



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE  
E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

OTÁVIO VERÍSSIMO SOBRINHO

**GOVERNANÇA, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS: ELOS ESSENCIAIS  
INDICADOS PELA ANÁLISE DA LITERATURA ECONÔMICA**

Brasília

2021

OTÁVIO VERÍSSIMO SOBRINHO

**GOVERNANÇA, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS:  
ELOS ESSENCIAIS INDICADOS PELA ANÁLISE DA LITERATURA ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília

2021

OTÁVIO VERÍSSIMO SOBRINHO

**GOVERNANÇA, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS:  
ELOS ESSENCIAIS INDICADOS PELA ANÁLISE DA LITERATURA ECONÔMICA**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia, Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

**Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA**  
Departamento de Economia – UnB

---

**Prof. Dr. ANTÔNIO NASCIMENTO JÚNIOR**  
Departamento de Administração – UnB

---

**Prof. Dr. ELKE URBANOVICIUS COSTANTI**  
Examinador Externo

---

**Prof. Dr. ROBERTO GOES ELLERY JUNIOR**  
Departamento de Economia – UnB

**Brasília, 6 de julho de 2021**

## **Agradecimentos**

Retornar à academia é retomar o prazer de aprender. Pode parecer mero exercício de retórica, mas não é.

Reencontrei amigos, conheci outros. Circulei por corredores, por faculdades, pelas salas de aula e pela biblioteca.

É bem verdade que, com a idade, o corpo já não é tão ágil. Mas o que importa é que a mente está desperta e juvenil.

Reaprendi limites e derivadas. Foi como andar de bicicleta depois de muitos anos: titubeamos no início, mas não esquecemos como se faz.

Ah quanto prazer nessa volta à UnB!

Aos professores, o meu sincero agradecimento. Este período no mestrado foi o sopro que me manteve vivo, estudando, aprendendo. Essa chama não se apaga e devo isso a todos eles.

Em especial, agradeço a paciência e a dedicação do professor doutor Jorge Madeira Nogueira. Orientou-me nas horas mais difíceis e conduziu-me até aqui.

À minha mãe, D. Duzinha, o meu abraço mais apertado. Foi ela quem me despertou desde os primeiros anos o desejo de estudar. A minha esposa, filho e nora não posso deixar de dizer o quanto os quero junto a mim.

Esses momentos, porém, não teriam sido possíveis sem a fé que Nele deposito. Toda honra e toda glória ao Senhor nosso Deus.

***Non progredi est regredi***  
Antigo provérbio romano

## Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo geral identificar os elos essenciais entre governança, orçamento e finanças públicas. Do tipo exploratória e de abordagem qualitativa-quantitativa, ela promove revisão da literatura de acordo com os procedimentos preconizados pela Teoria de Enfoque Meta Analítico (MARIANO e ROCHA, 2017). Por se tratar de uma pesquisa de revisão da literatura, este estudo apresenta a estrutura descrita a seguir. O referencial teórico está presente no capítulo 1. O capítulo 2 detalha a técnica de pesquisa, que está fundamentada em três etapas para identificação de literatura de impacto e de análises segundo as leis da bibliometria: 1) preparação da pesquisa; 2) apresentação e inter-relação dos dados; 3) detalhamento, modelo integrador e validação por evidências. O capítulo 3 é dedicada à revisão da literatura e resultados. Com essa finalidade, foram realizadas buscas na base de dados da *Web of Science*, e utilizados os seguintes parâmetros: (a) Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “*budgetary governance or fiscal governance*”; Período pesquisado: 2011 a 2020; Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”; (b) Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “*public financial management*”; Período pesquisado: 2011 a 2020; Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”. O capítulo 4 discorre sobre os elos essenciais entre governança orçamentária e finanças públicas. Por fim, observa-se que mais pesquisas são necessárias para alcance pleno do objetivo proposto.

**Palavras-chave:** Budgetary Governance. Fiscal Governance. Public Financial Management. Accountability. Transparency.

## **Abstract**

This research's primary objective is to identify the key links among governance, budget, and public finance. It is of exploratory nature and follows a dual qualitative-quantitative approach, carrying out a literature review informed by the Meta-Analytical Approach (TEMAC) methodological procedures. Hence, the study is structured as follows. Chapter 1 proposes the theoretical framework. Chapter 2 sets forth the research technique in three steps in order to identify the relevant literature and analyses in accordance with the laws of bibliometrics: 1) research preparation; 2) data presentation and interrelation; 3) detailing, integrative model, and validation by evidence. Chapter 3 sets up the data collection by searching for keywords in Web of Science databases observing the following parameters. (A) Descriptor, string or research keyword is "budgetary governance of fiscal governance"; period of research reaching from 2011 until 2020; area of knowledge: "economics". (B) Descriptor, string or research keyword is "public financial management"; period of research reaching from 2011 until 2020; area of knowledge: "economics". Chapter 4 works through the paramount links among budgetary governance and public finance. At least, more research is called for in order to continue to pursue the proposed objective.

**Keywords:** Budgetary Governance. Fiscal Governance. Public Financial Management. Accountability. Transparency.

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 – Número de publicações por ano .....	17
Gráfico 2 – Total de citações por ano.....	18
Gráfico 3 – Número de publicações por ano .....	27
Gráfico 4 – Total de citações por ano.....	28

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Revistas que mais publicam X fator de impacto .....	19
Tabela 2 – Artigos e autores mais citados .....	20
Tabela 3 – Revistas que mais publicam X fator de impacto .....	29
Tabela 4 – Artigos e autores mais citados .....	30
Tabela 5 – Significados de governança .....	54
Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança .....	57

## Lista de Figuras

Figura 1 – Nuvem de palavras-chave.....	21
Figura 2 – Mapa de cocitação .....	24
Figura 3 – Mapa de <i>coupling</i> .....	25
Figura 4 – Nuvem de palavras-chave.....	31
Figura 5 – Mapa de cocitação .....	32
Figura 6 – Mapa de <i>coupling</i> .....	34

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

FMI – Fundo Monetário Internacional

GFP – Gestão de Finanças Públicas

O&M – Organização e Métodos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

WoS – Web of Science

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	1
1.1. <b>Governança: conceitos e aplicações</b> .....	1
1.1.1. <i>Múltiplos Significados</i> .....	2
1.1.2. <i>Bases conceituais de governança</i> .....	4
1.1.3. <i>Governança para gestão de finanças públicas</i> .....	7
1.1.3.1. Modelo de governança fiscal da Comunidade Europeia .....	8
1.1.3.2. Modelo de governança orçamentária da OCDE .....	9
1.2. <b>Gestão de Finanças Públicas (GFP)</b> .....	10
1.2.1. <i>Conceito e aplicações</i> .....	10
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	13
2.1. <b>Tipo de pesquisa</b> .....	13
2.2. <b>Procedimento</b> .....	13
<b>3. REVISÃO DA LITERATURA COM ENFOQUE META-ANALÍTICO</b> .....	15
<b>3.1. Governança</b> .....	15
3.1.1 <i>Apresentação e inter-relação dos dados</i> .....	16
3.1.2 <i>Evolução do tema de 2011 a 2020</i> .....	16
3.1.3 <i>Revistas, autores e artigos</i> .....	18
3.1.4 <i>Ocorrência de palavras-chave</i> .....	21
3.1.5 <i>Detalhamento do modelo integrador e validação por evidências</i> .....	22
3.1.6 <i>Análise de cocitação</i> .....	22
3.1.7 <i>Análise de coupling</i> .....	24
<b>3.2 Gestão de Finanças Públicas (GFP)</b> .....	26
3.2.1 <i>Apresentação e inter-relação dos dados</i> .....	26
3.2.2 <i>Evolução do tema de 2011 a 2020</i> .....	26
3.2.3 <i>Revistas, autores e artigos</i> .....	28
3.2.4 <i>Ocorrência de palavras-chave</i> .....	31
3.2.5 <i>Detalhamento do modelo integrador e validação por evidências</i> .....	32
3.2.6 <i>Análise de cocitação</i> .....	32
3.2.7 <i>Análise de coupling</i> .....	33
<b>4. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS: ELOS ESSENCIAIS</b> .....	36

<b>4.1. Regulação, regulamentação e governança .....</b>	<b>36</b>
<b>4.2. Instituições essenciais para (de) governança .....</b>	<b>38</b>
<b>4.3. Governança orçamentária e eficácia na gestão das finanças públicas .....</b>	<b>40</b>
<b>4.4. Governança orçamentária e eficiência na gestão das contas públicas .....</b>	<b>41</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>45</b>
<b>APÊNDICE A – TABELA 5 .....</b>	<b>55</b>
<b>APÊNDICE B – TABELA 6 .....</b>	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

Governança tem por base o verbo governar, que deriva da palavra latina *gubernare* e cujo significado é "orientar" algo. Por sua vez, *gubernare* é uma tradução da palavra grega *kybernân* ou *kybernetes*, que em grande parte tem o mesmo significado. *Kybernetes* foi usado pela primeira vez por Platão, no sentido de "a arte de dirigir" ou "a arte do governo". E foi essa mesma palavra que na década de 1840 inspirou a noção de "cibernética", cunhada pelo físico francês André-Marie Ampère. Curiosamente, Ampère concebeu "cibernética" como a ciência da governança política (SCHNEIDER, 2004).

A definição de governança, todavia, não é livre de contestações (SECCHI, 2009). Isso ocorre porque o uso do termo governança não é homogêneo na literatura. Enquanto origens, significados, significância e implicações do conceito de governança são frequentemente questionados, a abordagem da governança para questões relacionadas à disputa pelo poder (*politics*), às instituições (*polity*) e à elaboração de política públicas (*policy*) tornou-se uma das manifestações mais relevantes para a ascensão do neoinstitucionalismo nas ciências sociais.

North (1990) define instituições como as restrições concebidas pelo homem para estruturar as relações políticas, sociais ou econômicas. Seguindo esse conceito, Allen (2009) destaca que o orçamento é tanto uma instituição central do estado quanto um mecanismo-chave para determinar a distribuição de recursos e rendas econômicas.

O interesse em fortalecer as instituições orçamentárias e a Gestão de Finanças Públicas (GFP) remonta a pelo menos 2 mil anos, afirma Allen (2009). Como exemplos, o autor cita os planejadores romanos dos aquedutos claudianos que consideravam os eventuais custos de O&M na seleção de rotas e projetos alternativos, e uma "torrente de reformas" que vão desde os bastões de cálculos (*tally sticks*) usados para registrar o orçamento na Inglaterra do século XVII às técnicas recentes de regras fiscais.

Isso posto, e tendo em vista que o interesse em fortalecer as instituições orçamentárias, esta pesquisa tem por objetivo geral identificar os elos essenciais entre governança, orçamento e finanças públicas. Do tipo exploratória e de abordagem qualitativa-quantitativa, ela promove revisão da literatura de acordo com os

procedimentos preconizados pela Teoria de Enfoque Meta Analítico (MARIANO e ROCHA, 2017).

Por se tratar de uma pesquisa de revisão da literatura, este estudo apresenta a estrutura descrita a seguir.

O referencial teórico está presente no capítulo 1. Nela são apresentados conceitos e aplicações de governança e de Gestão de Finanças Públicas (GFP), fazendo-se necessário destacar a sutil diferenciação entre as expressões governança fiscal e governança orçamentária: uma voltada para aspectos quantitativos, outra para os qualitativos.

O capítulo 2 detalha a técnica de pesquisa, que está fundamentada em três etapas para identificação de literatura de impacto e de análises segundo as leis da bibliometria: 1) preparação da pesquisa; 2) apresentação e inter-relação dos dados; 3) detalhamento, modelo integrador e validação por evidências.

O capítulo 3 é dedicada à revisão da literatura e resultados. Com essa finalidade, foram realizadas buscas na base de dados da *Web of Science*, e utilizados os seguintes parâmetros:

- a) Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “*budgetary governance or fiscal governance*”; Período pesquisado: 2011 a 2020; Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”;
- b) Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “*public financial management*”; Período pesquisado: 2011 a 2020; Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”.

Para o descritor “*budgetary governance or fiscal governance*”, foram localizados e analisados 307 artigos. Para o descritor “*public financial management*” foram localizados e analisados 90 artigos.

O capítulo 4 discorre sobre os elos essenciais entre governança orçamentária e finanças públicas. Aqui, verifica-se que o processo de alocação de recursos no setor público é guiado por um conjunto de regras formais e informais; que o seu desenvolvimento é gradual e que historicamente tem se caracterizado pela adoção de padrões semelhantes, apesar de as respostas específicas de cada país serem influenciadas por suas tradições administrativas; e que parlamentos e agências de

auditoria têm papéis fundamentais e complementares na fiscalização do orçamento e na execução de responsabilização do governo.

Por fim, observa-se que mais pesquisas são necessárias para alcance pleno do objetivo proposto. Por exemplo, mais registros poderão ser analisados mediante a incorporação de outras bases de dados e até mesmo novas análises de conteúdo poderão ser feitas com auxílio de softwares para estruturação e visualização de redes complexas.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Com a finalidade de fundamentar os resultados deste trabalho e de cumprir um de seus objetivos específicos, qual seja, identificar os elos de ligação entre governança orçamentária e finanças públicas, apresenta-se, a seguir, as dimensões do conceito de governança possíveis de serem aplicados ao processo de gestão financeira pública.

### 1.1 Governança: conceitos e aplicações

Política e governança são importantes rituais sociais. March e Olsen (1983, p. 742) lembram que em tempos mais remotos, a principal força causal a produzir experiência histórica era a vontade dos deuses, enquanto na maioria das sociedades desenvolvidas contemporâneas essa a experiência é produzida por uma combinação de leis naturais e ação humana intencional.

Segundo Schneider, governança tem por base o verbo governar, que deriva da palavra latina *gubernare* e cujo significado é orientar algo. Por sua vez, *gubernare* é uma tradução da palavra grega *kybernâ* ou *kybernetes*, que em grande parte tem o mesmo significado:

“*Kybernetes*” was first used by Plato in the sense of "the art of steering" or "the art of government". It was this word which much later inspired to notion of “cybernetics” which emerged in the 19th century and was coined by the famous the French physicist André-Marie Ampère during the 1840s. Interestingly, Ampère conceived “cybernetics” as the science of political governance (2004, p. 30)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Schneider lembra ainda que foi Norbert Wiener quem conseguiu popularizar essa noção de cibernética, tornando-a um termo geralmente aceito para a nova ciência de controle e comunicações em seres vivos e máquinas (cf. 2004, p. 30). Afirma Wiener: “Cybernetics is a word invented to define a new field in science. It combines under one heading the study of what in a human context is sometimes loosely described as thinking and in engineering is known as control and communication. In other words, cybernetics attempts to find the common elements in the functioning of automatic machines and of the human nervous system, and to develop a theory which will cover the entire field of control and communication in machines and in living organisms” (1948, p. 14).

A definição de governança, todavia, não é livre de contestações (cf. SECCHI, 2009, p. 357). Isso ocorre porque governança não é uma abordagem unificada, homogênea e hierárquica para o estudo da política, da economia e da sociedade.

Origens, significados e implicações do conceito de governança são frequentemente questionadas, ao mesmo tempo em que a abordagem da governança para questões relacionadas à disputa pelo poder (*politics*), às instituições (*polity*) e à elaboração de política públicas (*policy*) tornou-se uma das manifestações mais relevantes para a ascensão do neo-institucionalismo nas ciências sociais.

“The key to understanding governance then lies in accepting its interdisciplinary and transformative natures”, afirma Zumbansen (2014, p. 84).

### 1.1.1 Múltiplos Significados

Substantivo polissêmico e ambíguo, o vocábulo governança tem pouco significado quando abordado isoladamente. Dependente de adjetivação, tornou-se uma *buzzword*, uma espécie de jargão, um modismo, uma palavra traiçoeira, um conceito ponte, um enquadramento (cf. LEVI-FAUR, 2014, p. 3).

Parafraseando o *Oxford English Dictionary*, Lynn Jr. (2014) destaca que o tema governança tem sido usado há muito tempo como um termo descritivo genérico para indicar a ação ou a maneira de governar; o exercício geral da autoridade (cf. MICHALSKI, MILLER e STEVENS, 2001, p. 9); ou como sinônimo de governo, naquilo que diz respeito a fornecer orientação à sociedade pelo estado (KRAHMAN, 2003; STOKER, 1998; WORLD BANK, 1989).

Ao analisar a evolução da informação científica relativa à governança, a partir das bases de dados do *ISI Web of Knowledge*, Levi-Faur revela que (cf. 2014, p. 5):

- a) Nos anos 50 e 60, o tema governança era marginal à produção de conhecimento nas ciências sociais e humanas;
- b) No final dos anos 70, com a publicação de “Transaction-Costs Economics: The Governance of Contractual Relations”, de Oliver Williamson (1979), as áreas do direito e da economia passam a ter interesse crescente no estudo de “mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações”;

- c) De 1981 a 1985, a produção de textos sobre o tema foi dominada por questões pertinente à governança corporativa, enquanto nos cinco anos seguintes, 1986-1990, o conceito foi sendo expandido para outras áreas do conhecimento;
- d) Na década de 80, apenas 349 artigos foram classificados como tratando do tema e esses artigos foram citados 3.609 vezes. Já nos anos 90, o número de artigos e de citações cresceram mais de dez vezes (3.773 artigos e 70.157 citações).

É na primeira década do segundo milênio que o levantamento realizado por Levi-Faur localiza um maior interesse da comunidade acadêmica pelo tema governança (cf. 2014, p. 5):

- a) O número de artigos sobre o assunto cresce para 18.648, atraindo 104.928 citações;
- b) Ao analisar os 9.366 artigos<sup>2</sup> publicados entre 2006 e 2009, o autor registra a seguinte distribuição entre periódicos de distintas áreas: economia (1.312); gestão (1.121); ciência política (1.086); empresarial (1.061); estudos ambientais (993); administração pública (911); planejamento e desenvolvimento (788); geografia (758); negócios e finanças (733); relações internacionais (642); legislação (578); estudos urbanos (436); sociologia (383); e mais de 50 outros campos.

É esse amplo espectro de análises que torna comum o uso de expressões do tipo governança empresarial, governança corporativa, governança global, governança interativa, governança local, governança territorial, governança em rede, governança pública, governança organizacional, governança democrática e boa governança entre outras adjetivações.

Tal miríade de possibilidades e usos do termo não significa, porém, que o estudo da governança impeça um esforço de abstração conceitual desse substantivo. E, nesse sentido, impõe-se destacar que no nível mais geral, governança refere-se a teorias e questões de coordenação social e à natureza de todos os padrões de

---

<sup>2</sup> Por se tratar de um tema que permite várias abordagens, um mesmo artigo pode ser classificado em diversas áreas de estudo.

governo. “More specifically, governance refers to various new theories and practices of governing and the dilemmas they give rise” (BEVIR, 2013, p. 1).

### *1.1.2 Bases conceituais de governança*

A realização de estudo bibliométrico é uma das maneiras de se mapear o interesse da comunidade acadêmica por determinado tema. Assim é que Levi-Faur (2014) identifica a relevância do artigo intitulado “Transaction-Costs Economics: Governance of Contractual Relations” (WILLIAMSON, 1979) para a expansão do conceito de governança. “Williamson's paper had a strong impact. It not only accounted for about 83 percent of the citations of papers on the topic of governance in the period 1975-1980 but it is also one of most cited papers in the literature so far”, afirma Levi-Faur (2014, p. 5)<sup>3</sup>.

O trabalho de Williamson notabiliza-se por: (1) examinar a preocupação da nova economia institucional com as origens, incidências e ramificações da noção de custos de transação e, apenas indiretamente, o conceito de governança; (2) distinguir dois modos de governança, mercado e hierarquia.

Outro ponto relevante do levantamento realizado por Levi-Faur está na identificação, a partir do último quartil do século XX, de uma vasta literatura sobre governança e a natureza mutável do estado e outras formas de governo. De acordo com o autor, ainda que falte homogeneidade de uso e conceituação, é possível encontrar nessa literatura pelo menos quatro diferentes perspectivas para a sua definição, todas relacionadas entre si: governança vista como estrutura; como processo, como mecanismo; e como estratégia<sup>4</sup> (LEVI-FAUR, 2014, p. 8-9).

Também é útil destacar o que a governança não é. Até o momento, governança não é uma teoria de relações causais:

---

<sup>3</sup> O resultado do levantamento foi apresentado pela primeira vez em julho de 2011, ainda sob a forma de documento de trabalho. Ver LEVI-FAUR, David. **From Big Government to Big Governance?** July 2011, n. 35. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Disponível em: <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp35.pdf>>. Acesso em: 23 setembro 2017.

<sup>4</sup> As perspectivas elencadas em Levi-Faur (2014) foram sistematizadas na Tabela 1 – Significados de Governança (Anexo 1).

There is no need to explain governance structures, processes, mechanism, or strategies with new theories. Still *governance* and *governancing* can force and revitalize some explanatory strategies at the expense of order<sup>5</sup> (LEVI-FAUR, 2014, p. 9-10, grifos nossos).

Da mesma forma, governança não é governo:

Governance theory is the theory of the state in the 21st century. By focusing on the microfoundation of social integration and societal problem solution, it is extending the domain of the traditional theory of the state. As a new concept it opens up a perspective in which the structures and mechanisms by which modern societies are regulated emphasizing alternatives to classic political hierarchies (Schneider, 2004, p. 38).

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, o incremento de uma agenda de políticas públicas de crescentes dificuldades, e a presença de atores da sociedade civil cada vez mais engajados e desconfiados do governo, acadêmicos ao redor do mundo passaram a debater o surgimento de uma nova era, caracterizada como “*nova governança*”.

Essa nova abordagem de governança surgiu no final do século XX concomitantemente com o discurso popular que celebra o advento da *New Public Management* (NPM).

A ênfase da NPM estava na alegação de que a governança hierárquica, baseada em regras, daria lugar a arranjos institucionais semelhantes ao do mercado. E, nesse sentido, Lynn Jr. lembra que não só a nova narrativa de governança sobreviveu à NPM como um tema de argumentos transformadores – o termo governança alcançou proeminência como uma maneira de descrever e explicar mudanças em nosso mundo –, mas também as tecnologias administrativas que imitam os incentivos de mercados competitivos são agora amplamente aceitas pelos formuladores de políticas como ferramentas legítimas de governo (2013, p. 218).

Ao cunhar o termo *shiftology*, Levi-Faur argumenta que uma razão que tornou a governança um conceito tão importante nas ciências sociais é que ela carrega imagens e significados de mudança (2014, p. 7). A ascensão da governança, diz ele, coincidiu com o amplo consenso de que a nossa é uma era de mudanças, de

---

<sup>5</sup> Para Levi-Faur (2014, p. 9), *governancing* é o mesmo que governança como estratégia, cujo foco é o desenho, a criação e a adaptação de sistemas de governança. Diz o autor: Se governar (*governing*) é o ato de governo e o desenho de uma hierarquia de instituições governamentais, então a governança como estratégia (*governancing*) trata da descentralização do poder e da criação de sistemas descentralizados, informais e colaborativos de governança.

transformação e até mesmo de transformação e mudança de paradigma. E, nesse processo, não há que se surpreender com o fato de que os estudiosos também se tornaram mais abertos a novos caminhos, novos conceitos e novas questões para a pesquisa.

O foco na *novidade* e sua relação com a *mudança* é refletida por Rhodes: “*GOVERNANCE* signifies a change in the meaning of government, referring to *new* processes of governing; or *changed* conditions of ordered rule; or *new* methods by which *society* is governed<sup>6</sup>” (adaptado de Finer, 1970, p. 3-4 *apud* Rhodes, 2014, p. 33; grifos no original).

Em consequência, tem-se o surgimento de uma vasta literatura reunindo as formas gerais de pensamento que ajudaram a inspirar o reconhecimento e a formação de uma nova governança<sup>7</sup>. Essa literatura, segundo Bevir (2013, p. 15-16):

- a) Inclui contribuições das principais teorias nas ciências sociais contemporâneas, dentre elas Escolha Racional, Institucionalismo e Teoria Interpretativa;
- b) Caracteriza-se por descrever, explicar e avaliar as tendências na reforma do setor público, incluindo a mercantilização, a gestão pública e a coordenação multijurisdicional;
- c) Explora o efeito dessas tendências em diversas práticas de governo, incluindo o governo local, o estado em mudança e a governança global;
- d) Levanta questões práticas sobre como praticantes podem gerenciar esses padrões variáveis de regras;
- e) Suscita questões éticas e políticas sobre uma boa governança democrática.

---

<sup>6</sup> Finer explica que a palavra governo é um homônimo capaz de ter pelo menos quatro significados: 1) atividade ou o processo de governar, ou seja, de exercer uma medida de controle sobre os outros; 2) estado de coisas em que essa atividade ou processo se encontra – em suma, uma condição de governo ordenado; 3) pessoas encarregadas do dever de governar; 4) maneira, método ou sistema pelo qual uma determinada sociedade é governada (1970, p. 3-4).

<sup>7</sup> As formas gerais de pensamento que, segundo Bevir (2013), inspiraram o reconhecimento e a formação de uma nova governança estão sistematizadas na Tabela 2 – Teorias e Abordagens de Governança (Anexo 1).

### 1.1.3 Governança para gestão de finanças públicas

Se, no nível mais geral, governança refere-se a teorias e questões de coordenação social e à natureza de todos os padrões de governo (BEVIR, 2013, p.1); e se seu significado prático depende de adjetivações (LEVI-FAUR, 2014, p. 3), têm-se, por inferência, que governança orçamentária refere-se ao processo orçamentário. Da mesma forma, governança fiscal seria aquela responsável pelo manejo de receitas e despesas públicas na tentativa de se obter estabilidade econômica.

Bijos destaca que, embora a literatura especializada não apresente distinção terminológica mais precisa entre as expressões governança fiscal e governança orçamentária, haveria “uma sutil diferenciação entre ambas, a partir da percepção de que há duas grandes dimensões do gasto público: a quantitativa e a qualitativa”. E esclarece:

Enquanto a primeira [governança fiscal] se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública, a segunda [governança orçamentária] lida com questões como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. Isso não significa, vale dizer, que as referidas dimensões sejam estanques e não dialoguem entre si. Ao contrário, há uma nítida relação de interdependência entre ambas, as quais, afinal, representam lados de uma mesma moeda (BIJOS, 2014, p. 10-11).

Hallerberg, Strauch e Von Hagen (2004, 2009) sustentam que governança orçamentária refere-se ao conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define governança orçamentária como processos, leis, estruturas e instituições em vigor para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira eficaz, sustentável e duradoura (OECD, 2015).

A Comissão Europeia (CE) define governança fiscal como regras, regulamentos e procedimentos que influenciam o modo como a política orçamentária é planejada, aprovada, executada, monitorada e avaliada (EUROPEAN COMMISSION).

Logo, independentemente da terminologia empregada, há que se ter presente o contexto e as características que distinguem o orçamento público dos demais tipos de orçamento. De acordo com Rubin (2009), no orçamento público temos:

- a) Representantes eleitos e dirigentes lidando com dinheiro arrecadado dos cidadãos;
- b) Princípios e leis determinando o que pode e o que não pode ser feito;
- c) Participantes com diferentes prioridades e distintos níveis de poder atuando para fazer valer seus objetivos, o que implica em mais de um conjunto de demandas sobre as quais é preciso decidir;
- d) Processo decisório específico; e
- e) *Accountability* como elemento essencial para que representantes eleitos e dirigentes possam divulgar suas decisões para os cidadãos.

Em seu estudo, Bijos (2014) identifica ainda a existência na literatura relacionada ao orçamento público de dois modelos de governança: Modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia; e Modelo de Governança Orçamentária da OCDE.

#### 1.1.3.1 Modelo de governança fiscal da Comunidade Europeia

Elemento central na agenda política da União Europeia (EU), a governança fiscal é definida como o conjunto de “normas, regulamentos e procedimentos, e inclui três grandes componentes (EUROPEAN COMMISSION):

- a) Regras fiscais numéricas nacionais, que estabelecem limites ou metas quantitativas para agregados orçamentários e fiscais, tais como receitas e despesas, resultados primário ou nominal e dívida pública;
- b) Instituições fiscais independentes, que são entidades públicas responsáveis por monitorar o cumprimento de regras fiscais, avaliar e eventualmente refutar as projeções macroeconômicas que fundamentam a peça orçamentária, bem como aconselhar o governo sobre política fiscal;
- c) Estruturas orçamentárias de médio prazo ou *Medium-Term Expenditure Frameworks* (MTEF), ou seja, arranjos fiscais destinados a reforçar a capacidade de o governo ampliar seu horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, com o objetivo de tornar a programação da

despesa mais consistente e mais alinhada à política fiscal e às prioridades políticas de médio prazo.

#### 1.1.3.2 Modelo de governança orçamentária da OCDE

A OCDE considera o orçamento uma pedra angular essencial na arquitetura de confiança entre os estados e os cidadãos, que não só está apoiada como também apoia os pilares da governança pública moderna (transparência, integridade, abertura, participação, responsabilidade e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais). É por essa razão que a instituição elaborou um rol de dez princípios destinados a orientar e informar processos e reformas orçamentárias (OECD, 2015, p. 3):

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem estar estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente; e

- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

## **1.2 Gestão de Finanças Públicas (GFP)**

North (1990) define instituições como as restrições concebidas pelo homem para estruturar as relações políticas, sociais ou econômicas.

Seguindo esse conceito, Allen (2009) destaca que o orçamento é tanto uma instituição central do estado quanto um mecanismo-chave para determinar a distribuição de recursos e rendas econômicas; argumenta que a reforma das instituições orçamentárias está intimamente relacionada ao desenvolvimento das instituições políticas e econômicas; e, com base em mais de duzentos anos de história do desenvolvimento dos sistemas orçamentários na Europa e nos Estados Unidos, afirma que bons resultados fiscais dependem da implementação de processos e procedimentos para preparar, executar e supervisionar o orçamento.

Ao longo dessa história, o conceito de gestão de gastos públicos se ampliou para se tornar a Gestão Financeira Pública (GFP):

PFM [em português GFP] is no longer viewed as a purely technical finance and accounting topic (as it once was); rather, it has become a subject where institutions and political factors play an important role. Knowledge of PFM and how fiscal institutions works is recognized as important if fiscal policies are to be well-designed and efficiently implemented. In short, PFM has wide public policy and economic significance (ALLEN, HEMMING e POTTER, 2013, p.1).

### *1.2.1 Conceito e aplicações*

Alesina e Perotti (1996) definem instituições orçamentárias como o conjunto de regras e regulamentos de acordo com os quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados. Três tipos de “regras e regulamentos” são identificados por esses autores: metas numéricas, como a lei que estabelece um orçamento equilibrado; regras processuais (regras de votação, por exemplo); e regras relativas à transparência do orçamento.

Allen, Hemming e Potter (2013) sustentam que a Gestão de Finanças Públicas (GFP) ocupa-se do aperfeiçoamento das instituições orçamentárias e que seu foco principal é a gestão das despesas, especialmente no contexto do orçamento público.

Para Rosen a GFP diz respeito à tributação e aos gastos do governo, que por sua vez influencia a alocação de recursos e a distribuição de renda (2002, p. 16). Simson, Sharma e Aziz (2011) afirmam que a GFP é a base de todas as atividades de governo e inclui a mobilização de receitas, a destinação desses recursos a diversas atividades, despesas, e contabilização dos fundos gastos.

Indo além, o Secretariado da Comunidade de Nações afirma que a gestão eficiente das finanças públicas é fundamental para criar uma relação de confiança mútua e consenso compartilhado entre o governo e os cidadãos, e que isso está no cerne do processo de desenvolvimento (COMMONWEALTH, 2020).

Organismos Internacionais têm investido nas análises das despesas públicas e na compreensão das prioridades de desenvolvimento que justificam a intervenção governamental. Segundo Allen (2009), as duas organizações dominantes no aconselhamento aos países sobre estratégias e prioridades para a reforma da GFP e fortalecimento de assistência técnica são o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>8</sup>.

Importantes guias introdutórios para a GFP surgiram desse esforço, dentre eles: *Managing Government Expenditure* (SCHIAVO-CAMPO e TOMMASI, 1999); *Guidelines for Public Expenditure Management* (POTTER e DIAMOND, 1999); *Managing Government Expenditure: A Reference Book for Transition Countries* (ALLEN e TOMMASI, 2001); *Budgeting and Budgetary Institutions* (SHAH, 2007); *Capital Expenditures and the Budget: Technical Notes and Manuals* (JACOBS, 2009).

Em uma perspectiva histórica, Wescott (2008) identifica as pressões<sup>9</sup> e os fundamentos<sup>10</sup> que impulsionaram as reformas da GFP nos países desenvolvidos e

---

<sup>8</sup> De acordo com Allen (2009), o foco do Banco Mundial está na ampla reforma do setor público, promovendo governança e iniciativas anticorrupção, bem como na redução do risco fiduciário de suas operações de empréstimo. Já o FMI considera o orçamento como instrumento de promoção da estabilidade e sustentabilidade macrofiscal, reforçando os poderes do Ministério da Fazenda, melhorando a transparência fiscal, reduzindo a exposição dos países ao risco fiscal, ampliando a base tributária e melhorando a arrecadação de receitas.

<sup>9</sup> Pressões para cortar gastos e reduzir déficits fiscais; e pressões por maior eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

<sup>10</sup> Afirma Wescott: "These reforms built on theories of public choice (Buchanan 1986), institutions (North 1990), and principal-agent (Eisenhardt 1989), along with initiatives first adopted in the private sector such as 'total quality management' (Deming 1986) and 'managing for results' (Drucker 1954, 2001),

lista os principais objetivos perseguidos pelos países da OECD ao longo dessas reformas, que também passaram a ser observados nos países em desenvolvimento.

Esses objetivos são:

- a) Conseguir economias de orçamento por meio de controles centrais mais robustos ou fornecendo maior flexibilidade aos gerentes e organizações na realocação de fundos para refletir as mudanças nas condições e prioridades;
- b) Orçamentos de reestruturação para incluir despesas para todas as atividades do governo, metas orçamentárias globais, restrições orçamentárias rígidas e alocações de programas para facilitar o monitoramento e avaliação de resultados;
- c) Um orçamento plurianual vinculado a uma política fiscal clara e estimativas realistas de receita;
- d) Uso regular de informações de desempenho no monitoramento em relação às metas para facilitar a prestação de contas e gerenciar melhor o desempenho;
- e) Mudança da contabilidade de custos<sup>11</sup> para a contabilidade de exercício<sup>12</sup>;
- f) Mudança da auditoria de conformidade<sup>13</sup> para a auditoria operacional<sup>14</sup>;
- g) Sistemas de informação computadorizados que fornecem informações financeiras oportunas e informações relacionadas a todas as partes no processo orçamentário; e
- h) Maior uso da gestão de orçamento delegada e mecanismos de mercado, como encargos de usuário e capital, testes de mercado, terceirização e acordos de desempenho.

---

exhortations like 'What gets measured, gets done' (Peters 1986), and adaptations to the public sector including 'new public management' (Hood 1991) and related formulations (Osborne and Gabler 1992, Mintzberg 1996, Hatry 1999, Moynihan and Ingraham 2003, and Foltin 2005)" (2008, p. 2).

<sup>11</sup> Reconhece apenas transações em dinheiro.

<sup>12</sup> Reconhece as transações quando os compromissos são feitos e contabiliza a depreciação dos bens de capital.

<sup>13</sup> Auditoria que mede a conformidade com leis e regulamentos no uso de recursos.

<sup>14</sup> Auditoria medindo economia, eficiência e eficácia no uso de recursos.

## **2 METODOLOGIA**

Esta pesquisa tem por objetivo geral identificar os elos essenciais entre governança, orçamento e finanças públicas. É de se esperar que a meta-análise da literatura econômica sobre os temas nos permita identificar como a governança e a Gestão de Finanças Públicas (GFP) contribuem para o aperfeiçoamento das instituições orçamentárias.

### **2.1 Tipo de pesquisa**

Em face da amplitude de perspectivas de análise que o termo governança oferece quando aplicado ao orçamento público, esta pesquisa observa a seguinte classificação:

- a) Quanto à sua natureza: básica, pois objetiva gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática prevista;
- b) Quanto aos seus objetivos: exploratória, uma vez que busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses;
- c) Quanto a abordagem: qualitativa-quantitativa, posto que a análise vai além da mera observação de atributos mensuráveis;
- d) Quanto ao procedimento: revisão da literatura, utilizando a Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC), de Mariano e Rocha (2017).

### **2.2 Procedimento**

Esta é uma pesquisa de revisão sistemática da literatura realizada de acordo com o que preceitua a Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC), de Mariano e Rocha (2017). A técnica está fundamentada em três etapas para identificação de literatura de impacto e análises segundo as leis da bibliometria: 1) Preparação da pesquisa; 2) Apresentação e inter-relação dos dados; 3) Detalhamento, modelo integrador e validação por evidências.

Na etapa 1, preparação da pesquisa, define-se os seguintes parâmetros da busca:

- Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa;
- Período pesquisado;
- Base(s) de dados utilizada(s);
- Área(s) de conhecimento pesquisada(s).

Na etapa 2, a apresentação e inter-relação dos dados concentrar-se-á nos seguintes pontos:

- Evolução do tema ano a ano;
- Autores que mais publicam;
- Revistas que mais publicam;
- Artigos mais citados;
- Principais centros de pesquisa;
- Agências que mais financiam a pesquisa;
- Frequência de palavras-chave.
- Países que mais publicam; e
- Idiomas mais utilizados;

Na etapa 3, o detalhamento, modelo integrador e validação por evidências ocorrerá por meio de análise de *coupling* (*Bibliographic Coupling*) e análise de cocitação (*Co-Citation*). A análise de *coupling* traz a perspectiva das frentes de pesquisa que seguem adiante, a de cocitação revela as abordagens mais utilizadas.

### 3 REVISÃO DA LITERATURA COM ENFOQUE META-ANALÍTICO

Tornou-se lugar comum afirmar que a internet democratizou e popularizou o acesso à informação. No campo acadêmico, bases de dados que antes eram organizadas em torno de instituições, universidades e centros de pesquisa ganharam novos formatos e se tornaram acessíveis em tempo real, e de qualquer lugar do planeta. Segundo Cobo, López-Herrera *et al* (2012), atualmente os bancos de dados bibliográficos mais importantes são *ISI Web of Science*<sup>15</sup> (WoS), *Scopus*<sup>16</sup>, *Google Scholar*<sup>17</sup> e *MEDLINE*<sup>18</sup>.

Para este estudo, optamos por utilizar a base de dados da *Web of Science* (WoS), plataforma de pesquisa baseada na web que cobre mais de 21.000 dos periódicos acadêmicos mais influentes e confiáveis em todo o mundo nas ciências, ciências sociais e artes e humanidades, contém informações desde o início do século XX e é atualizada semanalmente.

#### 3.1. Governança

A pesquisa foi realizada nos dias 6 e 7 de março de 2021. Na sua preparação (etapa 1) adotamos as seguintes definições:

- Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “*budgetary governance or fiscal governance*”;
- Período pesquisado: 2011 a 2020<sup>19</sup> (últimos dez anos);
- Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”.

Conhecidos os parâmetros da pesquisa, passemos agora a apresentação e correlação dos dados obtidos.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.webofknowledge.com>>. Acesso em: 8 Agosto 2020

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://scopus.com>>. Acesso em: 8 Agosto 2020

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://scholar.google.com>>. Acesso em: 8 Agosto 2020

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://ncbi.nlm.nih.gov/pubmed>>. Acesso em: 8 Agosto 2020

<sup>19</sup> O ano de 2021 não entrou no cômputo dos últimos dez anos tendo em vista que a pesquisa foi realizada em 6 e 7 de março de 2021.

### 3.1.1 Apresentação e inter-relação dos dados

A apresentação e inter-relação dos dados corresponde à Etapa 2 da Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC). Nela são apresentados os dados relativos à evolução do tema ano a ano, autores e revistas que mais publicam, artigos mais citados, principais centros de pesquisa, agências que mais financiam a pesquisa, frequência de palavras-chave, países que mais publicam e idiomas mais utilizados.

### 3.1.2 Evolução do tema de 2011 a 2020

O interesse pelo tema de pesquisa pode ser verificado por diferentes recortes temporais. Antes de apresentarmos os resultados para o período de cinco anos, algumas observações se fazem necessárias:

- A percepção geral de que, atualmente, a maioria dos trabalhos científicos têm a forma de artigos pode ser facilmente comprovada no âmbito desta pesquisa. Analisando-se 75 anos de registros da WoS (1945-2020) verifica-se que dos 1.827 documentos relacionados ao *string* de pesquisa, os artigos (1.596) representam 87,35% da amostra.
- Analisando-se esses 1827 documentos, verifica-se que as três áreas que mais se dedicam ao tema são Economia (456), Ciências Políticas (344) e Administração Pública (301).
- Dos 456 estudos da área da Economia, 391 (85,74%) são artigos.
- No período de 2011 a 2020 foram publicados 307 artigos na área de Economia.
- Se considerarmos que em 2011 foram publicados 13 artigos e em 2020 um total de 43 artigos, têm-se um crescimento de 30,23% em 10 anos, o que nos dá uma primeira medida do interesse despertado pelo tema.

O interesse pelo tema de pesquisa pode ser identificado por meio do número de artigos publicados anualmente, conforme demonstrado à frente nos Gráficos 1 e 2. Apesar dos decréscimos verificados de 2011 para 2012 (7,70%) e de 2013 para 2014 (37,07%), a produção de artigos sobre o tema mantém curva ascendente ao longo da

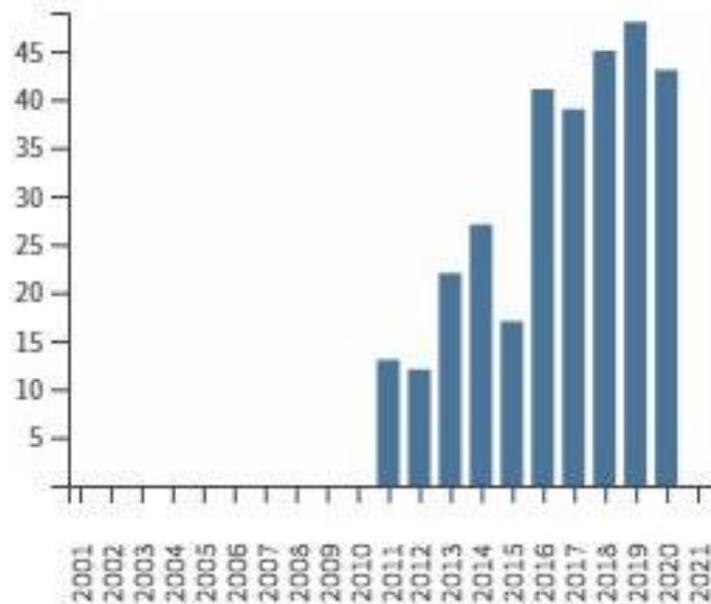
última década. Numericamente, a produção de artigos mais saltou de 13 registros em 2011 para 43 registros em 2020 (30,23%).

A pesquisa revela que esses estudos foram escritos majoritariamente em Inglês (95,44%), Espanhol (2,93%) e Tcheco (0,65%). Do ponto de vista geográfico, a maior produção ocorreu nos Estados Unidos (23,79%), Inglaterra (16,93%), Alemanha (9,12%) e China (7,81%).

Dentre os principais centros de pesquisa se destacam *CESifo* e *International Monetary Fund* (IMF) (2,80%); *London School of Economic and Political Science* (LSE) (1,62%); *Brookings Institute*, *UC Berkeley*, *University of Cambridge*, *University of Economics Ho Chi Minh City* e *World Bank* (1,30%).

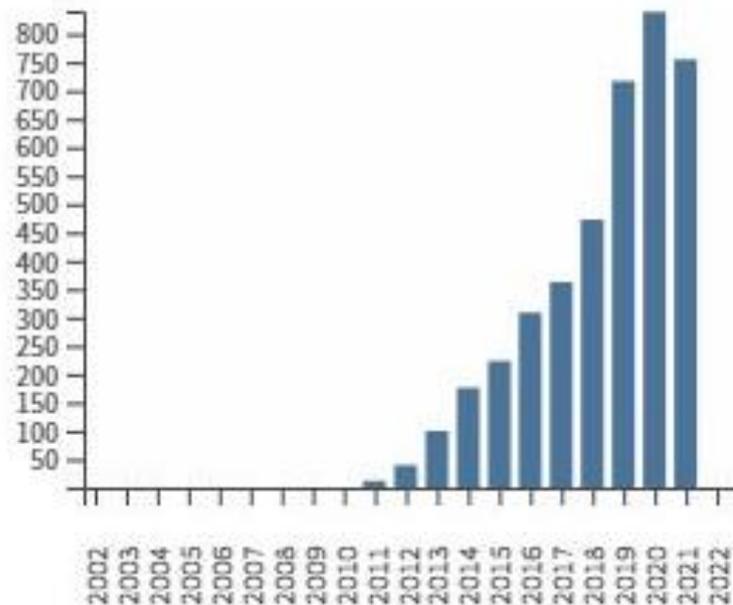
*European Commission*, *National Natural Science Foundation of China* (NSFC) e *Social Sciences and Humanities Research Council of Canada* (SSHRC) se destacam como principais agências financiadoras.

Gráfico 1 – Número de publicações por ano



Fonte: Web of Science/Relatório de Citações

Gráfico 2 – Total de citações por ano



Fonte: Web of Science/Relatório de Citações

### 3.1.3 Revistas, autores e artigos

Na identificação da produção científica, atenção especial deve ser dedicada à análise de revistas, autores e artigos. Inicialmente, o cruzamento de informações envolvendo revistas mais citadas e o ranking de revistas por fator de impacto nos permite identificar quais fontes não podem faltar na pesquisa. Desse cruzamento de dados têm-se que o ranking das revistas por fator de impacto JCR nas áreas de pesquisa selecionadas não coincide com o ranking daquelas que mais publicam sobre o tema. A Tabela 1 traz o resultado desse cruzamento para as 20 revistas que mais publicam sobre o tema.

Tabela 1 – Revistas que mais publicam X fator de impacto

TÍTULOS DA FONTE	REGISTROS	FATOR DE IMPACTO	QUARTIL
World Development	18	5,278	ND
Jcms Journal of Common Market Studies	10	ND	ND
European Journal of Political Economy	6	2,366	Q2
New Political Economy	6	4,681	Q1
Politica Economica	6	0,29	Q3
Review Of International Political Economy	6	4,659	Q1
Cambridge Journal of Regions Economy and Society	5	8,3	Q1
Economic Annals XXI	5	ND	ND
Economics Of Governance	5	0,813	Q4
Forest Policy And Economics	5	3,673	Q1
Public Choice	5	2,019	Q2
Regional Studies	5	4,672	Q1

Fonte: Web of Science, elaboração própria

Da mesma forma, há que se distinguir autores que mais publicam de autores mais citados. A Tabela 2 apresenta os dez artigos mais citados no período e seus respectivos autores.

Dentre os 592 autores que publicaram no período, os que mais o fizeram foram N.P. Canh (11 citações para o artigo de melhor referência); B. Herzog (3 citações); Gallo-Muinelo (43 citações); F. Saraceno (31 citações); e S.D. Thanh (ND), cada qual com 3 artigos produzidos.

Assim, uma vez identificados autores e artigos mais citados, passa-se, agora, à verificação das principais palavras-chave presentes na totalidade dos estudos que compõe a amostra da pesquisa.

Tabela 2 – Artigos e autores mais citados

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>CITAÇÕES</b>
The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development	Xu, Chenggang	<b>801</b>
Decentralization and Governance	Faguet, Jean-Paul	<b>186</b>
The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime	Featherstone, Kevin	<b>165</b>
Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?	Donald, Betsy; Glasmeier, Amy; Gray, Mia; Lobao, Linda	<b>124</b>
The Governance of a Fragile Eurozone	De Grauwe, Paul	<b>101</b>
The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity	Gray, Mia; Barford, Anna	<b>96</b>
The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil	Goncalves, Sonia	<b>79</b>
Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis	Bel, Germa; Warner, Mildred E.	<b>75</b>
The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms	Buti, Marco; Carnot, Nicolas	<b>74</b>
Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency	Wehner, Joachim; de Renzi, Paolo	<b>72</b>

Fonte: Web of Science, elaboração própria



### 3.1.5 Detalhamento do modelo integrador e validação por evidências

Obtidas as primeiras impressões sobre o tema governança e suas aplicações no campo das finanças públicas (orçamentário e fiscal), agora, são necessárias análises mais profundas que permitam sua melhor compreensão.

De acordo com os autores da Teoria do Enfoque Meta-Analítico Consolidado (TEMAC), é na fase de detalhamento, modelo integrador e validação por evidências (etapa 3) que se alcança melhor compreensão sobre um determinado tema. “Para alcançar essa etapa são necessários novos índices bibliométricos que detectam os colégios invisíveis (Co-citação [sic], *Coupling*, Co-autoria [sic]), identificando as relações entre autores, referências e países na literatura, seja por colaboração ou citação”, Mariano e Rocha (2017, p. 438).

Neste estudo bibliométrico, a identificação dos colégios invisíveis a que se referem Mariano e Rocha (2017) será feita por meio da análise de cocitação, que se dedica ao exame das abordagens mais utilizadas; e de *bibliographic coupling*, que tem como perspectiva a identificação de frentes de pesquisa.

Com a finalidade de identificar o que já foi estudado envolvendo os termos “*budgetary governance or fiscal governance*”, foram elaborados dois tipos de mapas de calor: um com a análise de cocitação e outro com a análise de *bibliographic coupling*.

### 3.1.6 Análise de cocitação

A análise de cocitação tem por objeto o exame das abordagens mais utilizadas (MARIANO e ROCHA, 2017, p. 438). A Figura 2 exibe o mapa de calor da análise de cocitação para os estudos realizados ao longo 2011-2020. Nela são identificados quatro trabalhos com no mínimo 25 citações.

Analisando-se as inter-relações<sup>20</sup> existentes entre esses três trabalhos, verifica-se a formação de agrupamento (*cluster*) cuja abordagem predominante é o

---

<sup>20</sup> Análise de cocitação realizada com auxílio do software gratuito *VOSviewer*, que serve para criação, visualização e exploração de mapas de calor baseados em redes de dados. Disponível em: <<http://www.vosviewer.com>>. Acesso em: 6 e 7 Março 2021.

desenvolvimento de uma teoria das finanças públicas adequada aos diferentes níveis de governo. Esse *cluster* é integrado pelos estudos de Tiebout (1956), Oates (1972) e Bardhan (2002).

Tiebout (1956) toma como ponto de partida as contribuições de Musgrave (1956, 1959)<sup>21</sup> e Samuelson (1954)<sup>22</sup> para a teoria das finanças públicas; reafirma os problemas centrais com que eles lidam – a existência de uma grande parte da renda nacional alocada de uma forma “não ideal” quando em comparação com o setor privado; acrescenta os gastos locais à discussão; e desenvolve modelo visando a solução para o nível de gastos com bens públicos locais.

Oates (1972) explora as implicações da teoria econômica na divisão das funções fiscais entre os níveis de governo, e examina até que ponto tal estrutura teórica pode explicar a organização e o funcionamento dos setores públicos de diferentes países.

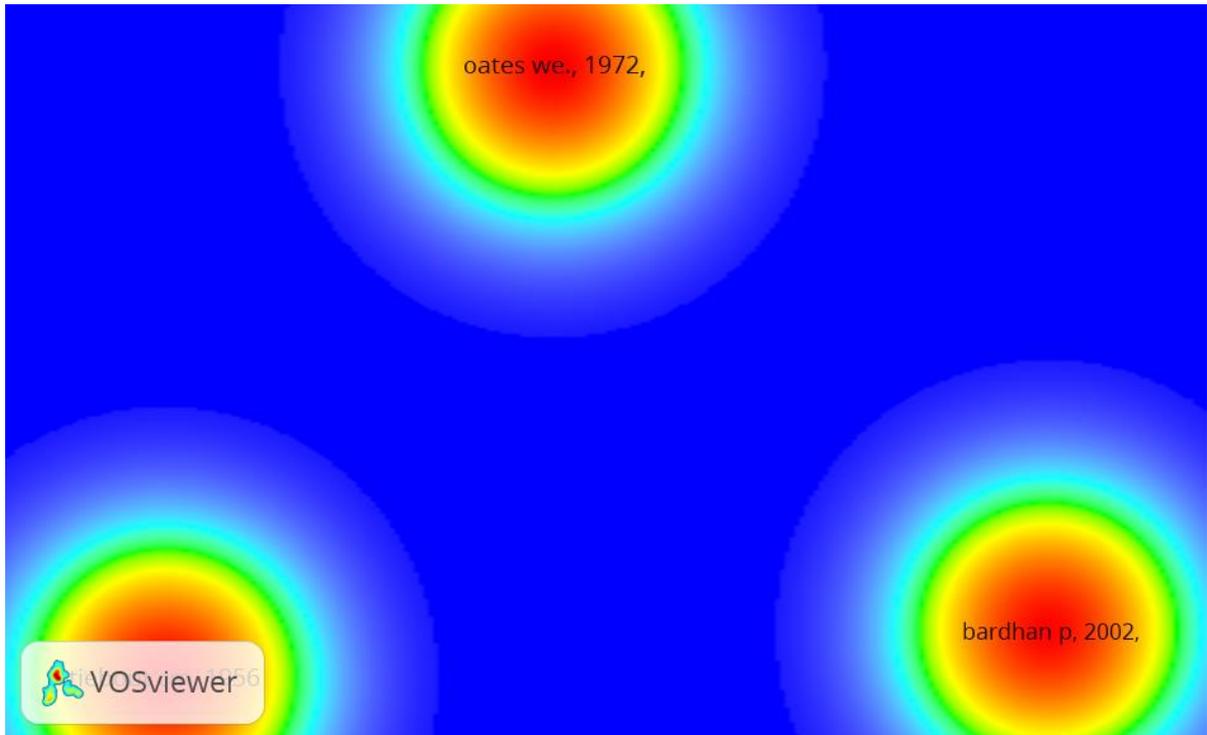
Bardhan (2002) revisa trabalhos teóricos e estudos de caso empíricos de descentralização, sob a ótica da prestação de serviços públicos e das condições para o desenvolvimento dos negócios locais.

---

<sup>21</sup> Musgrave (1956, 1959) considera inaceitáveis os padrões de referência para análise e avaliação das políticas reais de receitas e despesas contidos no Modelo Wicksell-Lindahl de trocas voluntárias (condições sob as quais os bens públicos podem ser fornecidos com base em acordo unânime, sem coerção).

<sup>22</sup> Samuelson demonstra, matematicamente, ser concebível um número infinito de soluções do tipo Wicksell-Lindahl, uma para cada estado possível de distribuição de renda.

Figura 2 – Mapa de cocitação



Fonte: VOSviewer

### 3.1.7 Análise de coupling

A análise de acoplamento bibliográfico (*bibliographic coupling*) apresenta os artigos que possuem referências em comum, revelando que abordagens estão se fortalecendo e se constituem numa tendência para pesquisa futuras.

Por meio da Figura 3, é possível perceber concentrações ao redor dos trabalhos de Gray e Barford (2018) e Del Granado, Martinez-Vazquez e MacNab (2018).

Gray e Bardford (2018) analisam a austeridade fiscal no Reino Unido, considerando a interação de políticas nacionais e locais. No estudo, destacam os impactos socioeconômicos e geograficamente desiguais; identificam variações substanciais entre as autoridades em termos de financiamento, base tributária local, recursos fiscais, ativos, controle político, necessidade de serviços e demografia.



### 3.2 Gestão de Finanças Públicas (GFP)

Da mesma forma que ocorreu com a pesquisa sobre Governança, o levantamento foi realizado nos dias 6 e 7 de março de 2021, na base de dados *ISI Web of Science (WoS)*.

Na sua preparação (etapa 1) adotamos as seguintes definições:

- Descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa: “public financial management”;
- Período pesquisado: 2011 a 2020 (últimos dez anos);
- Área de conhecimento pesquisada: “*Economics*”.

#### 3.2.1 Apresentação e inter-relação dos dados

Nesta etapa são apresentados os dados relativos a: evolução do tema ano a ano, autores e revistas que mais publicam, artigos mais citados, principais centros de pesquisa, agências que mais financiam a pesquisa, frequência de palavras-chave, países que mais publicam e idiomas mais utilizados.

#### 3.2.2. Evolução do tema de 2011 a 2020

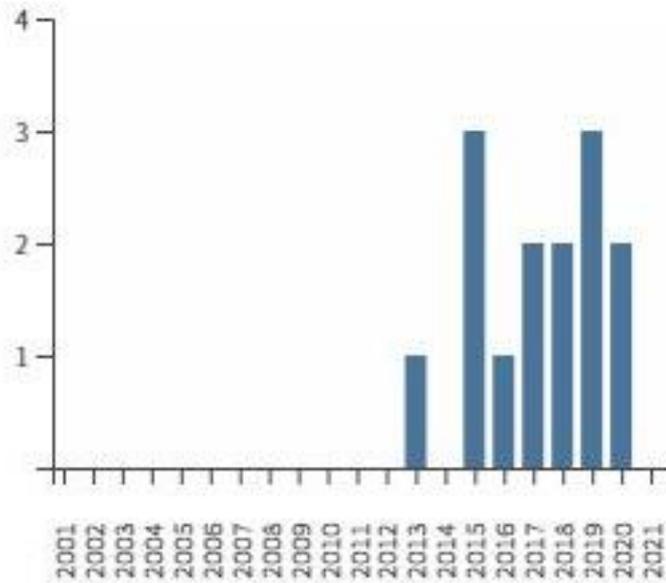
Registre-se, preliminarmente, os principais números relativos ao tema de pesquisa ao longo de 75 anos de registros da WoS (1945-2020). Nesse período, verifica-se a ocorrência de 144 registros, sendo 102 artigos (70,83%). As áreas de pesquisa com maior produção foram: Administração Pública (64 registros), Economia (23) e Finanças Empresariais (20). Analisando-se apenas a produção na área de economia, verifica-se que ela é composta integralmente por artigos.

Para o período de 2011 a 2020 foram contabilizados 124 registros, 90 dos quais são artigos (72,58%). Da mesma forma, as áreas de Administração Pública (51 registros), Economia (19) Finanças Empresariais (18). Em Economia, o número de artigos corresponde a 73,68% da produção.

Observa-se também que, mesmo crescente, a produção no período 2011-2020 foi bastante irregular. Não há registros nos anos de 2011, 2012 e 2014. No entanto, a partir de 2015 essa produção tem variado entre um e três artigos por ano.

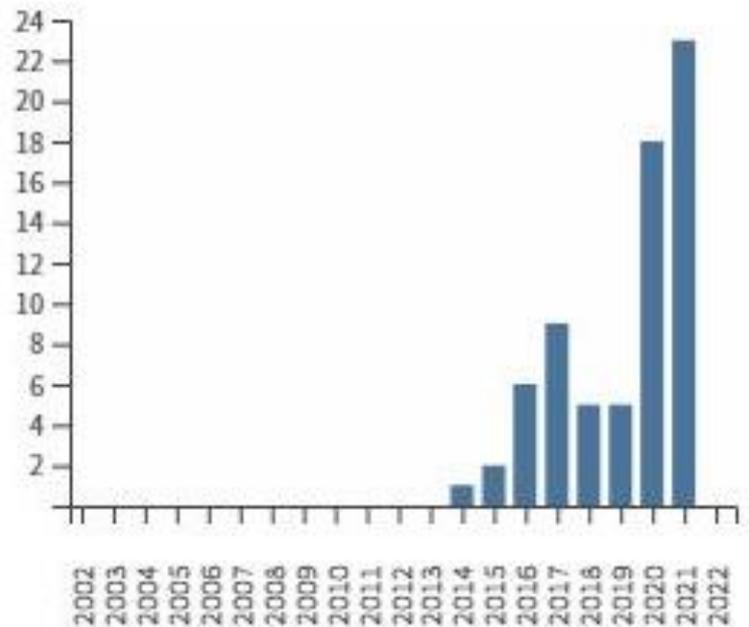
Os Gráficos 3 e 4 apresentam a evolução do número de artigos e do número de citações nos últimos dez anos.

Gráfico 3 – Número de artigos por ano



Fonte: Web of Science/Relatório de Citações

Gráfico 4 – Total de citações por ano



Fonte: Web of Science/Relatório de Citações

Esses estudos foram escritos majoritariamente em Inglês (93%) e Russo (7%). Do ponto de vista geográfico, Estados Unidos (28,5%) e Itália (21,5%) respondem por metade dos artigos produzidos.

Dentre os principais centros de pesquisa se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI) (14,3%) e a *Università degli Studi di Napoli PARTHENOPE* (14,3%).

As agências *African Doctoral Dissertation Research Fellowship* (ADDRF), *Through the African Population and Health Research Centre* (APHRC) e *African Economic Research Consortium* (AERC) se destacam como financiadoras.

### 3.2.3 Revistas, autores e artigos

A Tabela 3 as revistas que mais publicam sobre o tema e respectivas estatísticas.

Tabela 3 – Revistas que mais publicam X fator de impacto

<b>TÍTULOS DA FONTE</b>	<b>REGISTROS</b>	<b>FATOR DE IMPACTO</b>	<b>QUARTIL</b>
Public Finance Review	2	0,44	Q3
Applied Economics	1	1,835	Q3
Applied Health Economics And Health Policy	1	2,561	Q3
B E Journal Of Economic Analysis Policy	1	ND	ND
Economic Development And Cultural Change	1	1,741	ND
Ekonomicheskaya Politika	1	0,2	Q4
European Journal Of Law And Economics	1	1,108	Q3
Health Economics Review	1	2,306	Q3
International Journal Of Emerging Markets	1	2,488	Q4
International Tax And Public Finance	1	1,34	ND
Journal Of Economic Studies	1	0,84	Q2
Singapore Economic Review	1	1,315	Q3
World Development	1	5,278	ND

Fonte: Web of Science, elaboração própria

A Tabela 4 reúne os artigos publicados no período e os respectivos números de citações.

Tabela 4 – Artigos e autores mais citados

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>CITAÇÕES</b>
Fiscal Policy Implementation in Sub-Saharan Africa	Lledo, Victor; Poplawski-Ribeiro, Marcos	20
Regime shifts and volatility in BRICKS stock markets: an asset allocation perspective	Ahmad, Wasim; Sehgal, Sanjay	11
Public Financial Management In Singapore: Key Characteristics And Prospects	Asher, Mukul G.; Bali, Azad Singh; Kwan, Chang Yee	7
The Impact of Fiscal Transparency on Corruption: An Empirical Analysis Based on Longitudinal Data	De Simone, Elina; Gaeta, Giuseppe Lucio; Mourao, Paulo Reis	6
Aligning public financial management system and free healthcare policies: lessons from a free maternal and child healthcare programme in Nigeria	Ogbuabor, Daniel Chukwuemeka; Onwujekwe, Obinna Emmanuel	5
Fiscal Federalism in Russia through the Lens of Government Programs Implementation	Oding, Nina; Savulkin, Lev; Yushkov, Andrey	5
What determines administrative capacity in developing countries?	Ricciuti, Roberto; Savoia, Antonio; Sen, Kunal	4
World Bank Policy Lending and the Quality of Public-Sector Governance	Smets, Lodewijk; Knack, Stephen	4
The effect of fiscal transparency on government spending efficiency	De Simone, Elina; Bonasia, Mariangela; Gaeta, Giuseppe Lucio; Cicatiello, Lorenzo	3
An Assessment of Domestic Financing for Reproductive, Maternal, Neonatal and Child Health in Sub-Saharan Africa: Potential Gains and Fiscal Space	Atim, Chris; Arthur, Eric; Achala, Daniel Malik; Novignon, Jacob	1
Revisiting IMF expenditure conditionality	Gupta, Sanjeev; Schena, Michela; Yousefi, Seyed Reza	1
The Effect of Fiscal Illusion on Public Sector Financial Management: Evidence from Local Government Property Assessment	Ross, Justin M.; Mughan, Sian	1
Does (better) regulation really matter? Examining public financial management legislation in Greece	Kontogeorga, Georgia N.	1
Risk Factors and the Maturity of Subnational Debt: An Empirical Investigation for the Case of Spain	Perez, Javier J.; Prieto, Rocio	0

Fonte: Web of Science, elaboração própria

Apresentados os dados relativos a revistas, autores e artigos, passa-se agora à verificação das principais palavras-chave presentes na totalidade dos estudos que compõe a amostra da pesquisa.

### 3.2.4 Ocorrência de palavras-chave

A ocorrência de palavras-chave comuns aos 307 trabalhos que compõe a amostra constitui elemento imprescindível para estruturação da pesquisa e análise dos dados obtidos. É com base nestes dados que, mais adiante, serão identificadas abordagens e frentes de pesquisa.

A Figura 4 apresenta a nuvem de palavras-chaves mais comuns aos 307 estudos que compõem a produção científica sobre o tema de 2011 a 2020, e a frequência com que elas aparecem.

Figura 4 – Nuvem de palavras-chave



Fonte: TagCrowd

Excluídas as palavras *public* (10 ocorrências), *financial* e *management* (6), que compõe o núcleo da pesquisa, verifica-se que os termos *fiscal* e *budget* apresentam o mesmo número de ocorrências (5), e muito próximas às frequências de *policy* (6), *growth* (4) e *institutions* (4).

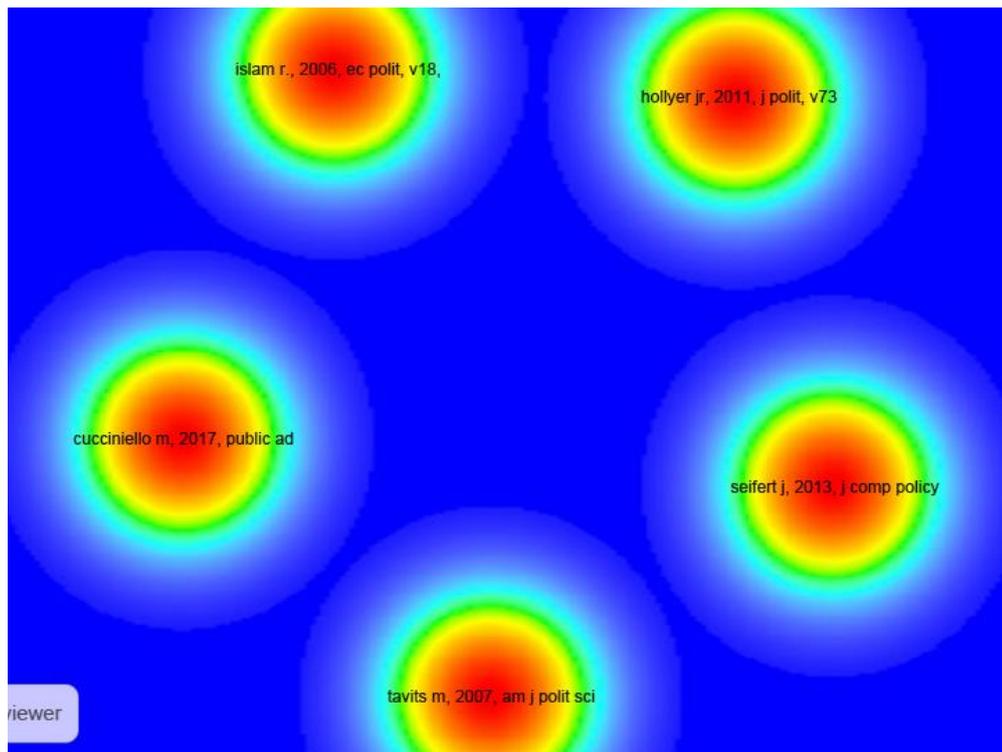
### 3.2.5 Detalhamento do modelo integrador e validação por evidências

Com auxílio do software VOSviewer, e repetindo o mesmo procedimento adotado na pesquisa sobre governança, foram elaborados mapas de calor para facilitar a visualização da análise de cocitação e de *coupling*.

### 3.2.6 Análise de cocitação

A Figura 5 exibe o mapa de calor da análise de cocitação para os estudos realizados ao longo 2011-2020. Nela são identificados quatro trabalhos com no mínimo 25 citações.

Figura 5 – Mapa de cocitação



Fonte: VOSviewer

Para um total de 682 referências, o VOSviewer encontrou um único *cluster* formado por 16 artigos com no mínimo duas citações. Desse total, foi selecionada amostragem de cinco artigos (31,25%): Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen (2017); Hollyer e Vreeland (2011); Islam (2006); Seifert, Carlitz e Mondo (2013); Tavits (2007).

Analisando-se as inter-relações existentes entre esses trabalhos, verifica-se que a abordagem comum a todos eles é a transparência das instituições públicas.

Cucciniello e Grimmelikhuisen (2017) realizam revisão sistemática das pesquisas sobre o tema transparência governamental publicadas entre 1990 e 2015.

Hollyer e Vreeland (2011) questionam se as democracias são mais transparentes do que outros tipos de regimes políticos e procuram demonstrar empiricamente que a disponibilidade (ou ausência) de dados relevantes para a política está correlacionada com o tipo de regime, mesmo após o controle do PIB *per capita*, participação do IMF, efeitos fixos do país e tendências de tempo.

Islam (2006) explora a ligação entre fluxos de informação e governança, desenvolvendo um novo indicador, o índice de transparência.

Seifert e Mondo (2013) descrevem os esforços da International Budget Partnership (IBP) para avaliar, sob o prisma da transparência fiscal, os orçamentos nacionais de cerca de 90 países.

Por fim, Tavits (2007) trata da relação entre nível de corrupção e clareza da responsabilidade. Ele conclui que países com instituições que permitem maior clareza de responsabilidade têm níveis mais baixos de corrupção.

### 3.2.7 *Análise de coupling*

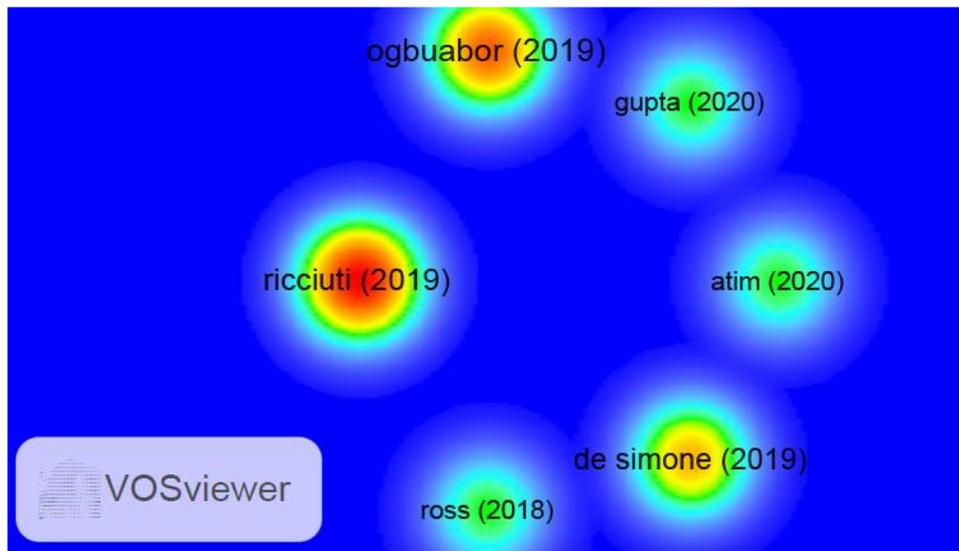
A análise de *coupling* tem o condão de identificar as abordagens que estão se fortalecendo. Leva em consideração a produção científica nos últimos três anos e é um indicativo de tendência para pesquisa futuras.

Alimentado pela base de dados da *Web of Science*, o software *VOSviewer* localizou sete estudos que têm a eficiência como traço comum: Ogbuabor e Onwujekwe (2019); Ricciuti, Savoia e Sen (2019); Smets (2018); Ross e Mughan (2018); De Simone, Bonasia, *et al* (2019); Atim, Arthur, *et al* (2020); e Gupta, Schena e Yousefi (2020).

A Figura 6 mostra esses estudos organizados em seis *clusters*<sup>23</sup> e maior atividade em torno dos trabalhos de Ricciuti, Savoia e Sen (2019) e de Ogbuabor e Onwujekwe (2019).

Ogbuabor e Onwujekwe (2019) avaliam o alinhamento dos sistemas de gestão financeira pública com as funções de financiamento da saúde no Programa gratuito de saúde materno-infantil (FMCHP) do Estado de Enugu, em Nigéria. Concluem que qualidade das informações, aplicação de regras de contribuição, clareza dos papéis exercidos, estratégia de alocação de recursos, normas de pagamento, auditoria e regular e fortalecimento do parlamento nos processos orçamentários são lições importantes a serem aprendidas.

Figura 6 – Mapa de coupling



Fonte: VOSviewer

Ricciuti, Savoia e Sem (2019) focam na qualidade das instituições orçamentárias nas economias em desenvolvimento e argumentam que as instituições políticas são ingrediente-chave para a construção dessa capacidade. Por sua vez, Smets (2018) discute o papel das autoridades em momentos de crise, questionando em que medida os quadros de política monetária orientados para a estabilidade de preços devem ter em conta os objetivos de estabilidade financeira.

<sup>23</sup> Os trabalhos de Ricciuti, Savoia e Sen (2019) e de Smets (2018) integram um único cluster.

Usando dados de cidades e condados da Virgínia, Estados Unidos, de 2001 a 2011, Ross e Mughan (2018) tratam do efeito da ilusão fiscal na gestão financeira do setor público.

De Simone, Bonasia, *et al* (2019) analisam se a transparência fiscal, medida pelo índice de orçamento aberto, tem efeito sobre os gastos públicos, medido pelos dados do Relatório de Competitividade Global do Fórum econômico Mundial. De acordo com os autores, os resultados mostram que os potenciais efeitos positivos da transparência fiscal são mediados pelo nível de democracia do país.

Atim, Arthur, *et al* (2020) concluem que melhorar o desempenho dos sistemas tributários será um passo na direção certa após avaliarem o financiamento interno para a saúde reprodutiva, materna, neonatal e infantil na África Subsaariana. Já Gupta, Schena e Yousefi (2020) examinam as condições de gastos do governo em 115 países no período 1992-2016 e descobrem que é a condicionalidade estrutural presente nos programas do FMI que proporciona benefícios duradouros. Ao contrário, dizem os autores, a condicionalidade não estrutural (como os pisos de gastos) pode vir às custas de outros gastos.

## 4 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS: ELOS ESSENCIAIS

Como já mencionado no capítulo destinado ao referencial teórico, o interesse em fortalecer as instituições orçamentárias e a gestão das finanças públicas remonta a pelo menos dois mil anos de história. Ao longo desse percurso, o orçamento se tornou instituição central do estado e mecanismo-chave para determinar a distribuição de recursos e rendas econômicas (ALLEN, 2009).

Governança orçamentária refere-se, *latu sensu*, ao conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento (HALLERBERG, STRAUCH, e VON HAGEN, 2004, 2009). Já o conceito de gestão de gastos foi se ampliando ao longo da história para se tornar a Gestão Financeira Pública (GFP), o que inclui conhecer como as instituições fiscais funcionam. Hoje, a GFP ocupa-se do aperfeiçoamento das instituições orçamentárias e seu foco principal é a gestão das despesas, especialmente no contexto do orçamento público (ALLEN, HEMMING e POTTER, 2013).

### 4.1 Regulação, regulamentação e governança

O processo de alocação de recursos no setor público é guiado por um conjunto de regras formais e informais. Essas regras compõem regimes de governança orçamentária que são interpretados e aplicados a partir de determinados princípios sobre como as coletividades decidem alocar seus recursos diante da necessidade de resolver seus problemas comuns.

O desenvolvimento das instituições orçamentárias é um processo gradual que, historicamente, se caracteriza pela adoção de padrões semelhantes (Allen, 2009):

- 1) Estabelecimento de sistemas básicos de contabilidade, orçamento e relatórios financeiros, de acordo com um conjunto uniforme de normas e procedimentos;
- 2) Período de refinamento e consolidação dessas instituições;
- 3) Períodos de reformas e modernização do setor público.

Segundo Musgrave (1985), a evolução do pensamento que dá sustentação à chamada “doutrina fiscal” é fruto de uma combinação de fatores, dentre eles: avanços ocorridos no ferramental da análise econômica; transformações no relacionamento

entre sociedade e o poder público; e revisão de valores inerentes à filosofia política e social.

No centro deste debate sobre o relacionamento entre política e economia, a que se refere Musgrave (1985), permanece a questão levantada por Key Jr. (cf. 1940, p. 1.138) de que o aspecto mais importante da orçamentação seria a alocação dos recursos públicos, entre os diferentes propósitos, a fim de se atingir o máximo retorno. E mais: haveria um regime de governança capaz de promover uma política orçamentária que, a um só tempo, atenda às preferências da população e se restrinja à capacidade fiscal do país?

Há, hoje, vasta literatura no âmbito da economia indicando existir conexão entre o desempenho fiscal e as instituições políticas e econômicas dos países. Alesina, Hausmann, *et al.*, 1999; Bardhan, 2002; Gray e Bradford, 2018; e Del Granado, Martinez-Vasquez e McNab, 2018, são exemplos de estudos que indicam esta conexão. E, ainda que na prática não exista um regime de governança ideal, as diretrizes emitidas por organismos internacionais apontam para a necessidade de:

- a) “Boa governança” que esteja voltada para a entrega de bens, serviços ou programas; e atenda aos requisitos da lei, regulamentos, padrões publicados e expectativas da comunidade quanto à probidade, reponsabilidade e transparência (cf. HIGHFIELD, 2013, p. 469-471);
- b) Reformas de GFP com: foco maior no desempenho; ligações adequadas entre formulação de políticas, planejamento e orçamento; sistemas contábeis e de gestão financeira em bom funcionamento; e atenção às ligações entre orçamento, sistemas de gestão financeira e outros sistemas de processos governamentais (WORLD BANK, 1998, p.12).

Em documento intitulado “Guidelines for Public Financial Management”, o Secretariado Commonwealth afirma que a reforma da GFP muda a maneira como um país é governado e enfatiza: “Money is the lifeblood of government and changing its flows cannot be done without changing the structures, processes and culture of government itself” (COMMONWEALTH, 2020, p. 3).

## 4.2 Instituições essenciais para (de) governança

North (1990) define instituições como as restrições concebidas pelo homem para estruturar as relações políticas, sociais ou econômicas. Nesse sentido, o orçamento é a instituição central do estado e mecanismo-chave para determinar a distribuição de recursos e rendas econômicas (ALLEN, 2009).

Os orçamentos plurianuais, que já faziam parte dos sistemas de planejamento, de programação e de execução orçamentária nos Estados Unidos desde a década de 1960, tornaram-se uma característica da maioria dos orçamentos dos países europeus durante a década de 1970 como uma ferramenta de planejamento para reservar fundos para programas futuros<sup>24</sup>. Todavia, a questão a ser enfrentada pelos estados é a mesma levantada por Key Jr. (1940): como alocar os recursos públicos entre os diferentes propósitos a fim de se atingir o máximo retorno para os cidadãos?

A busca por respostas para essa questão ocorre em meio ao debate permanente sobre o relacionamento entre política e economia (MUSGRAVE, 1985), e tem se concentrado na aplicação de teorias econômicas visando o desenvolvimento de metodologias e técnicas que auxiliem os formuladores de políticas públicas a estabelecerem princípios e critérios para guiar as decisões entre alternativas de alocação<sup>25</sup>:

Algumas das abordagens focalizavam as vantagens competitivas do Estado na economia, apontando a racionalidade da intervenção pública de acordo com a análise das condições de oferta e de demanda inerentes a certos bens e serviços. Outras buscavam estabelecer meios para definir prioridades na aplicação de recursos públicos. Inicialmente, com base na ideia de custo-efetividade derivada do princípio da utilidade-marginal e, mais adiante, com o auxílio de análises de custo-benefício que prometiam uma avaliação monetária (um denominador comum para custos e benefícios) das intervenções públicas (BARCELOS, 2012, p. 20).

---

<sup>24</sup> A Divisão de Orçamento e Gastos Públicos da OCDE realizou pela primeira vez um levantamento das práticas e procedimentos orçamentários em 2003 em cooperação com o Banco Mundial. Wescott (2008) cita esse levantamento e destaca que 73% dos governos da OCDE preparavam orçamentos plurianuais apenas para fins informativos e não requeriam autorização das legislaturas. Desse total, apenas três governos tinham efetivamente orçamentos plurianuais.

<sup>25</sup> Klein observa que, ao longo de sete décadas, muito da confiança que sustentou tais abordagens foi fundada nos progressos da teoria econômica, especialmente em microeconomia e finanças públicas: “[...] as proposições normativas relacionadas à Economia do Bem-Estar e à Teoria da Escolha Pública pretendiam oferecer um guia sobre como e quando o governo deveria taxar e despender recursos (MEYERS, 1996)” (2012, p. 20).

E, ainda que os estudos de Pollit (2000) e Kickert (2008) mostrem como as respostas específicas de cada país são influenciadas por tradições administrativas, Wescott (2008) afirma que quatro grandes estágios de reformas para melhorar o desempenho do processo orçamentário são evidentes nos países da OECD:

- 1) Publicação das informações de desempenho como parte integrante dos documentos que compõem o orçamento, ou junto com eles;
- 2) Modificação do formato do orçamento, passando de itens tradicionais para categorias programáticas ou outras que possam ser mais bem avaliadas em relação ao desempenho<sup>26</sup>;
- 3) Alterações relacionadas a estrutura e ao momento da discussão do orçamento para que os legisladores e outras partes interessadas possam fazer melhor uso das informações de desempenho; e
- 4) Adoção de um regime de competências para cobrança de informações de desempenho<sup>27</sup>.

Situação análoga também pode ser observada em relação aos países em desenvolvimento, não obstante haver consenso na literatura de que diferenças importantes entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento devem ser levadas em consideração na seleção e adaptação das ferramentas de gestão das finanças públicas às condições locais (cf. WESCOTT, 2008, p. 10-12).

Hoje, a nortear esse conjunto de regras e normas estão princípios orçamentários para a “boa governança”, assim enumerados pelo Banco Mundial: abrangência e disciplina; legitimidade; flexibilidade; previsibilidade; contestabilidade; honestidade; transparência; e responsabilidade (cf. WORLD BANK, 1998, p. 10-11).

### **4.3 Governança orçamentária e eficácia na gestão das finanças públicas**

Musgrave e Musgrave (1973) argumenta que os tipos de instrumentos fiscais usados por um governo dependem em parte da visão normativa do papel do estado em relação aos mercados.

---

<sup>26</sup> Ver também Kim, 2006; Schick, 2007.

<sup>27</sup> Ver também Pollit e Bouckaert, 2004, p. 69-70; Van Der Hoek, 2005.

Reschenthaler e Thompson (1996) sustentam que a adaptação de práticas do setor privado no setor público resultou, em parte, na redução dos custos de informação, produzindo quatro grandes mudanças na vantagem comparativa de arranjos institucionais alternativos<sup>28</sup>:

- 1) A eficácia do mercado aumentou em relação à provisão e controle do governo, o que teve o efeito de aumentar as recompensas para os mercados livres, garantir direitos de propriedade e menos intervenção governamental;
- 2) A eficácia do mercado e de outros sistemas de auto-organização aumentou em relação aos sistemas coordenados hierarquicamente, o que teve o efeito de diminuir o retorno para a hierarquia e integração vertical;
- 3) A eficácia da alocação descentralizada de recursos e avaliação e controle *ex-post* aumentou em relação à alocação centralizada e controle *ex-ante*, o que teve o efeito de diminuir o retorno à escala; e
- 4) A eficácia das estruturas orientadas para o processo aumentou em relação às estruturas funcionais, o que teve o efeito de diminuir o retorno do escopo.

#### **4.4 Governança orçamentária e eficiência na gestão das contas públicas**

Ao avaliar o apoio do Banco Mundial para a gestão de finanças públicas, Wescott (2008) destaca que a ocorrência de pressões para cortar gastos e reduzir déficits fiscais e para melhorar o desempenho dos serviços públicos foram os principais fatores que impulsionaram as reformas da gestão das finanças públicas nos países desenvolvidos a partir das décadas de 1970 e 1980; e que, no âmbito da OCDE, essas reformas se caracterizaram por:

- a) Conseguir economias de orçamento por meio de controles centrais mais robustos ou fornecendo maior flexibilidade aos gerentes e organizações na

---

<sup>28</sup> A conclusão a que chegaram Reschenthaler e Thompson (1996) vai ao encontro da teoria de Coase (1937), segundo a qual a vantagem comparativa de qualquer arranjo institucional é afetada pelos custos de informação ou transação. Portanto, era de se supor que mudanças nos custos de informação gerariam vantagem relativa de arranjos alternativos de governança e projetos institucionais.

- realocação de fundos dentro dos itens de linha do orçamento para refletir as mudanças nas condições e prioridades;
- b) Orçamentos de reestruturação para incluir despesas para todas as atividades do governo, metas orçamentárias globais, restrições orçamentárias rígidas e alocações de programas para facilitar o monitoramento e avaliação de resultados;
  - c) Um orçamento plurianual vinculado a uma política fiscal clara e estimativas realistas de receita;
  - d) Uso regular de informações de desempenho no monitoramento em relação às metas para facilitar a prestação de contas e gerenciar melhor o desempenho;
  - e) Mudança da contabilidade de custos<sup>29</sup> para a contabilidade de exercício<sup>30</sup>;
  - f) Mudança da auditoria de conformidade<sup>31</sup> para a auditoria operacional<sup>32</sup>;
  - g) Sistemas de informação computadorizados que fornecem informações financeiras oportunas e informações relacionadas a todas as partes no processo orçamentário; e
  - h) Maior uso da gestão de orçamento delegada e mecanismos de mercado, como encargos de usuário e capital, testes de mercado, terceirização e acordos de desempenho.

Wescott (2008) revela ainda a existência de um debate sobre os benefícios e custos dessas reformas, e o desafio de máxima transparência que está posto para os estados.

O debate sobre benefícios e custos das reformas apresenta duas abordagens: uma de cima para baixo, em que os Ministérios das Finanças Centrais decidem quanto de quais programas cortar; outra com orçamento estruturado em blocos, na qual o Ministério Central das Finanças estabelece tetos amplos e deixa ao Ministério de Despesas determinar a alocação.

Em qualquer que seja a abordagem, o desafio que está posto para os estados é alcançar o máximo de transparência. Acompanhar o aumento da flexibilidade do

---

<sup>29</sup> Reconhece apenas transações em dinheiro.

<sup>30</sup> Reconhece as transações quando os compromissos são feitos e contabiliza a depreciação dos bens de capital.

<sup>31</sup> Auditoria que mede a conformidade com leis e regulamentos no uso de recursos.

<sup>32</sup> Auditoria medindo economia, eficiência e eficácia no uso de recursos.

orçamento costuma implicar uma mudança dos controles *ex ante*<sup>33</sup> para controles *ex post*<sup>34</sup> (DEMSKI e FELTHAM, 1976). Controles *ex post* podem ser cada vez mais usados à medida que as organizações dão maior ênfase ao desempenho (THOMPSON e JONES 1986; cf. OECD 1995, p. 35-45).

Scartascini e Stein (2009, p. 4-6) ressaltam que *“the budget process should not be examined as part of an isolated and technical discussion [...] (it) is part of a broader policymaking process”*. Por isso, parlamentos e agências de auditoria têm papéis fundamentais e complementares na fiscalização do orçamento e na execução de responsabilização do governo (SANTISO, 2015).

---

<sup>33</sup> Controles *ex ante* têm como objetivo evitar que os funcionários façam coisas erradas ou obrigá-los a se comportar legalmente. Os oficiais são responsáveis por obedecer, e o controlador tenta monitorar e fazer cumprir a conformidade.

<sup>34</sup> Uma vez que as decisões erradas não podem ser desfeitas depois de realizadas, os controles *ex post* têm o objetivo de motivar os funcionários a fazerem o bem decisões. Os oficiais são responsabilizados pelas consequências das decisões, e o controlador tenta monitorar as consequências e recompensas ou sanções em conformidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de estudo bibliométrico é uma das maneiras de se mapear o interesse da comunidade acadêmica por determinado tema. Exploratória e com abordagem qualitativa-quantitativa, esta pesquisa promoveu revisão da literatura em conformidade com o que preceitua a Teoria de Enfoque Meta Analítico (MARIANO e ROCHA 2017), com o objetivo de identificar os elos essenciais entre governança, orçamento e finanças públicas.

Para alcançar esse objetivo, foram realizadas buscas na base de dados *Web of Science* para mapear a produção de artigos de economia sobre o tema “governança, orçamento e finanças” no período de 2011 a 2020. Utilizando-se os descritores de pesquisa “*budgetary governance or fiscal governance*” e “*public financial management*”, obtivemos uma amostra de 307 registros para o primeiro descritor e 90 registros para o segundo.

A análise desses estudos revela interesse crescente pelo tema nos últimos dez anos, confirmando trajetória que se verifica desde os primeiros registros na base de dados em 1945. O resultado apenas confirma o interesse em fortalecer as instituições orçamentárias, conforme afirma Allen (2009).

Ao longo do período pesquisado, importa destacar as abordagens mais utilizadas (análise de cocitação) e aquelas que estão se fortalecendo e se constituem numa tendência para pesquisas futuras (análise de acoplamento bibliográfico).

No tocante à análise de cocitação para o descritor “*budgetary governance or fiscal governance*” verifica-se a existência de três trabalhos com no mínimo 25 citações formando um agrupamento (*cluster*) cuja abordagem predominante é o desenvolvimento de uma teoria das finanças públicas adequada aos diferentes níveis de governo. Este *cluster* é integrado pelos estudos de Tiebout (1956), Oates (1972) e Bardhan (2002). Para o descritor “*public financial management*” observa-se a ocorrência de um único *cluster* cuja abordagem comum aos artigos selecionados é transparência das instituições públicas. Os artigos selecionados foram Cucciniello e Grimmelikhuisen (2017); Hollyer e Vreeland (2011); Islam (2006); Seifert e Mondo (2013); Tavits (2007).

Por sua vez, a análise de acoplamento bibliográfico com os registros do descritor “*budgetary governance or fiscal governance*” destaca os trabalhos de Gray e Barford (2018) e Del Granado, Martinez-Vazquez e MacNab (2018). Já a análise

para o descritor “*public financial management*” localizou sete estudos que têm a eficiência como traço comum: Ogbuabor e Onwujekwe (2019); Ricciuti, Savoia e Sen (2019); Smets (2018); Ross e Mughan (2018); De Simone, Bonasia, *et al* (2019); Atim, Arthur, *et al* (2020); e Gupta, Schena e Yousefi (2020).

Juntos, o referencial teórico e os resultados obtidos com a meta-análise da literatura sobre o tema nos permitem identificar elos essenciais entre governança, orçamento e finanças públicas. Verifica-se que o processo de alocação de recursos no setor público é guiado por um conjunto de regras formais e informais; que o seu desenvolvimento é gradual e que historicamente tem se caracterizado pela adoção de padrões semelhantes, apesar de as respostas específicas de cada país serem influenciadas por suas tradições administrativas; e que parlamentos e agências de auditoria têm papéis fundamentais e complementares na fiscalização do orçamento e na execução de responsabilização do governo.

Sem dúvida, mais pesquisas são necessárias para alcance pleno do objetivo proposto. Por exemplo, mais registros poderão ser analisados mediante a incorporação de outras bases de dados e até mesmo novas análises de conteúdo poderão ser feitas com auxílio de softwares para estruturação e visualização de redes complexas.

Certeza há apenas uma: o aspecto mais importante da orçamentação é a alocação dos recursos públicos entre os diferentes propósitos a fim de se atingir o máximo retorno, e isso requer o esforço permanente de todos os que se dedicam ao tema, seja no plano acadêmico ou naquele da execução pragmática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999. Disponível em: <<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4553021>>. Acesso em: 8 Março 2017.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?hl=en&as\\_sdt=0%2C5&q=Alesina%2C+Alberto%2C+and+Roberto+Perotti.+%22Fiscal+Discipline+and+the+Budget+Process.%22&btnG=>](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=Alesina%2C+Alberto%2C+and+Roberto+Perotti.+%22Fiscal+Discipline+and+the+Budget+Process.%22&btnG=>)>. Acesso em: 2 Outubro 2020.
- ALLEN, R. **The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries**. International Monetary Fund. [S.l.], p. 28. 2009.
- ALLEN, R.; HEMMING, R.; POTTER, B. H. Introduction: The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management. In: ALLEN, H. E. P. **The International Handbook of Public Financial Management**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. Cap. Introduction, p. 1-12. ISBN 978-1-137-57489-3.
- ALLEN, R.; TOMMASI, D. **Managing Government Expenditure: A Reference Book for Transition Countries**. Paris: OECD Publications Services, 2001. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>>. Acesso em: 18 Outubro 2020.
- ATIM, C. et al. An Assessment of Domestic Financing for Reproductive, Maternal, Neonatal and Child Health in Sub-Saharan Africa: Potential Gain and Fiscal Space. **Applied Health Economics and Health Policy**, v. 18, p. 789-799, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s40258-019-00508-0>>. Acesso em: 3 Janeiro 2021.
- BARCELOS, C. L. K. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**. Tese (Doutorado em Administração): Universidade de Brasília - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2012. 276 p.
- BARDHAN, P. Decentralization of Governance and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185–205, 2002. Disponível em: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>>. Acesso em: 1 Março 2021.

BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, M. **The Sage Handbook of Governance**. Londres: Sage Publications, 2013. Cap. 1, p. 1-16. ISBN 978-1-4462-7042-4.

BIJOS, P. R. S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Orçamento em discussão**, Brasília, n. 12, 2014. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101)>. Acesso em: 26 Abril 2017.

COASE, R. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, p. 386-405, 1937. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>>. Acesso em: 12 Outubro 2019.

COBO, M. J. et al. SciMAT: A New Science Mapping Analysis Software Tool. **Journal of the Association for Information Science and Technology**, v. 63, n. 8, p. 1609-1630, 2012. Disponível em: <[https://www.academia.edu/2932748/SciMAT\\_A\\_new\\_science\\_mapping\\_analysis\\_software\\_tool](https://www.academia.edu/2932748/SciMAT_A_new_science_mapping_analysis_software_tool)>. Acesso em: 8 Agosto 2020.

COMMONWEALTH SECRETARIAT. **Guidelines for Public Financial Management Reform**. Commonwealth Secretariat. London, p. 36. 2020.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Riview**, v. 77, n. 1, p. 32-44, 2017. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

DE SIMONE, E. et al. The Effect of Fiscal Transparency on Government Spending Efficiency. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 7, p. 1365-1379, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/JES-03-2019-0123>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

DEL GRANADO, F. J. A.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; MCNAB, R. M. Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods. **Public Finance Review**, v. 46, n. 3, p. 359-388, 2018. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1091142116639127?journalCode=pfrb>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

DEMSKI, J.; FELTHAM, G. **Cost Determination: a conceptual approach**. Ames, Iowa: Iowa state university press, 1976. ISBN 0813803608.

EUROPEAN COMMISSION. <https://ec.europa.eu>. **European Commission**.

Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/what-fiscal-governance\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/what-fiscal-governance_en)>. Acesso em: 17 Setembro 2019.

FINER, S. E. **Comparative Government**. Harmondsworth: Penguin Press, 1970.

Disponível em:

<[https://archive.org/details/comparativegover0000fine\\_s8y3/page/n5/mode/2up](https://archive.org/details/comparativegover0000fine_s8y3/page/n5/mode/2up)>.

Acesso em: 23 Agosto 2020. Data da publicação: 1974. Pelican Books.

GRAY, M.; BARFORD, A. The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 541–563, Novembro 2018. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

GUPTA, S.; SCHENA, M.; YOUSEFI, S. R. Revisiting IMF expenditure Conditionality. **Applied Economics**, p. 6338-6359, 2020. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1790494>>. Acesso em: 3 Janeiro 2021.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Central Bank: Working Paper Series**, Frankfurt, 419, Dezembro 2004. Disponível em:

<<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp419.pdf>>. Acesso em: 10 Outubro 2017.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. **Fiscal Governance in Europe**. 1ª. ed. Cambridge: Cambridge University, 2009. ISBN 978-0-521-13826-0.

Disponível em:

<[https://www.google.com.br/books/edition/Fiscal\\_Governance\\_in\\_Europe/vctdb-8Gr1sC?hl=en&gbpv=1&dq=HALLERBERG,+M.%3B+STRAUCH,+R%3B+VON+HAGEN,+J.+Fiscal+governance+in+Europe&printsec=frontcover](https://www.google.com.br/books/edition/Fiscal_Governance_in_Europe/vctdb-8Gr1sC?hl=en&gbpv=1&dq=HALLERBERG,+M.%3B+STRAUCH,+R%3B+VON+HAGEN,+J.+Fiscal+governance+in+Europe&printsec=frontcover)>. Acesso em: 5 Outubro 2017.

HIGHFIELD, R. Efficient Revenue Administrative. In: ALLEN, R.; HEMMING, R.; POTTER, B. **The International Handbook of Public Financial Management**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. Cap. 21, p. 453-479. ISBN 978-1-137-57489-3.

HOLLYER, J.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Democracy and Transparency. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, 2011. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

ISLAM, R. Does More Transparency go along with Better Governance? **Economics & Politics**, v. 18, n. 2, p. 121-167, 2006. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

JACOBS, D. F. **Capital Expenditures and the Budget**. International Monetary Fund. [S.l.], p. 13. 2009.

KEY JR., V. O. The Lack of a Budgetary Theory. **American Political Science Review**, v. 34, n. 6, p. 1137 - 1144, Dezembro 1940. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1948194>>. Acesso em: 21 Setembro 2017.

KICKERT, W. Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe: An Introduction. In: KICKERT, W. **The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness**. New York: Routledge, 2008. p. 1-13. ISBN 0-203-93617-5.

KIM, J. **From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case**. Korea Institute of Public Finance and World Bank. [S.l.], p. 282. 2006.

KRAHMANN, E. National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? **Global Governance**, Leiden, v. 9, n. 3, p. 323–346, 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27800486>>. Acesso em: 3 Fevereiro 2021.

LEVI-FAUR, D. From "big government" to "big governance"? In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. 1ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 1, p. 3-18. ISBN 978-0-19-967706-1.

LYNN JR, L. E. The many faces of governance: adaptations? transformation? both? neither? In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 4, p. 49-64. ISBN 978-0-19-967706-1.

LYNN JR., L. E. The persistence of hierarchy. In: BEVIR, M. **The Sage Handbook of Governance**. London: Sage Publications, 2013. Cap. 14, p. 218-236. ISBN 978-1-4462-7042-4.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734 - 749, 1983.

Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1961840>>. Acesso em: 22 Junho 2017.

MARIANO, A.; ROCHA, M. **Revisão da Literatura**: Apresentação de uma Abordagem Integradora. XXVI Congresso Internacional AEDEM. Reggio Calabria: [s.n.]. 2017. p. 427-443.

MEYERS, R. Is There a Key to the Normative Budgeting Lock? **Policy Sciences**, v. 29, n. 3, p. 171-188, 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/BF00136102>>. Acesso em: 21 Setembro 2019.

MICHALSKI, W.; MILLER, R.; STEVENS, B. Governance in the 21st Century: power in the global knowledge economy and society. In: OECD **Governance in the 21st Century**. Paris: OECD Publishing, 2001. Cap. 1, p. 7-26. ISBN 9789264189362 (PDF). Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-in-the-21st-century\\_9789264189362-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-in-the-21st-century_9789264189362-en)>. Acesso em: 3 Fevereiro 2021.

MUSGRAVE, R. A. A Multiple Theory of Budget Determination. **FinanzArchiv / Public Finance Analysis (New Series)**, v. 17, n. 3, p. 333–343, 1956. Disponível em: <<https://sci-hubtw.hkvisa.net/10.2307/40909134>>. Acesso em: 1 Março 2021.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill Inc., 1959. ISBN 0070855315.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Public Finance in Theory and Practice**. New York: McGraw-Hill, 1973. ISBN 0-07-044121-9. Disponível em: <<https://archive.org/details/publicfinanceint00musg/page/n7/mode/2up>>. Acesso em: 17 Setembro 2019.

MUSGRAVE., R. A Brief History of Fiscal Doctrine. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. **Handbook of Public Economics**. [S.l.]: Elsevier, v. 1, 1985. Cap. 1, p. 1-59. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S1573-4420\(85\)80002-1](https://doi.org/10.1016/S1573-4420(85)80002-1)>. Acesso em: 21 Setembro 2017.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. ISBN 015527452X. Disponível em:

<<https://archive.org/details/fiscalfederalism0000oate/page/n7/mode/2up>>. Acesso em: 14 Abril 2021.

OECD. **Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management**. Paris: OECD Publishing, 1995. 234 p. ISBN 9264144765.

OECD. **Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance**. OECD. Paris. 2015.

OGBUABOR, D. C.; ONWUJEKWE, O. E. Aligning Public Financial Management System and Free Healthcare Policies: Lessons from a Free Maternal and Child Healthcare Programme in Nigeria. **Health Economics Review**, v. 9, n. 1, p. 17, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s13561-019-0235-9>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

POLLITT, C. Is the Emperor In His Underwear? An analysis of the impacts of public management reform. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 181-200, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14719030000000009>>. Acesso em: 21 Setembro 2019.

POLLITT, C.; BOUCHAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press., 2004. ISBN 0-19-926848-7.

POTTER, B. H.; DIAMOND, J. **Guidelines for Public Expenditure Management**. International Monetary Fund. [S.l.], p. 77. 1999.

RESCHENTHALER, G. B.; THOMPSON, F. The Information Revolution and the New Public Management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 6, n. 1, p. 125-144, 1996. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/577964/The\\_information\\_revolution\\_and\\_the\\_new\\_public\\_management](https://www.academia.edu/577964/The_information_revolution_and_the_new_public_management)>. Acesso em: 20 Setembro 2019.

RHODES, R. A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford handbook of governance**. [S.l.]: Oxford University Press, 2014. Cap. 3, p. 33-48.

RICCIUTI, R.; SAVOIA, A.; SEN, K. What Determines Administrative Capacity in Developing Countries? **International Tax Public Finance**, v. 26, p. 972-998, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10797-019-09535-y>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

ROSEN, H. S. **Public Finance**. 7<sup>a</sup>. ed. New York: McGraw-Hill, 2002.

ROSS, J. M.; MUGHAN, S. The Effect of Fiscal Illusion on Public Sector Financial Management: Evidence from Local Government Property Assessment. **Public Finance Review**, v. 46, n. 4, p. 635-664, 2018. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1177/1091142116676360>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

RUBIN, I. S. **The politics of public budgeting**: getting and spending, borrowing and balancing. 9ª. ed. Washington: CQ Press, 2009. ISBN 1604264616.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954. ISSN 00346535.

Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1925895>>. Acesso em: 1 Março 2021.

SANTISO, C. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, n. 3, p. 601-621, 2015. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a12>>. Acesso em: 12 Dezembro 2020.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E. A New Framework. In: HALLEBERG, M.;

SCARTASCINI, C.; STEIN, E. **Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2009. Cap. 1, p. 1-22. ISBN 9781597820899. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

SCHIAVO-CAMPO, S.; TOMMASI, D. **Managing Government Expenditure**. Asian Development Bank Institute. Tokyo, p. 12. 1999.

SCHICK, A. Performance Budgeting And Accrual Budgeting: Decision Rules Or Analytic Tools? **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 2, p. 109-139, 2007. ISSN 1608-7143. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>>. Acesso em: 15 Outubro 2019.

SCHNEIDER, V. State theory, governance and the logic of regulation and administrative control. In: WARNTJEN, A.; WONKA, A. **Governance in Europe: The Role of Interest Groups**. Baden-Baden: Nomos, 2004. Cap. 2, p. 25-41. Disponível em:

<<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.835&rep=rep1&type=pdf#page=22>>. Acesso em: 16 Janeiro 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, Março/Abril 2009.

ISSN 0034-7612. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt&format=pdf>>.

Acesso em: 19 Agosto 2017.

SEIFERT, J.; CARLITZ, R.; MONDO, E. The Open Budget Index (OBI) as a Comparative Statistical Tool. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 1, p. 87-101, 2013. Disponível em:

<<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

SHAH, A. **Budgeting and Budgetary Institutions**. Washington, DC: The World Bank, 2007. Disponível em:

<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6667/399960PAPER0Bu10082136939301PUBLIC1.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 9 Outubro 2020.

SIMSON, R.; SHARMA, N.; AZIZ, I. **A guide to public financial management literature: For practitioners in developing countries**. Overseas Development Institute. London, p. 33. 2011.

SMETS, F. Financial Stability and Monetary Policy: How Closely Interlinked? **International Journal of Central Banking**, n. 35, p. 263-300, Junho 2014.

Disponível em: <<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, Oxford, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>>. Acesso em: 5 Janeiro 2021.

TAVITS, M. Clarity of Responsibility and Corruption. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 218-229, 2007. Disponível em:

<<https://scholar.google.com.br>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

THOMPSON, F.; JONES, L. R. Controllorship in the Public Sector. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 5, n. 3, p. 547-571, 1986. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1002/pam.4050050309>>. Acesso em: 17 Novembro 2019.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, Outubro 1956. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/1826343>>. Acesso em: 1 Março 2021.

VAN DER HOEK, M. P. From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience. **Public Budgeting and Finance**, p. 32-45, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.0275-1100.2005.00353.x>>. Acesso em: 3 Outubro 2019.

WESCOTT, C. G. **World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact**. World Bank. Washington, DC, p. 68. 2008.

WESCOTT, C. G. **World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact**. World Bank. Washington, DC, p. 68. 2008. (10: 1-60244-087-5).

WILLIAMSON, O. E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **The Journal of Law & Economics**, v. 22 (2), p. 233–261, Outubro 1979. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/725118>>. Acesso em: 12 Janeiro 2017.

WORLD BANK. **From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study**. World Bank. Washington, D.C. 1989. (0-8213-1349-5).

WORLD BANK. **Public Expenditure Management Handbook**. Washington, DC: [s.n.], 1998. 178 p. ISBN 0-8213-4297-5. Disponível em: <<https://doi.org/10.1596/0-8213-4297-5>>. Acesso em: 2 Dezembro 2020.

ZUMBANSEN, P. Governance: An Interdisciplinary Perspective. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. 1<sup>a</sup>. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 6, p. 83-96. ISBN 978-0-19-967706-1.

## APÊNDICE A

Tabela 5 – Significados de governança (continua)

Perspectiva	Significado	Conceitos
Estrutura	Referência à arquitetura formal e informal das instituições.	<p>a) Sistemas de regras (ROSENAU, 1995, p. 13);</p> <p>b) Regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas (LYNN JR., HEINRICH e HILL, 2001, p. 7);</p> <p>c) Modos institucionalizados de coordenação social (RISSE, 2014, p. 700);</p> <p>d) Conjunto de instituições multinível, não hierárquicas e reguladoras (HIX, 1998, p. 39);</p> <p>e) Parâmetros institucionais, socioeconômicos e ideacionais comparativamente estáveis, bem como as constelações de atores historicamente arraigadas que moldam os processos políticos em um determinado contexto (ZÜRN, WÄLTI e ELDERLIEN, 2010, p. 3).</p>
Processo	Captura a dinâmica e as funções de direção envolvidas em processos de formulação de políticas.	<p>a) Processo no qual atores públicos e sociais, em conjunto ou separadamente, assumem posições-chave visando o aumento da capacidade institucional de orientar e coordenar (PIERRE e PETERS, 2000, p. 14; KOOIMAN, 2003, p. 4);</p>

Tabela 5 – Significados de governança (continuação)

Perspectiva	Significado	Conceitos
		b) Processo gerador de normas (HUMRICH e ZANGL, 2010, p. 343); c) Práticas de governo (BEVIR, 2013, p. 1); d) Exercício de autoridade pública (HEINRICH, 2013, p. 56).
Mecanismo	Refere-se ao conjunto de procedimentos institucionais (instrumentos) de tomada de decisão, de conformidade e de controle.	A governança também diz respeito à institucionalização e à naturalização dos procedimentos de tomada de decisão (LEVI-FAUR, 2014, p. 9), a saber: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Intercâmbio monetizado – trocas de mercado que, geralmente, caracterizam-se por custos de transação mínimos ou moderados;</li> <li>b) Troca não monetizada – envolve recursos que são difíceis ou impossíveis de gerar receita ou atribuir valor;</li> <li>c) Comando – mecanismo autoritário e hierárquico de tomada de decisão, que implica na criação de regras e geralmente está associado ao Estado, ainda que não esteja limitado a ele;</li> <li>d) Persuasão – abrange a elaboração de valores, preferências e interesses, bem como a racionalização e o enquadramento de opções de ação e a troca de ideias e informações de maneira deliberativa;</li> </ul>

Tabela 5 – Significados de governança (conclusão)

Perspectiva	Significado	Conceitos
		e) Solidariedade – tem como valores a lealdade, o amor, a fé e a identidade do grupo, em contraposição à voz, ao interesse, ao pensamento crítico e ao individualismo.
Estratégia	Representa os esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências.	a) Concepção, criação e adaptação de sistemas de governança (LEVI-FAUR, 2014, p. 9); b) Governança em ação (BARKAY, 2009, p. 361) <sup>35</sup>

Fonte: Elaboração própria, a partir de Levi-Faur (2014)

---

<sup>35</sup> “Governancing thus refers to governance-in-action: the process through which non-state actors are responsabilized and in turn constituted as moral, political, and authoritative actors.” (BARKAY, 2009, p. 361)

## APÊNDICE B

Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança (continua)

Teoria	Abordagem
Teoria da Rede de Políticas	<p>Nasce da tentativa de desagregar o conceito de Estado, indicando a existência de complexas interações, processos e redes que contribuem para governar (ENROTH, 2013, p. 19). Um conjunto de relações relativamente estáveis que são de natureza não hierárquica e interdependente, ligando uma variedade de atores, que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam recursos para perseguir esses interesses comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns (BÖRZEL, 1998, p. 254).</p>
Teoria da Escolha Racional	<p>A teoria da escolha racional é uma metodologia ou perspectiva organizacional (GAMBLE, 1990, p. 405), uma estratégia interpretativa que permite a racionalização (ROSS, 2005). Como perspectiva organizadora e forma de análise da política, a escolha racional pode ser usada para modelar problemas em novas formas de governança e ajudar a fornecer justificativa normativa (ou crítica) para eles (DOWDING, 2013, p. 36-37).</p>

Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança (continuação)

<b>Teoria</b>	<b>Abordagem</b>
Teoria Interpretativa	A teoria interpretativa nos incentiva a examinar as maneiras como os indivíduos agem de acordo com suas crenças para criar, manter e modificar a governança. Também insiste que essas crenças não refletem simplesmente os interesses alegadamente dados às pessoas ou localizações institucionais. Em vez disso, as pessoas alcançam crenças mudando uma tradição herdada para responder aos seus dilemas (BEVIR, 2013, p. 58).
Teoria da Organização	As interações entre as pessoas no meio social ocorrem em algum tipo de organização (instituições públicas ou privadas, entidades políticas ou assistenciais) que afetam as práticas de governança. Apesar de existirem vários dispositivos para categorizar as teorias da organização, grande parte da literatura contemporânea sobre governança se enquadra em um espectro entre o emprego de abordagens totalmente determinísticas e voluntaristas (CHRISTENSEN e TSCHIRHART, 2013, p. 75).

Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança (continuação)

Teoria	Abordagem
Teoria Institucional	Se em todos os estudos institucionais o pressuposto é que as instituições importam, no que se refere à governança, o pressuposto é que a natureza das instituições influenciará a capacidade do sistema político de governar com eficácia (PETERS, 2013, p. 79).
Teoria de Sistemas	A teoria geral dos sistemas é uma ciência da totalidade (BERTALANFFY, 1968, p. 37), uma vez que considera o todo como um nível de realidade próprio. No que se refere ao debate sobre governança, possui grande afinidade com a cibernética, esta entendida como ciência do controle e comunicação (WIENER, 1948, p. 14) e da coordenação, regulação e controle (ASHBY, 1956, p. 1). Altamente abstrata e teórica, ainda possui questões empíricas sem respostas, notadamente no que se refere aos sistemas sociológicos (ESMARK, 2013, p. 91-105)
Metagovernança	É definida como organização da auto-organização; regulamentação da autorregulação; direção de autodireção; estruturação da interação do jogo dentro das redes de governança; e interação entre os atores para influenciar as

Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança (continuação)

Teoria	Abordagem
	mudanças de parâmetros para o sistema geral. Em sua forma mais básica e sentido geral denota a governança da governança (JESSOP, 2013, p. 106).
Relações Estado-Sociedade	Trabalhos em diversos campos, desde políticas públicas e administração pública à governança local, cultura política e sociologia econômica, revelam dimensões importantes das relações Estado-sociedade que raramente podem ser totalmente compreendidas por meio da tradicional dicotomia Estado-sociedade (SELLERS, 2013, p. 124-125) <sup>36</sup> .
Instrumentos de política e governança	Trata das maneiras pelas quais a governança é operacionalizada. Falhas de governo e falhas de políticas públicas têm sido associadas tanto aos limites dos atores governamentais em um contexto caracterizado por miríades de atores operando em diferentes níveis, quanto às falhas de ferramentas clássicas mobilizadas pelos governos para governar, ou seja, impostos e leis (GALÈS, 2013, p. 142-143).

---

<sup>36</sup> Sellers (2013, p. 124-125) destaca a existência de duas abordagens fundamentais para o campo de estudos das relações Estado-sociedade: 1) a concepção weberiana de Estado, como um aparato burocrático e hierárquico, que se caracteriza por uma nítida distinção entre Estado e sociedade; 2) as interações e interdependência entre o Estado e a sociedade.

Tabela 6 – Teorias e abordagens de governança (conclusão)

<b>Teoria</b>	<b>Abordagem</b>
Teoria do Desenvolvimento	<p>A governança assumiu papel central e controverso no pensamento e na prática do desenvolvimento. Governança fora do contexto de desenvolvimento</p> <p>geralmente se refere ao surgimento de mercados e redes como parte da formulação e coordenação de políticas do setor público. Na teoria do desenvolvimento, a governança não inclui a ascensão dos mercados. Em vez disso, o foco está nas instituições públicas - hierárquicas, organizações burocráticas, bem como redes e regras formais e informais - como funcionam e, especialmente, sua relação com os mercados e o crescimento econômico (POMERANTZ, 2013, p. 160-161).</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir de Bevir (2013)