

048

ORÇAMENTO
em discussão

ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO: UM CASO DE *POLICY DIFFUSION*

Paulo Roberto Simão Bijos

Brasília, dezembro de 2022
ISSN 25254898

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

CONSELHO EDITORIAL DA CONORF

Diretor do Conselho Editorial

Flávio Diogo Luz

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Endereço: Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet:

https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Lista de transmissão da Conorf: Para fazer parte, acesse o link:

<https://wa.me/message/ZEJUBNMDNMENK1> e salve o número (61) 3303 3318 nos seus contatos.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

2022

ORÇAMENTO
em discussão

n. 48

**ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO:
UM CASO DE *POLICY DIFFUSION***

Paulo Roberto Simão Bijos

Brasília, dezembro de 2022

RESUMO

Este artigo propõe-se a analisar a abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) pelas lentes teóricas da difusão de políticas públicas (*policy diffusion*). Buscou-se conhecer, nesse contexto, o papel de organismos internacionais na difusão da referida abordagem, inclusive no que tange à realidade brasileira. Constatou-se que tanto a Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 60, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mais recentemente, podem ser identificados como agentes promotores da orçamentação por desempenho, em ambos os casos em contato com a realidade brasileira. Observou-se que a OCDE, ao menos em seus documentos de referência, preconiza a importância de se compatibilizar reformas voltadas à orçamentação por desempenho com o contexto local de cada país, ao encontro do que preceitua a literatura difusionista. Identificou-se, também, que o referencial teórico proposto por Dolowitz e Marsh (2000) – pertinente à análise dos riscos de insucesso em experiências difusivas (*policy failure*) – poderia ser apropriado por estudos futuros dedicados a uma avaliação mais crítica de tal aspecto. Nessa esteira, novos estudos poderiam contribuir, também, para realização de um reexame histórico das lições aprendidas pelo Brasil em sua própria experiência com a orçamentação por desempenho, cotejando-as com lições obtidas por outros países. Trata-se, afinal, de jornada ainda em curso.

Palavras-chave: Orçamentação por desempenho. Difusão de políticas públicas. Organismos internacionais.

SUMÁRIO

Resumo	4
Introdução	6
Conceito de orçamentação por desempenho (<i>performance budgeting</i>)	8
Estudo da OD sob a ótica difusionista.....	8
Panorama da difusão internacional da OD	10
O papel de organismos internacionais (parte 1): a influência da ONU	12
Macroetapas de adoção da OD pelo Brasil	13
A difusão internacional da OD convergiu para um modelo único?	14
Orçamentação por desempenho: capítulo encerrado ou inovação em curso?	16
O papel de organismos internacionais (parte 2): a influência contemporânea da OCDE.....	17
Advertências teóricas pertinentes à OD: difusão e fracasso.....	18
Conclusão	20
Referências.....	20

ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO: UM CASO DE *POLICY DIFFUSION*

Paulo Roberto Simão Bijos

INTRODUÇÃO

Na busca de soluções para problemas comuns, é usual que governos “imitem” iniciativas de outros governos de forma não necessariamente coordenada ou racionalmente deduzida. A tal fenômeno, e a seu respectivo programa de pesquisa, deu-se o nome de difusão de políticas públicas (*policy diffusion*)¹. No campo das políticas sociais, por ilustração, Sugiyama (2011) e Gonnet (2018) descrevem como programas de transferência condicionada² de renda se disseminaram no âmbito da América Latina a partir das experiências pioneiras do Brasil e do México, iniciadas na década de 1990.

Políticas públicas em sentido estrito, todavia, não esgotam o fenômeno da difusão³, que também alcança soluções institucionais diversas, como órgãos públicos, arranjos administrativos e instrumentos de gestão. Por esse enfoque, o presente artigo toma por objeto a difusão internacional da abordagem orçamentária conhecida como “orçamentação por desempenho” (*performance budgeting*), levantando-se a hipótese de que organismos internacionais desempenham papel relevante nesse processo, inclusive no que tange à realidade brasileira.

A escolha desse objeto de pesquisa decorre de dupla motivação: de um lado, a pouca atenção dedicada pela comunidade acadêmica nacional à orçamentação por desempenho; de outro, a recente intensificação do processo de adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Referida organização, afinal, atua intensivamente na disseminação de boas práticas orçamentárias, entre elas a orçamentação por desempenho (OD). Desde 2017, o Brasil tem estreitado sua relação com a OCDE, a ponto de ter sido convidado por essa organização, em janeiro de 2022, para iniciar as negociações necessárias à concretização da parceria. Em 30 de setembro do mesmo ano, o Brasil enviou Memorando Inicial com a solicitação formal de sua adesão à OCDE, ao mesmo tempo em que

¹ A escola difusionista tem como ponto de partida o estudo seminal de Walker (1969) sobre a difusão de inovações no âmbito estadual dos Estados Unidos da América. Para o autor, a difusão ocorre quando “uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (WALKER, 1969, p. 35, tradução nossa).

² Condicionada, por exemplo, à matrícula escolar e à adesão a programas de vacinação.

³ Strang e Meyer (1993) vão além ao sustentar que praticamente tudo é passível de difusão, desde rumores ao ideal de soberania nacional.

informou seu grau de convergência com os padrões estabelecidos pela organização em 32 áreas temáticas, como comércio, economia digital, saúde e educação. Trata-se de um das etapas previstas no roteiro de acessão do País à Organização (BRASIL, 2022).

No estudo de processos difusivos, a influência de organismos internacionais pode ser fator relevante, tanto de forma positiva quanto negativa. Positiva, se contribuir para a qualificação do processo de transferência (*transfer*) de práticas alheias. Negativa, se impulsionar processos acríticos e não adaptativos. Para esclarecer melhor este ponto, salienta-se que os mecanismos clássicos de difusão, arrolados pela literatura especializada, são: aprendizado, competição, coerção e emulação (GILARDI, 2012; GILARDI; WASSERFALLEN, 2019). O aprendizado representa o mecanismo potencialmente mais seguro, na medida em que decorre da observação quanto às consequências da adoção de políticas públicas por outras jurisdições. Ao lado dela, porém, há os outros três mecanismos supracitados. A competição é motivada pela percepção de que a adoção de determinada política pode trazer vantagens comparativas econômicas ou sociais para governos. A coerção decorre da pressão exercida por agentes externos, o que pode envolver organismos internacionais, assim como países influentes. A emulação, por fim, deriva do valor normativo e intersubjetivo atribuído a políticas públicas, independentemente de sua utilidade objetiva. Em adição, a literatura sobre o tema também identifica “novos mecanismos” de difusão, como empreendedores públicos, comunidades epistêmicas e redes internacionais (COELHO, 2016).

No estudo da difusão internacional da orçamentação por desempenho, portanto, é relevante que também se conheçam os riscos subjacentes a esse processo. Tal preocupação é reforçada pela advertência trazida pela própria literatura especializada quanto ao potencial de fracasso (*policy failure*) de processos difusivos (DOLOWITZ; MARSH, 2000). De acordo com Shipan e Volden (2012), fatores políticos e administrativos, por exemplo, também devem ser levados em consideração na análise de viabilidade da importação de institutos estrangeiros. Considerando-se, porém, que a produção acadêmica sobre orçamentação por desempenho sob a ótica difusionista ainda é escassa, reitera-se que o alvo deste artigo é singelo e específico: busca-se conhecer, tão somente, se organismos internacionais são atores influentes nesse processo, e se dedicam atenção a especificidades locais.

Assim contextualizado, o artigo estruturou-se da seguinte forma. Em sequência a esta introdução, apresenta-se o conceito de orçamentação por desempenho, seguido de breve levantamento de artigos científicos que se utilizam da perspectiva da *policy diffusion* para o estudo da referida abordagem orçamentária, além de outras fontes bibliográficas correlatas. Subsequentemente, o artigo expõe um panorama da difusão internacional da orçamentação por desempenho, com ênfase na identificação de organismos internacionais que participam desse processo, em diálogo com a realidade brasileira. Nesse percurso, também são exploradas as principais etapas históricas de adoção da orçamentação por desempenho pelo Brasil, as variantes desse modelo experimentadas por diferentes países e o atual estado da aludida inovação orçamentária, também do ponto de vista de organizações internacionais. Em acréscimo, são exploradas algumas advertências teóricas quanto ao potencial de fracasso de

processos difusivos, em diálogo com o estudo da OD. Por fim, o artigo apresenta suas principais conclusões, complementadas por considerações quanto à pertinência do tema no contexto de aproximação entre Brasil e OCDE.

CONCEITO DE ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO (*PERFORMANCE BUDGETING*)

A orçamentação por desempenho (OD), em apertada síntese, é uma abordagem orçamentária que relaciona recursos e resultados. Tal definição dialoga com a ideia de utilidade marginal do gasto público. Para autores como Schick (2014), de fato, a OD consistiria em organizar o processo alocativo de modo que cada incremento de recursos ($\Delta\$$) fosse associado a um incremento de resultados (ΔR), com a derivação do que se poderia chamar de equação fundamental da orçamentação por desempenho: $\Delta\$ = \Delta R$. Já em uma conceituação expandida, mais recentemente formulada pela OCDE, a OD pode ser entendida como:

o uso sistemático de informações de desempenho para orientar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária ou como informações contextuais para nortear o planejamento orçamentário, e para infundir maior transparência e accountability em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução e grifo nossos).

Ao associar recursos e resultados, a OD visa demonstrar como as alocações orçamentárias podem ser traduzidas, por exemplo, na forma de bens e serviços ofertados à sociedade, e em que medida essas entregas contribuem para a melhoria de indicadores socioeconômicos. O foco, portanto, recai sobre o aspecto finalístico do gasto público, em benefício da *accountability* de desempenho governamental.

ESTUDO DA OD SOB A ÓTICA DIFUSIONISTA

Esse tópico visa apresentar um retrato da produção acadêmica relativa ao estudo da OD estritamente pela ótica difusionista. Não se pretende realizar, todavia, levantamento bibliográfico exaustivo e, muito menos, revisão de literatura sobre o tema. Feita essa ressalva, realizou-se consulta à plataforma aberta do Google Acadêmico por meio da sua ferramenta de “pesquisa avançada”. Foram filtradas as publicações cujos títulos contivessem as expressões *performance budgeting* (assim como *performance-based budgeting* e *program budgeting*)⁴ e *diffusion*⁵, ou então *budget reform* e *diffusion*, no período de 1950 a 2022. O marco inicial deve-se ao fato de as reformas voltadas à OD terem se iniciado na segunda metade do séc. 20.

⁴ Cabe registrar que, quando se realizou a busca somente com os termos *budgeting* e *diffusion*, a maior parte das ocorrências dizia respeito à difusão do orçamento participativo (em maior número, diga-se de passagem, frente à difusão da orçamentação por desempenho).

⁵ Também foi tentada a busca com a palavra *transfer*, porém nenhuma ocorrência foi identificada.

Como resultado, foram encontradas apenas quatro⁶ ocorrências pertinentes: (i) dois artigos publicados em revistas científicas, intitulados *Policy diffusion and performance-based budgeting* (CAL CLARK; MENIFIELD; STEWART, 2017) e *Practice and theory: the diffusion of state legislative budget reform* (JANG; PARK; EGER, 2021); (ii) um *paper* apresentado no *Annual Meeting of the Western Political Science Association* (realizado em 2009), denominado *Innovation and diffusion of performance budgeting in the states* (MASCHINO; ST. CLAIR, 2009); e (iii) uma tese de doutorado, sob o título *U.S. higher education performance-based funding policy diffusion and its association with state political ideologies and state budgeting taxonomies* (NEARY, 2019). O mesmo ciclo de pesquisa, realizado na plataforma Scopus, não trouxe ocorrências adicionais.

O resultado desse mapeamento atrai duas observações preliminares. A primeira, ao encontro do que foi assinalado na introdução deste artigo, é a de que publicações concernentes à OD – sob o enfoque específico da difusão – ainda são escassas. A segunda, de que tais publicações são relativamente recentes, sendo que as veiculadas por periódicos ou derivadas de produção acadêmica só surgem a partir de 2017. A par dessas referências, serão consideradas neste artigo, por simplificação, apenas as publicações estritamente científicas e, dentre elas, somente os dois artigos, já que a tese de doutorado é específica a um só setor (ensino superior).

Com base nesse recorte, pode-se constatar, pelo conteúdo dos dois artigos mapeados, que: (i) a disseminação internacional da OD já é reconhecida como fenômeno difusivo por, no mínimo, uma publicação científica (CAL CLARK; MENIFIELD; STEWART, 2017); e (ii) o estudo da difusão da OD socorre-se da principal metodologia de pesquisa difusionista⁷, denominada “análise de eventos históricos”, em língua inglesa *event history analysis* (EHA), em, ao menos, um artigo científico (JANG; PARK; EGER, 2021), centrado no estudo de reformas de OD em nível subnacional nos Estados Unidos da América (EUA). A metodologia EHA foi adotada a fim de elucidar quais variáveis influenciam a probabilidade de determinado estado dos EUA aprovar, em certo ponto do tempo⁸, uma reforma legislativa voltada à institucionalização da OD.

Considerando-se, porém, que não é objeto deste artigo tratar de metodologias específicas, e que seu foco recai sobre a difusão da OD em nível internacional, serão colhidos subsídios, em particular, do artigo de Cal Clark, Menifield e Stewart (2017), que melhor dialoga com esse recorte. Tal artigo será adotado, porém, ao lado de outras referências bibliográficas pertinentes. Essa abertura de leque bibliográfico justifica-se por dois motivos. Em primeiro lugar, porque também foi possível identificar, em publicação de conhecimento

⁶ Sendo duas delas obtidas por meio da busca de “artigos relacionados” do Google Acadêmico.

⁷ Cf. Coêlho (2016).

⁸ Após a aprovação, em nível federal, do *Government Performance and Results Act* (GPRA), em 1993.

prévio deste autor, que capítulos⁹ do livro intitulado *Performance budgeting reform: theories and international practices* (HO; DE JONG; ZHAO, 2019) são dotados de análises pertinentes à difusão da OD. Em segundo lugar, porque algumas referências sobre OD, conquanto não tratem especificamente de difusão, são subsidiariamente úteis para caracterizar esse processo.

PANORAMA DA DIFUSÃO INTERNACIONAL DA OD

A abordagem da OD teve início na década de 50, nos EUA. A primeira grande onda levantada em favor do enfoque finalístico da orçamentação pública remonta às recomendações emanadas em 1949 pela Comissão Hoover¹⁰ (SAPALA, 2018), orientadas à reorganização do governo federal dos EUA e ao aumento de sua eficiência. Desde então, uma série de reformas orçamentárias passaram a ser implementadas em prol do aumento do desempenho governamental, a exemplo do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), testado nos EUA de 1965¹¹ a 1975.

O PPBS, todavia, é episódio circunscrito no tempo e no espaço, que não esgota a experiência da OD. Tanto que, nas décadas seguintes, especialmente a partir dos anos 90, a orçamentação por desempenho recebeu impulso renovado em decorrência de reformas associadas à *New Public Management*, ou “Nova Gestão Pública” (ROBINSON; BRUMBY, 2005). Desde então, a OD espalhou-se internacionalmente em ritmo mais acelerado. Segundo Askim (2009, p. 24, tradução nossa), a mensuração de atividades e produtos governamentais é tão antiga quanto a administração pública, “mas na esteira das reformas da Nova Gestão Pública durante a década de 1990, a medição do desempenho tornou-se uma característica definidora do governo moderno”.

Em tal contexto, países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido desencadearam uma onda de reformas orçamentárias imbricadas com a teoria da Nova Gestão Pública, que conferiram duplo objetivo à orçamentação por desempenho: (i) subsidiar decisões alocativas pelo enfoque da gestão por resultados, com vistas ao aumento do desempenho governamental; e (ii) promover maior transparência e *accountability* democrática. Para Anderson (2010):

Orçamentos apertados e cidadãos exigentes colocam os governos sob pressão crescente para mostrar que eles estão fornecendo bom retorno pelo dinheiro despendido.

⁹ Cite-se, de início, o capítulo de Ho (2019), que identifica seis perspectivas teóricas pertinentes ao estudo de reformas orientadas à implementação da OD. Segundo o autor, tais reformas podem ser interpretadas como: (i) processos de mudança organizacional; (ii) processos de *policy diffusion*; (iii) processos políticos; (iv) processos comunicativos; (v) desafios da relação agente-principal; e (vi) exemplos de mudança institucional. No que tange à segunda perspectiva, objeto deste artigo, o autor destaca que a adoção da OD pode ser motivada por processos isomórficos e por fatores externos como pressões entre pares (*peer pressure*) e encorajamento por organismos internacionais, que estimulam a mimetização de experiências alienígenas.

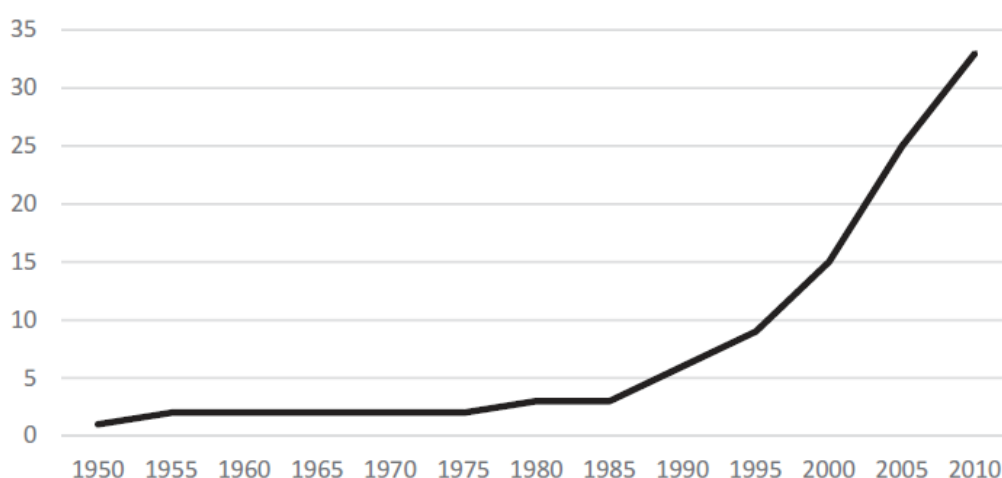
¹⁰ Ainda que de modo menos impactante, a Comissão de Economia e Eficiência (1910-1913), instituída por iniciativa do então presidente estadunidense William Taft, também pode ser identificada como precursora mais remota da OD (MEYERS; RUBIN; 2011).

¹¹ Inicialmente adotado no âmbito do Ministério da Defesa (Department of Defense), em 1961, o PPBS foi estendido a toda a administração federal dos EUA a partir de 1965.

Fornecimento de informações sobre o desempenho do setor público pode satisfazer a necessidade do público e também pode ser uma ferramenta útil para os governos avaliarem seu desempenho (ANDERSON, 2010, p. 83, tradução nossa).

Ressalte-se que essa segunda onda, associada à Nova Gestão Pública, representa não apenas um momento de renovação, como também de aceleração da difusão internacional da OD, conforme retratado no Gráfico 1 a seguir. De acordo com Cal Clark, Menifield e Stewart (2017), até 2010 haviam sido identificados ao menos 33 países praticantes da OD, incluindo o Brasil.

Gráfico 1 – Número de países praticantes da OD



Fonte: Cal Clark, Menifield e Stewart (2017, p. 5).

Em que pese o valor informativo desse gráfico para a investigação difusionista¹², deve-se fazer um reparo quanto ao momento identificado pelos autores em relação à adesão do Brasil à OD. Para Cal Clark, Menifield e Stewart (2017), isso teria ocorrido em 2003. Ocorre que, como se verá mais adiante, desde a década de 60 o País já havia se engajado com reformas de orçamentação por desempenho. Tal ponderação constitui indicativo de que se deve ter cautela quanto a estudos de amplo alcance desacompanhados de análises mais detidas sobre cada caso contemplado.

Isso sugere, então, que o Gráfico 1 pode conter não apenas defasagens temporais, como também subestimativa do número de países praticantes da OD. Tal suspeita é corroborada pelos dados apresentados no tópico seguinte, que explora a influência histórica da Organização das Nações Unidas (ONU) na difusão da OD. Vale notar que, ao lado da globalização e do avanço tecnológico das comunicações, a atuação de organismos

¹² Inclusive no que se refere a sua configuração “em forma de s” (*S-Shaped*), típica de fenômenos difusivos (COELHO, 2016).

internacionais é apontada como um dos elementos explicativos da difusão de políticas. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000):

[...] forças econômicas globais não são a única pressão para a transferência de políticas; o rápido crescimento de todos os tipos de comunicações facilita em muito a troca de ideias e conhecimentos. Igualmente, como mencionado na introdução deste artigo, organizações internacionais, como a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, defendem e por vezes aplicam políticas semelhantes em diversos países.

Conjuntamente, tais mudanças, ao submeter países a pressões semelhantes e ao expandir a quantidade de informações disponíveis para os formuladores de políticas, induzem os formuladores de políticas a olhar cada vez mais para outros sistemas políticos em busca de conhecimento e ideias sobre instituições, programas e políticas públicas e sobre como eles funcionam em outras jurisdições (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 7, tradução nossa).

O PAPEL DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS (PARTE 1): A INFLUÊNCIA DA ONU

A participação de organismos internacionais no processo de difusão da OD tem início na década de 60, quando a ONU publica, em 1965, seu Manual de Orçamentação por Programa e Desempenho (*Manual for Program and Performance Budgeting*), fortemente ancorado na experiência estadunidense. Nesse contexto, em contraposição aos dados apresentados no tópico antecedente, Diamond (2003) informa que, nos anos 60, cerca de 50 países já haviam adotado algum tipo de variante da OD, embora nunca na mesma intensidade experimentada pelos EUA.

Ainda segundo Diamond (2003), ao final dos anos 60, a OD havia se espalhado para países em desenvolvimento, inclusive para a América Latina, em que pese não se tenha zelado pela observância das condições de sucesso¹³ assentadas no manual supracitado. Tal retrato, ao menos do ponto de vista temporal, mostra-se condizente com o histórico de engajamento do Brasil com a OD, que parece ter sido bastante precoce nesse processo, principalmente em nível estadual¹⁴, também sob a influência de organismos internacionais. Importante relato histórico acerca desse mecanismo é apresentado por Core (2001):

Na verdade, o conhecimento das novas técnicas relacionadas com administração, planejamento e orçamento tiveram enorme difusão na América Latina por intermédio dos sucessivos manuais publicados pela ONU, sobretudo nas décadas de 50 e 60 do século passado. Um fato que talvez explique essa precocidade de alguns Estados brasileiros na prática do orçamento-programa é que essas novidades também eram difundidas nos diversos cursos e treinamentos de pessoal patrocinados pelas organizações internacionais, onde era discutido, seguramente, o conhecimento ainda em fase de gestação nos países líderes das técnicas de planejamento e orçamento. De volta a

¹³ A exemplo de métodos eficientes de registro e comunicação de dados físicos e financeiros.

¹⁴ Em especial nos casos do Rio Grande do Sul, Guanabara e Minas Gerais (CORE, 2001).

seus países, esse pessoal estaria em condições de promover, por exemplo, a antecipação de uma prática de orçamento-programa anteriormente ao próprio país que a concebeu (CORE, 2001, p. 242).

Ao comentar sobre a adoção do orçamento-programa (uma das formas de materialização da OD) no Brasil, o constitucionalista José Afonso da Silva também ressalta que, para substituir os orçamentos tradicionais por orçamentos por programas, diversos países da América Latina reformularam suas leis orgânicas orçamentárias, sob influência de estudos técnicos da ONU e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Quanto ao Brasil, o autor registra que, nas décadas “de 1960-1970, como em todo o mundo, o País encaminha-se para a adoção do orçamento por programas” (SILVA, 1973, p. 36).

Identificada a influência de organismos internacionais para o deságue da OD na América Latina e no Brasil, convém examinar, agora, como se deu a materialização dessa abordagem orçamentária no País.

MACROETAPAS DE ADOÇÃO DA OD PELO BRASIL

Viu-se, no tópico antecedente, que o Brasil foi bastante contemporâneo ao processo de difusão da OD promovido na década de 60. Não deve ser motivo para surpresa, portanto, que a Lei nº 4.320, de 1964, ao instituir um código nacional de finanças públicas no Brasil, tenha exigido a evidenciação do “programa de trabalho” governamental nos orçamentos de todos os entes da Federação, em termos de realização de obras e prestação de serviços (arts. 2º e 75, III). Adicionalmente, na esteira dessa inovação¹⁵, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, de alcance federal, tornou obrigatória a elaboração de um “orçamento-programa anual” (art. 7º, c).

Tempos depois, novos impulsos à OD foram dados: (i) pela própria Constituição de 1988, que reforçou o vínculo entre planejamento e orçamento público, especialmente nos arts. 165 a 167; e (ii) pelo Decreto nº 2.829¹⁶, de 1998, que, como desdobramento das reformas gerenciais estruturadas em torno do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), entre outros aspectos, posicionou a avaliação física e financeira de programas e projetos da União como instrumento de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais (art. 6º).

Forjou-se, desse modo, o arcabouço básico da OD no Brasil, que, ao menos no plano federal, pode ser resumido da seguinte forma. Na lei orçamentária anual (LOA) da União, existe a associação direta entre recursos financeiros e produtos das ações orçamentárias finalísticas, mais precisamente entre suas dotações e metas físicas na forma de bens ou serviços

¹⁵ Se por um lado, a Lei nº 4.320, de 1964, pode ter se tornado parcialmente obsoleta em face da Constituição de 1988, por outro, tratava-se de importante inovação para a época (CORE, 2001), cujos efeitos persistem aos dias de hoje, já que essa lei se mantém válida diante da ausência da lei geral de finanças públicas, prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

¹⁶ Revogado, porém, pelo Decreto nº 10.179, de 2019.

quantificados. Tal associação, segundo Core (2001), foi estabelecida nos orçamentos federais desde 1987. Em acréscimo, o plano plurianual (PPA) federal, embora não autorize despesas nem associe recursos a resultados (ao menos desde o PPA 2012-2015)¹⁷, agrega informações sobre indicadores e metas representativas da efetividade da ação governamental.

O modelo brasileiro, entretanto, é apenas um caso particular de OD, que se coloca ao lado de vários outros tipos distribuídos no tempo e no espaço, conforme discutido a seguir.

A DIFUSÃO INTERNACIONAL DA OD CONVERGIU PARA UM MODELO ÚNICO?

Ao examinar a difusão de programas de transferência condicionada de renda no âmbito da América Latina, Sugiyama (2011) constata que esse processo convergiu para um mesmo modelo de política pública. Já no caso da OD, o resultado foi diferente. As diversas experiências de OD desdobraram-se de modo metamórfico, dando origem a configurações específicas de orçamentação por desempenho (SCHICK, 2014). Tal fato tem sido empiricamente demonstrado pela OCDE, que, em quatro oportunidades (2005, 2011, 2016 e 2018), avaliou a aplicação da OD em seus países-membros. Os resultados obtidos demonstram que, embora a orçamentação por desempenho seja a regra no âmbito daquela organização, as abordagens aplicadas são consideravelmente variadas (OCDE, 2019; SAPALA, 2018). De acordo com a OCDE, quatro categorias principais de OD podem ser extraídas a partir da observação da realidade em seus países-membros (DOWNES; MORETTI; NICOL; 2017; OCDE, 2019):

1. Orçamentação por Desempenho Informativa (*Presentational Performance Budgeting*): caso em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. Se, de um lado, representa modo relativamente simples de orçamentação por desempenho, de outro, dificulta o vínculo entre recursos e resultados, haja vista que as informações de desempenho são apartadas da peça orçamentária;
2. Orçamentação Informada por Desempenho (*Performance-Informed Budgeting*): caso em que as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. Essa categoria de OD facilita o uso de informações de desempenho pelos políticos tomadores de decisões, conforme julgarem apropriado;
3. Orçamentação por Desempenho Gerencial (*Managerial Performance Budgeting*): variante da orçamentação informada por desempenho (categoria 2), em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos

¹⁷ Até o PPA 2008-2011, havia a vinculação entre recursos e resultados no nível das metas do plano. Desde o PPA 2012-2015, entretanto, essa associação direta deixou de existir.

gerenciais internos das organizações públicas, com menor grau de conexão com as dotações orçamentárias. Nesse caso, o foco recai sobre impactos gerenciais e mudanças no comportamento organizacional; e

4. Orçamentação por Desempenho Direta (*Direct Performance Budgeting*)¹⁸: caso em que as informações de desempenho constam do orçamento e condicionam a alocação de recursos com a expectativa de que haja consequências diretas no caso de não alcance de objetivos de desempenho.

Conforme assinalado no levantamento realizado pela OCDE relativo a 2018, as três primeiras categorias representam os tipos dominantes de orçamentação por desempenho¹⁹, distribuídas de forma relativamente equilibrada (OCDE, 2019), tal como retratado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Categorias de OD aplicadas no âmbito da OCDE

Categorias de OD	Países praticantes
Informativa (<i>Presentational</i>)	Alemanha, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Itália, Polônia, Turquia.
Informada por Desempenho (<i>Performance-Informed</i>)	Áustria, Chile, Coreia do Sul, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça.
Gerencial (<i>Managerial</i>)	Canadá, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em OCDE (2019, tradução nossa).

As classificações em comento, todavia, não devem ser encaradas como categorias incomunicáveis. É possível, por ilustração, que um país tenha uma estrutura predominante de Orçamentação Informada por Desempenho (tipo 2) e, ao mesmo tempo, aplique a Orçamentação por Desempenho Direta (tipo 4) a um grupo restrito de despesas. Caso marcante é o orçamento da União Europeia, que, segundo Downes, Moretti e Nicol (2017), compartilha características de cada uma das quatro categorias de orçamento de desempenho. Situação semelhante, por sinal, pode ser observada em relação ao caso brasileiro, segundo enquadramento proposto por Bijos (2020a). Em concordância com esse enfoque matricial, Schick (2014) sugere que as classificações em análise sejam interpretadas ao longo de um *continuum*, de tal sorte que os tipos 1 e 4 representem casos polares da OD.

Em face desse histórico, resta saber qual o status atual da OD, conforme explorado no tópico a seguir.

¹⁸ Também chamado de performance-based budgeting.

¹⁹ Em tal levantamento, apenas Grécia, Luxemburgo e Portugal mostraram-se alheios à OD.

ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO: CAPÍTULO ENCERRADO OU INOVAÇÃO EM CURSO?

A orçamentação por desempenho não é página virada, nem “para o bem”, tampouco “para o mal”. Não prosperou em definitivo, nem fracassou por completo. É inovação ainda em curso. Seria equivocado alegar, “para o bem”, que a multiplicidade de casos de OD, vista no tópico antecedente, seria evidência de seu êxito, muito menos de cumprimento integral de seus propósitos. Na percepção de Schick (2014), a atração pelo desempenho tornou-se o “Santo Graal” da orçamentação pública, mas, na prática, a OD tem apenas adornado o processo alocativo, sem alterar fundamentalmente a forma como as decisões são tomadas. De outro lado, e “para o mal”, a falta de compreensão sobre o tema pode suscitar afirmações precipitadas de que a orçamentação por desempenho é uma espécie de experiência remota em desuso. Tal ótica apontaria, entre outros argumentos, que o PPBS experimentado nos EUA não foi capaz de sustentar-se por mais que 10 anos. Exemplos como esse, todavia, não procedem, pois, como visto, o PPBS foi apenas um episódio particular de OD, que não esgota seu universo de experiência histórica. O estado atual da OD é bem sintetizado por Sapala (2018), nos seguintes termos:

Apesar de muitas dificuldades na implementação do PB, nem a literatura teórica nem a evidência empírica demonstram seu fracasso. Pelo contrário, as vantagens parecem compensar os problemas, e muitos governos em todo o mundo estão tentando tornar seus sistemas orçamentários mais eficientes e efetivos, aplicando uma abordagem baseada em desempenho (SAPALA, 2018, p. 18, tradução nossa).

Esse mesmo diagnóstico, por sinal, é corroborado por Vries, Nemec e Špaček (2019) e por Ho, De Jong e Zhao (2019). Tais obras, publicadas em 2019, contêm estudos de caso relativos à experiência de diversos países com a orçamentação por desempenho.

Mais consistente, portanto, é a caracterização da OD como processo reformista perseverante, cercado de desafios, e não como capítulo histórico encerrado (HILTON; JOYCE, 2010; SCHICK, 2014). Persiste, em resumo, o desafio de suplantarmos a dificuldade de efetiva utilização de informações de desempenho no processo decisório orçamentário, frequentemente associado à lógica incrementalista, segundo a qual “o principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado” (WILDAVSKY, 1964, p. 13). O que está em jogo, afinal, é a identificação de como se pode formar o elo entre informações de desempenho, que são critérios técnicos, e o processo decisório alocativo, que é de natureza eminentemente política. À vista disso, a metáfora apropriada para o OD parece ser a da Jornada de Sísifo²⁰.

Pondere-se, entretanto, que o grau de sucesso da OD pode variar a depender do ambiente em que for examinada. No âmbito do Poder Legislativo, informações de

²⁰ Cf. Bijos (2020b).

desempenho tendem a exercer pouca influência nas decisões alocativas, muito sensíveis à pressão de bases eleitorais sobre políticos eleitos. Já como instrumento de gestão, estudos recentes têm demonstrado que a OD tem sido relevante para o Poder Executivo de alguns países (HO; JONG; ZHAO, 2019; VRIES, M.; NEMEC, J.; ŠPAČEK, 2019). Em adição, não se deve perder de vista que, independentemente do grau de utilização de informações de desempenho, a OD ostenta o valor intrínseco da transparência. Isso porque traduz à sociedade a dimensão finalística do gasto público, em benefício da *accountability* pública. Tal característica pode ser um dos fatores explicativos da longevidade²¹ da OD em escala internacional.

Além desses fatores, também pontua em favor da OD o fato de que a OCDE continua a preconizar seu uso, a ponto de ter sistematizado, em 2019, um referencial de boas práticas em *performance budgeting*.

O PAPEL DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS (PARTE 2): A INFLUÊNCIA CONTEMPORÂNEA DA OCDE

O fato de a OD ter sido amplamente adotada por países-membros da OCDE, a partir da década de 90, despertou crescente interesse quanto ao tema no âmbito da sua rede de “Altos Funcionários de Orçamento”, em língua inglesa *Senior Budget Officials* (SBO). Nessa toada, foi criada uma subrede, em 2004, especificamente dedicada à investigação da experiência prática de países da OCDE com a OD. Trata-se da “Rede de Altos Funcionários de Orçamento sobre Desempenho e Resultados”, ou *Senior Budget Officials Network on Performance and Results*.

Foi com base no trabalho dessa rede que a OCDE publicou, em 2019, seu referencial de boas práticas em OD. Conforme descrito pela referida organização, esse trabalho abrangeu várias pesquisas e revisões orçamentárias da OCDE em países-membros, intercâmbios de informações entre funcionários do governo e consultas a documentos pertinentes publicados pela OCDE, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

Dito isso, convém ter em mente que a OCDE não se resume, sobretudo na atualidade, a um bloco de nações homogêneas, haja vista que congrega países tão diversos quanto Alemanha, Grécia, Reino Unido, México, Suécia, Turquia e, mais recentemente, Colômbia e Costa Rica. Ao encontro da lógica popperiana (POPPER, 2009), essa pluralidade cultural não tem sido obstáculo para que os 38 países-membros da OCDE alcancem consensos apesar de suas diferenças, sem que isso resulte em padronizações rígidas do tipo *one size fits all*²².

Com esse tom, e de modo coerente com sua constituição plural, a OCDE enfatiza que as recomendações por ela emanadas não devem descurar das realidades locais, tal como

²¹ Talvez por isso, a OD pareça acompanhar o título da canção “agoniza, mas não morre”, de Nelson Sargento.

²² Em tradução literal, “um tamanho serve para todos”. A expressão simboliza soluções de “tamanho único”, aplicáveis a qualquer tipo de situação.

reconhecido nos seguintes excertos, extraídos tanto do seu referencial de governança orçamentária, como do referencial sobre boas práticas de OD:

[reconhecimento de que] **práticas nacionais de orçamentação variam amplamente entre os Membros** sob diferentes práticas legais, constitucionais, institucionais e culturais, e que é apropriado para os países determinarem e gerenciarem seus modelos nacionais à luz dessas circunstâncias específicas de cada país (OCDE, 2015, p. 9, tradução e grifo nosso)

Os exemplos de boas práticas devem ser interpretados como os melhores exemplos disponíveis, baseados no conhecimento da OCDE sobre práticas atuais, incluindo uma série de exemplos disponibilizados por países da OCDE. **Não necessariamente representam exemplos ideais**, visto que nenhum país possui um sistema ideal e que precisam ser entendidos em relação ao contexto específico sob o qual foram desenvolvidos. (OCDE, 2019, p. 13, tradução e grifo nosso).

O que se nota, em resumo, é que os consensos alcançados pela OCDE não perdem de vista suas limitações em face das peculiaridades de cada contexto, razão pela qual a própria organização inclui ressalvas expressas nesse sentido em seus documentos de referência. Deve-se evitar, por exemplo, o descompasso entre o potencial da ferramenta e a capacidade institucional de utilizá-la. Tal postura mostra-se alinhada com advertências veiculadas pela literatura da difusão, em especial no que toca aos riscos associados a processos emulativos, tema do próximo tópico.

ADVERTÊNCIAS TEÓRICAS PERTINENTES À OD: DIFUSÃO E FRACASSO

Uma das principais fragilidades estruturais da literatura da difusão diz respeito à sua desatenção quanto aos resultados (*outcomes*) desse fenômeno para os agentes emuladores. Conforme apurado por Rogers (1955), *apud* Coêlho (2016), somente 0,2% da produção acadêmica dedica-se ao estudo das consequências da difusão. Como agravante, os estudos sobre difusão, segundo Dolowitz e Marsh (2000), tendem a concentrar-se em casos de sucesso, com pouca ênfase em casos de fracasso. Para o escopo deste artigo, tal percepção parece ir ao encontro da observação de Schick (2008) de que a literatura da orçamentação por desempenho tem sido muito profícua na sua exortação, mas precária em diagnósticos de insucesso.

Para Dolowitz e Marsh (2000), há ao menos três fatores explicativos de *policy failure* em experiências difusivas (ou de “transferências” de políticas)²³: (i) transferências não informadas (*uninformed transfers*); (ii) transferências incompletas (*incomplete transfers*); e (iii) transferências inapropriadas (*inappropriate transfers*). Transferências não informadas ocorrem quando o país receptor não tem informações suficientes sobre a política importada e sobre como ela opera no país de origem. Transferências incompletas, por sua vez, se dão quando determinados componentes da política, que foram cruciais para o seu sucesso no país de origem, deixam de ser transferidos para o país destinatário. Por fim, transferências inapropriadas são as que negligenciam as diferenças estruturais mais amplas (econômicas, sociais, políticas e ideológicas) entre países modelos e países emuladores.

Tais preocupações, vale dizer, não são novidade para as ciências sociais. A denúncia ao mimetismo acrítico, por exemplo, há muito participa de análises clássicas elaboradas por intérpretes²⁴ do Brasil, a exemplo de Ramos (1996). De um lado, países não devem imaginar-se excepcionalmente únicos a ponto de se aprisionarem no que Popper (2009) chamaria de “mito do contexto”. De outro, convém que haja máxima cautela em relação à importação de figurinos estrangeiros, na medida em que o êxito de determinada prática pode depender criticamente de seu respetivo contexto. Instituições alienígenas, em síntese, devem ser compatibilizadas com a paisagem assimiladora.

Das referências bibliográficas identificadas neste artigo, a que mais dialoga com essa perspectiva é o livro intitulado *Performance budgeting reform: theories and international practices* (HO; DE JONG; ZHAO, 2019). Conforme realçado por Ho e De Jong (2019), em capítulo dedicado a lições úteis para países de baixa e média renda:

[...] é importante dimensionar corretamente (*right-size*) o objetivo e a prática da orçamentação por desempenho, considerando-se o contexto local de um governo. [...] Emprestar cegamente uma ideia de reforma com a imitação do um sistema orçamentário de desempenho de país estrangeiro, independentemente de quão brilhante e eficaz possa ser em outro contexto, é algo que tende a gerar fracassos ou, na melhor das hipóteses, comportamentos de fachada (*window-dressing*), sem que haja mudanças substantivas nos comportamentos de elaboração e execução do orçamento (HO; DE JONG, 2019, p. 266, tradução nossa).

Tais advertências estão em linha com as ressalvas colocadas pela própria OCDE na promoção da OD. Depreende-se, assim, que tanto a literatura especializada, quanto

²³ Cabe a ressalva de que, no lugar de se referirem à “difusão” de políticas (*policy diffusion*), os citados autores utilizam-se da expressão “transferência” de políticas (*policy transfer*). Embora tais expressões sejam de certo modo fluidas e intercambiáveis (KARCH, 2022), pode-se dizer que a “difusão” é frequentemente associada a processos espontâneos e não coordenados, enquanto a “transferência” tende a envolver algum tipo de mediação (p.ex., organismos internacionais). Para Cairney (2020), a literatura da “difusão” sustenta que mudanças não incrementais podem ocorrer quando uma região emula outra reputada como exitosa, ao passo que a da “transferência” sugere que governos podem sentir-se pressionados a promover mudanças para acompanharem inovações de seus pares (*keep up with their neighbours*).

²⁴ Cf. Giannetti (2016).

organismos internacionais, ao menos em tese, enfatizam categoricamente a importância de se respeitar especificidades locais ao se conceber reformas de orçamentação por desempenho. Isso reforça a compreensão de que a literatura da difusão pode contribuir para que se evitem fracassos na emulação de políticas, especialmente pelas lentes de Dolowitz e Marsh (2000) quanto a transferências não informadas, incompletas ou inapropriadas.

CONCLUSÃO

Demonstrou-se neste artigo que a adoção da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) por diferentes países pode ser caracterizada como caso de difusão de políticas públicas (*policy diffusion*), e que, ao encontro da hipótese inicialmente levantada, organismos internacionais têm sido historicamente relevantes nesse processo. Tal foi o caso: (i) da ONU, que, na década de 60, elaborou um manual de orçamento por programas e intercambiou conhecimento com diversos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil; e (ii) da OCDE, que mantém uma rede ativa de especialistas no tema e publicou, em 2019, seu referencial de boas práticas em *performance budgeting*. Observou-se, também, que organismos internacionais ressaltam a importância de se compatibilizar reformas voltadas à orçamentação por desempenho com o contexto local de cada país.

A par disso, a recente intensificação da parceria entre Brasil e OCDE torna pertinente renovar o debate acerca das práticas orçamentárias nacionais *vis-à-vis* as preconizadas pela referida organização, assim como dos riscos e benefícios dessa convergência para o País. Nesse contexto, pesquisas futuras poderiam aprofundar a análise iniciada neste artigo, com a avaliação dos riscos de insucesso que cercam a citada convergência, nos moldes propostos por Dolowitz e Marsh (2000). Complementarmente, estudos futuros poderiam contribuir para a realização de um reexame histórico das lições aprendidas pelo Brasil em sua própria experiência com a orçamentação por desempenho, cotejando-as com lições obtidas por outros países, tendo-se em mira a identificação de condições contextuais que ajudam a explicar o fracasso e o sucesso dessa abordagem orçamentária em diferentes jurisdições.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Barry. Institutional foundations of performance budgeting across the OECD. *In: ARIZITI et al. Results, performance budgeting and trust in government*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ASKIM, Jostein. The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal*, v. 12, n. 1, p. 24-47, 2009.

BIJOS, Paulo R.S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020a.

BIJOS, Paulo R.S. Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 108-128, 2020b.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota à imprensa do Conselho Brasil-OCDE - 06/10/2022**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2022/outubro/comunicado-do-conselho-brasil-ocde. Acesso em: 11 out. 2022.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy: theories and issues**. London: Red Globe Press, 2020.

CLARK, Cal; MENIFIELD, Charles E.; STEWART, LaShonda M. Policy diffusion and performance-based budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2017.

COÊLHO, Denilson B. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. In: FARIA, Carlos A.P.; COÊLHO, Denilson B.; SILVA, Sidney J. (org.). **Difusão de Políticas Públicas**. Editora da UFABC, 2016.

CORE, Fabiano G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. 43. p. (Texto para discussão, n. 44).

DIAMOND, Jack. **From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies**. International Monetary Fund, 2003. 27 p. (IMF Working Paper, WP/03/169).

DOLOWITZ, David P.; MARSH, DAVID. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance - An International Journal of Policy and Administration**, 13 (1): p. 5-24, 2000.

DOWNES, Ronnie; MORETTI, Delphine; NICOL, Scherie. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 17/1, p. 1-60, 2017

GIANNETTI, Eduardo. Trópicos utópicos: uma perspectiva brasileira de crise civilizatória. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: norms, ideas, and policies. In: Handbook of International Relations. CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. Thousand Oaks (org.), SAGE Publications, p. 453-477, 2012.

GILARDI, Fabrizio; WASSERFALLEN, Fabio. The Politics of policy diffusion. **European Journal of Political Research**, 58 (2), 2019.

GONNET, Cecilia O. A comparative analysis of the adoption of conditional cash transfers programs in Latin America, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, DOI: 10.1080/13876988.2018.1491671.

HILTON, Rita M.; JOYCE, Philip. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo, Brasília, DF: Unesp, Enap, 2010.

HO, Alfred T. Six theoretical perspectives on performance budgeting. In: HO, Alfred T; DE JONG, Maarten; ZHAO, Zaozao. **Performance budgeting reform: theories and international practices**. New York and London: Routledge, 2019.

HO, Alfred T; DE JONG, Maarten. Lessons for Low- and Middle-Income Countries. *In: HO, Alfred T; DE JONG, Maarten; ZHAO, Zaozao. Performance budgeting reform: theories and international practices.* New York and London: Routledge, 2019.

HO, Alfred T; DE JONG, Maarten; ZHAO, Zaozao. **Performance budgeting reform: theories and international practices.** New York and London: Routledge, 2019.

JANG, Sungkyu; PARK, Sung-Jin; EGER III, Robert J. Practice and theory: the diffusion of state legislative budget reform. **Journal of Public and Nonprofit Affairs**, 7(3), 307–323, 2021.

KARCH, Andrew. Innovation and Diffusion. *In: WEIBLE, Christopher M.; WORKMAN, Samuel. (Ed.). Methods of the policy process.* New York: Taylor & Francis, 2022.

MASCHINO, Matthew; CLAIR, Gilbert K. St. Innovation and Diffusion of Performance Budgeting in the States. *In: Annual Meeting of the Western Political Science Association*, 2009.

MEYERS, R.T; RUBIN, I.S. The executive budget in the federal government: the first century and beyond. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 334-344, 2011.

NEARY, Christopher. U.S. higher education performance-based funding policy diffusion and its association with state political ideologies and state budgeting taxonomies. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Iowa State University, Ames, Iowa, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance.** Public Governance & Territorial Development Directorate. Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting.** Paris: OECD Publishing, 2019.

POPPER, Karl. **O mito do contexto: em defesa da ciência e da racionalidade.** Lisboa: Edições 70, 2009.

RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROBINSON, Marc; BRUMBY, Jim. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005. 75 p. (IMF Working Paper, 05/210).

SAPALA, Magdalena. **Performance budgeting: a means to improve EU spending.** Brussels: European Union, 2018.

SCHICK, Allen. Getting performance budgeting to perform. 2008. *In: Results, performance budgeting and trust in government.* Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

SCHICK, Allen. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13/2, 2014.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, Iss. 6, p. 788–796, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

STRANG, David; MEYER, John W. Institutional conditions for diffusion. **Theor Soc**, 22, p. 487–511, 1993.

SUGIYAMA, Natasha B. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, 11(2–3) p. 250-278, 2011.

VRIES, Michiel S.; NEMEC, Juraj; ŠPAČEK, David. **Performance-Based Budgeting in the Public Sector**. Switzerland, Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American states. **American Political Science Review**, 63, p. 880-895, 1969.