal, pois define os objetivos que, em tese, devem equivaler a bons resultados na execução das obras.

Do que foi observado, é preciso notar que o orçamento é um mecanismo de toda a importância para a Administração Pública, porque é graças a ele que se constituem as atividades de planejamento e qualificação dos serviços oferecidos às pessoas.

2.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nas últimas décadas, fatores como desamparo e necessidades sociais precárias têm cooperado de forma intensa para aumentar as percepções negativas das pessoas sobre a Administração Pública. Portanto, a obrigação de estabelecer ações inclusivas entre o Estado e a sociedade torna-se concreta, buscando opções que satisfaçam as expectativas da população e, ao mesmo tempo, melhorem o uso dos recursos.

Uma dessas opções é o orçamento participativo (OP), que é amplamente difundido como uma novidade na gestão de recursos públicos e tem recebido participação pública. O OP estabeleceu uma ferramenta para visualizar os procedimentos do governo como um todo, possibilitando que a população participe do processo. Esta modalidade é capaz de garantir a manutenção das normas constitucionais e, ainda, permitiu ao povo fazer parte do sistema político e social, proporcionando maior garantia de sua participação como cidadão (CARVALHO, 2010).

Esta modalidade orçamentária tornou-se um dos maiores exemplos de democracia na administração pública, permitindo que o coletivo participe de seus preparativos. Além disso, conforme imaginado e executado, o OP traz melhorias, que vão além das prioridades elencadas pela Administração Pública, uma vez que dão oportunidade de se ter um conhecimento mais profundo do processo orçamentário e do estágio de prática, mesmo de pequenas formas, dos recursos de aplicação do controle social (CARVALHO, 2010).

Em geral, o hábito da maioria dos governantes consiste em tratar o orçamento como algo inacessível ao público, e apenas como um orçamento que pode ser preparado e estudado por especialistas bem treinados. Normalmente, as discussões sobre o orçamento são conduzidas de forma privada pelo governador e seus auxiliares. O OP

preenche uma lacuna, ou seja, o público participa ativamente da gestão pública (PIRES, 2001).

Vale ressaltar o valor expressivo do OP, entendendo que a teoria da democracia representativa não consegue mais explicar de forma satisfatória as atualizações e mudanças na prática política. O foco atual é ampliar a participação social em locais públicos, e a teoria mostra que a participação pública é limitada e acredita que a democracia é um mecanismo de seleção de líderes políticos com base na competição entre os partidos políticos por meio do voto (COSTA, 2017).

Um dos grandes problemas do OP é a falta de informação da sociedade, diante da falta de linguagem técnica, de clareza e informatização dos dados e da falta de orientação técnica, de alguns setores da Administração Pública e seus representantes legais.

Para aumentar a participação da sociedade civil, deve haver ferramentas que possam ampliar o poder de decisão das pessoas. Após a formação dos países modernos, com o surgimento das grandes cidades, acreditar que todos podem se representar é uma ilusão. Portanto, um dos pontos chave exigidos pela democracia é a representação (PIRES, 2001).

Com o desenvolvimento das conquistas sociais e políticas, esse tipo de representação não deveria apenas deixar de aparecer no campo político, mas deveria aparecer na representação civil. Desde então, a sociedade civil tem a capacidade de propor agendas políticas e deliberar decisões governamentais. Portanto, grupos civis representativos de indivíduos (como os comitês de gestão) têm se tornado cada vez mais importantes, pois concretizam a participação de todos os setores da sociedade na formulação das políticas sociais. Dessa forma, amplia-se a participação efetiva da sociedade brasileira na esfera pública (CARVALHO, 2010).

Para que a comunidade participe plenamente das discussões orçamentárias sem dificuldades, é necessário que toda a sociedade busque conhecimento sobre o que é orçamento público e como elaborá-lo.

Desta forma, uma das principais dificuldades relacionadas à participação pública (neste caso não apenas relacionada ao orçamento) é entender a linguagem técnica da gestão pública, sua função, alcance e significado estratégico e político. Os gestores públicos costumam usar isso como desculpa para justificar o baixo nível de participação na gestão pública, o que, com o tempo, pode ter se tornado um dos maiores obstáculos à participação pública (COSTA, 2017).

O principal objetivo da gestão pública é atender às comunidades mais interessadas em uma boa gestão. Por outro lado, o público interessado não pode conduzir a gestão pública. O contrassenso torna a tecnologia um obstáculo para os resultados desejados, em vez de uma ponte (PIRES, 2001).

Em meio a isto, o Poder Público também deve atuar no sentido de apontar a formulação dos orçamentos públicos sociais de forma mais clara e transparente. Portanto, é imprescindível que as autoridades administrativas utilizem uma linguagem conhecida em locais públicos para garantir a igualdade de comunicação entre os atores sociais e meios que promovam a compreensão da informação e de seus aspectos sociais (CARVALHO, 2010).

Portanto, a expressão clássica de responsabilidade na linguagem contábil e financeira não é mais satisfatória. Deve ser adaptado para uma linguagem que qualquer cidadão possa compreender, permitindo-lhe acompanhar a gestão dos recursos orçamentais.

A atual democracia brasileira não é apenas representativa, mas também participativa, de modo que as pessoas podem contribuir com a formulação do orçamento (planejamento e OP) e controlar a execução do orçamento por meio de associações e outras instituições sociais (COSTA, 2017).

Atualmente, o que entendemos é que vários orçamentos foram formulados em uma situação alheia à realidade local, sem considerar as principais necessidades sociais. Trata-se de uma repetição dos anos anteriores e não evidencia os objetivos a serem alcançados, por isso não é utilizado como ferramenta de gestão, mas apenas para descrever as receitas e despesas do período (COSTA, 2017).

Ao contrário da análise usual, o OP pode e deve ser uma das ferramentas utilizadas pela administração pública para decidir detalhadamente quais planos e prioridades serão desenvolvidos em determinado período para promover o crescimento, proporcionando as condições necessárias ao desenvolvimento dos cidadãos (COSTA, 2017).

Por fim, dentre as vantagens e desvantagens do OP, observa-se que ele é um fato em muitas cidades. Além disso, até o momento, do ponto de vista da política e da gestão, o OP tem sido restrito; embora, em essência, deva ser considerado um instrumento a ser utilizado a fim de requerer a participação do público nas diretrizes orçamentárias da Administração Pública.

2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A GESTÃO PÚBLICA

Segundo Cervo (2012), o planejamento se caracteriza pelo fato de ser função básica do Estado em cada uma de suas esferas. Esta afirmação pode ser confirmada no artigo 174 da Constituição:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Para Bruno (2013), o orçamento anual também é tratado doutrinariamente como o orçamento geral e é essencialmente um instrumento de planejamento das finanças públicas.

Para Abraham (2018), o planejamento é um dos pilares fundamentais do orçamento público dentro do sistema jurídico e tributário, que valoriza a eficiência e a moralidade nos gastos, buscando atingir metas consistentes com o interesse público. É um processo de gestão permanente, dinâmico e sistemático, constituído por um conjunto de atividades coordenadas e integradas, através das quais se determina de antemão o que se pretende atingir e quais os objetivos que pretende atingir, em termos de obtenção de um resultado satisfatório e desejado. O planejamento tenta responder às seguintes questões básicas: para onde vamos e como atingiremos nossos objetivos?

Em outras palavras, mau planejamento significa mau gasto de dinheiro público, como parte de prioridades diretas e muitas vezes subjetivas ou ganhos inadvertidos (eleitorais ou em troca de apoio político) e para projetos que nem mesmo são concluídos.

Nas palavras de Kohama (2010), o governo tem sua responsabilidade primária pelo melhor nível dinâmico de bem-estar da comunidade. Para tanto, utiliza as técnicas de planejamento e programação das atividades que se condensam nos chamados Sistemas de Planejamento Integrado, consubstancia-se no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Este sistema tem como objetivo principal analisar a situação atual - diagnóstico - a fim de identificar ações ou mudanças que precisam ser introduzidas para atingir a situação desejada.

Segundo Giacomoni (1987), o orçamento público é o componente de planejamento pelo qual o governo estima a receita que vai acumular e determina os gastos que espera incorrer durante o ano. Geralmente, as receitas são obtidas com impostos, taxas, contribuições e outros mecanismos instituídos pela união, estados e municípios.

O planejamento é uma das ferramentas de gestão mais importantes (Faria, 2016). O conceito de planejamento está intimamente relacionado à necessidade de conhecimento prévio das atitudes e ações a serem tomadas.

Como afirma Andrade (2008), a prática de planejamento visa corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a comunidade, remover obstáculos institucionais e garantir a viabilidade das metas e objetivos a serem alcançados. Por ser uma das funções da administração, o planejamento é fundamental para o administrador público responsável. Nestes aspectos, o planejamento é uma função fundamental, é o ponto de partida para uma administração eficiente e eficaz do setor público, pois ditará os rumos da boa ou má gestão, afetando diretamente o bem-estar da população.

O planejamento é uma função fundamental na racionalização de qualquer gestão. É um exercício de alinhamento de recursos com metas de gestão, mediado pelos princípios da equipe de governo. No contexto das desigualdades sociais, a Administração Pública é cada vez mais confrontada com desafios que só podem ser respondidos por mecanismos que apontem para a necessidade de uma gestão eficaz dos fundos públicos acumulados, transformando-os em benefícios reais para a sociedade.

Segundo Oliveira (2013), no processo de elaboração do orçamento público, existem situações alternadas em que os poderes constituídos participam efetivamente e determinam onde e como se distribuem os fundos públicos, e outras sobre as quais têm pouca ou nenhuma influência direta.

3 METODOLOGIA

O presente estudo trata-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que tem como objetivo descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza e suas características, bem como sua relação com outros fenômenos. Com relação aos procedimentos, é uma pesquisa bibliográfica pois utiliza da análise de referenciais teóricos publicados (Cervo, Bervian e Silva, 2007). Quanto à abordagem é uma pesquisa quantitativa, pois a coleta de informações é quantificada e o tratamento delas é feito por meio de técnicas estatísticas.

O universo da pesquisa compreendeu os periódicos publicados no Brasil listados nos estratos A2, B1 e B2 da Qualis no ano de 2016 na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. A amostra foi composta por 13 periódicos que dispunham de artigos publicados em Orçamento Público no período de análise, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Periódicos utilizados na pesquisa

Periódicos	ISSN	Extrato de classificação CAPES
Revista de Administração de Empresas (RAE)	0034-7590	A2
Revista Contabilidade & Finanças (Online) (RCF)	1808-057X	A2
Revista Contemporânea de Contabilidade (RCC)	2175-8069	A2
Revista de Administração Contemporânea (Impresso) (RAC)	1415-6555	A2
Revista de Administração Pública (RAP)	1982-3134	A2
Revista de Contabilidade e Organizações (RCO)	1982-6486	A2
Administração Pública e Gestão Social (RAPGS)	2175-5787	B1
Revista Eletrônica de Administração (REAd)	1413-2311	B1
Revista de Ciências da Administração (RCA)	2175-8077	B1
Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)	2236-5710	B2
Gestão e Planejamento (GP)	2178-8030	B2
Reunir Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade (REUNIR)	2237-3667	B2
Revista Gestão Organizacional (RGO)	1806-6720	B2

Depois de extraídos os periódicos foram identificados aqueles que contemplam a temática de Orçamento Público. Os artigos incluídos foram aqueles publicados entre 2010 e 2020. As palavras-chave utilizadas foram: Planejamento; Orçamento Público; Gestão Pública.

Foram extraídos a partir da análise 610 artigos. Os artigos selecionados foram aqueles que apresentaram similaridade quanto à temática, envolvendo o orçamento público como instrumento de planejamento para a gestão pública. E, ainda, foram elaborados uma categorização de conceitos nos casos analisados, buscando semelhanças

e diferenças, a fim de que fossem apresentados, através de quadro comparativo, os objetivos e principais resultados de cada um dos artigos selecionados para exposição de dados. A delimitação adotada tem caráter subjetivo mas busca representar as tendências de pesquisa na área.

Tabela 2 – Distribuição de artigos após busca por palavras-chave*

Periódicos	Número total de artigos encontrados
Revista de Administração de Empresas (RAE)	40
Revista Contabilidade & Finanças (Online) (RCF)	73
Revista Contemporânea de Contabilidade (RCC)	63
Revista de Administração Contemporânea (Impresso) (RAC)	99
Revista de Administração Pública (RAP)	44
Revista de Contabilidade e Organizações (RCO)	33
Administração Pública e Gestão Social (RAPGS)	27
Revista Eletrônica de Administração (REAd)	50
Revista de Ciências da Administração (RCA)	77
Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)	27
Gestão e Planejamento (GP)	03
Reunir Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade (REUNIR)	48
Revista Gestão Organizacional (RGO)	26

* Palavras-chave: Planejamento; Orçamento Público; Gestão Pública.

O universo da pesquisa compreendeu os periódicos científicos nacionais que estão listados nos estratos A2, B1 e B2 do Qualis no ano de 2016 na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. No portal de pesquisas CAPES, após inserção dos descritores e aplicação das estratégias de busca para inclusão e exclusão de artigos, foram encontrados 610 exemplares; dos quais 35 relacionavam-se com a temática, e, apenas 19 estavam dentro do lapso temporal estabelecido.

4 RESULTADOS

4.1 Análise descritiva da amostra

A princípio, 610 artigos de 13 periódicos da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo foram objeto de análise da presente pesquisa. Destes, 35 foram classificados como sendo de Orçamento e Gestão Pública, e, 19 foram publicados entre os anos de 2010 a 2020. A Tabela 3 apresenta o número de edições dos periódicos, o

número total de artigos publicados e o percentual de artigos publicados em Orçamento e Gestão Pública no lapso temporal estabelecido.

Tabela 3 – Distribuição dos artigos em Orçamento e Gestão Pública

Periódicos	Número total de edições	Número total de artigos publicados com as palavras-chave* buscadas	Número de artigos publicados em Orçamento e Gestão Pública dentro do lapso temporal**	% de artigos publicados analisados
RAE	64	40	01	2,50%
RCF	34	73	02	2,73%
RCC	33	63	02	3,17%
RAC	72	99	01	1,01%
RAP	67	44	00	0%
RCO	27	33	03	9,09%
RAPGS	44	27	02	7,40%
REAd	34	50	01	2,0%
RCA	35	77	01	1,29%
CGPC	27	27	02	7,40%
GP	23	03	02	66,66%
REUNIR	39	48	01	2,08%
RGO	32	26	01	3,84%

* Palavras-chave: Planejamento; Orçamento Público; Gestão Pública. ** Lapso temporal estabelecido: artigos publicados nos anos de 2010 e 2020. Os periódicos foram “Revista de Administração de Empresas” (RAE); “Revista Contabilidade & Finanças (Online)” (RCF); “Revista Contemporânea de Contabilidade” (RCC); “Revista de Administração Contemporânea (Impresso)” (RAC); “Revista de Administração Pública” (RAP); “Revista de Contabilidade e Organizações” (RCO); “Administração Pública e Gestão Social” (RAPGS); “Revista Eletrônica de Administração” (REAd); “Revista de Ciências da Administração” (RCA); “Cadernos Gestão Pública e Cidadania” (CGPC); “Gestão e Planejamento” (GP); “Reunir Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade” (REUNIR); “Revista Gestão Organizacional” (RGO).

Em meio aos periódicos analisados, através de análise do editorial e da área temática e lapso temporal objetos deste estudo, somente a Revista Gestão e Planejamento configura-se como específica da área. Desta forma, o periódico pode ser caracterizado como um dos principais veículos de divulgação de estudos em orçamento e gestão pública. Isto, pois, 66,66% dos artigos inseridos na amostra abordam o orçamento público como instrumento de planejamento para a gestão pública. Ademais, destaca-se também a Revista de Contabilidade e Organizações; Administração Pública e Gestão Social; e, os Cadernos Gestão Pública e Cidadania, com número significativo de publicações, contudo, apenas 9,09%, 7,40% e 7,40%, respectivamente, são da área de Orçamento e Gestão Pública. Logo, é possível observar a existência de poucos periódicos que abordam a temática em questão, sendo este um fator contribuinte para o baixo desenvolvimento de pesquisas nacionais na área.

A fim de compreender o modo de distribuição das publicações em Orçamento e Gestão Pública no estrato Qualis, nota-se que dos 19 artigos analisados, 42,37% estão listados no estrato Qualis A2, 21,05% no estrato B1 e 31,58% no estrato B2, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Qualis dos periódicos analisados

Qualis	Frequência	Percentual
A2	09	47,37%
B1	04	21,05%
B2	06	31,58%
Total	19	100%

Nota: O estrato Qualis analisado na pesquisa compreende o intervalo entre o Estrato A2 e B2. A frequência apresentada corresponde ao número observado de artigos classificados como sendo da área de Orçamento e Gestão Pública.

No tocante ao tipo de estudo, nota-se a preferência por estudos empíricos, enquanto que, a minoria caracterizou-se como estudos unicamente teóricos. Assim, tal incidência pode ocorrer devido à espécie de estudos disponíveis na base de dados utilizada.

Tabela 5 – Literatura predominante utilizada em Orçamento e Gestão Pública por período analisado

Periódicos	Frequência de uso de literatura internacional	% da frequência de uso de literatura internacional	Frequência de uso de literatura nacional	% da frequência de uso de literatura nacional	Frequência Total
RAE	01	100%	00	0%	01
RCF	02	100%	00	0%	02
RCC	00	0%	02	100%	02
RAC	00	0%	01	100%	01
RCO	03	100%	00	0%	03
RAPGS	00	0%	02	100%	02
REAd	01	100%	00	0%	01
RCA	00	0%	01	100%	01
CGPC	00	0%	02	100%	02
GP	00	0%	02	100%	02
REUNIR	00	0%	01	100%	01
RGO	00	0%	01	100%	01
Total	07	36,84%	12	63,16%	19

Nota: A frequência de predominância de uso utilizada é de, pelo menos, 50% de base teórica nacional ou internacional.

Quanto ao tipo de literatura utilizado para fundamentar as pesquisas, observou-se que 36,84% dos artigos analisados utilizaram, pelo menos, 50% de referências internacionais. Além disso, todas as revistas caracterizadas pela bibliografia internacional (ERA, RCF, RCO, REAd) obtiveram percentual de uso no importe de

100%, conforme Tabela 5. Em Orçamento e Gestão Pública parece ser comum a utilização de estudos nacionais, haja vista 63,16% dos artigos analisados estarem embasados em referências brasileiras.

Tabela 6 – Idioma utilizado no artigo a partir do Estrato Qualis

Idioma	Qualis			Total	Frequência Relativa
	A2	B1	B2		
Português	09	04	06	19	100%
Inglês	0	0	0	0	0%
Total	09	04	06	19	100%

Nota: A frequência do idioma utilizado nos artigos de orçamento e gestão pública e a frequência absoluta de idioma do Estrato Qualis.

Embora em 36,84% dos artigos tenham referencial teórico predominantemente internacional, nenhum dos 19 exemplares analisados foram publicados em língua inglesa, o que demonstra que entre os autores que publicaram na área de Orçamento e Gestão Pública, predomina a escrita nacional. O estrato Qualis A2 é o mais representativo, abrangendo 47,36% das publicações.

4.2 Produtividade dos autores

Outra questão bastante discutida na área acadêmica diz respeito à produtividade dos autores e, conseqüentemente, à prática científica. Isto, pois, no setor acadêmico, a formação de parcerias para publicações é frequente. Observa-se, na Tabela 7, que é mais comum encontrar artigos com 2 ou 3 autores.

Tabela 7 – Cruzamento entre a quantidade de autor por artigo e por periódico

Nº de autor por artigo	PERIÓDICOS												Total
	ER A	RC F	RC C	RA C	RC O	RAPG S	REA d	RC A	CGP C	G P	REUNI R	RG O	
1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	4
2	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	6
3	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	6
4	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total	1	2	2	1	3	2	1	1	2	2	1	1	19

As publicações com 5 autores são escassas, sendo apresentadas, na amostra, apenas pela Revista Gestão Organização. Importante destacar também, que, dos 19 artigos analisados, somente 2 possuem quatro autores, das revistas RCC e CGPC. Embora no universo acadêmico não seja comum publicações com apenas 1 autor, a análise demonstrou esta forma de publicação em 4 revistas, quais sejam, RCO, CGPC, GP e Reunir.

Tabela 8 – Produtividade observada a partir das contribuições por autor

Nº de contribuições por autor	Nº de autores	Nº total de artigos produzidos pelos autores	Soma acumulada de x e y	% dos autores
X	Y	x.y		% y
1	45	45	45	97,83%
2	1	2	47	2,17%
TOTAL	46	47	92	100%

Quanto à produtividade dos autores, foi possível verificar que 97,83% deles contribuíram para a amostra com apenas um artigo publicado, conforme apresentado pela Tabela 8. Tal resultado pode ser consequência de publicações provenientes de trabalhos de conclusão de curso, nos quais os autores, após publicarem seus trabalhos, abdicam da pesquisa científica. Por outro lado, observa-se que apenas 2,17% dos autores produziram 2 artigos, de modo que tais dados possam estar vinculados a programas de pós-graduação.

Utilizando os dados das Tabelas 7 e 8, ao considerar o número de autores e o número total de artigos produzidos por autor, calculou-se a média aritmética de produtividade, resultando em 2,42%. Assim, notória que a contribuição média por autor ainda é baixa, dentro dos artigos da amostra.

Tabela 9 – Comparação dos valores observados e esperados de produtividade

Contribuições por autor	Frequência observada de autores	Frequência esperada de autores	Divergências
X	<i>F_o</i>	<i>F_e</i>	
1	45	45,098	-0,098
2	1	1,25	-0,25
TOTAL	46	46,348	-0,348

Abordando, ainda, a produtividade dos autores, procurou-se comparar a frequência observada de autores com a teórica ou esperada, sendo os resultados obtidos através do modelo de *Lotka*. A Tabela 9 descreve que o modelo estimou 0,098 autores

além daqueles que publicaram somente um artigo. De forma geral, a divergência entre as produtividades observada e estimada, resultou em 0,348.

Tabela 10 – Origem das instituições dos autores que publicaram nos períodos analisados e percentuais por região do país

Origem das instituições do autor	Percentual	Região Brasileira	Percentual
Brasileira	91,30%	Sudeste	28,58%
		Sul	23,80%
		Nordeste	19,04%
		Centro-Oeste	26,19%
		Norte	2,39%
Estrangeira	8,70%	-	-

Por fim, foram buscadas informações sobre os autores que compuseram a amostra, sendo identificado que 91,30% deles são oriundos de instituições nacionais. Dentre eles, a maioria encontra-se na região Sudeste (28,58%); e, a minoria, da região Norte (2,39%). Além disso, o percentual de autores de instituições estrangeiras equivale a 8,70%, número nitidamente baixo, considerando as possibilidades de formação e especialização internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou 19 artigos, classificados como sendo da área de Orçamento e Gestão Pública presentes em 13 periódicos da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, publicados no estrato Qualis A2, B1 e B2 entre os anos de 2010 e 2020. A maior parte dos artigos foi encontrada na RCO, com 3 exemplares; seguida da RCF, RCC, RAPGS, CGPC e GP, com 2 exemplares cada. Majoritariamente, as pesquisas em Orçamento e Gestão Pública são realizadas através de base de dados.

Nenhuma das revistas analisadas possuem publicações em todos os anos analisados. Contudo, a RCO publicou mais artigos que as demais, no lapso temporal estabelecido. Ademais, considerando a escassez de resultados, observa-se a necessidade de pesquisas na área, a fim de subsidiar o conhecimento científico.

O uso da literatura nacional é predominante em Orçamento e Gestão Pública, com prevalência de 63,16%. Apesar de as publicações baseadas em literatura

internacional sejam crescentes, apenas 36,84% dos artigos analisados são lastreados por autores internacionais.

A maioria dos artigos conta com apenas um autor, com concentração em instituições da região Sudeste e Centro-Oeste. Apesar de as publicações, majoritariamente, serem nacionais, foi possível encontrar uma pequena parcela de autores oriundos de instituições de ensino estrangeiras (8,70%).

Sendo assim, observa-se a necessidade de ampliação dos estudos na área de Orçamento e Gestão Pública, a fim de demonstrar a importância do orçamento público como instrumento de planejamento da Administração Pública. Ademais, para pesquisas futuras, sugere-se a utilização das leis bibliométricas, como forma de identificação de estudos sobre assuntos que possam ser incluídos nos núcleos analisados.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Imprescindibilidade do Planejamento dos Gastos Público**. Gen Jurídico. 28 ago. 2018. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2018/08/28/imprescindibilidade-do-planejamento-dos-gastos-publicos/>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- ANDRADE, Nilton Aquino. **Planejamento Governamental para Municípios**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- ÁVILA, Carlos Alberto. **Orçamento Público**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Paraná. Curitiba/PR, 2012.
- BACHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Paraná. Curitiba/PR, 2012.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 5. ed. Curitiba. Juruá, 2013.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CERVO, Francismery da Ponte. **O Orçamento Público como Instrumento Público de Planejamento e Controle**. Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF. Brasília. 2012.

COSTA, Caio Cesar de Medeiros; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo Jose; ABRANTES, Luiz Antônio. **Fatores associados a eficiência na alocação de recursos públicos a luz do modelo de regressão quantílica**. Rev. Adm. Pública. vol. 49, n. 5, Rio de Janeiro, Set./Out. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612130868>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

COSTA. Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COSTA, Wallerson Pereira da. **Orçamento público**: a importância do orçamento participativo na gestão pública. Rev. Controle, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 210-234, jul/dez, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

HEIN, Clara Silvana; MARIANI, Karin Letícia; BRAUM, Loreni Maria dos Santos. **Desempenho Público Municipal**: Uma Análise Dos Indicadores De Desempenho Durante Um Mandato Eleitoral. Revista Vianna Sapiens, 6(2), 30, 2017. Disponível em: <https://doaj.org/article/328523e3e82c4f8494d57d4a7150bdfb>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA, Marcia Athayde; DIAS, Alexandra Gabriele Santos; SOUZA, Perpétua Marques De. **Controle Interno Como Instrumento De Gestão Pública**. Revista de informação contábil. V. 11, N. 4, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/view/231400>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Rev. Adm. Pública [online]. Set./Out. 2015, vol.49, n.5, pp.1263-1290, Rio de Janeiro. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. 1. Edição Fórum, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

SFALSIN, Eliana. **Planejamento Orçamentário**. 15 out. 2018. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/planejamento-orcamentario/95024/>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VASCONCELLOS, Alexandre. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n. 43, 01/11/2013. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 03 abr. 2021.