

GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E INOVAÇÃO: Revisão Sistemática de Literatura.

Aline Virginia Medeiros Nelson
Athos Augusto da Silva Galvão

RESUMO: O objetivo deste estudo é compreender as publicações da academia sobre a gestão do orçamento público, relacionando com o termo inovação e o uso de novas tecnologias que proporcionem aos gestores o controle eficiente da despesa pública. A metodologia aplicada foi a revisão sistemática de literatura. Utilizando-se os descritores “orçamento público”, “controle ou gestão” e “inovação” na consulta da base de dados BDTD, foram encontrados o total de 93 documentos publicados. Após aplicar critérios de inclusão e de exclusão, o portfólio final possui 9 documentos para leitura na íntegra, sendo todos do tipo dissertação. A busca apresentou publicações desde 2003, onde os anos de 2018 e 2021 tiveram mais produtividade, e 25% do total são dos últimos 5 anos. A metodologia mais citada nas publicações é da *Design Science Research* (DSR). Entende-se como recomendação ampliar a busca para línguas estrangeiras e focar na compreensão de documentos técnicos em bases de dados.

Palavras-chave: Orçamento público, controle, gestão, inovação, tecnologias.

1 INTRODUÇÃO

A gestão do orçamento público tem se tornado cada vez mais um desafio aos gestores públicos, tendo em vista as dificuldades no cumprimento dos requisitos constitucionais e os anseios da sociedade que são crescentes e complexos. Para Sanches (2004 *apud* Fernandes; Souza, 2019), o orçamento está inserido no contexto de avaliar o comportamento da receita e da despesa comparando com a previsão inicial. Desse modo, é imperativo um bom planejamento e racionalização do gasto público.

O gestor público está inserido num ambiente com diversas fontes de informações e de atores envolvidos, o processo para a tomada de decisões com base em dados pode ser aperfeiçoado com o uso de novas tecnologias, ou seja, inovações que auxiliem o campo da gestão (Jorge Junior, 2022).

Face o exposto, este estudo visa responder a seguinte questão: como as publicações acadêmicas estão se posicionando com relação à gestão do orçamento público e à inovação?

Assim, o presente trabalho apresenta como objetivo geral analisar como as publicações acadêmicas estão se posicionando com relação à gestão do orçamento público e à inovação. Para isso, busca-se apresentar os objetivos específicos em dois pontos: (1) compreender a gestão do orçamento público; e (2) identificar as ferramentas de inovação na gestão orçamentária.

Após essa introdução, será apresentado o referencial teórico, no qual serão abordados os temas relacionados com a gestão da inovação no setor público. Logo

após, serão demonstrados os procedimentos metodológicos da revisão de literatura. Na sequência tem a apresentação dos resultados encontrados e as conclusões do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão estudados os temas que servirão de base para responder o problema de pesquisa, que estão relacionados à gestão orçamentária e à inovação.

2.1 GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O primeiro marco legal sobre orçamento público no Brasil foi com a Lei no 4.320/1964 (Brasil, 1964), conhecida como a Lei Geral de Orçamentos, pois estabeleceu as normas do direito financeiro para a elaboração e a execução orçamentária dos entes federativos.

Cabe ao poder executivo elaborar a proposta orçamentária para a execução de despesas do serviço público, e ao poder legislativo cabe autorizar essa proposta (Baleeiro, 2002 *apud* Fernandes e Souza, 2019). Nessa mesma linha, o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2023, considera que o orçamento é um instrumento de planejamento que serve para uma entidade pública ou privada (Brasil, 2023). Assim, o orçamento é um processo contínuo e dinâmico utilizado pelos governos para demonstrar a execução dos planos e dos programas de trabalho para um determinado período.

O ciclo da gestão orçamentária no Brasil é fundamentado na Constituição Federal de 1988 e em diversas normas que visam o controle efetivo das despesas públicas, em que compete ao poder executivo elaborar a proposta orçamentária para a execução de despesas do serviço público, e ao poder legislativo cabe a deliberação, a alteração e a aprovação.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o atual modelo orçamentário brasileiro contém três instrumentos de planejamento e orçamento (Brasil, 1988), são eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse contexto, o PPA estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. Em seguida, a LDO compreenderá as metas e as prioridades do governo, além de orientar a LOA. Por vez, a LOA compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social.

Assim, o processo de planejamento orçamentário e de controle orçamentário são fundamentais ao gestor público (Santos, 2019). Entende-se que o uso de ferramentas tecnológicas pode contribuir com este processo, pois a tecnologia pode agrupar os diversos dados acerca do orçamento, apresentar os resultados e medir a execução orçamentária, servindo como apoio para a tomada de decisão baseada em dados.

2.2 INOVAÇÃO NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Na administração pública é necessário perceber que a adoção de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pode promover mudanças, e isso é necessário para a melhoria contínua dos serviços públicos (Dias; Sano; Medeiros, 2019). Assim, pode-se entender que o sentido de inovação surge da necessidade de melhorar ou de estudar alternativas à resolução de problemas (Secchi *apud* Emmendoerfer, 2019).

A inovação no setor público pode ser entendida como novas ideias que são úteis e criam valores. Assim, o ato de inovar está naturalmente ligado a olhar para algo de forma diferente, a partir de um campo de observação e de propostas que podem gerar melhorias naquilo que está sendo feito (Mulgan, 2003 *apud* Cavalcante et al, 2017).

Algumas iniciativas surgiram para o acompanhamento orçamentário, por meio da consolidação de dados nas três esferas do governo. Um exemplo é o Painel do Orçamento Federal, que busca automatizar e melhorar a evolução da consulta pública aos dados do orçamento. Outro exemplo é o Portal da Transparência do estado do Rio Grande do Norte (RN), que possibilita o acompanhamento das informações orçamentárias e financeiras do executivo estadual, permitindo ao cidadão a fiscalização, de forma eficiente e transparente, da utilização dos recursos públicos para assegurar a sua correta aplicação.

No contexto organizacional, Santos (2019) propõe a implementação de *Dashboards* como ferramentas gerenciais para o planejamento e o controle orçamentário, de modo a viabilizar a tomada de decisão. Isso é possível a partir da metodologia de *Design Science*, que permite desenvolver conhecimento sobre o campo de estudo, e posteriormente testar e validar uma ferramenta adequada capaz de solucionar problemas.

3 METODOLOGIA

Este artigo é classificado como de natureza aplicada com abordagem qualitativa, desenvolvido a partir da revisão sistemática de literatura (Gil, 2017). Com o objetivo de compreender os trabalhos publicados sobre os temas no tocante à gestão do orçamento público e de inovação, tem-se como objetivo específico selecionar os documentos publicados e analisar os objetivos e as metodologias.

Neste estágio inicial da pesquisa, foi utilizada a base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), com consultas realizadas no período de 9 de novembro a 1º de dezembro de 2023. Durante esse processo, foram estabelecidos critérios rigorosos de inclusão e exclusão para garantir a relevância e a qualidade dos documentos selecionados. Os critérios de inclusão envolveram a aceitação de teses e dissertações que abordassem temas diretamente relacionados ao foco da pesquisa, enquanto os de exclusão se aplicaram a documentos que não atendiam a esses parâmetros, como aqueles com conteúdos irrelevantes ou que não estavam disponíveis em formato completo.

Nos critérios de inclusão estão resumidos no Quadro 01. Para isso foram utilizados três descritores (“orçamento público”) *AND* (“controle” *OR* “gestão”) *AND* (“inovação”). A busca resultou em 93 documentos.

Quadro 01: Critérios adotados

Critérios Inclusão	de	Uso de palavras chaves “orçamento público” e “controle ou gestão” e “inovação”; Operadores booleanos “and” e “or”; Teses e Dissertações; Base científica: BDTD.
Critérios Exclusão	de	Documentos repetidos; Documentos com publicação acima de 5 anos

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Nos critérios de exclusão foram excluídos os documentos repetidos. Além disso, foram excluídos os documentos com publicação acima de 5 anos. Também foram excluídos os documentos após a leitura do título e do resumo, conforme apresentado no Quadro 02.

Quadro 02 - Resumo da Revisão Sistemática

Total de Documentos encontrados	93
Documentos repetidos excluídos	3
Total documentos encontrados pós exclusão dos repetidos	90
Documentos excluídos com publicação acima de 5 anos	56
Documentos excluídos após leitura do título e do resumo	25
Total de documentos do portfólio final	9

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O critério de considerar publicações dos últimos 5 anos deve-se ao fato de que o contexto de inovação está diretamente relacionado ao uso de recursos tecnológicos, os quais evoluem de maneira acelerada.

No critério de inclusão com todos os trabalhos, na tabela 1 pode-se verificar que o maior número de publicações foi semelhante em dois anos, sendo 12 em 2018 e 12 em 2022. Com o critério de exclusão aplicado aos últimos 5 anos, o escopo desta pesquisa abrange 25% dos documentos encontrados.

Tabela 1

Ano de Publicação	Total por ano	% por ano	% Acumulado
2003	1	1%	1%
2004	3	3%	4%
2006	3	3%	8%
2007	1	1%	9%

2008	2	2%	11%
2009	2	2%	13%
2011	2	2%	15%
2012	4	4%	19%
2013	5	5%	25%
2014	8	9%	33%
2015	2	2%	35%
2016	5	5%	41%
2017	9	10%	51%
2018	12	13%	63%
2019	11	12%	75%
2020	7	8%	83%
2021	12	13%	96%
2022	3	3%	99%
2023	1	1%	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Enfim, os resultados da consulta sistemática realizada foram agrupados no portfólio final com 9 documentos, como apresentado no Quadro 03.

Quadro 03 - Documentos da pesquisa

Nº	Base de Dados	Autores	Título	Ano Publicação
1	BDTD	Jorge Junior, Lincoln Moreira	Alocação eficiente, human resource analytics (HRA) e instrumentos psicométricos numa análise preditiva de engajamento: fugindo do óbvio para aumentar a eficiência do Estado	2022
2	BDTD	Freitas, Ingrid Zanuto De	Aprimoramento de gestão para a eficiência e sustentabilidade das atividades de um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT): um estudo aplicado em uma universidade pública multicampi	2020
3	BDTD	Oliveira, Felipe Bezerra Lopes Lisboa De	Gestão estratégica de pessoas: proposta de um modelo de gestão estratégica de pessoas por competências para carreira de servidores técnico-administrativos em educação da UFRN	2021
4	BDTD	Santos, Catarine Andrea Dos	Implementação de Dashboards para controle orçamentário: o caso da escola da defensoria	2019
5	BDTD	Medeiros, Amanda De Souza	Inovação em saúde: avaliação das iniciativas vencedoras do Prêmio de Incentivo em Ciência, Tecnologia e Inovação para o SUS	2020
6	BDTD	Saldanha, Cristina Camila Teles	Políticas e práticas de gestão de pessoas em prol da inovação no setor público	2019
7	BDTD	Figueiredo, Rodrigo Augusto De	Proposta de implantação dos conceitos do Lean Public Service no planejamento da	2021

			contratação de serviços continuados de uma instituição federal de ensino superior	
8	BDTD	Berleze, Lisandra Spiazzi	Smart university: proposta de componentes para a construção de um modelo de maturidade para instituições de ensino superior públicas	2022
9	BDTD	Filho, Sérgio Gualdi Ferreira Da Silva	Uma análise das barreiras e facilitadores dos processos de inovação em grandes empresas a partir das premissas da inovação orientada pelo design	2019

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

4 RESULTADOS

A partir dos critérios utilizados, foi elaborada uma Planilha Eletrônica para controlar os tipos de documentos que necessitam de leitura, resumidos no Quadro 04.

Quadro 04: Tipo de Documento

Dissertações encontradas	74
Teses encontradas	19
Total de Documentos encontrados	93
Dissertação para leitura completa	9
Tese para leitura completa	0
Total de documentos do portfólio final	9

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Conforme o quadro acima, pode-se identificar que os documentos publicados considerados no portfólio final são de dissertações de mestrado. Assim, entende-se que este tema é pouco avaliado e necessita de pesquisas mais aprofundadas para medir a efetividade da gestão orçamentária e inovação.

Quanto ao conteúdo e considerações dessas publicações, no quadro 05 são apresentados os mais citados nos seguintes termos para a metodologia: 3 trabalhos usaram o *Design Science Research* (DSR) e 2 trabalhos utilizaram o Canvas.

Quadro 05: Metodologias

Título	Considerações Finais
Implementação de Dashboards para controle orçamentário: o caso da escola da defensoria	Considera o Excel como ferramenta para controle gerencial e para saídas de resultados e informações em <i>Dashboards</i> , a partir da metodologia de Design Science.

Gestão estratégica de pessoas: proposta de um modelo de gestão estratégica de pessoas por competências para carreira de servidores técnico-administrativos em educação da UFRN	Proposta de modelo de gestão estratégica de pessoas com o uso da metodologia de <i>Design Science Research</i> , com: definição do problema, revisão sistemática, sínteses da pesquisa, proposição de design e teste.
Proposta de implantação dos conceitos do <i>Lean Public Service</i> no planejamento da contratação de serviços continuados de uma instituição federal de ensino superior	Apresenta a inovação organizacional a partir da condução das etapas com a metodologia da <i>Design Science Research</i> (DSR) e por meio da Revisão Sistemática da Literatura (RSL).
Aprimoramento de gestão para a eficiência e sustentabilidade das atividades de um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT): um estudo aplicado em uma universidade pública multicampi	Considera o uso da inovação na gestão estratégica com o uso das ferramentas Canvas e a análise SWOT.
<i>Smart university</i> : proposta de componentes para a construção de um modelo de maturidade para instituições de ensino superior públicas	Apresenta a ideia da integração de novas tecnologias e de inovação para agilizar os processos burocráticos, com uso da metodologia Canvas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Sendo assim, há oportunidade de aprofundar este trabalho sobre as metodologias apresentadas acima.

Quanto a área de atuação apresentada no quadro 06, foram identificados 4 trabalhos sobre processos organizacionais e outros 3 trabalhos são sobre gestão de pessoas.

Quadro 06: Área de atuação

Título	Considerações Finais
Políticas e práticas de gestão de pessoas em prol da inovação no setor público	Apresenta como a gestão de pessoas pode influenciar no processo da inovação no setor público.
Gestão estratégica de pessoas: proposta de um modelo de gestão estratégica de pessoas por competências para carreira de servidores técnico-administrativos em educação da UFRN	Proposta de modelo de gestão estratégica de pessoas com o uso da metodologia de <i>Design Science Research</i> , com: definição do problema, revisão sistemática, sínteses da pesquisa, proposição de design e teste.
Alocação eficiente, <i>human resource analytics</i> (HRA) e instrumentos psicométricos numa análise preditiva de engajamento: fugindo do óbvio para aumentar a eficiência do Estado	Apresenta que a gestão de recursos, por meio da <i>Human Resource Analytics</i> (HRA), pode gerar inovação e ruptura na burocracia estatal

Uma análise das barreiras e facilitadores dos processos de inovação em grandes empresas a partir das premissas da inovação orientada pelo design	Apresenta que a manutenção do status quo e a resistência à mudança como as principais barreiras organizacionais para promover a inovação.
Proposta de implantação dos conceitos do <i>Lean Public Service</i> no planejamento da contratação de serviços continuados de uma instituição federal de ensino superior	Apresenta a inovação organizacional a partir da condução das etapas com a metodologia da <i>Design Science Research</i> (DSR) e por meio da Revisão Sistemática da Literatura (RSL).
Inovação em saúde: avaliação das iniciativas vencedoras do Prêmio de Incentivo em Ciência, Tecnologia e Inovação para o SUS	Identifica as iniciativas vencedoras do Prêmio de Incentivo em Ciência, Tecnologia e Inovação para o SUS, onde prevalece a categoria relacionando inovação na comunicação e nos processos.
<i>Smart university</i> : proposta de componentes para a construção de um modelo de maturidade para instituições de ensino superior públicas	Apresenta a ideia da integração de novas tecnologias e de inovação para agilizar os processos burocráticos, com uso da metodologia Canvas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Em relação aos trabalhos publicados sobre inovação na gestão orçamentária, foi identificado que apenas dois possuem uma ligação direta com os objetivos específicos delineados neste estudo, conforme apresentado no quadro 07.

Quadro 07: Trabalhos relacionados aos objetivos específicos

Título	Considerações Finais
Implementação de Dashboards para controle orçamentário: o caso da escola da defensoria	Considera o Excel como ferramenta para controle gerencial e para saídas de resultados e informações em <i>Dashboards</i> , a partir da metodologia de Design Science.
Proposta de implantação dos conceitos do <i>Lean Public Service</i> no planejamento da contratação de serviços continuados de uma instituição federal de ensino superior	Apresenta a inovação organizacional a partir da condução das etapas com a metodologia da <i>Design Science Research</i> (DSR) e por meio da Revisão Sistemática da Literatura (RSL).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Esses dois trabalhos foram selecionados por abordarem, de forma clara e objetiva, os temas centrais deste estudo, especificamente a aplicação da inovação na gestão orçamentária no setor público. Outros estudos que mencionam a inovação ou a gestão orçamentária não cumpriram integralmente os critérios estabelecidos, resultando na exclusão de suas contribuições da análise.

Nesse sentido, as duas publicações que atendem aos objetivos específicos deste trabalho utilizam a mesma metodologia, a Design Science Research (DSR), o que permite sua utilização para orientar e aprimorar o escopo desta pesquisa.

5 CONCLUSÕES

A revisão sistemática realizada possibilitou a análise dos principais trabalhos de conclusão de curso desenvolvidos na academia, com o portfólio final composto por dissertações de mestrado. A partir dessa análise, foi possível identificar a aplicação dos conceitos de gestão orçamentária e os exemplos de inovação no setor público. A metodologia mais citada entre os trabalhos foi a Design Science Research (DSR).

Além disso, verificou-se que o campo de atuação e aplicação das inovações está predominantemente relacionado aos processos organizacionais. Entre os trabalhos avaliados, apenas dois abordam diretamente a gestão orçamentária e a inovação.

Como limitações desta pesquisa, destaca-se o tempo necessário para a leitura dos trabalhos, uma vez que as dissertações de mestrado costumam ser extensas. Os termos utilizados nas buscas foram em português, o que sugere que futuras pesquisas podem ser ampliadas para incluir publicações em línguas estrangeiras, como critério de inclusão.

Ademais, a pesquisa pode ser expandida para a análise de documentos técnicos em bases de dados como Spell, Scielo e Ebsco.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 05 jun. 2023.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do orçamento 2023**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8086>.

DIAS, Thiago Ferreira; SANO, Hironobu; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de. **Inovação e tecnologias da comunicação e informação na administração pública**. 103p. Ed. Enap, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4284>.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4282>.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. 138 p. Ed, Enap, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>.

JORGE JUNIOR, Lincoln Moreira. **Alocação eficiente, human resource analytics (HRA) e instrumentos psicométricos numa análise preditiva de engajamento: fugindo do óbvio para aumentar a eficiência do Estado**. 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32191>.

SANTOS, Catarine Andrea dos. **Implementação de Dashboards para controle orçamentário: o caso da escola da defensoria**. 2019. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/27910>.