Planejamento e Orçamento Público: uma Revisão Bibliométrica Internacional

Autoria

GILVANE SCHEREN - gilvane.scheren@unoesc.edu.br
Programa de Doutorado Acadêmico em Administração / UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Nelson Santos Machado - nelson.machado@unoesc.edu.br
Mest Prof em Admin - MPA / UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina
Programa de Doutorado Acadêmico em Administração / UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Ieda Margarete Oro - ieda.oro@unoesc.edu.br
Programa de Doutorado Acadêmico em Administração / UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Resumo

O artigo objetivou caracterizar a produção científica internacional sobre o planejamento e orçamento público, por meio de uma análise bibliométrica e conceitual no período de 1962 a 2021 na base de dados Web of Science. Para tanto, se fez uso de pesquisa bibliométrica e análise conceitual. A amostra contemplou 201 artigos. Na análise bibliométrica, os resultados da pesquisa indicam aumento significativo das publicações no período de 2018 a 2020. Os periódicos dos Estados Unidos demonstraram a maior concentração de publicações globais. De forma geral, observou-se que poucos autores se dedicam essencialmente na temática do planejamento e orçamento público, e a maioria dos estudos está concentrada em publicações individuais. Sobre as principais áreas que abordaram o tema planejamento e orçamento público, destaca-se as temáticas recentes de políticas fiscais, orçamento participativo, governos locais, no processo de planejamento orçamentário, todas as temáticas adjacentes trata-se de temas que estão associados a esse campo. Na análise conceitual, os temas centrais de pesquisa ‘budgeting’, strategic planning’, public administration’, public management’ e ‘public finance’. Os temas motores constituídos estão associados à participação popular, gerenciamento e prestação de contas à sociedade e o controle de gestão.

Planejamento e Orçamento Público: Uma Revisão Bibliométrica Internacional

Resumo
O artigo objetivou caracterizar a produção científica internacional sobre o planejamento e orçamento público, por meio de uma análise bibliométrica e conceitual no período de 1962 a 2021 na base de dados Web of Science. Para tanto, se fez uso de pesquisa bibliométrica e análise conceitual. A amostra contemplou 201 artigos. Na análise bibliométrica, os resultados da pesquisa indicam aumento significativo das publicações no período de 2018 a 2020. Os periódicos dos Estados Unidos demonstraram a maior concentração de publicações globais. De forma geral, observou-se que poucos autores se dedicam essencialmente na temática do planejamento e orçamento público, e a maioria dos estudos está concentrada em publicações individuais. Sobre as principais áreas que abordaram o tema planejamento e orçamento público, destaca-se as temáticas recentes de políticas fiscais, orçamento participativo, governos locais, no processo de planejamento orçamentário, todas as temáticas adjacentes trata-se de temas que estão associados a esse campo. Na análise conceitual, os temas centrais de pesquisa '*budgeting', strategic planning', public administration', public management'* e *'public finance'*. Os temas motores constituídos estão associados à participação popular, gerenciamento e prestação de contas à sociedade e o controle de gestão.

Palavras-chave: Planejamento Público. Orçamento Público. Análise bibliométrica. Análise conceitual.

1 Introdução

A discussão da temática do orçamento e planejamento público nas organizações é objeto de estudo no decorrer dos anos, resultado da necessidade de contínuas reformas no planejamento público como a incorporação de procedimentos e normas, e principalmente no aprimoramento da gestão financeira e controle de recursos (Guesser, Petri, & Lavarda, 2020). O orçamento é uma das temáticas profundamente estudadas no âmbito da Contabilidade Gerencial (Farrell, Luft & Shields, 2007).

O orçamento público representa um instrumento de governança pública com o objetivo de transmitir objetivos organizacionais dos gestores (Abernethy & Brownell, 1999; Covaleski et al., 2006; Mutiganda, 2016; Guesser, Petri, & Lavarda, 2020). Desta forma o instrumento é elaborado com base nos interesses da organização, com ímpeto de moldar a cultura organizacional (Covaleski, Dirsmith, & Weiss, 2013). Envolve o controle orçamentário por meio de planejamento, controle e prestação de contas sobre a aplicação de recursos com propósitos do bem-estar da coletividade (Johansson & Siverbo, 2014).

No setor público novas práticas têm sido implementadas nas últimas décadas, no entanto, uma das mais importantes e permanente representa o orçamento na formação de relações políticas e econômicas dentro das organizações (Covaleski, Dirsmith, & Weiss, 2013). Na busca de um entendimento da temática, propõem-se o presente estudo como mecanismo de desvendar quais são os índices de publicação na área, avaliar periódicos, cientistas e a evolução da produção científica. Para obter os instrumentos necessários à pesquisa, este estudo acopla-se no contexto dos trabalhos bibliométricos, que, conforme Macias-Chapola (1998), representa a investigação da produção científica por meio da macro análise no âmbito da produção mundial, como na microanálise em relação a produção científica da comunidade ao qual os pesquisados estão inseridos.

A qualidade do planejamento público não se limita ao equilíbrio de gastos e manutenção das finanças públicas, embora esses aspectos sejam relevantes. Nesse sentido, controle do planejamento público deve promover a adequada alocação de recursos

financeiros, além de proporcionar condições que promovam o desenvolvimento de ações e objetivos macroeconômicos da entidade (Kargol-Wasiluk & Wildowicz-Giegiel, 2018).

A partir da relevância do planejamento do orçamento público e o alto impacto na gestão pública, e principalmente, os resultados com efeito em desempenho público, torna-se importante compreender as publicações no ambiente científico. Desta forma, o objetivo consiste em caracterizar a produção científica internacional sobre o planejamento e orçamento público, por meio de uma análise bibliométrica e conceitual no período de 1962 a 2021 na base de dados Web of Science.

Foram identificadas por meio da plataforma Web of Science, publicações sobre o tema planejamento público e orçamento público, extraindo a evolução das publicações, quantidade de publicações, autores, periódicos e países onde a temática concentra as atividades científicas. Em consonância o estudo também se propõe a efetuar um levantamento conceitual das principais áreas de publicados e tendência conceituais.

O estudo bibliográfico justifica-se como fonte de identificação das publicações voltadas ao planejamento e orçamento público, na análise das principais características das publicações realizadas nesta temática na comunidade científica. Lunkes, Feliu e Rosa (2011) relatam a carência de estudos em orçamento que avaliam a produção científica e investigam os tópicos abordados e metodologias aplicadas. Lunkes et al., (2011) reforça ainda que são raros tais estudos em âmbito nacional e internacional. Neste estudo, efetua-se a comparação da produção científica nacional e internacional da temática do planejamento e orçamento público, onde pretende contribuir na lacuna de pesquisa e configura como diferencial da pesquisa.

O presente o estudo está organizado nas seguintes seções: introdução, objetivo da pesquisa, referencial teórico, metodologia, análise de dados, análise bibliométrica e análise conceitual; considerações finais e referências.

2 Planejamento e orçamento público

Os países, independentemente do porte, estão sujeitos as normas que determinam a construção do planejamento orçamentário por meio da estimação de receitas e a fixação da despesa pública sob aspecto estabelecidos pelas condicionalidades fiscais de cada nação (Sanches, Nossa, & de Almeida Lopes, 2005). Para Rezende e Castor (2006) o planejamento estratégico envolve o uso racional dos recursos e instrumentos aplicados da administração, e esta é referenciada em consonância ao plano de crescimento, e sugerem alinhamento aos propósitos de bem-estar da sociedade.

Planejamento orçamentário consiste em uma das principais ferramentas de decisões dos gestores e guia para as operações de converter objetivos estratégicos em metas consiste nos orçamentos (Lunkes et al., 2011). O orçamento público propicia mecanismos para maximizar a eficiência, a coordenação no controle e aprendizado dos resultados reais, com as metas previstas para cada área de atuação (Covaleski et al., 2006; Guesser, Petri, & Lavarda, 2020). Assim, o orçamento público tem a função de proporcionar as condições de execução dos objetivos estratégicos em metas e valores operacionais em um guia de operações e decisões dos gestores, com o intuito de maximizar a eficiência na coordenação e controle dos resultados (Covaleski et al., 2006; Lunkes et al., 2011; Guesser, Petri, & Lavarda, 2020).

Os orçamentos são mecanismos essenciais de governança usados para transmitir os objetivos organizacionais dos gestores da organização; envolve o planejamento, controle e prestação de contas dos recursos alocados em prol do cidadão (Abernethy & Brownell, 1999; Johansson & Siverbo, 2014; Mutiganda, 2016). Para Covaleski et al. (2007), o orçamento tem abrangência em perspectivas teóricas da psicologia, economia e sociologia sintetizadas no Figura 1.

Figura 1 - Perspectivas teóricas do orçamento

	Psicologia	Sociologia	Economia
Variáveis não orçamentárias	1. Estados mentais: atitudes, motivação, satisfação, estresse; 2. Contexto organizacional: incerteza de tarefa; 3. Comportamento: jogo; 4. Desempenho: individual e gerencial.	1. Teoria da Contingência: tamanho organizacional, estruturação de atividades, descentralização, tecnologia automação, subunidade interdependência, diversificação estratégica. 2. Teoria institucional: valor simbólico da contabilidade, negociação de recursos e de barganha, escondendo e mobilizando poder, mudança ambiental e mudança organizacional.	1. Mercado de trabalho: habilidade e preferências dos funcionários; 2. Estrutura da informação: informações públicas e privadas, incerteza do estado; 3. Resultados: bem-estar individual, desempenho organizacional, folga orçamentária.
Variáveis orçamentárias	Orçamento participativo, dificuldade na meta orçamentária, ênfase no orçamento na avaliação de desempenho, remuneração baseada no desempenho.	1. Teoria da Contingência: orçamento participativo, orçamento com base no desempenho, importância orçamentária, uso de orçamentos operacionais para controle gerencial. 2. Teoria institucional: processo orçamentário.	Características das práticas de orçamento e remuneração, incluindo contratos baseados em desempenho, orçamento participativo, orçamento de capital e investigação de variação.

Fonte: adaptado de Covaleski et al. (2006).

Na Figura 1, conforme a proposição de Covaleski et al. (2007), a perspectiva econômica, o objeto estão no resultado organizacional, oriundo da eficiência da prestação de serviço, sob a relação entre a gente e principal, com o processo de planejamento orçamentário. A percepção psicológica tem foco no indivíduo e nos comportamentos desses funcionários em relação ao orçamento proposto. Por fim, a perspectiva sociológica reflete os aspectos coletivos na elaboração e execução orçamentária, dentro das relações institucionais e atores políticos.

Guesser, Petri e Lavarda (2020) observaram no contexto econômico que a variável "desempenho" se destaca e onde a sociedade demonstra interesse que o setor público adote medidas na gestão de recursos que proporcione maior nível de eficiência. Essa perspectiva foi percebida nos estudos de Abu-Doleh e Weir, (2007), Conway, Fu, Monks, Alfes, e Bailey (2016), Tanwir e Chaudhry, (2016), que em virtude de uma austeridade fiscal, cortes orçamentários são necessários e conduzem a um maior controle orçamentário e à busca de desempenho organizacional. Na ótica social, reconhece-se que os instrumentos socialmente construídos possuem maior legitimidade e, na perspectiva psicológica, as variáveis atitude e comportamento dos atores institucionais são essenciais nas mudanças organizacionais (Guesser, Petri, & Lavarda, 2020).

O planejamento orçamentário no setor público detém respaldo do ambiente altamente institucionalizado, e essas organizações estão intimamente ligadas às práticas orçamentárias (Ahrens & Ferry, 2018). O processo de institucionalização, conforme Burns e Scapens (2000), envolve a produção de novas ações pelos atores responsáveis e estas passam a ser institucionalizadas e norteiam o processo evolutivo das organizações. Na percepção da teoria Neoinstitucional, as organizações são expostas a pressões externas e assim respondem aos ambientes institucionais, e nessa condição obter ou não eficiência e eficácia ao adotar tais rotinas não importa, pois a legitimidade social está atrelada às respostas percebidas pela sociedade (Cohen & Karatzimas, 2014).

Na obtenção da legitimidade social os preceitos do planejamento e orçamento público estão alinhados com o cumprimento de requisitos legais que variam de acordo com a esfera governamental e com o objeto observado. Nesse contexto a qualidade dos serviços prestados

reflete na qualidade de vida de cada indivíduo, e alocar adequadamente os recursos disponíveis refletem ao grau de qualidade que atendem as demandas sociais como educação, saúde e serviços sociais (Kargol-Wasiluk & Wildowicz-Giegiel, 2018; Rus, 2020).

A percepção da qualidade do planejamento pode ser explorada sob vários aspectos. No âmbito geral, a qualidade do planejamento está associada a um orçamento que propicie crescimento financeiro de longo prazo, sob constante pressão ao equilíbrio (receita e despesa) e distribuição de renda (Rodrigues et al., 2020). A maior ou menor eficiência no atendimento desses critérios está vinculada as características e capacidades econômicas do país, onde reflete a qualidade das finanças públicas incluído desde o processo de captação e aplicação, visando o atendimento das necessidades da população, função essencial do Estado (distributiva, alocativa e estabilizadora) (Ferreira et al., 2019).

As políticas fiscais traçam ações sobre os diversos aspectos avaliativos que conduzem a visão social e macroeconômica de um país. Nesse sentido, a elaboração do orçamento e planejamento público não pode ser medida sob a ótica individual, ou sob um único aspecto, mas pela análise de uma série de metas fiscais interligadas. Outro ponto, é que não se deve observar o planejamento público somente pelo contexto atual, mas pela ótica e perspectiva de longo prazo, em conformidade com a política fiscal estabelecida em cada contexto político. Essa estruturação das políticas estruturantes do planejamento público deve estar alinhada também para o enfrentamento crises econômicas internas e pressões econômicas externas (Kargol-Wasiluk & Wildowicz-Giegiel, 2018).

A condução dos modelos de elaboração do planejamento e orçamento público no ambiente contemporâneo de avaliar o desempenho público e considerar aspectos da dívida e endividamento público, com aspectos de crescimento econômico em consonância com a mensuração do Produto Interno Bruto (PIB) (Ferreira et al., 2019). Estudos tem evidenciado a necessidade de análise da qualidade do processo de planejamento e orçamento público sob as óticas de: posição fiscal e sustentabilidade, tamanho do governo, composição, eficiência e efetividade da despesa pública; políticas fiscais, estrutura e eficiência da receita; e nas próprias finanças públicas, ainda que de forma indireta, pela capacidade que o poder tem de influenciar o mercado econômico por meio de suas ações (Rodrigues et al., 2020). Além disso, uma boa condução do orçamento público permite manter as finanças de forma sustentável e possibilita novos mecanismos de avaliação e monitoramento (Kargol-Wasiluk & Wildowicz-Giegiel, 2018).

3 Procedimentos metodológicos

Os estudos bibliométricas “são estudos específicos para a mensuração de índices de produção acadêmica” (Oliveira, 2013, p. 657). A finalidade da bibliometria consiste em conhecer os trabalhos científicos publicados e mapear determinada área de estudo por meio das revisões, avaliações e reflexão dos estudos em questão (Cardoso, Mendonça Neto, Rico & Sakata, 2005).

A bibliometria no Brasil obteve sua difusão inicial na década de 1970 com influência de estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD). As primeiras publicações foram analisadas em diversas áreas no meio científico, a exemplo da temática “Química” publicado por Carvalho (1975) com 300 artigos e 5065 citações com artigos publicados entre 1964 e 1973. A Pesquisa aborda as três leis tradicionais da Bibliometria, compiladas de forma resumida na Figura 2.

Figura 2 – Leis clássicas da Bibliometria

Lei clássica	Surgimento	Resultados obtidos
Lei de Lokta ou Lei do Quadrado Inverso	Surgiu com os trabalhos de Alfred Lokta, em 1926, o qual analisou a frequência da produção científica de físicos e químicos presentes no Chemical Abstracts, entre os anos de 1907 a 1916.	É possível verificar que uma determinada área cientifica um número pequeno de autores produz muito e um grupo grande de autores produz pouco, por isso essa lei também é chamada de Lei do Quadrado Inverso.
Lei de Brandford ou Lei da Dispersão	Foi desenvolvida por Brandford, em 1934, onde o autor analisou a produção científica de Geologia e Lubrificação. Lista os periódicos com o número de artigos de cada um, em ordem decrescente, com soma parcial.	O total de artigos deve ser somado e dividido por três; o grupo que tiver mais artigos, até o total de 1/3 dos artigos, é o "core" daquele assunto. O segundo e o terceiro grupo são as extensões.
Lei de Zipf	Desenvolvida George Zipf, que elaborou em 1949, a Lei de Zipf, que foi oficializada no trabalho intitulado de Human Behaviour and the Priciple of Leasts-Effort (Mello, Barbosa, Dantas & Botelho, 2017).	Zipf atentou que essa relação concebia uma equação na qual o produto da regra da série de uma dessas palavras contínuas na listagem pela sua periodicidade de ocorrência era aproximadamente constante.

Fonte: Guedes e Borschiver (2005), Araújo (2006) e (Machado et al., 2016).

A pesquisa de caráter bibliométrico consistiu em levantar-se por meio da base de dados Web of Science, no período de 1962 a 2021, utilizando a Coleção Principal (*Clarivate Analytics*). Destarte, foi pesquisado as strings "*public budget*" or "*public planning*", com os filtros de buscas localizado no título das publicações. Desse modo, foram localizadas 254 publicações, e com a revisão individual dos artigos foram exclusas 53 publicações, essencialmente na área da saúde, dessa forma, restou uma amostra final de 201 artigos.

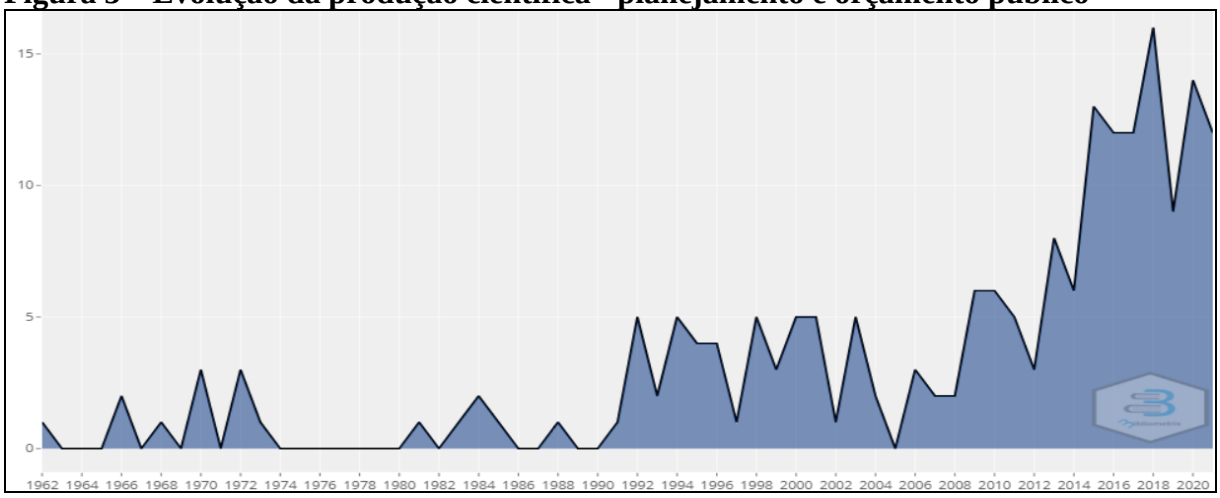
Nas publicações foram avaliados aspectos como a evolução anual de publicações, quantitativos de publicações por países, áreas ou temas recorrentes nas séries históricas, ranking de autores, revistas e citações. Ainda na abordagem quantitativa, foi desenvolvida por meio do software "RStudio" com a extensão da ferramenta "bibliometrix", o qual permitiu a elaboração de mapas agrupados, palavras chaves por afinidade e quantidade de uso, além de auxiliar na identificação de tendências na pesquisa bibliométrica.

A abordagem qualitativa foi conduzida a partir da técnica de análise textual. Essa técnica foi desenvolvida por Severino (2002) com a intenção de reunir as principais características e seu entendimento. Compreendem as etapas da análise textual conforme Severino (2002): a) identificação dos dados a respeito do texto e dos autores; b) estudo do vocabulário, para o levantamento dos termos fundamentais e conceitos proporcionam uma melhor compreensão do texto; c) esquematização dos estudos, apresentando uma visão do conjunto da unidade e; d) resumos dos textos.

4 Análise bibliométrica

Observa-se na Figura 3, a evolução das publicações por ano, tendo como base de análise a quantidade de publicações da produção científica anual em planejamento e orçamento público (1962 – 2021) por meio da plataforma Web of Science.

Figura 3 – Evolução da produção científica - planejamento e orçamento público

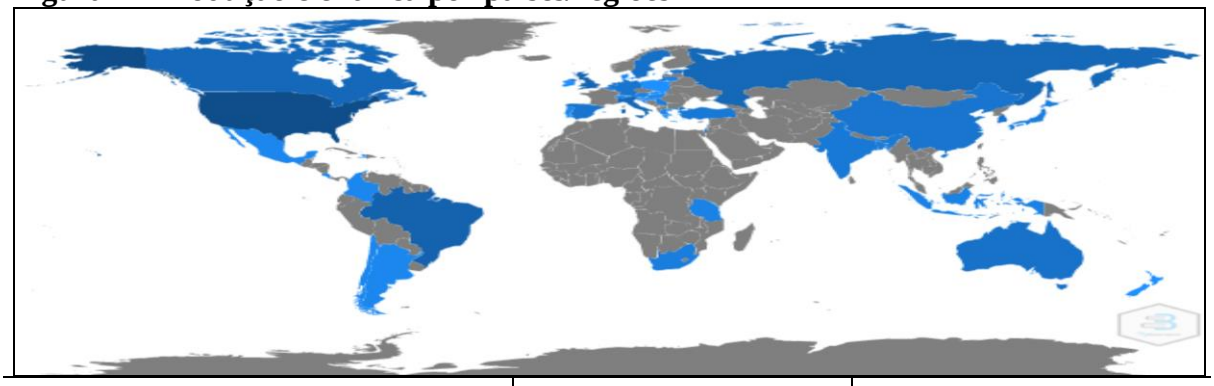


Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

Na Figura 3, observa-se 'oscilação' no quantitativo de publicações com quedas e ascensões, até meados dos anos de 1990. Período tem notória instabilidade, mas representa um período, em que os modelos foram desenvolvidos, ainda de forma simplista e sob as tecnologias à época. O período de 1990 a 2010, demonstra-se elevação de publicações no tema, mas com certa 'instabilidade' nas publicações. Na última década, nota-se forte crescimento de publicações na temática, principalmente nos anos de 2018 e 2020. Ressalta-se que todo o período em análise obteve uma taxa de crescimento anual média de 6,41% nestes 60 anos, situação que evidencia a importância cientifica e institucional nas entidades públicas.

Na Figura 4, apresenta-se os principais países/regiões precursores da produção científica com foco no orçamento e planejamento público.

Figura 4 - Produção científica por países/regiões



País	Artigos	Frequência
United States	76	42%
Brazil	12	7%
United Kingdom	10	5%
Canada	9	5%
Russia	7	4%
Italy	6	3%
Netherlands	6	3%
Australia	4	2%
Germany	4	2%
China	3	2%

Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

Na Figura 4, a estratificação da quantidade de publicações por países/regiões, onde é possível observar a concentração de artigos originários dos Estados Unidos. O achado corrobora com Rodrigues et al. (2020) com 11,26% dos estudos nos últimos 40 anos. O resultado demonstra, que o país tem forte influência na produção cientifica nas áreas de finanças, orçamento e planejamento público dos artigos publicados na Web of Science. Na sequência, observa-se o Brasil, juntamente com Reino Unido e Canadá compõem os principais países voltados a produção científica no tema de orçamento e planejamento público.

A Tabela 1 demonstra o total de citações por país de origem, com a quantidade acumulada nos 59 anos que compõem a amostra.

Tabela 1 – Impacto do local de origem com ordenação de citação total – 1962 a 2021

País	Total de Citações	Citações de artigo médio
United States	1340	17,632
Netherlands	76	12,667
United Kingdom	65	6,500
Canada	34	3,778
Italy	31	5,167
Estonia	30	15,000
Spain	18	6,000
Germany	15	3,750
South Africa	15	7,500
Israel	13	4,333

Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

Proporcionalmente ao quantitativo de artigos publicados, observa-se o total de 1.340 citações com origem no Estados Unidos, com citação média por artigo de 17,63. Situação que denota características da qualidade dos estudos publicados pelos periódicos residentes no país. Em geral, as citações globais se mostram discretas nos demais países, fato que pressupõem uma baixa quantidade de publicações e número de autores reduzido que aplica seus esforços na evolução do tema.

A Tabela 2 reúne o agrupamento por origem das revistas, compondo as zonas do *journal*/revistas de maior impacto no tema.

Tabela 2 – Agrupamento de origem por meio da Lei de Bradford – 1962 a 2021

Journal	Classificação	Frequência	Frequência acumulada	Zona
Public Administration Review	1	25	25	Zone 1
Public Administration And Development	2	14	39	Zone 1
American Review Of Public Administration	3	11	50	Zone 1
Public Money & Management	4	11	61	Zone 1
International Review Of Administrative Sciences	5	10	71	Zone 1
Environment And Planning C-Government And Policy	6	9	80	Zone 2
Public Budgeting And Finance	7	8	88	Zone 2
Public Performance & Management Review	8	8	96	Zone 2
Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues	9	7	103	Zone 2
Australian Journal Of Public Administration	10	5	108	Zone 2
Environment And Planning C-Politics And Space	11	5	113	Zone 2
Public Administration	12	5	118	Zone 2

Public Finance-Finances Publiques	13	5	123	Zone 2
Cadernos Gestao Publica E Cidadania	14	4	127	Zone 2
Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada	15	4	131	Zone 2
International Journal Of Public Administration	16	4	135	Zone 2
Revista Do Servico Publico	17	4	139	Zone 3
International Public Management Journal	18	3	142	Zone 3
Journal Of Policy Analysis And Management	19	3	145	Zone 3
Journal Of Public Budgeting Accounting & Financial Management	20	3	148	Zone 3
Public Personnel Management	21	3	151	Zone 3
Public Works Management \& Policy	22	3	154	Zone 3
Administracao Publica E Gestao Social	23	2	156	Zone 3
Amme Idaresi Dergisi	24	2	158	Zone 3
Asia Pacific Journal Of Public Administration	25	2	160	Zone 3

Fonte: Elaborada a partir da base de dados *Web of Science* (2021).

Na Tabela 2, nota-se que 35,32% das publicações estão presentes em cinco *journals*, estratificadas na Zona 1 (core). As revistas que compõem o Core da temática orçamento e planejamento público configuram: Public Administration Review, Public Administration and Development, American Review of Public Administration, Public Money & Management, e International Review of Administrative Sciences. Com destaque o journal Public Administration Review detêm 12,43% das publicações da amostra deste estudo.

Na base dos journals, destacam-se aqueles especializados em temas do setor público, visto caráter multidisciplinar e interdisciplinas das problemáticas voltadas às instituições públicas, em especial aos temas do orçamento e planejamento público.

A Tabela 3 mostra os tipos de documentos publicados na base de dados sobre finanças públicas.

Tabela 3 – Impacto do local de origem com ordenação de citação total – 1962 a 2021

Journal	h_index	g_index	m_index	TC	NP	PY_start
Public Administration Review	10	23	0.17	671	23	1966
American Review Of Public Administration	5	11	0.19	297	11	1996
Public Administration And Development	7	13	0.17	199	13	1983
Journal Of Policy Analysis And Management	3	3	0.15	117	3	2003
Journal Of Public Administration Research And Theory	1	1	0.06	78	1	2006
Public Money & Management	4	8	0.18	67	10	2000
Environment And Planning C-Government And Policy	4	8	0.14	65	9	1994
Governance-An International Journal Of Policy Administration And Institutions	2	2	0.20	55	2	2012
International Review Of Administrative Sciences	5	7	0.26	52	9	2003
Public Performance \& Management Review	4	6	0.30	41	7	2009

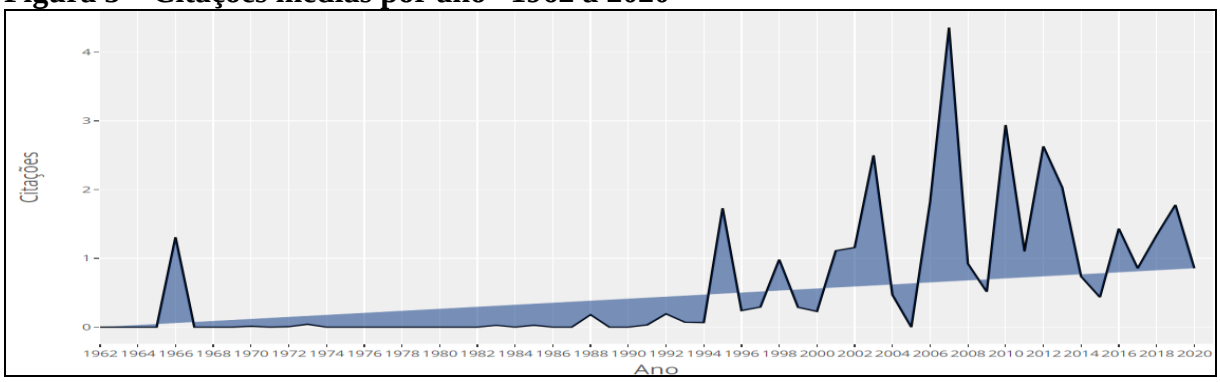
Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

Conforme Tabela 3, o *Journal* de maior impacto é o *Public Administration Review*, fundado em 1940, tem apresentado excelentes resultados na área da administração pública no Estados Unidos. O periódico tem obtido um total de citações no período de 671, o que representa uma média de 23 citações por ano, nos temas de orçamento e planejamento público.

Nota-se que, os demais periódicos observados tem criação em meados dos anos 2.000, consolidando pesquisas com resultados variados e responsáveis pela maioria das publicações.

A evolução das citações sobre finanças públicas na Figura 5.

Figura 5 – Citações médias por ano– 1962 a 2020

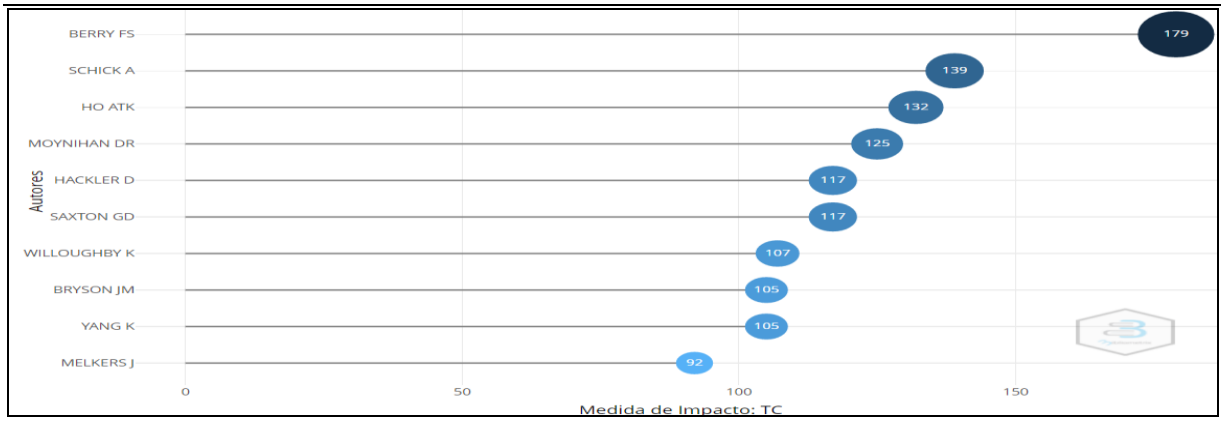


Fonte: Base de dados *Web of Science* (2021).

Conforme Figura 5, no ano de 2007 observa-se a maior média citações por artigo do tema no meio acadêmico. A oscilação é notada desde os anos de 1995 a 2019, mas com tendência de contínuo crescimento. O aumento de publicações evidenciado após os anos de 2018, projetam manutenção e demonstram crescimento a ser observado para os próximos anos.

No Figura 6, a exposição dos principais autores com maior impacto em temas de orçamento e planejamento público.

Figura 6 – Autores com maior impacto pelo índice de citação total – 1962 a 2020



Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

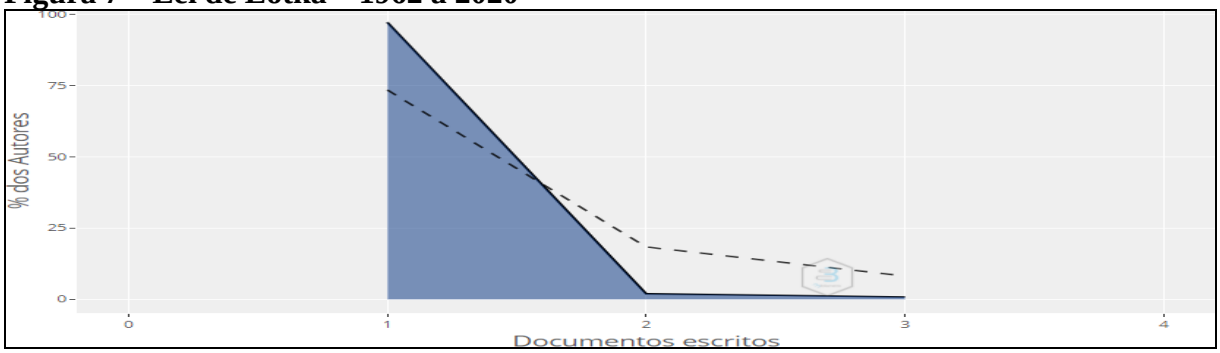
Na Figura 6, constata-se que a autora Frances S. Berry, residente na Universidade da Flórida detêm um volume total de citações em todas as áreas de atuação de mais 8.500 citações, com participação de 179 citações referente à temática de orçamento e planejamento público. Condição que pressupõe, que a autora, apesar do destaque da pesquisa, os resultados obtidos representam apenas 2% de suas citações globais.

Em relação ao segundo autor, Allen Schick, reconhecido como seminal em relação a teoria do orçamento e processo de orçamentação federal. Schick é detentor de diversas publicações reconhecidas internacionalmente: *Congress and Money: Spending, Taxing, and Budgeting, American Society for Public Administration (1987), Making Economic Policy in Congress, American Enterprise Institute (1984), The Capacity to Budget (1990), The Budget Puzzle (1993), The Federal Budget: Politics, Policy, Process (1995) e Budget Innovation in the States (1972)*, representam algumas de suas publicações, que se destacam em nível mundial e colocam o autor como autoridade em conhecimento nas últimas décadas.

Na terceira posição, destaca-se Alfred Tat-Kei Ho. O autor tem origem na Universidade de Hong Kong e é detentor de inúmeras publicações atuais sobre planejamento e orçamento, com centralidade na pesquisa em administração pública, gestão de desempenho, orçamento, e-governo e participação cidadã.

Na Figura 7, os números de estudos em relação a quantidade de autores e coautores.

Figura 7 – Lei de Lotka – 1962 a 2020



Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

A análise de Lei de Lotka denota, que a maioria dos estudos, são desenvolvidos por autores 'aventureiros', situação demonstrada pela baixa produção conjunta. Na proporção obtida, 97% foram elaborados individualmente, e apenas um pequeno volume de estudos construídos de forma conjunta.

Na Tabela 4, as dez publicações mais citadas sobre planejamento e orçamento público.

Tabela 4 - Documentos globais mais citados 1962 a 2021

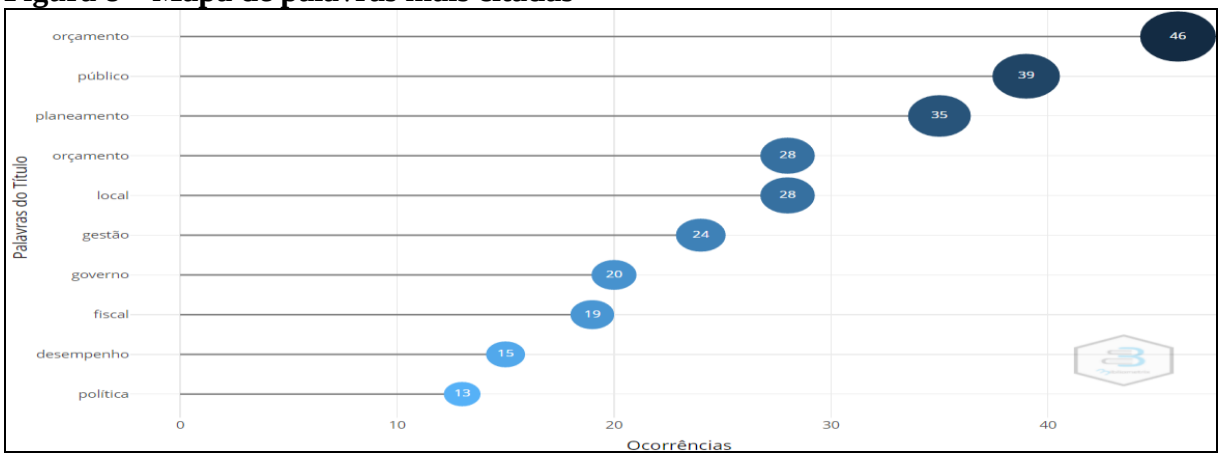
Artigo	DOI	Total de Citações
Schick A, 1966, Public Adm Rev	10.2307/973296	139
Moynihan Dr, 2003, Amer Rev Public Adm	10.1177/0275074003251379	125
Hackler D, 2007, Public Adm Rev	10.1111/j.1540-6210.2007.00730.x	117
Bryson Jm, 2010, Amer Rev Public Adm	10.1177/0275074010370361	105
Melkers J, 1998, Public Adm Rev	10.2307/976891	92
Miranda R, 1995, Public Adm Rev	10.2307/977185	89
Wunsch Js, 2001, Public Adm Dev	10.1002/pad.185	83
Ho Atk, 2006, J Publ Adm Res Theory	10.1093/jopart/mui046	78
Berry Fs, 1995, Public Adm Rev	10.2307/977181	74
Jordan Mm, 2003, J Policy Anal Manage	10.1002/pam.10136	65

Fonte: Elaborado a partir de dados da Web of Science (2021).

Na Tabela 4, destacam-se nos dez artigos mais citados, listados pelos títulos a seguir: "*Planning-Programming-Budgeting System*" sob autoria de Schick (1966), o estudo "*Normative and Instrumental Perspectives on public Participation*" publicado por Moynihan (2003), na sequência "T*he Strategic Use of Information Technology by Nonprofit Organizations*" com autoria de Hackler (2007). Estudos com foco em performance do orçamento público, participação popular e o aumento da capacidade produtiva das organizações sem fins lucrativos, característica que representa a melhoria do desempenho das instituições e participação pela sociedade. As demais pesquisas incluem burocracia e privatizações (Miranda, 1995), performance (Melkers, 1998; Ho, 2005), Descentralização e Governança (Wunsch, 2001), planejamento estratégico (Berry, 1995), e agenda governamental voltado ao orçamento público (Jordan, 2003). Nota-se, que são temas seminais, em cada uma das áreas e focam no desenvolvimento e incorporação dos modelos no processo de construção do planejamento e orçamento público.

Na Figura 8, as palavras-chave com maior frequência nos estudos da amostra.

Figura 8 – Mapa de palavras mais citadas



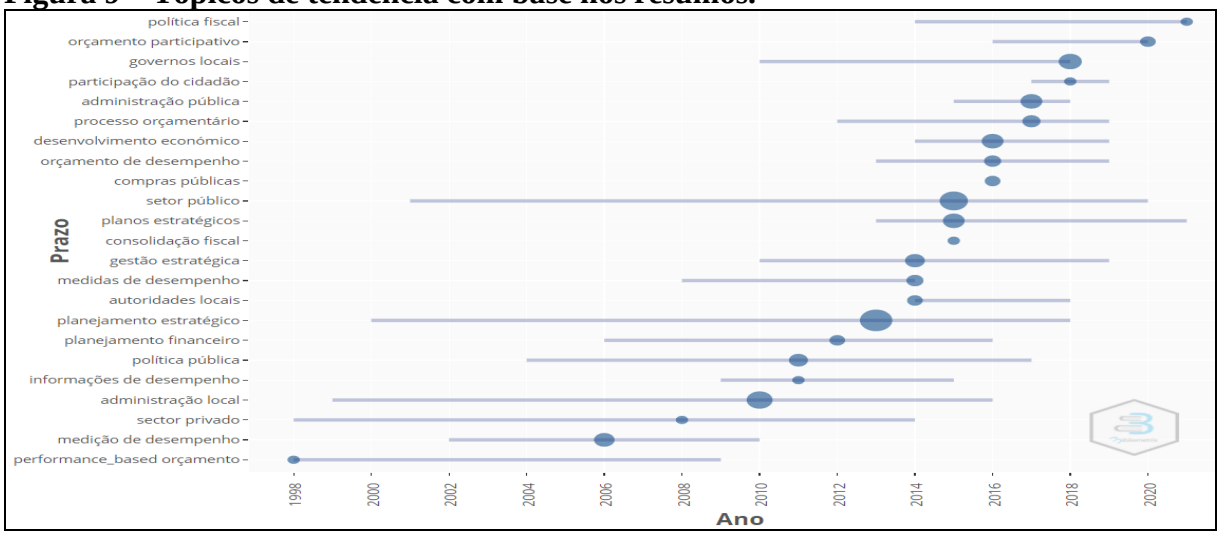
Fonte: Base de dados Web of Science (2021).

Na Figura 8, observa-se as palavras ‘orçamento’, ‘público’ e ‘planejamento’, como tema central, tendo em vista que esses foram os filtros principais de buscas sobre o tema. As demais palavras mantem um caráter secundário, embora importantes, onde destacam-se ‘gestão’, ‘fiscal’, ‘desempenho’, dentre outras.

5 ANÁLISE CONCEITUAL

Na elaboração da análise conceitual, primeiramente, realizou-se a etapa de identificação dos dados. Em seguida, reuniu-se os tópicos com base nos resumos, posteriormente foram extraídos o mapa temático, análise fatorial e dendrograma referente aos artigos consolidados na base obtida na Web of Science (2021). Muito embora, de certo modo, todos os artigos retratam algo relacionado com a temática de planejamento e orçamento público.

Figura 9 – Tópicos de tendência com base nos resumos.



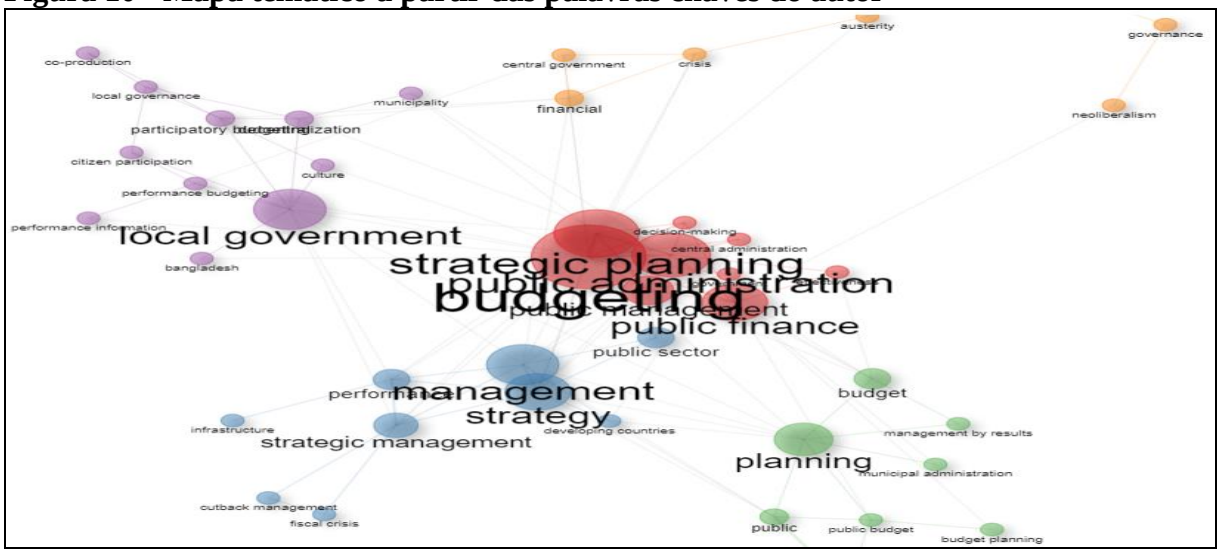
Fonte: Elaborado a partir de dados da *Web of Science* (2021).

Diversas temáticas são observadas no período de 2005 a 2015, a qual remetem à temas recorrentes na literatura, no qual destacam-se nos últimos cinco anos, política fiscal,

orçamento participativo, governos locais, participação do cidadão, orçamento de desempenho e processo orçamentário. Evidencia-se que o período de 1998 a 2004, foi um período de forte discussão em relação à temáticas voltadas a medição de desempenho e o orçamento baseado em desempenho. Temas que na percepção recente perderam hegemonia nas temáticas propostas, com mudança na forma de elaboração do planejamento e orçamento público.

Para visualizar uma síntese das principais abordagens temáticas, o mapa na Figura 10, apresenta as principais áreas correlatas a partir dos estudos que compõem a amostra.

Figura 10 - Mapa temático a partir das palavras chaves do autor



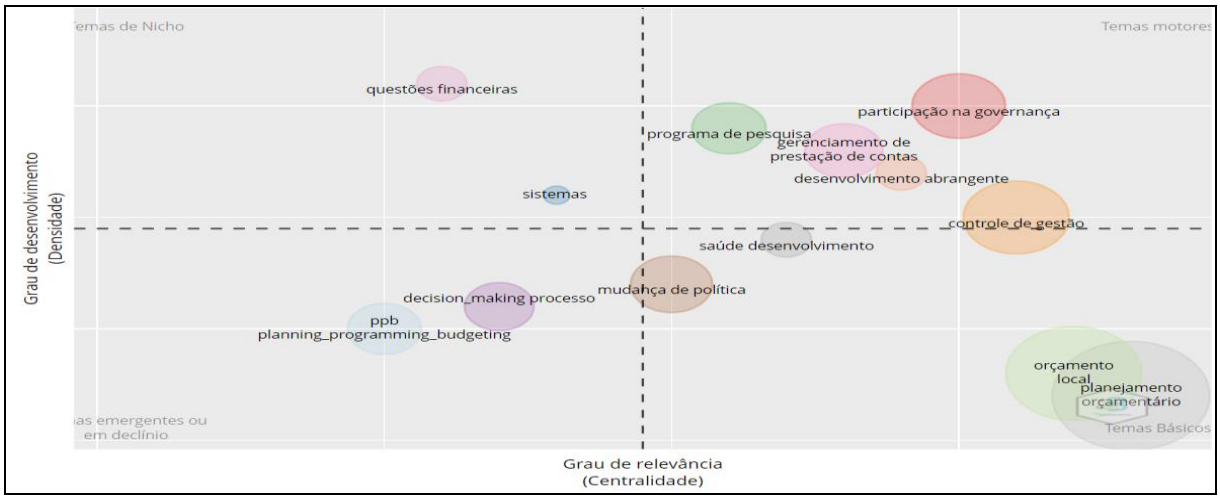
Fonte: Elaborado a partir de dados da *Web of Science* (2021).

Na Figura 10 observa-se como temas centrais de pesquisa '*buggeting*', *strategic planning', public administration', public management' e 'public finance'*, e suas relações diretas essencialmente com gestão estratégica, governos locais, planejamento e orçamento voltados aos resultados e de forma mais branda sobre os efeitos de governança.

No agrupamento dos governos locais, associa-se temas como a percepção municipal, cultura, performance orçamentária, participação social, governança local e fatores de transparência pública. Com relação aos agrupamentos da gestão estratégica nota-se associações a infraestrutura, estratégia de gestão, políticas fiscais e o desenvolvimento dos países. Ainda, na ótica do planejamento e orçamento intrínseco, está associado a administração municipal, gestão de resultados e a incorporação do orçamento ao planejamento público. Sem agrupamento definido nota-se discussões relacionados ao neoliberalismo, governança, austeridade e centralização governamental e financeira.

Na Figura 11 observa-se a densidade e relevância dos temas com foco no título.

Figura 11 - Evolução temática a partir do título



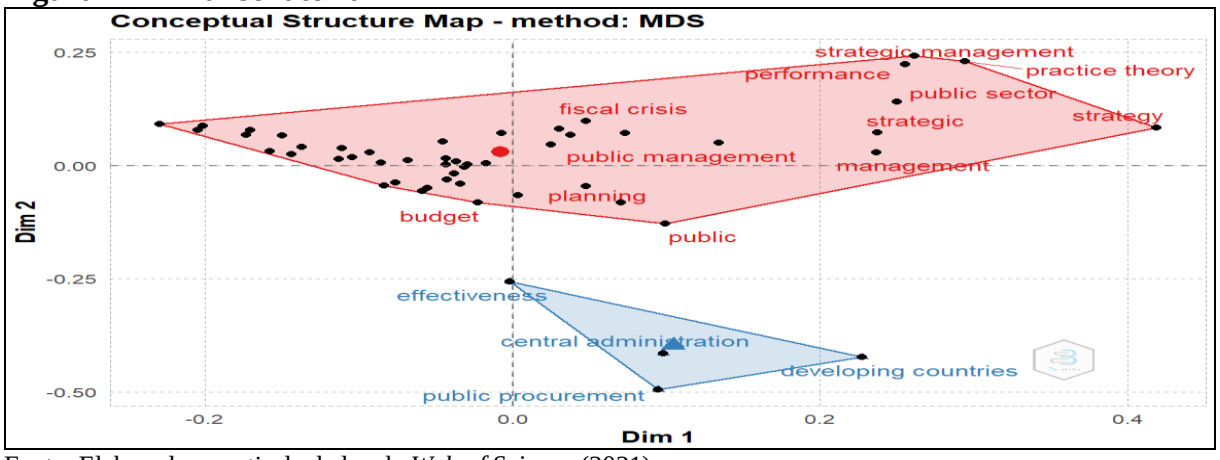
Fonte: Elaborado a partir de dados da *Web of Science* (2021).

A evolução temática dos títulos dos estudos transita em temas nichos temáticos relacionados a questão financeira e sistemas (tecnológicos e de processos). Como temas em declínio, nota-se o 'planejamento, orçamento por programas' e processos de tomada de decisão. Temas básicos e emergentes vinculam-se a mudanças de política, temáticas voltadas ao desenvolvimento da saúde, situação compreendida essencialmente pelas necessidades contemporâneas presentes com a declaração de pandemia decretada a nível mundial.

Como temas básicos, persistem as temáticas do orçamento local e planejamento orçamentário que possuem altíssima relevância, no entanto não desfrutam dos temas centrais contemporâneos. Por fim, tem-se os temas motores constituídos por pesquisa voltadas à participação popular, gerenciamento e prestação de contas à sociedade e o controle de gestão.

Na análise fatorial exposta na Figura 12, reporta-se a sumarização e visa a criação automática de um único resumo, a partir de resumos de textos sobre o mesmo tema, a fim de fornecer uma forma alternativa de lidar com a enorme quantidade de informações obtidas nos artigos da amostra.

Figura 12 - Análise fatorial



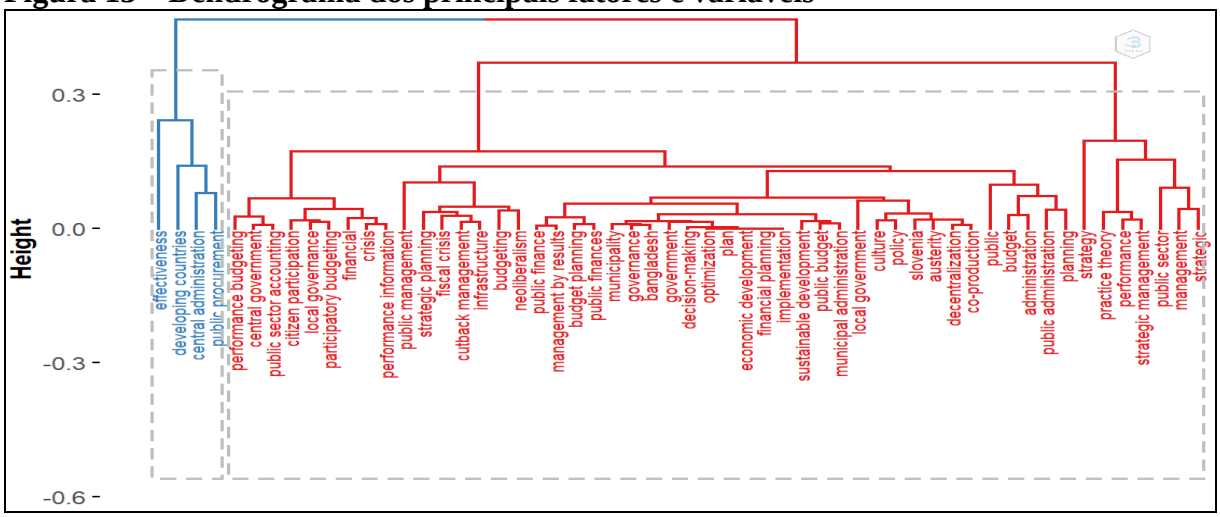
Fonte: Elaborado a partir de dados da *Web of Science* (2021).

Duas dimensões foram extraídas dos textos originais e procuram transmitir a ideias central do conjunto de artigos que se baseiam na frequência dos conceitos lexicais no cluster para seleção de conteúdo. A dimensão 1, apontou na seleção das frases: *central administration, developing countries, effectiveness e public procurement*, agrupamento que remete ao controle central da administração, desenvolvimento, e eficácia e conteúdos voltados

às compras públicas. Na segunda dimensão, observa-se a conglomeração de seleção conteúdos voltados *ao planning and public budget, tax policy, strategy and performance, and public management performance*. A dimensão 2 demonstra a correlação das temáticas demonstram que *budgeting and public planning* são processos essenciais da gestão pública e a proposição de novas práticas pode apresentar efeitos no desempenho organizacional governamental.

Com a intenção de reunir os principais fatores e variáveis em agrupamentos e avaliar os níveis de similaridade (ou distância), apresenta-se a Figura 13.

Figura 13 – Dendrograma dos principais fatores e variáveis



Fonte: Elaborado a partir de dados da *Web of Science* (2021).

As dimensões observadas na análise fatorial são visualizadas de forma sintética. No dendrograma dos principais fatores e variáveis são organizados de forma analítica por agrupamentos dos conjuntos que possuem ligação casual entre si. Em destaque, a dimensão 2 possui duas partições amplas e onde distribui em 3 subníveis e demais níveis de ligação.

O agrupamento proposto fornece subsídios de implementação e abrangência de temas correlatos na construção de modelos de conceituais e permitem a construção de pesquisa filtros potenciais na busca de documentos e nos desenvolvimentos de novos estudos, onde fornecem elementos congêneres aplicados em pesquisas anteriores.

5 Considerações finais

Este artigo teve como objetivo caracterizar a produção científica internacional sobre o planejamento e orçamento público, por meio de uma análise bibliométrica e conceitual no período de 1962 a 2021 na base de dados Web of Science. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com foco na análise bibliométrica e conceitual. A amostra consistiu em 201 artigos. Para algumas apurações e tratamento dos dados foi utilizado o software RStudio.

Os resultados indicam que ocorreu um aumento significativos das publicações sobre a temática nos últimos cinco anos:

a) os Estados Unidos representaram o país com o maior número de publicações sobre o tema, resultando no total de 76 publicações, com 42% das publicações obtidas. O achado indica que se trata de um tema alvo de pesquisa da comunidade acadêmica americana, como também, detentores do maior impacto no volume de citações globais e por autor;

b) Os *journals* de destaque no tema concentram-se no Estados Unidos: *Public Administration Review*, *Public Administration and Development*, *American Review of Public Administration*, *Public Money & Management*, e *International Review of Administrative Sciences*. Com destaque a revista *Public Administration Review* que detêm 12,43% das publicações.
c) Sob a ótica dos principais autores de alto impacto, identificou-se a autora Frances S. Berry, com participação de 179 citações. Allen Schick, como um seminal da teoria do orçamento e nos processos de orçamentação federal, e ainda, Alfred Tat-Kei Ho, detentor de publicações atuais sobre planejamento e orçamento público.
d) Com relação aos termos mais usados nos resumos e artigos dos materiais analisados, destaca-se as seguintes palavras: *government, planning, budget e public*, que possuem uma relação direta com o tema analisado, além de correlações entre si.
e) Sobre as principais áreas que abordaram o tema planejamento e orçamento público, destaca-se as temáticas recentes de políticas fiscais, orçamento participativo, governos locais, no processo de planejamento orçamentário, todas as temáticas adjacentes trata-se de temas que estão associados a esse campo.

Realizou-se ainda análise conceitual para complementar, que demonstrou os temas centrais de pesquisa '*budgeting', strategic planning', public administration', public management'* e *'public finance'*. As relações diretas estão compostas essencialmente na gestão estratégica, governos locais, planejamento e orçamento público. Onde os temas motores constituídos estão associados à participação popular, gerenciamento e prestação de contas à sociedade e o controle de gestão.

A partir do exposto, compreende-se que o tema planejamento e orçamento público é de interesse nos meios acadêmicos, com ascensão das publicações nos últimos anos, abordando uma diversidade de temas que não se limitam apenas a área técnica, mas se relacionando com outras áreas de gestão estratégica essenciais ao crescimento e desempenho da gestão pública.

No que se refere a limitação deste estudo, a amostra, visto que esse estudo utilizou apenas dados da base Web of Science. Sugestão para trabalhos, artigos e pesquisas futuras. Como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se a utilização de outras bases de dados, tais como: Scopus, Scielo ou Google Acadêmico, para realizar uma pesquisa comparativa sobre a temática. Pode-se realizar outras buscas por temas correlatos, além da inserção de novas formas de análises dos dados que foram encontrados.

Referências

Abernethy, M. A., & Brownell, P. (1999). The role of budgets in organizations facing strategic change: an exploratory study. *Accounting, organizations and society*, 24(3), 189-204.

Abu-Doleh, J., & Weir, D. (2007). Dimensions of performance appraisal systems in Jordanian private and public organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(1), 75-84.

Ahrens, T., & Ferry, L. (2018). Institutional entrepreneurship, practice memory, and cultural memory: Choice and creativity in the pursuit of endogenous change of local authority budgeting. *Management Accounting Research*, 38, 12-21. [10].

Araújo, C. A. (2006). Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em questão*, *12*(1), 11-32.

Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. Management accounting research, 11(1), 3-25.

Cardoso, R. L., Mendonça Neto, O. R., Riccio, E. L., & Sakata, M. C. G. (2005). Pesquisa científica em contabilidade entre 1990 e 2003. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 34-45.

Cohen, s., & Karatzimas, S. (2014). Reporting performance information in the public sector: the moral behind the (non) application of program budgeting in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 619-636. [16]

Conway, E., Fu, N., Monks, K., Alfes, K., & Bailey, C. (2016). Demands or resources? The relationship between HR practices, employee engagement, and emotional exhaustion within a hybrid model of employment relations. *Human Resource Management*, 55(5), 901-917.

Covaleski, M., Evans III, J. H., Luft, J., & Shields, M. D. (2006). Budgeting research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Handbooks of management accounting research*, 2, 587-624.

Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., & Weiss, J. M. (2013). The social construction, challenge and transformation of a budgetary regime: The endogenization of welfare regulation by institutional entrepreneurs. *Accounting, Organizations and Society*, 38(5), 333-364.

Farrell, A. M., Luft, J., & Shields, M. D. (2007). Accuracy in judging the nonlinear effects of cost and profit drivers. *Contemporary Accounting Research*, *24*(4), 1139.

Ferreira, I. G. S., & et al. (2019). Mecanismos e modelos para atenção ao formalismo na condução do orçamento e das finanças públicas. *Revista Valore*, 4, 331-340.

Guedes, V. L., & Borschiver, S. (2005). Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica. *Encontro Nacional de Ciência da Informação*, 6(1), 18.

Guesser, P. C. L., Petri, S. M., & Lavarda, C. E. F. (2020). Orçamento: Perspectivas Teóricas das Pesquisas Científicas Internacionais. *Revista Mineira de Contabilidade*, 21(1), 9-22.

Kargol-Wasiluk, A., & Wildowicz-Giegiel, A. (2018). The quality of public finance in the light of fiscal governance concept: implications for the European Union countries. Equilibrium. *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 13(3), 411-426.

Lunkes, R. J., Feliu, V. M. R., & Rosa, F. S. (2011). Pesquisa sobre o orçamento na Espanha: um estudo bibliometrico das publicações em contabilidade. *Revista Universo Contábil*, *7*(3), 112-132.

Machado, C. Jr., Souza, M., Parisotto, I., & Palmisano, A. (2016). As Leis da Bibliometria em Diferentes Bases de Dados Científicos. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1) 111-123.

Johansson, T., & Siverbo, S. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, 25(4), 271-283.

Macias-Chapula, C. A. (1998). O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. *Ciência da informação*, 27(2), nd-nd.

Mutiganda, J. C. (2016). How do politicians shape and use budgets to govern public sector organizations? A position-practice approach. *Public Money & Management*, 36(7), 491-498.

Oliveira, S. C., Barbosa, E. S., Resende, I. C., Silva, R. P. & Albuquerque, L. S. (2013). Bibliometria em Artigos de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, Uberlândia, MG, Brasil, 20.

Rezende, D. A., & Castor, B. V. J. (2006). *Planejamento estratégico municipal*: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport.

Rus, M. I. (2020). The impact of local public finances on a community. Fiat Iustitia, 1, 181188.

Sanches, P. M., Nossa, V., & de Almeida Lopes, V. (2005). A influência do plano plurianual nos indicadores de execução: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. *REGE Revista de Gestão*, 12(3), 29-45.

Severino, A. J. (2002). *Metodologia do trabalho cientifico*. (22a ed.), São Paulo: Cortez.

Tanwir, M., & Chaudhry, A. (2016). Reforming a broken system: a new performance evaluation system for Pakistan civil servants. *Pakistan Development Review*, 55(1), 49.