



USO DAS INFORMAÇÕES DO ORÇAMENTO DE DESEMPENHO EM MUNICÍPIOS NO BRASIL

USE OF PERFORMANCE BUDGET INFORMATION IN MUNICIPALITIES IN BRAZIL

USO DE LA INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DESEMPEÑO EN LOS MUNICIPIOS DE BRASIL

Recebido em: 23-12-2021
Avaliado em: 29-06-2023
Reformulado em: 08-07-2023
Aceito para publicação em: 29-02-2024
Publicado em: 31-03-2024
Editor Responsável: Micheli Aparecida Lunardi

Ricardo Rocha de Azevedo¹
José Alexandre Magrini Pigatto²

RESUMO

A pesquisa investiga quais fatores explicam o uso da informação de desempenho contida no processo orçamentário de Prefeituras Municipais. A análise foi realizada por meio de uma regressão OLS estimada a partir de dados coletados a partir de uma survey eletrônica com Prefeituras Municipais. Foi verificado que a legitimidade percebida, a estrutura do município, a transparência, e a participação social foram significantes para o uso das informações de desempenho no processo orçamentário. Por sua vez, as resistências políticas e de servidores não afetaram a utilização desse tipo de informação. Duas são as contribuições principais da pesquisa. Primeiro, avança na literatura de orçamento por resultados, considerando-se a escassez de pesquisas em governos locais e que tragam a percepção dos responsáveis pelo processo orçamentário nessa temática. Segundo, contribui com a discussão do orçamento por desempenho no contexto nacional em contraposição a sua estagnação, que pode ser explicada inclusive, pela baixa utilização da sua informação. A pesquisa discute as implicações da estagnação do planejamento por resultados frente a sua institucionalização na da legislação orçamentária o que é apontado como consequência da baixa legitimidade desse tipo de informação em municípios brasileiros.

Palavras-chave: Orçamento por desempenho; Indicadores; Orçamento público.

¹Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEARP-USP; Professor na Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEARP-USP; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>; E-mail: ricardo.azevedo@usp.br

²Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM-USP e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – FEA-USP; Professor Associado 3 na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3900-0409>; E-mail: pigatto@ufsm.br

ABSTRACT

The research investigates which factors explain the use of information that makes up the performance budget of the Municipal Governments in their budget process. The analysis was conducted using an OLS regression estimated from data collected through an electronic survey with Municipal Governments. We found that perceived legitimacy, municipality structure, transparency, and social participation were significant for using performance information in the budget process. On the other hand, political and civil resistance did not affect the use of this type of information. There are two main contributions from the research. First, it advances in the literature on performance-based budgeting, considering the scarcity of research that brings the perception of those responsible for the budget process on this topic, especially in local governments. Second, it contributes to the discussion of performance budgeting in the national context, in contrast to its stagnation, which can also be explained by the low use of its information. The research discusses the implications of the stagnation of performance planning in contrast with its institutionalization in the budget legislation, which is pointed out as a consequence of the low legitimacy of this type of information in Brazilian municipalities.

Keywords: Performance-based budgeting; Indicators; Public budgeting.

RESUMEN

La investigación investiga qué factores explicarían el uso de la información que conforma el presupuesto de desempeño por parte de los Gobiernos Municipales, en su proceso presupuestario. El análisis se realizó mediante una regresión OLS estimada a partir de datos recolectados a través de una encuesta electrónica con los Gobiernos Municipales. Se encontró que la legitimidad percibida, la estructura municipal, la transparencia y la participación social fueron significativas para el uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario. Por otro lado, la resistencia política y civil no afectó el uso de este tipo de información. Hay dos contribuciones de la investigación. Primero, se avanza en la literatura sobre presupuesto por resultados, considerando la escasez de investigaciones sobre gobiernos locales y que aporten la percepción de los responsables del proceso presupuestario sobre este tema. En segundo lugar, contribuye a la discusión de la presupuestación por resultados en el contexto nacional, en contraste con su estancamiento, que se explica, también, por el bajo uso de su información. La investigación discute las implicaciones del estancamiento de la planificación por resultados frente a su institucionalización en la legislación presupuestaria, lo que se apunta como consecuencia de la baja legitimidad de este tipo de información en los municipios brasileños.

Palabras-clave: Presupuesto público basado en desempeño; Indicadores; Presupuesto público.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas diversos países têm procurado alterar seus ciclos orçamentários introduzindo modelos de orçamento por desempenho (*Performance-Based Budgeting* – PBB ou *Presupuesto Público Basado en Desempeño* - PBD). Apesar de amplamente difundido entre os países, os resultados alcançados não têm sido satisfatórios (Kholeif & Jack, 2019; Mauro et al., 2019; Moynihan & Beazley, 2016), inclusive nos países da América Latina (Carrillo et al., 2021). As dificuldades na sua adoção foram relatadas pelos países como causa da utilização de diferentes modelos ao longo do tempo (OECD, 2007) ou mesmo de abandono do processo, como no caso da Itália (Mauro et al., 2018), Reino Unido (Panchamia & Thomas, 2014), Egito (Kholeif & Jack, 2019) ou Nigéria (Avwokeni, 2016). Muitas vezes a ideia do orçamento por

desempenho não é abandonada, mas a adoção permanece incompleta e restrita a algumas áreas, como no caso da Suécia (Bouckaert & Halligan, 2008) e como parece ser o caminho que o Brasil trilhou até aqui (Aquino & Azevedo, 2018).

A literatura evidencia que os modelos de PBB não se incorporam de fato no processo orçamentário dos governos, mas têm figurado como um elemento acessório que não alteram a alocação e execução dos gastos (Schick, 2014), assumindo um papel retórico, cerimonial ou simbólico (Raudla, 2022; Azevedo & Aquino, 2022). O constante fracasso na introdução de mecanismos de desempenho no ciclo orçamentário de diferentes países pode decorrer da resiliência do processo orçamentário às mudanças (Rubin, 2014). Além disso, os orçamentos foram concebidos inicialmente para trabalhar com alocação de insumos (*inputs*) e as estruturas governamentais resistem à adoção de ferramentas de gestão que retiram poder dos seus órgãos centrais (Bowornwathana & Poocharoen, 2010). Por sua vez, não são raras as oportunidades nas quais a importação de modelos de gestão por desempenho no setor público desconsidera suas características de burocratização e hierarquia e que a mudança para um padrão gerencial possa antes demandar mudança nesse tipo de arquétipo (Liguori & Steccolini, 2012).

Apesar das falhas e dificuldades, a adoção de modelos de PBB por países ainda permanece ativa como um tipo de reforma em andamento (Hyndman & Lapsley, 2016; Mauro et al., 2018), e a literatura busca compreender como os países têm se comportado frente a essa reforma (Hijal-Moghrabi, 2021). As pesquisas que investigam o papel das informações de desempenho nas fases de formulação do orçamento ainda permanecem pouco exploradas (Budding et al., 2021). A maioria das publicações têm se concentrado na etapa de elaboração do orçamento de desempenho, em detrimento de análises com foco no seu uso no processo orçamentário (Bleyen et al., 2017). Como colocado por Sicilia e Steccolini (2016), o papel das informações de desempenho nos estágios de formulação e execução orçamentária ainda permanece obscuro e pouco explorado. Além disso, a maioria das pesquisas nessa temática explora a experiência do Governo Central, em detrimento dos Governos Locais, ainda pouco analisados. Como discutido por Bleyen et al. (2017), faltam informações sobre os detalhes do design do PBB e como ocorre sua incorporação e uso em práticas municipais. Adicionalmente, poucas pesquisas têm procurado captar a percepção dos responsáveis pelo processo orçamentário em municípios, à exceção de Hijal-Moghrabi (2021), no caso das cidades do Texas.

A literatura também questiona por que há poucas pesquisas que abordam a utilização efetiva das informações de desempenho pelos administradores públicos (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019), e a literatura vem apontando resultados ainda contraditórios quanto ao uso dessa informação (Raudla, 2022). Apesar de se reconhecer que as informações de desempenho possam ajudar os preparadores nas alocações orçamentárias (Savignon et al., 2019), reconhece-se que na prática essas informações apresentaram pouco impacto sobre as decisões de alocação (Moynihan & Beazley, 2016), e que sua utilização entre os países da OECD, por exemplo, vem diminuindo (Vries et al., 2019).

Dentre os fatores de sucesso na adoção do PBB, um elemento relevante é a efetiva utilização das informações de desempenho pelos governos. Portanto, a baixa utilização da informação de desempenho leva às frustrações e à descontinuidade do processo como um todo (Grizzle & Pettijohn, 2002). Tal descontinuidade na adoção de mecanismos de PBB tem sido recorrente entre os países, porém, sempre seguida de uma “ressureição” por meio de nova tentativa sob um novo formato (McNab & Melese, 2003).

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os fatores que explicariam o uso da informação de desempenho presentes no processo orçamentário de Prefeituras Municipais. Para

analisar o uso, considerou-se tanto seu emprego como base para a alocação das despesas no orçamento, quanto nas etapas de alterações e contingenciamento de gastos.

Os resultados sugerem que a legitimidade percebida da informação importa para o uso da informação de desempenho no processo orçamentário, tanto quanto a existência de recursos (equipes e softwares na prefeitura para rodar o orçamento), além de pressões externas como a gerada pela transparência e participação social no processo.

A discussão pode ser relevante, sobretudo porque a literatura atual que investiga orçamento por desempenhos tem prestado relativamente menos atenção ao nível organizacional local do que ao nível do país (Liguori, 2012). O caso do Brasil é útil por três razões. Primeiro, contribui com a literatura de PBB, pois, apesar de existir norma geral para todos os entes da federação, os resultados entre os municípios são distintos favorecendo análises comparativas. Assim, torna-se possível aferir mudanças decorrentes de ações específicas e isoladas, associadas a fatores locais que precisam ser investigados. Segundo, o caso do Brasil é interessante para a literatura de PBB, pois é um dos poucos países que adotaram um modelo de PBB em uma base multianual (Plano Plurianual - PPA no Brasil), sendo que a maioria adota modelos multianuais apenas com foco fiscal, e o PBB é tratado em um processo separado (Filc & Scartascini, 2010; Lino et al., 2023). Por fim, a pesquisa contribui para o processo de adoção do PBB no país, dado que a baixa efetividade do processo gera incentivos para descontinuidade e revogação como regra constitucional (Barbosa & Couto, 2021; Mendes et al., 2021; Paulo, 2021). Deste modo, a análise dos fatores que impactam a adoção de informação de desempenho ajuda a compreender a perda da sua legitimidade no processo orçamentário local no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Uso da informação de desempenho

Para o World-Bank (2009) o uso das informações de desempenho no ciclo orçamentário seria o primeiro passo para que ocorresse sua efetiva utilização em outras etapas da gestão por desempenho, que pode ser relevante para criação de uma cultura de aprendizado organizacional (OECD, 2023). Em uma visão alternativa, Van Helden e Reichard (2013) pontuaram que o uso no processo orçamentário seria o último estágio para o uso das informações de desempenho.

Apesar dos diferentes modelos de PBB (Lino et al., 2023) serem compostos por informações de desempenho, nem sempre essas informações são efetivamente utilizadas na orientação das ações, e em muitos casos as pessoas que lidam com essas informações não têm a experiência para utilizá-las de forma adequada (Bleyen et al., 2017). Por exemplo, uma pesquisa com Governos Locais nos EUA demonstrou que de uma amostra de 277 governos locais, apenas entre 10 e 15% declararam o uso efetivo de medidas de desempenho (Melkers & Willoughby, 2005). As reformas de PBB falharam justamente por não realizar a tarefa básica de fazer com que o uso da informação se tornasse uma norma (Moynihan & Kroll, 2016).

Mesmo quando adotado, com poucas exceções, em geral o PBB não se torna o ‘processo orçamentário’ principal do governo, tornando-se praticamente um acessório que acompanha o orçamento. Como discutido por Schick (2014), essa informação adorna e aprimora as decisões orçamentárias, mas não altera fundamentalmente a maneira como são tomadas as decisões, e o processo orçamentário permanece inalterado e focando em alocação de despesas, em uma visão alinhada com a literatura que atribui o uso dessa informação como “não instrumental”. Deste modo, a informação assumiria um papel retórico, cerimonial ou simbólico, geralmente adotada por pressões isomórficas para “parecer moderno” (Raudla, 2022, p.145), efeito também apontado por pesquisas no Brasil (Azevedo & Aquino, 2022).

Uma pesquisa com países da OCDE no ano de 2017 revelou que 47,8% utilizavam informações de desempenho ao menos parcialmente como fator para a alocação de recursos em seus orçamentos, sendo que apenas 26% utilizavam para a definição dos programas de governo (IBP, 2019). O uso apenas para fins gerenciais em detrimento de uma utilização para decisões

financeiras também tem sido apontado (Carrilo et al., 2021). Nesse sentido, o baixo uso efetivo das informações de desempenho na alocação orçamentária tem sido apontado como uma das maiores limitações na adoção e continuidade do PBB (Gilmour & Lewis, 2006).

O uso da informação de desempenho tem sido reportado pela literatura com grande discrepância entre os países. Pesquisa da OCDE (OECD, 2013) apontou que a informação de desempenho é usada pelos países apenas ocasionalmente. Porém, apesar de haver grande variação nas práticas entre os países da OCDE, tem ocorrido um aumento no uso dessas informações nas negociações orçamentárias e na tomada de decisões (OECD, 2017; 2023). Mauro et al., (2018) encontraram que na Itália, apesar dessa informação estar presente no processo orçamentário, ela não é usada durante a etapa de revisão das despesas.

No Brasil, a literatura tem reportado que no nível federal as informações orçamentárias de desempenho não têm sido utilizadas pelo legislativo (Congresso Nacional). As decisões acabam focando nas tradicionais dimensões de relevância política e análise fiscal, assim como não são utilizadas para aumentar a participação social, mantendo o foco em uma lógica de barganha por recursos (World-Bank, 2009). Esse efeito pode decorrer da baixa qualidade das informações de desempenho no país (Azevedo & Aquino, 2022).

Portanto, ainda que governos locais adotem modelos de PBB, eles podem não estar utilizando efetivamente essas informações (Ho, 2011; Saliterer et al., 2019; Raudla, 2022; Jethon & Reichard, 2022). Deste modo, a existência de informações de desempenho não necessariamente significa que elas sejam utilizadas, sobretudo no processo orçamentário, e as pesquisas têm se dedicado a entender o que afetaria o uso desse tipo de informação. Assim, considerando especificamente o uso da informação de desempenho, a análise da literatura pode ser realizada focando-se nas barreiras quanto ao uso e nos fatores que favorecem sua utilização.

2.2 Fatores impulsionadores do uso da informação de desempenho

Alguns fatores podem favorecer o uso da informação de desempenho no processo orçamentário pelos governos. A literatura aponta que o principal fator para o sucesso do uso da informação de desempenho é o apoio político e o envolvimento de lideranças (Guzmán, 2020; Hijal-Moghrabi, 2018; Ho, 2011; Mauro et al., 2019; Moynihan & Beazley, 2016; Panchamia & Thomas, 2014; Raudla, 2022; Schick, 2014; World-Bank, 2009). Essa linha da literatura discute que o suporte organizacional se associa de modo significativo ao uso de informações de desempenho (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019). Assim sendo, a informação de desempenho adquiriu consistência no próprio fluxo usual de informações do governo. Como destacam Moynihan e Kroll (2016), as rotinas devem ser alteradas para que essa informação seja utilizada, e essa mudança é altamente dependente do papel exercido e experiência profissional anterior da liderança (Park, 2019).

Outras pesquisas também apontam para fatores associados à existência de recursos tidos como necessários. Esse é o caso da capacidade do sistema informacional para a gestão de dados de desempenho apontado como relevante (Guzmán, 2020). Outros recursos igualmente apontados como relevantes dizem respeito à capacidade do governo em realizar atividades que possibilitem a avaliação do desempenho, o que envolve a capacidade das equipes, como por exemplo, a alocação de funcionários com dedicação exclusiva no acompanhamento do PBB (Andrews, 2004). Fatores organizacionais das equipes mostram-se relevantes, como órgãos com um menor turnover, dado que a estabilidade e continuidade das equipes melhora a capacidade de busca por informações de desempenho (Walker & Andrews, 2015)

O porte dos governos locais também tem sido apontado como um fator associado ao uso da informação de desempenho (Budding et al., 2021; Guzmán, 2020; Ho, 2011). Por exemplo, a prática de adoção de uso de informações de resultado no orçamento de governos locais dos

EUA tem uma prevalência mais significativa em jurisdições maiores, com maior capacidade administrativa para mensurar e analisar os dados de performance (Ho, 2011). Porém, nos casos em que os governos locais possuem menor disponibilidade de recursos financeiros o uso é menor, dada a maior necessidade de busca por informações de desempenho (Budding et al., 2021).

O correto desenho de sistemas de incentivos é apontado como relevante para que a adoção de mecanismos de desempenho ocorra, tais como a adoção de mecanismos de flexibilidade nas alterações do orçamento, em conjunto com sistemas de recompensa pelo atingimento de metas e de responsabilização pela sua não realização (Robinson, 2007; Robinson & Brumby, 2005). Os incentivos presentes podem afetar o comportamento das unidades, encorajando os gestores a reportar uma informação melhorada que indique com maior precisão a eficiência e efetividade de suas operações (McNab & Melese, 2003).

A participação e envolvimento das partes interessadas, tais como cidadãos e legisladores, na definição de prioridades e metas de desempenho é uma etapa importante para que a informação ganhe relevância social e seja utilizada (Ho, 2011). No mesmo sentido, a atuação de pressões externas (ex. Tribunais de Contas) ou da sociedade, acompanhando e exigindo a continuidade do uso dessa informação tem sido elencada como alavancadores do seu uso (Bleyen et al., 2017; Grizzle & Pettijohn, 2002).

A utilidade da informação de PBB pelos atores nas organizações públicas foi percebida como relevante para o seu emprego (Grizzle & Pettijohn, 2002; Moynihan & Beazley, 2016). Ainda, no caso dos Estados Unidos, ficou demonstrado que o processo de adoção dos diferentes modelos de PBB com ênfase na criação de rotinas de criação de dados de desempenho, ainda que necessárias não seriam suficientes para o seu emprego (Moynihan & Kroll, 2016).

A adequação do design do sistema de mensuração de desempenho apresenta impacto positivo significativo no uso das informações, ou seja, a forma como o processo de adoção do PBB é desenhada importa para que a informação seja considerada relevante. Por exemplo, o uso de projetos piloto tem se mostrado relevante para que a informação se consolide, os fluxos de informação sejam desenhados, e a informação passe a ser utilizada (Moynihan & Beazley, 2016). A introdução gradual do PBB é uma das lições mais importantes discutida por Schiavo-Campo (2009) para o seu sucesso. Outra estratégia é a adoção de indicadores padronizados pré-determinados, como o uso dos conhecidos ‘indicadores chave’ (*key-performance information* – KPI), privilegiando o acompanhamento pelos governos, concentrando esforços na obtenção de informações (Robinson, 2007; Lino et al., 2023). Moynihan e Kroll (2016) argumentam que o uso de um número limitado de objetivos e indicadores chave ajuda os gestores a gerenciar interesses conflitantes entre as diferentes áreas e a lidar com o contexto de *overload* de informações que caracterizam o setor público.

Fatores exógenos também se mostram relevantes, porém ainda contraditórios. Por exemplo, Raudla (2022) apresenta os ambientes de stress fiscal como impulsionadores para a adoção de informações de desempenho, por permitir indicar áreas para realização de cortes no orçamento, efeito também discutido por Park (2019). Já Carrillo et al. (2021) discutem o oposto, que condições de stress fiscal diminuiriam a probabilidade de usar informações de desempenho nas decisões orçamentárias. Outro fator exógeno com resultados discrepantes é o nível de educação dos cidadãos. Park (2019) discute que maior proporção de pessoas instruídas está negativamente associado com adoção do orçamento de desempenho, pois esses podem relutar em apoiar a sua adoção ao entender que esse pode ser usado para aumentar as taxas de impostos, bem como reduzir os serviços públicos.

Países que experimentaram avanços na adoção de diferentes modelos de PBB possuem algumas características que poderiam servir de inspiração para o caso brasileiro. Por exemplo, a Suécia adotou um conjunto de indicadores de desempenho para uso dos seus governos (Molander & Holmquist, 2013). Outros países empregam um modelo sequencial (*basic first*)

de implantação (Andrews, 2006), no qual um conjunto informacional mínimo é estabelecido antes da adoção de desempenho, tal qual na gestão baseada em custos e na contabilidade mensurada pelo regime de competência.

Países adotantes iniciais do orçamento por desempenho como Estados Unidos, Austrália e Holanda começaram a revisar suas primeiras abordagens com base na experiência adquirida ao longo do processo. Porém, os países em desenvolvimento são incentivados por doadores ou instituições financeiras internacionais (ou às vezes forçados, como discutido por Schiavo-Campo, 2009); ou ainda, motivados por suas próprias ambições, a adotarem modelos de orçamento por desempenho com base em ‘livros didáticos’ que não mais refletem a experiência real em uso (Moynihan & Beazley, 2016).

2.3 Barreiras quanto ao uso da informação de desempenho

Diversos fatores são discutidos como barreiras ao uso da informação de desempenho. Uma corrente da literatura assume a existência de uma ‘resiliência’ do orçamento, que é cética quanto à possibilidade de mudança do orçamento tradicional, que possui forte ênfase em informações de entrada (*line-item budgeting*) para depois incorporar as informações de desempenho (Schick, 2014).

Nessa corrente de literatura, uma das causas apontadas para o baixo uso das informações de desempenho do PBB é a existência de resistência ao uso de métricas de performance no orçamento. Os resultados desse tipo de análise não apresentam consenso. Em geral, a causa pode ser política, como no caso da Nigéria (Avwokeni, 2016). Por outro lado, tal resistência parece não ocorrer, como no caso da Noruega (Askim, 2007), e em Portugal (Gomes et al., 2017), onde os resultados indicam que os políticos utilizam a informação de desempenho em governos locais. Já na Estônia, apesar do uso da informação de desempenho, os resultados de Raudla (2012) indicam ausência de consenso e o interesse advém apenas de políticos mais novos. A resistência pelos políticos pode ser causada pela intenção objetiva de manter vagas e imprecisas as decisões de alocação orçamentária, mais do que apresentar “cuidadas avaliações comparativas de programas rivais com seus objetivos” (Raudla, 2022, p. 145), favorecendo assim a alocação política sem justificativas de critérios. Outra barreira apontada como restrição ao uso da informação é a constante mudança de prioridades dos projetos de reformas no setor público, com uma sobreposição das agendas de transformação pela camada política resultando em mudanças incompletas (Hijal-Moghrabi, 2018).

Também, o uso pode ser afetado pela baixa qualidade das informações de planejamento, conforme a discussão de Azevedo e Aquino (2022) em análises dos municípios do Estado de São Paulo, e apontado como o fator mais relevante por Lu et al. (2015). A baixa qualidade pode decorrer da dificuldade na obtenção desse tipo de informação (Mauro et al., 2019). Tal fragilidade é apontada como condição necessária para que as iniciativas tenham sucesso (Filc & Scartascini, 2010), sobretudo no complexo modelo de PBB adotado pelo Brasil, que exige projeção de informações de resultados sob uma base multianual materializado no PPA, um dos mais complexos modelos de ‘*medium-term framework*’ adotados pelos países (Boex et al., 2000), apontado como incompatível com os países em desenvolvimento (Filc & Scartascini, 2010).

A fraca ligação entre os indicadores de desempenho e alocação orçamentária é questionada pela literatura, muitas vezes cética em relação ao uso daquela informação como fonte para esse tipo de decisão (Douglas & Overmans, 2020). Lu et al. (2015) destacam que as pesquisas têm mostrado que o impacto das informações de desempenho na alocação é baixo, e a literatura mostra-se pessimista sobre efeitos da informação de desempenho sobre a alocação no orçamento.

Um foco recorrente de investigação pela literatura é a investigação de resistências. Por exemplo, tem-se argumentado que o uso de informações de desempenho no processo de tomada de decisão política é baixo (Sterck & Scheers, 2006), e que isso pode decorrer da resistência de políticos em relação a tais indicadores (Grossi et al., 2016). O fundamento desse argumento é que os políticos prefeririam tomar conhecimento sobre o desempenho de modo informal evitando quaisquer tipos de relatórios formais oficiais (Ter Bogt et al., 2015), ou por conta de uma aversão cultural a esse tipo de informação por parte da classe política (Avwokeni, 2016), sobretudo se for vista como uma ferramenta partidária (Moynihan & Beazley, 2016). Outra possível fonte de resistência advém da atuação de servidores que atuam como bloqueadores da informação de desempenho, como no caso do Egito, onde os gerentes médios dificultaram o processo de adoção (Kholeif & Jack, 2019).

Nesse mesmo aspecto, a rotatividade de servidores é outro fator negativo para o uso da informação. No entanto, quando se trata de rotatividade agentes políticos, o efeito é inverso, dado que os novos legisladores passam a utilizar mais as informações de desempenho considerando-as como relevantes para angariar conhecimento sobre as atividades dos órgãos públicos (Grizzle & Pettijohn, 2002).

Outra corrente de literatura que discute a mudança no PBB é menos cética quanto à possibilidade de mudanças do processo orçamentário, e foca em identificar os fatores que dificultam a introdução e o uso dessa informação. Primeiro, a complexidade das informações de desempenho para seu uso no orçamento público tem sido apontada como um importante fator de limitação ao uso (Raudla, 2012), assim como seu excessivo detalhamento e falta de ligação entre desempenho e orçamento (Jethon & Reichard, 2022). Além disso, os resultados alcançados pelos projetos de PBB dos anos anteriores podem influenciar o uso da informação de desempenho, dado que a baixa utilização anterior pode gerar frustração, ampliando argumentos contrários contra esse tipo de informação (Grizzle & Pettijohn, 2002).

A Tabela 1 resume as variáveis e fatores (impulsionadores e barreiras) discutidos pela literatura como relevantes para que ocorra o uso da informação de desempenho.

Tabela 1

Variáveis e fatores que produzem efeito no uso de informações de desempenho

Fatores impulsionadores	Autores
Porte	(Budding et al., 2021; Carrillo et al., 2021; Guzmán, 2020; Ho, 2011)
Apoio Político; envolvimento da liderança	(Guzmán, 2020; Hijal-Moghrabi, 2018; Ho, 2011; Mauro et al., 2019; Moynihan & Beazley, 2016; Panchamia & Thomas, 2014; Schick, 2014; World-Bank, 2009; Lu et al., 2015)
Capacidade do sistema informacional	(Guzmán, 2020)
Capacidade de avaliação do desempenho, capacidade do pessoal, com alocação de funcionarios dedicados para desenvolver o PBB	(Andrews, 2004)
Uso de sistemas de incentivos para a adoção de mecanismos de desempenho; maior flexibilidade com incentivos para buscar o desempenho	(Robinson, 2007; Robinson & Brumby, 2005)
O envolvimento e comunicação das partes interessadas na definição de prioridades e metas de desempenho, como cidadãos e legisladores	(Ho, 2011)
Controle legislativo sobre o orçamento	(Schick, 1998)
Atuação de pressões externas (ex. Tribunais de Contas) ou da Sociedade	(Bleyen et al., 2017; Grizzle & Pettijohn, 2002)
Ambiente de crises fiscais	(Raudla, 2022)
Percepção de utilidade da informação de PBB	(Grizzle & Pettijohn, 2002; Moynihan & Beazley, 2016)
Maior propensão da organização à inovação	(Budding et al., 2021)

Fatores impulsionadores	Autores
Menor recursos financeiros – aumenta a necessidade de busca por informações de desempenho	(Budding et al., 2021)
Fatores organizacionais das equipes (menor <i>turnover</i>): a estabilidade melhora a capacidade de busca por informações de desempenho	(Walker & Andrews, 2015)
Quanto ao processo – utilização de pilotos	(Moynihan & Beazley, 2016)
Falta de softwares adequados	(Andrews, 2004)
Barreiras e fatores que impedem o uso	
Resistências de políticos e servidores	(Avwokeni, 2016; Kholeif & Jack, 2019)
Fatores organizacionais das equipes, como <i>turnover</i>	(Grizzle & Pettijohn, 2002)
Mudança de prioridades dos projetos - overlapping das agendas	(Hijal-Moghrabi, 2018; Schick, 2014)
Dificuldades na obtenção da informação de desempenho	(Mauro et al., 2019)
Ligação entre informações de desempenho e alocação do orçamento	(Douglas & Overmans, 2020)
Resiliência do modelo orçamentário dominante por <i>inputs</i>	(Schick, 2014)
Baixa confiança no setor público	(Schick, 2014)

2.4 Comparativo da adoção do orçamento por desempenho em 117 países

A Tabela 2 apresenta a adoção do orçamento por desempenho em 117 países segundo a análise internacional comparada (IBP, 2019). Com exceção dos países do Oriente Médio, Norte da África, e os da Ásia Central, que apresentaram diminuição, e América Latina e Caribe que apresentaram estagnação, todos os demais países aumentaram a utilização de informações de desempenho no período compreendido entre 2015 e 2019.

Tabela 2

Adoção de orçamento por desempenho em 117 países (IBP, 2019)

Região	Países (N)	Variação 2015/2019 (%)	Qual a proporção de metas de desempenho atribuídas a dados não financeiros sobre resultados?			
			Todas (%)	Maioria (%)	Algumas (%)	Nenhuma (%)
Oriente Médio e Norte da África	10	-30↓	10	10	0	80
Ásia Central	6	-17↓	33	17	0	50
América Latina e Caribe	18	0,0 —	28	17	28	28
África Subsaariana	36	08↑	31	6	6	58
Europa Oriental	15	13↑	7	27	27	40
Leste Asiático e Pacífico	16	31↑	44	13	6	38
Sul da Ásia	6	33↑	17	33	33	17
Europa Ocidental, EUA e Canadá	10	50↑	30	40	0	30
Total	117	11↑	26	16	12	45

Notas. (1) Ordem crescente da variação entre 2015 e 2019. (2) Significados das colunas: Todas: As metas de desempenho são atribuídas a todos os dados não financeiros; Maioria: As metas de desempenho são atribuídas à maioria dos dados não financeiros; Algumas: as metas de desempenho são atribuídas a alguns dados não financeiros; Nenhuma: as metas de desempenho não são atribuídas a dados não financeiros de resultados ou o orçamento não apresenta dados não financeiros de resultados.

A análise do governo federal no Brasil apontada pela pesquisa do IBP recebeu nota máxima para a pergunta “as metas de desempenho são atribuídas a dados não financeiros sobre resultados na proposta de orçamento do Poder Executivo ou em qualquer documentação orçamentária de suporte?”. Ou seja, a questão trata se o processo orçamentário vai além da alocação de receitas e despesas, considerando também metas não financeiras. Porém, mesmo que o Governo Central declare utilizar metas de desempenho, sua utilização tem sido reconfigurada ao longo dos últimos ciclos orçamentários e sujeita a imprecisões, como vem

sendo apresentado nas análises recentes realizadas pela consultoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Congresso Nacional, 2019).

O modelo brasileiro de orçamento por desempenho, seguindo análise do Banco Mundial (World Bank, 2013) e Shah (2007), pode ser visto em uma fase inicial dada que a utilização seja quase que unissonamente para controle legalista, e baixo uso para gestão. Porém, a inércia observada no modelo de orçamento por desempenho adotado no Brasil (Barbosa & Couto, 2021; Azevedo & Aquino, 2022) pode indicar o prenúncio de uma lenta descontinuação do orçamento por desempenho, dado que à medida que as informações não são utilizadas, aumenta a probabilidade de seu abandono.

Destacamos dois pontos em relação às tais iniciativas como a do IBP. Primeiro, em geral elas captam apenas os governos centrais desses países, e não analisam os governos locais e regionais. Não é possível traçar um paralelo direto entre tais esferas de governo. No caso do Brasil, por exemplo, apesar da alta nota atribuída ao governo central pelo IBP, a classificação da OECD (2007) indica que os governos locais podem ser uma variedade de "orçamento de apresentação" (Presentational PBB), ou seja, a informação não exerce um papel nas decisões de gastos, mas apenas para responsabilização e discussão pública das políticas. A OECD destaca que o país tem tentado a adoção do modelo "PBB direto" (*direct PBB*), dadas as tentativas de vinculação explícita das alocações orçamentárias às unidades de desempenho.

Segundo ponto de destaque, a adoção do orçamento por desempenho não deveria ser analisada como sendo um processo binário, 'adota ou não adota', como em geral é feita na literatura no assunto (Grizzle & Pettijohn, 2002). Como o processo de utilização de informações de desempenho no orçamento público possui grande complexidade (Raudla, 2012) e está sujeito às dinâmicas específicas das diversas áreas que compõem o orçamento, então, a análise binária não seria indicada. O sucesso do PBB é alimentado pelo seu histórico anterior, e não apenas pela 'introdução' das informações de desempenho no orçamento. Em outras palavras, o real uso da informação no processo orçamentário influencia as próximas etapas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Metodologia e dados

A pesquisa foi desenvolvida pela estimação de uma regressão linear (OLS), cujas variáveis foram obtidas a partir de duas fontes de dados: (i) uma *survey* eletrônica, que coletou informações sobre o processo de elaboração e acompanhamento do orçamento de desempenho de Prefeituras Municipais; (ii) informações sobre os municípios obtidas junto ao IBGE (2019).

A *survey* eletrônica aplicada entre setembro/2020 e fevereiro/2021 continha perguntas com escalas entre 0 (discordo totalmente) e 10 (concordo totalmente). As questões focaram em 10 dimensões principais: uso da informação, sua legitimidade, estrutura, monitoramento, dificuldade percebida, resistência de servidores, resistência política, transparência, receio de punição, proporção, e participação social. Adicionalmente, a *survey* apresentou questões abertas de preenchimento opcional que permitiram aos respondentes o envio de comentários e impressões sobre as dimensões. Esses dados proporcionaram o aprofundamento interpretativo dos resultados, e foram utilizados nas análises, suportando as discussões.

Realizou-se um pré-teste com cinco respondentes antes da aplicação da *survey*. Esse procedimento permitiu ajustar textos e escalas aumentando a clareza em relação ao que se pretendia captar. A *survey* possui aprovação prévia em comitê de ética em pesquisa vinculado à universidade do coordenador do projeto.

Os questionários foram enviados por três canais distintos. Primeiro, por e-mail para as Prefeituras Municipais, totalizando 4.044 envios, solicitando que fossem respondidos pelo responsável pelo planejamento orçamentário, com contatos obtidos na base de dados de contadores cadastrados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Segundo, para os municípios acima de 500.000 habitantes (49 envios), o questionário

foi enviado manualmente por meio de um pedido registrado via Lei de Acesso à Informação (LAI) no portal das prefeituras. Terceiro, um link para o questionário foi disponibilizado no portal do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), com uma breve explicação dos objetivos da pesquisa. Obteve-se no total 321 respostas, sendo 96 completas, para uma população de 5.568 municípios (taxa de 5,77%). Tanto as respostas que não decorriam de Prefeituras Municipais assim como as respostas incompletas foram descartadas nas análises.

Tabela 3
Respondentes da Pesquisa

Características dos municípios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste
Região – (IBGE, 2019, quantidade)	5	20	1	30	40
População (mil habit, média) – (IBGE, 2019)	350,3	183,5	1.516	49,6	214,5
PIB (média R\$ per capita) – (IBGE, 2019)	9.873	21.880	22.304	19.256	20.837
Características dos respondentes	N	Média	DP	Min	Max
Experiência no setor público (anos) ⁽ⁱ⁾	96	20	10	0	53
Experiência com planejamento (anos) ⁽ⁱ⁾	96	12,6	9	0	31
Vínculo concursado (0) não (1) sim ⁽ⁱ⁾	96	0,71	0	0	1
Planejamento, transparência e participação	N	Média	DP	Min	Max
Proporção estimada de programas c/ metas/indicadores ⁽ⁱ⁾	96	74,9	29	0	100
IEGM – média dimensão de planejamento ⁽ⁱⁱ⁾	96	1,56	0,96	1	5
(%) Transparência online ⁽ⁱⁱⁱ⁾ – (IBGE, 2019)	96	0,57	0,19	0,25	1
(%) Participação online ^(iv) – (IBGE, 2019)	96	0,21	0,28	0	1

Notas. (i) Resposta coletada na survey; (ii) Foram atribuídos pesos para as notas da dimensão de planejamento do IEGM: (C) 1; (C+) 2; (B) 3; (B+) 4; (A) 5; (iii) Transparência online, coletada a partir dos dados do IBGE (2019), em uma escala entre 1 e 5 com as dimensões: possui portal; dados abertos; tempo real; orçamento aberto; orçamento em pdf; (iv) Participação online, coletada a partir de dados do IBGE (2019), em uma escala percentual entre 0 e 1 com as dimensões: consulta online; fórum online; enquete online; votação online.

Os respondentes possuem larga experiência no setor público (20 anos) e com planejamento (12,6 anos), e na maioria são concursados (71%). Os respondentes indicaram que o planejamento possui uma proporção elevada informações de desempenho (75%) em seu orçamento. Apesar disso, a alta proporção de informações de desempenho não se refletiu na avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) medido pelos Tribunais de Contas, dada sua baixa avaliação média (1,56, em uma escala até 5,0). A transparência *online* das informações orçamentárias não é elevada (média de 58%), e a proporção com participação *online* no processo é a minoria (apenas 21% possuem participação *online*).

3.2 Variáveis e modelos estimados

A operacionalização da etapa quantitativa da pesquisa foi realizada por meio da estimação de uma regressão linear OLS, cujas variáveis foram captadas pelo questionário eletrônico. A variável dependente é o uso da informação de desempenho. As variáveis independentes são compostas de 10 dimensões, todas coletadas pela survey eletrônica. O modelo estimado é apresentado na fórmula a seguir.

$$\begin{aligned}
 uso_{informação} = & \textit{legitimidade} + \textit{estrutura} + \textit{monitoramento} + \textit{dificuldade} \\
 & + \textit{resist}_{política} + \textit{Resist}_{servidor} + \textit{transparência} + \textit{receio}_{punição} \\
 & + \textit{participação}_{social} + \textit{proporção}_{Programas} + \textit{Erro}
 \end{aligned}$$

As variáveis utilizadas no modelo estão apresentadas na Tabela 4, que apresenta as estatísticas descritivas, a variável dependente e as variáveis independentes. Para as estatísticas descritivas da tabela, foram apresentadas apenas as informações completas (96) que foram utilizadas na regressão linear OLS. As dimensões do questionário foram construídas com base nas variáveis consideradas pela literatura como relevantes para o uso do PBB.

Tabela 4*Estatísticas descritivas das variáveis*

Variável e dimensões	N	Média	Desv Pad	Min	Max
Uso da Informação de desempenho (variável dependente) – Alpha = 0,8264					
São usados como fonte para estimação das despesas no orçamento	96	6,91	2,70	0	10
São usados na etapa de discussão do PPA/LOA no legislativo	96	6,04	3,33	0	10
São usados como fonte para decisão de contingenciamento	96	5,72	3,42	0	10
As metas são atualizadas constantemente	96	2,95	3,22	0	10
O contingenciamento é precedido de ajustes nas metas	96	2,74	3,37	0	10
Os créditos adicionais são precedidos de ajustes nas metas	96	2,65	3,24	0	10
Variáveis independentes e de controle	N	Média	Desv Pad	Min	Max
Legitimidade					
A inform. de desempenho no orçamento é importante p/sociedade	96	8,8	2,0	0	10
Estrutura (Pessoas e Softwares) – Alpha = 0,7297					
Possui pessoal com atuação exclusiva c/elaboração e monitoramento	96	3,9	3,6	0	10
Possui software adequado para auxiliar na definição das metas	96	6,1	3,2	0	10
Possui software adequado para auxiliar no monitoramento	96	5,5	3,2	0	10
Utiliza apoio de consultoria externa para planejamento	96	4,0	4,2	0	10
Temos equipe suficiente para o planejamento	96	3,0	3,2	0	10
Monitoramento – Alpha = 0,7609					
Avaliação da adequação das metas / indicadores	96	3,99	3,72	0	10
Avaliação da realização das metas / indicadores	96	4,84	3,85	0	10
Avaliação da transparência das metas / indicadores	96	4,65	3,90	0	10
O Legislativo solicitou informações nos últimos 3 anos	96	1,47	2,61	0	10
O controle interno acompanha a execução das metas	96	4,30	3,78	0	10
Dificuldade Percebida – Alpha = 0,6973					
O custo das informações de desempenho é muito alto	96	4,28	2,74	0	10
A complexidade das informações de desempenho é alta	96	6,51	3,01	0	10
Resistência Política – Alpha = 0,6898					
Não há interesse do Prefeito no acompanhamento	96	5,43	3,71	0	10
A maior resistência é política (prefeito e secretários)	96	5,80	3,65	0	10
Resistência de Servidores – Alpha = 0,6678					
Os servidores têm rejeitado a utilização de inform. de desempenho	96	5,68	3,06	0	10
A resistência tem sido maior em relação aos servidores	96	4,49	3,15	0	10
A resistência tem sido maior em relação à área de T.I.	96	4,29	3,21	0	10
Transparência – Alpha = 0,6356					
As informações são apresentadas nas audiências públicas	96	4,47	3,92	0	10
A alteração em indicadores é precedida de audiência pública	96	1,85	3,08	0	10
Receio de punição					
Já tivemos problemas p/ não realização de metas nos últ.3 anos	96	3	3,76	0	10
Participação social – Alpha = 0,9607					
Os indicadores/metas são elaborados em um processo participativo	96	3,38	3,49	0	10
Participação na elaboração de indicadores/metas da saúde	96	3,05	3,25	0	10
Participação na elaboração de indicadores/metas da educação	96	2,93	3,24	0	10
Participação na elaboração de indicadores/metas da assistência	96	2,86	3,19	0	10
Participação na elaboração de indicadores/metas de outras áreas	96	2,35	3,03	0	10
Proporção					
Proporção de programas com indicadores/metas	96	0,75	0,29	0	1

Nota. As linhas em negrito representam as dimensões, e as demais linhas indicam as variáveis de cada dimensão.

Os construtos foram concebidos a partir da aplicação de uma análise fatorial, estimados pelo método de componentes principais. A Tabela 4 apresenta os resultados do Alpha de

Cronbach para cada dimensão, sendo que a literatura indica que os resultados acima de 0,60 são moderados e acima de 0,7 para esse teste são aceitáveis (Leontitsis & Pagge, 2007). Assim, os resultados sugerem a confiabilidade no instrumento de pesquisa utilizado.

A variável dependente ‘uso da informação’ foi construída a partir de uma redução por meio de uma análise fatorial, que considera sua possível utilização em etapas do processo orçamentário. A variável independente ‘legitimidade’ considera a percepção do respondente em relação às expectativas que o cidadão tem sobre a informação de desempenho. Ou seja, a variável capta se na percepção do respondente a sociedade considera relevante esse tipo de informação. De acordo com a conceituação de legitimidade normativa de Franck (1990), para que uma norma seja seguida de forma voluntária, ela deve ser vista como legítima pelos atores que estão a ela afetados, que a atenderiam mesmo na ausência de coerção e monitoramento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa cujo objetivo é analisar os fatores que explicariam o uso da informação de desempenho presentes no processo orçamentário de Prefeituras Municipais. A análise a seguir trata de dois aspectos relacionados. Primeiro, testamos os fatores que poderiam induzir ou facilitar o uso da informação de desempenho, e em seguida discutimos a influência e atuação dos atores envolvidos no processo orçamentário nos municípios.

4.1 Uso da informação do orçamento por desempenho em municípios no Brasil

Os resultados da *survey* permitem uma exploração inicial sobre o uso das informações de desempenho no processo orçamentário, e apresentam resultados esperados de uma adoção frágil (Tabela 5). Para amostra estudada, o uso da informação de desempenho orçamentário não é indicado como algo certo (média de 5 a 6 em escala de 10 pontos), seja para a estimação das despesas, quanto para a discussão do projeto de lei orçamentário no legislativo, servindo ainda como fonte informacional para o contingenciamento de despesas no orçamento. Aponta ainda que as informações de desempenho não são atualizadas, mesmo quando ocorre contingenciamento ou alterações no orçamento.

Tabela 5

Uso da informação de desempenho

Uso da informação de desempenho do orçamento	N	Média	DP	Min	Max	dif. Média (<i>p-value</i>)	
						População (<50k; >50k)	Atuação Tribunal (0-baixa; 1-alta)
Usada como fonte para <u>estimação das despesas</u>	96	6,91	2,70	0	10	0,7934	0,3309
Usada na etapa de <u>discussão no legislativo</u>	96	6,04	3,33	0	10	0,0926*	0,1396
Usada como fonte para <u>contingenciamento</u>	96	5,72	3,42	0	10	0,318	0,0587*
<u>Atualizada</u> constantemente	96	2,95	3,22	0	10	0,1654	0,0856*
<u>Revistas no contingenciamento</u> de despesas	96	2,74	3,37	0	10	0,5256	0,1293
<u>Revistas nas alterações</u> no orçamento	96	2,65	3,24	0	10	0,7253	0,0061**

Nota. Os símbolos (*) apresentam os resultados de um teste de diferença de média, entre os grupos de municípios (0) abaixo de 50.000 habitantes e (1) acima de 50.000 habitantes, e entre alta e baixa atuação do Tribunal de Contas no acompanhamento dessa informação. Significância: (*) 10%; (**)5%; (***) 1%. A variação do número de respostas decorre de respostas incompletas obtidas.

O fato de as informações não serem atualizadas indica que talvez sejam utilizadas apenas na fase inicial do orçamento, ou seja, na elaboração. Durante as demais fases (execução, monitoramento, avaliação), as metas não são mais revistas, como discutido por Azevedo e

Aquino (2022) com municípios de São Paulo. Dentre as respostas abertas da *survey*, dez comentários dos respondentes informam não haver acompanhamento dos indicadores de desempenho, como indica a passagem a seguir: “*Todos os indicadores e metas estão sendo reproduzidos ano a ano, não está sendo feito nenhum tipo de estudo para atualização destes indicadores ou metas*” (contador concursado, 14 anos de experiência).

Ainda em relação à atualização das informações, um dos respondentes indicou que “*a atualização das informações das metas e indicadores ainda ocorrem de forma pontual por alguns órgãos... precisamos evoluir para que essa atualização se dê de forma tempestiva a cada alteração na LOA*” (contador, 40 anos de experiência).

A pesquisa analisou dois efeitos que poderiam estar associados com o uso da informação de modo exploratório: porte de municípios e a atuação do Tribunal de Contas. Por meio de um teste não paramétrico de diferenças de médias (*t-test*, resultados confirmados com *Mann-Whitney test*), observou-se não haver diferença no porte dos municípios em relação ao seu uso (considerando municípios acima e abaixo de 50.000 habitantes). Por outro lado, a percepção da coerção pelo Tribunal de Contas importa parcialmente para que essa informação seja utilizada, o que sugere alguma atenção quanto ao acompanhamento feito pela auditoria externa. A fraca influência dos Tribunais de Contas pode decorrer da percepção de baixo risco de coerção pelos governos, pois pesquisas já indicam que nem todas as informações coletadas pelo controle externo são efetivamente utilizadas no processo de auditoria (Lino et al., 2023), o que pode estar sendo percebido.

Os resultados do modelo de regressão OLS, estimado para analisar os fatores associados com o uso da informação de desempenho, estão apresentados na Tabela 6. Os fatores que se mostraram relevantes para que ocorra o uso da informação de desempenho no processo orçamentário foram: (i) legitimidade percebida; (ii) estrutura do município para orçamento; (iii) transparência do processo; (iv) participação social no processo.

Tabela 6

Resultados da Regressão - uso das informações de desempenho do orçamento

Legitimidade da informação de desempenho	0,0681 (0,094)*
Estrutura para orçamento (pessoal e software)	0,2283 (0,07)*
Monitoramento das informações	0,0964 (0,3980)
Dificuldade percebida	0,1702 (0,2310)
Resistência política	-0,0492 (0,1180)
Resistência de servidores	-0,0096 (0,9400)
Transparência do processo	0,2334 (0,081)*
Receio de punição pelo não atingimento das metas	-0,0331 (0,156)
Participação social no processo orçamentário	0,2705 (0,007)***
Proporção de programas com informações de desempenho	-0,2097 (0,437)
Constante	-0,0707 (0,876)
R2 Ajustado	0,3392
N	96
VIF	1,63

Notas. (1) Modelo estimado: regressão OLS; (2) variável dependente: uso de informações de desempenho; (3) Os números indicam o coeficiente, e entre parênteses a significância. (4) significância: * 10%, ** 5%, e *** 1%.

Dentre os fatores analisados nas 10 dimensões, apenas 4 apresentaram significância com o uso da informação de desempenho: legitimidade da informação, estrutura para planejamento, transparência e participação social no processo orçamentário.

Primeiro, a legitimidade percebida da informação de desempenho no orçamento mostrou-se relevante para o seu uso (resultado positivo, e significante a 10%). O construto ‘legitimidade’ na presente pesquisa representa a percepção dos respondentes de que a informação de desempenho no orçamento é importante para a sociedade. Esses resultados permitem inferir que o processo orçamentário, ou ciclo PFM (Andrews et al., 2014), que é

composto pelas etapas de formulação, aprovação, execução e avaliação do orçamento, é alterado apenas para incluir as informações de desempenho caso essa informação seja ‘aceita’ como válida pelos atores que executam o processo, ou seja, essas informações sejam vistas como legítimas. Caso contrário, as informações de desempenho, apesar de criadas, não são efetivamente utilizadas. Nesse ponto, lembramos que os respondentes indicaram que 75% dos programas de governo possuem informações de desempenho, mas não significa que esses estejam sendo utilizados. Além disso, como apresentado por Azevedo e Aquino (2022), elevada proporção das informações de desempenho utilizadas nos programas não possui conteúdo informacional.

As respostas abertas ao questionário apresentaram treze comentários que indicam o uso cerimonial dessa informação, como a passagem *“Todos os programas possuem metas e indicadores, porém são genéricas e na grande maioria não é possível a análise de seu desempenho”* (contador, 14 anos de experiência). No mesmo sentido, outro respondente declarou: *“como já referido, não são utilizados indicadores/metras no PPA. Apenas se faz um PPA pró-forma, com programas e ações e seus valores orçamentários”* (contador, 10 anos de experiência).

Outras nove respostas remetem diretamente para a baixa legitimidade da informação, como indicado pelo seguinte trecho: *“Como já foi dito como não existe uma cultura de planejamento, não temos nem por parte do Legislativo nem da sociedade cobrança para esse acompanhamento”* (consultor, 20 anos de experiência). As passagens indicam uma percepção de que a informação não atingiu *status* de aceitação social, sendo vista como relevante, então, o resultado é cerimonial.

Segundo os resultados também indicaram que a estrutura interna das Prefeituras Municipais para o planejamento (pessoal e software) importa para que a informação de desempenho seja efetivamente utilizada (resultado positivo, significante a 10%). Esse resultado está coerente com a literatura, dado que a complexidade no levantamento das informações tem sido apontada como relevante para que o PBB ocorra (Bleyen et al., 2017), e que requer estrutura para que seja adotada. A maior parte dos comentários recebidos remeteu a deficiências na estrutura de pessoal (27 comentários) e software adequado (7 comentários) para a atividade de planejamento.

Terceiro, a participação social no processo mostrou-se relevante para o uso das informações de desempenho (resultado positivo, significante a 1%). A literatura aponta que a participação do cidadão é relevante para adoção com sucesso do orçamento de desempenho, sobretudo pela contribuição para a definição de metas (Park, 2019). O envolvimento dos cidadãos na definição de prioridades e metas de desempenho e, a comunicação constante entre orçamentistas e partes interessadas ajuda. Essas práticas criam um diálogo iterativo sobre prioridades e resultados, esclarecem o entendimento das informações de desempenho e melhoram o caminho as informações de desempenho que são estruturadas e apresentadas a possíveis usuários no processo orçamentário (Ho, 2011).

Por fim, o outro fator relevante para o uso das informações foi a transparência do processo (resultado positivo, significante a 10%). A literatura tem apontado que os políticos tendem a resistir à transparência das informações de desempenho, pois ela aumenta sua vulnerabilidade perante seus eleitores (Andrews, 2004). Municípios em que indicadores são apresentados em audiências públicas, ou cujas alterações desses indicadores são aprovadas em audiências, são os que apresentam maior uso. Deste modo, pode-se inferir que a transparência do processo afeta positivamente o uso das informações de desempenho no orçamento porque quanto maior a sua transparência, maior será a dificuldade dos governos de ignorá-las durante

as etapas do processo orçamentário, como por exemplo, no contingenciamento das despesas e seu uso como fonte para estimação das despesas do orçamento inicial, bem como, para a abertura de créditos adicionais no orçamento.

Por outro lado, as outras 6 dimensões analisadas não apresentam relação com o uso da informação de desempenho. O receio de punição pelo não atingimento das metas não afeta o uso nesta amostra analisada. Isso pode estar associado à falta de responsabilização no modelo de PBB adotado no país para a informação de desempenho (Azevedo & Aquino, 2022), fator indicado como relevante pela literatura (Robinson, 2007; Robinson & Brumby, 2005). A única punição então seria a eleitoral nas urnas, pelo não atingimento de resultados esperados, ou pela qualidade dos dados.

Apesar de não apresentar resultado significativo no modelo, a ausência de relação entre resistência política com o uso da informação de desempenho chama a atenção. Esse resultado é similar ao caso de governos locais de Portugal (Gomes et al., 2017). A resistência política à existência de mecanismos de desempenho no país vem sendo apontada no contexto do governo federal (Barbosa & Couto, 2021). Por outro lado, o uso da informação de desempenho não se mostrou influenciado pela resistência do nível intermediário decisório (servidores públicos no Brasil), resultado similar à experiência do Egito (Kholeif & Jack, 2019). Ainda que a resistência dos servidores não tenha sido encontrada, a participação deles na elaboração das informações de desempenho é baixa, conforme demonstrado na Tabela 7, e um total de 10 participantes enviaram comentários mencionando a ausência de apoio do alto escalão e dos servidores. Esse ponto é relevante, pois a literatura indica que a participação das equipes é fator relevante para o sucesso desse tipo de informação (Lunkes et al., 2013).

A dificuldade para obtenção da informação (mensurada na pesquisa como custo e complexidade da informação) não se apresentou como fator relevante para melhorar o uso da informação de desempenho, na percepção dos respondentes. O resultado não se apresenta coerente com Hijal-Moghrabi (2021) ao analisar os municípios do Texas, e Kholeif (2021) no caso de agências governamentais do Egito. Esse efeito aparentemente contraditório sugere novas pesquisas que aprofundem qualitativamente essa questão. Por fim, a proporção de programas que utilizam informações de desempenho também não se mostrou significativa nas análises, o que pode indicar que o uso depende majoritariamente da criação de fluxos de informação, que permitiria aos programas que utilizem desempenho se beneficiar de uma forma mais homogênea.

4.2 Influência dos atores na elaboração das informações

Aqui aprofundamos a participação de diversos atores no processo de geração e uso da informação do PBB (Tabela 7). Perguntamos aos contadores das prefeituras quem participa mais ativamente no processo em diferentes políticas públicas.

Tabela 7

Influência dos atores na elaboração das informações de desempenho

Atores no processo	Políticas públicas ou áreas de gastos			
	Saúde	Educação	Assistência	Atividades meio
Prefeito	5,2 (3,7)	5,2 (3,7)*	5,1 (3,7)	5,1 (3,6)
Conselhos municipais	4,1 (3,6)**	4 (3,6)**	3,9 (3,6)*	2,8 (3,3)
Contador	5,5 (3,8)**	5,5 (3,8)**	5,4 (3,7)***	5,5 (3,7)***
Participação Social	3,1 (3,3)**	3 (3,3)**	3 (3,2)**	2,4 (3,1)
Secretários	5,9 (3,2)***	5,8 (3,2)***	5,7 (3,2)***	5,3 (3,2)**
Demais servidores	4,8 (3,5)***	4,8 (3,4)***	4,6 (3,5)***	4,5 (3,4)***

Notas. (i) os números representam a média, e entre parênteses o desvio padrão referente à atuação de cada ator na elaboração dos indicadores/metras, com uma escala entre 0 e 10. (ii) N = 105 respostas; (iii) Os símbolos (*) apresentam os resultados de um teste de diferença de média, entre os grupos de municípios (0) abaixo de 50.000 habitantes e (1) acima de 50.000 habitantes. Significância: (*) 10%; (**)5%; (***) 1%; (iv) A tabela foi elaborada com base na seguinte pergunta coletada via *survey*: “Poderia informar qual é a influência na decisão da definição

de indicadores e metas dos programas no momento da elaboração em sua Prefeitura Municipal em relação aos seguintes atores? (em uma escala entre 0 e 10, sendo 0 nenhuma influência e 10 a maior influência)”

Existe um acompanhamento das informações de desempenho pela camada política (Prefeito e Secretários), mas uma baixa participação social de conselhos municipais, de modo consistente com a literatura sobre participação no orçamento (Peres, 2020; Wampler, 2007). Essa informação é relevante, dado que a literatura tem mostrado que a participação social pode auxiliar na geração de pressões para a utilização dessas informações. Já a atuação do Prefeito Municipal no caso dos gastos com Educação mostrou-se diferente entre municípios grandes (média de 5,9) e pequenos (média de 4,5). Uma hipótese para explicar a diferença pode ser o receio de reprovação de contas, no caso de baixa aplicação dos mínimos constitucionais, que talvez seja mais perceptível em municípios maiores.

A atuação dos contadores no processo orçamentário apresentou resultados interessantes. A literatura aponta que em pequenos municípios o processo orçamentário é basicamente coordenado pelos contadores (Azevedo & Aquino, 2016). No entanto, não havia resultados dessa atuação em municípios acima de 50.000 habitantes. Os resultados mostraram que a atuação dos contadores é baixa nos municípios maiores (média abaixo de 4,0), e significativa nos municípios menores (média acima de 6,5). Em outras palavras, o planejamento orçamentário de pequenos municípios continua sendo realizado por contadores, enquanto os municípios maiores passaram a estruturar as equipes, além de apenas manter esse processo dentro do setor de contabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de modelos de gestão de desempenho em orçamentos nas diferentes formas de orçamento por desempenho (*performance-based budgeting* – PBB) é uma tarefa desafiadora, e constantemente surgem divergências entre as expectativas sobre as informações produzidas e o seu uso no processo orçamentário, que não costumam tornar-se realidade (Mauro et al., 2019). O Brasil representa um caso especial, sobretudo por se tratar de um dos modelos de PBB mais complexos entre os países, que demanda a previsão de informações de desempenho em uma base multianual de quatro anos no ciclo orçamentário (Filc & Scartascini, 2010), o que não é tarefa trivial.

O efeito observado das quatro dimensões que se mostraram significantes no uso das informações de desempenho (legitimidade da informação, estrutura para planejamento, transparência e participação social no processo orçamentário) leva à conclusão principal de que a percepção de legitimidade da informação é tão importante quanto a disponibilidade de recursos (equipes e softwares na prefeitura para executar o orçamento). Além disso, as pressões externas, como a transparência e a participação social no processo, também desempenham um papel relevante. É importante destacar esse último efeito, considerando a baixa participação social no monitoramento das informações de desempenho.

A baixa utilização das informações de desempenho verificada pela pesquisa é coerente com publicações recentes no país (Azevedo & Aquino, 2022). Deste modo, os resultados se coadunam à observação de que a tentativa inicial da reforma gerencial do orçamento público, iniciada nos primórdios dos anos 2000 (Barcelos & Calmon, 2014), caminha para um momento de estagnação, que pode levar a uma descontinuidade.

Conforme discutido por Ho (2011), é importante reconsiderar o investimento de recursos escassos em serviços públicos que não contam com a medição e geração de relatórios de desempenho, caso sejam considerados inúteis e sem propósito, uma vez que ninguém os

utiliza. No entanto, é possível que a baixa utilização seja, na verdade, a causa do insucesso, e não apenas uma consequência. Isso ocorre porque a falta de aproveitamento das informações de desempenho pode levar à frustração (Grizzle & Pettijohn, 2002), o que, por sua vez, pode resultar no abandono do processo. Esse fenômeno se tornou evidente no Brasil recentemente com a proposta de emenda constitucional nº 188, que busca eliminar o plano plurianual e o atual modelo de gestão de desempenho do ciclo orçamentário (Barbosa & Couto, 2021).

Os resultados contribuem para a literatura de PBB expandindo a compreensão dos fatores que afetam potencialmente a implementação dessa ferramenta de gestão de desempenho, ao indicar que a legitimidade da informação percebida pelos atores impacta na sua adoção, como sugerem as discussões de Franck (1990).

Além disso, os resultados têm três implicações principais. Em primeiro lugar, para os gestores das Prefeituras Municipais, que têm se beneficiado pouco dos efeitos positivos da informação de desempenho no processo orçamentário, conforme discutido pela literatura. Esses efeitos incluem melhorias na alocação de recursos no orçamento e a conexão entre a dimensão estratégica dos governos e o processo orçamentário (Luy et al., 2015), além de sua utilização como uma ferramenta de responsabilização interna. A informação de desempenho auxilia na supervisão e controle das políticas públicas, proporcionando um maior controle sobre sua implementação pela burocracia (Moynihan, 2005) ao facilitar o monitoramento.

Em segundo lugar, os resultados têm implicações para os patrocinadores da implementação do Orçamento Baseado em Resultados (PBB) no país. Eles devem ir além de simplesmente buscar melhorias na estrutura de planejamento dos governos e se envolver em ações de conscientização sobre a importância desse tipo de informação. Isso pode incluir a criação de estruturas de apoio e supervisão, que são fatores-chave para o sucesso desse mecanismo (Carrillo et al., 2021). No entanto, essa tarefa é desafiadora devido à falta de um patrocinador claro desse processo no país (Azevedo & Aquino, 2022).

Por fim, os resultados também têm implicações para os Tribunais de Contas. Eles podem indicar a necessidade de ampliar o foco de suas atividades de fiscalização, visando melhorar a qualidade das informações e sua utilização no processo de auditoria, sobretudo porque os Tribunais de Contas já coletam essas informações, e pouco as utilizam (Lino et al., 2023).

A pesquisa possui algumas limitações. Primeiro, a quantidade de respondentes com respostas completas não permite generalizar os resultados para todo o país, apesar de sinalizar resultados relevantes. Além disso, as respostas dos participantes refletem suas percepções sobre o processo que ocorre em suas respectivas prefeituras, e não necessariamente o processo em si. Em outras palavras, a percepção dos respondentes é usada como um indicativo do processo real que ocorre em suas prefeituras, mas isso está sujeito à compreensão individual dos participantes sobre o que acontece localmente.

Pesquisas futuras podem contribuir para o avanço dessa temática de diversas maneiras. Por exemplo, o uso de metodologias qualitativas pode ser explorado para compreender por que alguns Governos Locais se destacam ao adotar e utilizar informações de desempenho em seus processos, em detrimento de outros. Além disso, pesquisas podem investigar como essas informações são efetivamente utilizadas em diferentes etapas do ciclo orçamentário nos casos em que são aplicadas. Outro aspecto relevante e pouco explorado é a análise da relação entre informações de desempenho e a redução e eficiência dos gastos públicos, como discutido por Carrillo et al. (2021). A participação social no estabelecimento de indicadores de desempenho também é um tema pouco abordado (Park, 2019; Azevedo et al., 2022) e pode ser alvo de investigações futuras. Por fim, pesquisas podem analisar a interligação entre as informações de desempenho presentes nos instrumentos de planejamento orçamentário de outras informações de desempenho utilizadas pelas Prefeituras Municipais, como aquelas relacionadas a políticas de educação e saúde (Aquino & Azevedo, 2018). Essas investigações podem enriquecer a compreensão sobre o uso e o impacto das informações de desempenho no contexto municipal.

REFERÊNCIAS

- Andrews, M. (2004). Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 332–344.
- Andrews, M. (2006). Beyond “best practice” and “basics first” in adopting performance budgeting reform. *Public Administration and Development*, 26, 147–161.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., Renzio, P. de, Krause, P., & Seligmann, R. (2014). This is PFM. *Center for International Development at Harvard University*, 13.
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2018). Uma prefeitura, dois planejamentos: Mais um desafio para a adoção do planejamento de resultados no Brasil. *Congresso USP de Contabilidade*, 1–15.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453–472. <https://doi.org/10.1177/0020852307081152>
- Avwokeni, A. J. (2016). Cultural resistance, output measures, and audit practice: Impact on non-implementation of program-based budgeting in Nigeria. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 909–916. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1057850>
- Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63–76. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>
- Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2022). Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 19(50), 17–35. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e77866>
- Azevedo, R. R. de, Cardoso, R. L., Cunha, A. S. M. da, & Wampler, B. (2022). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 16(e193141), 1–14. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>
- Barbosa, S. C. T., & Couto, L. F. (2021). Planejamento governamental: planos plurianuais em crise. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 27, 12–77. <https://doi.org/10.38116/bapi27>
- Barcelos, C. L. K., & Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 159–181. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100007>
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932–953. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243837>
- Boex, L. F. J., Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2000). Multi-year budgeting: A review of international practices and lessons for developing and transitional economies. *Public Budgeting & Finance*, 20(2), 91–112.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203935958>

- Bowornwathana, B., & Poocharoen, O. (2010). Bureaucratic politics and administrative reform: Why politics matters. *Public Organization Review*, 10(4), 303–321. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0129-0>
- Budding, T., Faber, B., & Schoute, M. (2021). Integrating non-financial performance indicators in budget documents: the continuing search of Dutch municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34(1), 52–66. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2020-0009>
- Carrillo, V., Jiménez, A., Medina, V., & González R, M. J. (2021). Implementación del presupuesto público basado en desempeño: Una revisión sistemática de la literatura empírica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 79, 77–116.
- Congresso Nacional. (2019). *Subsídios à apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para 2020 a 2023. Nota Técnica no. 3/2019*. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-2-2019-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-do-plano-plurianual-para-o-periodo-de-2020-a-2023/view>
- Dimitrijevska-Markoski, T., & French, P. E. (2019). Determinants of public administrators' use of performance information: Evidence from local governments in Florida. *Public Administration Review*, 79(5), 699–709. <https://doi.org/10.1111/puar.13036>
- Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(4), 623–637. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2020-0066>
- Filc, G., & Scartascini, C. G. (2010). Is Latin America on the right track? An analysis of medium-term frameworks and the budget process. In *IDB Working Paper Series (IDB-WP-160)*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1817278>
- Franck, T. M. (1990). *The power of legitimacy among nations*. Oxford University Press.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742–752. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00639.x>
- Gomes, P., Fernandes, M. J., & Carvalho, J. B. (2017). O uso da informação de desempenho pelos políticos locais: Um estudo de caso no contexto português. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 968–986. <https://doi.org/10.1590/0034-7612158331>
- Grizzle, G. A., & Pettijohn, C. D. (2002). Implementing performance-based program budgeting: A system-dynamics perspective. *Public Administration Review*, 62(1), 51–62. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00154>
- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 581–606. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1137770>
- Guzmán, J. P. M. (2020). The use of performance information under performance budgeting systems: A comparative analysis of Chilean line ministries. *International Public Management Journal*, 23(4), 591–610. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1486344>
- Hijal-Moghrabi, I. (2018). Why is it so hard to rationalize the budgetary process? A behavioral analysis of performance-based budgeting. *Public Organization Review*, 19, 387–406. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0410-1>

- Hijal-Moghrabi, I. (2021). Budgeters' perceptions of the scope, support, and patterns of implementation of performance budgeting in Texas cities. *Public Administration Quarterly*, 45(1), 79–104. <https://doi.org/10.37808/paq.45.1.4>
- Ho, A. T.-K. (2011). PBB in American local governments: It's more than a management tool. *Public Administration Review*, 71(3), 391–401. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02359.x>
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New Public Management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 385–408. <https://doi.org/10.1111/faam.12100>
- IBP, I. B. P. (2019). *Open budget survey*. <http://survey.internationalbudget.org>
- Jethon, A., & Reichard, C. (2022). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: The perspective of local politicians. *Public Money & Management*, 42(3), 152–159. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1966193>
- Kholeif, A. O. R. (2021). Implementation issues of outcomes-based budgeting in an Egyptian government agency. In Z. Hoque (Ed.), *Public Sector Reform and Performance Management in Emerging Economies: Outcomes-Based Approaches in Practice*, pp. 32–53). Ed. Routledge.
- Kholeif, A. O. R., & Jack, L. (2019). The paradox of embedded agency from a strong structuration perspective: An illustrative case study of resistance to change in budgeting processes. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 16(1), 60–92. <https://doi.org/10.1108/QRAM-03-2016-0027>
- Leontitsis, A., & Page, J. (2007). A simulation approach on Cronbach's alpha statistical significance. *Mathematics and Computers in Simulation*, 73(5), 336–340. <https://doi.org/10.1016/j.matcom.2006.08.001>
- Liguori, M. (2012). Radical change, accounting and public sector reforms: A comparison of Italian and Canadian municipalities. *Financial Accountability & Management*, 28, 437–463. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0408.2012.00555.x/full>
- Liguori, M., & Steccolini, I. (2012). Accounting change: Explaining the outcomes, interpreting the process. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 25(1), 27–70. <https://doi.org/10.1108/09513571211191743>
- Lino, A. F., Azevedo, R. R. de, & Belote, G. S. (2023). The influence of public sector audit digitalisation on local government budget planning: Evidence from Brazil. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(2), 198–218. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2022-0090>
- Lu, E. Y., Mohr, Z., & Ho, A. T.-K. (2015). Taking stock: Assessing and improving performance budgeting theory and practice. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 426–458. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006470>
- Lunkes, R. J., Ripoll-Feliu, V., Giner-Fillol, A., & Rosa, F. S. da. (2013). Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência. *Revista de Administração Pública*, 47(1), 49–76. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100003>
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Grossi, G. (2018). External pressures and internal dynamics in the institutionalization of performance-based budgeting: An endless process? *Public Performance and Management Review*, 41(2), 224–252. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1431137>
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2019). New public management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *British Accounting Review*. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>

- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Sinervo, L. M. (2019). Actors' dynamics toward performance-based budgeting: A mix of change and stability? *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 31(2), 158–177. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-0068>
- McNab, R. M., & Melese, F. (2003). Implementing the GPRA: Examining the prospects for performance budgeting in the federal government. *Public Budgeting and Finance*, 23(2), 73–95. <https://doi.org/10.1111/1540-5850.2302006>
- Melkers, J. E., & Willoughby, K. G. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190. <https://www.jstor.org/stable/3542552>
- Mendes, C. C., Souza, T. S. e, & Abreu, W. M. de. (2021). Plano Plurianual 2016-2019: Realismo e aderência. *Boletim de Análise Político-Institucional (IPEA)*, 28, 11–17. <https://doi.org/10.38116/bapi28art1>
- Molander, P., & Holmquist, J. (2013). Reforming Sweden's budgetary institutions - background, design and experiences. In *Rapport till Finanspolitiska rådet*.
- Moynihan, D. P. (2005). Why and how do state governments adopt and implement “managing for results” reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 219–243. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui012>
- Moynihan, D., & Beazley, I. (2016). *Toward next-generation performance budgeting*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0954-5>
- Moynihan, D. P., & Kroll, A. (2016). Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act. *Public Administration Review*, 76(2), 314–323. <https://doi.org/10.1111/puar.12434>
- OECD. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. OCDE Publishing.
- OECD (2013), *Government at a Glance*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en
- OECD (2017), *Government at a Glance*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en
- OECD. (2023). *Government at a Glance*. 2023. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Panchamia, N., & Thomas, P. (2014). *Public service agreements and the Prime Minister's delivery unit*. Institute for Government, 1–15. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/19/contents>
- Park, J. H. (2019). Does citizen participation matter to performance-based budgeting? *Public Performance and Management Review*, 42(2), 280–304. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1437050>
- Paulo, L. F. A. (2021). A encruzilhada do Plano Plurianual: Entre a extinção e o fortalecimento. *Boletim de Análise Político-Institucional (IPEA)*, 27, 11–18. <https://doi.org/10.38116/bapi27art1>
- Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33, 1–20. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different? *Public Administration*, 90(4), 1000–1015. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02041.x>
- Raudla, R. (2022). Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management*, 42(3), 144–151. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1989779>

- Robinson, M. (2007). *Performance budgeting: Linking funding and results*. Palgrave Macmillan.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature. In IMF Working Papers, 2005(210).
<https://doi.org/10.5089/9781451862294.001>
- Rubin, I. S. (2014). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Saliterer, I., Korac, S., Moser, B., & Rondo-Brovetto, P. (2019). How politicians use performance information in a budgetary context: New insights from the central government level. *Public Administration*, 97(4), 829–844. <https://doi.org/10.1111/padm.12604>
- Savignon, A. B., Costumato, L., & Marchese, B. (2019). Performance budgeting in context: An analysis of Italian central administrations. *Administrative Sciences*, 9(4), 79.
<https://doi.org/10.3390/admsci9040079>
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131. <https://doi.org/10.1093/wbro/13.1.123>
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 49–79. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>
- Schiavo-Campo, S. (2009). Potemkin villages: “The” medium-term expenditure framework in developing countries. *Public Budgeting and Finance*, 29(2), 1–26.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00926.x>
- Shah, A. (2007). Budgeting and budgetary institutions. In A. Shah (Ed.), *Budget Methods and Practice*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>
- Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public budgeting in search for an identity: State of the art and future challenges. *Public Management Review*, 19(7), 1–6.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243809>
- Sterck, M., & Scheers, B. (2006). Trends in performance budgeting in seven OECD countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47–72. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576300103>
- Ter Bogt, H. J., Jan Van Helden, G., & Van Der Kolk, B. (2015). Challenging the NPM ideas about performance management: Selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287–315.
<https://doi.org/10.1111/faam.12058>
- Van Helden, G.J., & Reichard, C. (2013). A meta-review of public sector performance management research. *Tékhne*, 11(1), 10–20. <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.03.001>
- Vries, M. S. de, Nemec, J., & Spacek, D. (2019). *Performance-based budgeting in the public sector*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02077-4>
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101–133.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>
- Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- World-Bank. (2009). *Performance-informed budgeting in Latin America*, No. 0309; Working Papers Series on Public Sector Management.

Os autores agradecem Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo apoio no financiamento da pesquisa