

Coordenador
José Mauricio Conti

SÉRIE
Direito Financeiro

Caio Gama Mascarenhas

COBRANDO METAS DE GOVERNOS

Federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil



SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI
(Coordenador)

**COBRANDO METAS DE GOVERNOS:
FEDERALISMO, (DES)CENTRALIZAÇÃO E
O GERENTE DO BRASIL**

Blucher Open Access

CAIO GAMA MASCARENHAS

**COBRANDO METAS DE GOVERNOS:
FEDERALISMO, (DES)CENTRALIZAÇÃO E
O GERENTE DO BRASIL**

São Paulo
2026

Série Direito Financeiro – José Mauricio Conti (Coordenador)

Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

© 2026 Caio Gama Mascarenhas

Editora Edgard Blücher Ltda.

Publisher Edgard Blücher

Editor Eduardo Blücher

Coordenação editorial Rafael Fulanetti

Coordenação de produção Ana Cristina Garcia

Produção editorial Juliana Midori Horie

Diagramação Fabricando Ideias Design Editorial

Revisão Ligia Alves

Capa Juliana Midori Horie

Imagem da capa iStockphoto

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel.: 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo o Novo Acordo Ortográfico, conforme 6. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, julho de 2021.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Heytor Diniz Teixeira, CRB-8/10570

Mascarenhas, Caio Gama

Cobrando metas de governos : federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil / Caio Gama Mascarenhas. – São Paulo : Blucher Open Access, 2026.

624 p. : il. – (Série Direito Financeiro / José Mauricio Conti (coord)).

Bibliografia

ISBN 978-65-555-0409-5 (Impresso)

ISBN 978-65-555-0404-0 (Eletrônico – Epub)

ISBN 978-65-555-0405-7 (Eletrônico – PDF)

1. Direito financeiro. 2. Federalismo. 3. Relações intergovernamentais. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Série. III. Conti, José Mauricio.

CDU 347.73

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito financeiro

CDU 347.73

SOBRE O AUTOR

Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP, 2025) e mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS, 2020), com extensão em Federalismo Comparado pela Universität Innsbruck (2020). Especializado em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU, 2021). Integrante do grupo de pesquisa “Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável”. Participou do grupo de assessoramento de gabinete de ministro do Superior Tribunal de Justiça atuante na 2ª Turma de Direito Público (2014-2015). Membro do Corpo Editorial da *Revista da PGE-MS* (2019-presente). Chefe da Procuradoria Regional de Aquidauana na PGE-MS (2018-2020). Subchefe da Procuradoria Judicial na PGE-MS (2022). Coordenador Jurídico do Detran-MS (2022). Chefe da Procuradoria Judicial na PGE-MS (2023-2025). Coordenador Jurídico de Finanças e Orçamento Público desde 2025. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul desde 2015.

Pesquisador na área de Finanças Públicas, Direito Financeiro e Federalismo Fiscal, com atuação acadêmica voltada à análise crítica interdisciplinar do orçamento público, da governança federativa e da regulação de resultados nas políticas públicas. Autor de diversos artigos publicados em periódicos especializados, com destaque para estudos sobre reforma tributária e equilíbrio interfederativo (como o papel do Comitê Gestor do IBS), transferências intergovernamentais e orçamento impositivo, financiamento da educação e fundos orientados por desempenho, além de trabalhos sobre riscos fiscais, controle institucional e judicialização de políticas públicas. Sua produção também abrange temas como *accountability*, corrupção, sustentabilidade fiscal e orçamento ambiental, articulando Direito, Economia e Administração Pública na compreensão dos desafios contemporâneos do Estado brasileiro.

À minha família, que sempre acreditou em mim.

AGRADECIMENTOS

Nomear individualmente todos aqueles a quem devo agradecimento é tarefa delicada, pois o risco de incorrer em omissões é inevitável. Àqueles cujos nomes porventura não estejam aqui registrados, peço desculpas sinceras: a falha decorre apenas de lapsos da memória, jamais da ausência de apreço, afeto ou reconhecimento.

Escrever a tese que deu origem a este livro foi uma tarefa extremamente difícil, demandando disciplina, resiliência e capacidade intelectual de quem se dispõe a apresentar uma contribuição original para um campo de conhecimento. Torna-se ainda mais extenuante quando não é possível a dedicação exclusiva, tendo que aliar as atividades de pesquisa com as obrigações profissionais, familiares e sociais.

Agradeço inicialmente aos meus pais, Maria José e Eustáquio, de quem recebi e continuo recebendo a melhor educação possível. Eles nunca deixaram de investir tempo, dinheiro e atenção para que eu pudesse ser a melhor pessoa possível. É irônico que o tema da pesquisa que resultou neste livro tenha sido o desempenho, pois o meu desempenho escolar não foi dos melhores durante a primeira metade da minha vida. Além das mensalidades das escolas particulares, foram muitos anos com professores particulares (pois fiquei em recuperação e prova final em todos os anos da quarta série do ensino fundamental até o terceiro ano do ensino médio) e cursinhos de todos os tipos. Agradeço aos meus pais pela persistência, amor, carinho e a paciência de ter de programar todas as viagens de família para datas posteriores às provas de recuperação. Outro apoio imprescindível foi o da minha esposa, Mariana Teixeira Thomé. Tive o privilégio de ter o apoio, amor e companheirismo de uma esposa que sempre me apoiou, mesmo nos momentos difíceis, ainda cuidando da nossa filha, Rafaela, que completa dois anos na data da publicação deste livro. Se hoje sou procurador do Estado do Mato Grosso do Sul, mestre

em direitos humanos pela UFMS, concluindo um doutorado pela USP, é em razão dessas pessoas. Outro incentivo foi da minha filha, Rafaela Thomé Mascarenhas, que, com suas risadas, pedidos de colo e olhares curiosos, me faz querer ser um motivo de orgulho para ela. Aos meus pais, esposa e filha, minha eterna dívida, gratidão e amor.

Além de minha família, agradeço ao meu orientador, José Maurício Conti, por toda a confiança depositada em mim e por ter acreditado na minha pesquisa. Eu já era admirador de sua coluna “Contas à vista”, no *site Consultor Jurídico*, mas a minha admiração cresceu ainda mais quando passei a conhecê-lo pessoalmente. Nunca conheci alguém tão apaixonado pelo Direito Financeiro e dedicado ao aprendizado dos alunos e orientandos. Pessoa séria, íntegra e que nunca deixa de se indignar com o que não é certo. Não me surpreendem, para suas vagas de orientação, as extensas filas de espera de candidatos qualificados nas seleções da pós-graduação da USP (também fiquei na fila de espera). Ao Professor Conti, meu eterno apreço e respeito.

No departamento de Ciência Política da USP, agradeço ainda à Professora Marta Arretche, cuja qualidade das aulas é tão alta quanto a qualidade de suas pesquisas. Me deu fundamentais apontamentos e críticas valiosas durante o processo de qualificação e defesa da tese de doutorado. Embora o meu raciocínio seja permeado pelo Direito, a professora me ajudou a entender um pouco melhor o raciocínio empírico.

Agradeço ainda aos apontamentos dos Professores Luis Felipe Vidal Arellano, Cibele Franzese (FGV-SP) e Roger Stiefelmann Leal (USP) durante as fases de qualificação e defesa da presente tese. Agradeço ao professor Estevão Horvath (USP) e à professora Lúcia Ribas (UFMS) pelo apoio e incentivo ao longo dos anos.

Agradeço ainda aos amigos que me ajudaram ao longo dessa jornada, em especial Geraldo Furtado, Karine, Diogo, Kaoye, Hendrick e Gabriela Saab.

Na Procuradoria do Estado do Mato Grosso do Sul, agradeço o carinho e parceria da Maria, Ana Carolina, Fabíola, Sibebe, Itaneide, entre tantos outros.

A escrita deste livro foi, em muitos momentos, um trabalho solitário. Em referência ao poema “Bluebird”, de Charles Bukowski, agradeço a quem soube escutar o *bluebird* guardado em meu coração – mesmo quando seu canto, tímido e resguardado, mal se deixava perceber.

PREFÁCIO

Os estudiosos e entusiastas do Direito Financeiro recebem um presente com a publicação deste livro: *Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil*. Em tempos de debate público acelerado e, não raro, superficial, a obra começa por algo que ainda faz falta no Brasil: identificar, com precisão conceitual e sensibilidade institucional, quem define metas, quem mede resultados e quem cobra desempenho em políticas públicas decisivas – especialmente quando a execução se dá em um Estado com a complexa organização de um federalismo cooperativo como o nosso.

Ao longo de minha trajetória, tenho insistido na tese de que precisamos levar o Direito Financeiro a sério. O desrespeito às normas de finanças públicas já foi a razão de crises políticas e institucionais graves. Mas a luta pelo Direito Financeiro não se esgota na repressão ao desvio: ela se projeta, sobretudo, na construção de mecanismos que tornem a gestão pública mais transparente, eficiente e responsável, com capacidade real de entregar resultados e fazer valer os direitos fundamentais. É nessa fronteira – entre norma jurídica e eficácia da política pública – que Caio Gama Mascarenhas situa sua contribuição.

O leitor tem em mãos o resultado amadurecido de uma pesquisa que acompanhei de perto. Este livro resulta do aperfeiçoamento da tese de doutorado defendida por Caio Mascarenhas na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 2025 – e não se trata de uma tese como as demais, mas de um trabalho que se destaca pela elevada qualidade, conduzido com seriedade e brilhantismo. Houve depuração, reescrita, reorganização e aprimoramento – e o que já era bom ficou melhor, com método, persistência e seriedade de trabalho intelectual.

A trajetória do autor ajuda a entender o texto. Caio é Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul desde 2015, com experiência em funções de chefia e assessoramento, e formação acadêmica sólida: doutor pela USP (2025), mestre pela UFMS (2020), com especializações e extensão em federalismo comparado, além de atuação institucional relevante na PGE-MS e em órgãos estratégicos do Estado. A vida profissional, aqui, mais do que um destaque em sua trajetória, produz um efeito importante. O rigor teórico não vira abstração vazia; e a preocupação prática não se degrada em pragmatismo sem método. O mundo real tem pressa – mas o Direito precisa de critérios.

O autor nos apresenta o conceito de “Federalismo de Desempenho” (*performance federalism*): um modo de coordenação intergovernamental que busca compatibilizar autonomia federativa – pilar da República – com a necessidade de eficiência na entrega de serviços à população. O livro mostra que, no Brasil, essa arquitetura não é retórica gerencial: ela se materializa em mecanismos jurídicos e institucionais concretos – condicionalidades em transferências, publicidade comparativa de resultados, bancos de dados, padrões nacionais de monitoramento.

O ponto de partida é simples, mas tem grande força explicativa: medir e comparar desempenho virou parte do repertório do Estado contemporâneo. Isso se manifesta na educação, na saúde, na responsabilidade fiscal, no controle e, cada vez mais, em agendas transversais como a sustentabilidade. Mas medir e comparar não são atos neutros. Podem reduzir assimetrias de informação, estimular boas práticas, melhorar políticas públicas. Podem também distorcer prioridades, criar incentivos perversos, punir injustamente e, no limite, transformar a federação em uma engrenagem de comando e controle. A pergunta “quem é o gerente do Brasil?” não é apenas administrativa: é constitucional e política.

Por isso, a obra é cuidadosa ao examinar riscos. O Federalismo de Desempenho, se mal calibrado, pode servir como instrumento de centralização excessiva, mitigando a autonomia dos entes menores e convertendo o pacto federativo em estrutura hierárquica. E como o dinheiro é, quase sempre, o motor do arranjo, a tensão entre autonomia e financiamento reaparece: a promessa de cooperação pode ocultar formas de coerção, quando condicionalidades, monitoramentos e sanções operam sem mediações institucionais adequadas.

O livro tem, ainda, um mérito especial: conecta, de modo consistente, Direito Financeiro, políticas públicas e desenho federativo, sem perder o foco dogmático. O Direito Financeiro aparece como conteúdo (receitas, despesas, orçamento, transferências, responsabilidade fiscal e controle) e também como método para compreender instituições fiscais formais – arranjos normativos que moldam incentivos e comportamentos. Esse reenquadramento recoloca o orçamento e as transferências no lugar que lhes cabe: não como contabilidade, mas como tecnologia institucional

que estrutura prioridades e condiciona decisões, definindo, em última instância, a capacidade estatal de realizar direitos.

A estrutura do livro reflete esse propósito: base teórica sobre federalismo; diálogo com federalismo fiscal e relações intergovernamentais; apresentação da regulação por resultados, *benchmarking* e seus instrumentos; e, por fim, incursão no caso brasileiro, com atenção a educação, saúde, responsabilidade fiscal, gestão sustentável e controle – sempre com preocupação comparada e atenção ao direito positivo. O resultado é análise ampla, mas organizada – e, sobretudo, útil. Em texto com profundidade teórica, e ao mesmo tempo de leitura fácil e agradável.

Em meio a tantas contribuições, destaco três, que me parecem particularmente relevantes. A primeira é conceitual: desempenho não aparece como palavra de efeito; o autor delimita critérios para reconhecer, no direito positivo, quando estamos diante de regulação por resultados e de coordenação federativa por metas. A segunda contribuição é institucional e normativa, ao evidenciar sua combinação, no Brasil, com um federalismo fiscal centralizado, em que a União define diretrizes e os entes subnacionais executam sob condicionalidades e monitoramento. A terceira contribuição é axiológica e democrática, ao alertar que *rankings* e dados podem fortalecer transparência e controle social, mas também favorecer um “*benchmarking* autoritário”, quando a informação vira instrumento de vigilância e comando sem responsabilização efetiva perante o cidadão.

É nesse ponto que a obra toca uma dimensão sensível do Direito Financeiro contemporâneo: a passagem do controle de insumos para a preocupação com resultados. O Direito Financeiro é, ao mesmo tempo, motor e freio: transforma metas em condutas por meio de regras de planejamento, orçamento, transferências e controle; e também deve proteger valores constitucionais como autonomia federativa, igualdade, devido processo e racionalidade do gasto.

Escrever este prefácio é, também, um reconhecimento pessoal. Conheci Caio desde que se interessou por iniciar sua pós-graduação e acompanhei sua dedicação ao Direito Financeiro, sua inquietação diante dos problemas reais e sua capacidade de transformar experiência institucional em problema de pesquisa – e problema de pesquisa em contribuição efetiva ao debate. Desde os primeiros contatos mostrou-se extremamente interessado em se aprofundar nos estudos, especialmente no âmbito do Direito Financeiro, cujos temas lhe chamaram a atenção em razão das atividades profissionais. Ao longo dos anos, as primeiras impressões se evidenciaram cada vez mais. Sua vontade de aprender e de se aperfeiçoar só aumentou, impulsionada pela produção frequente de textos jurídicos sempre atuais, precisos e de alta qualidade acadêmica. Isso revela vocação e talento destacados, o que também transpareceu no contato com os alunos e na participação em eventos e atividades acadêmicas.

Que o leitor encontre aqui não apenas um diagnóstico sofisticado, mas um convite: repensar o federalismo brasileiro à luz da qualidade do gasto, da arquitetura dos incentivos e da responsabilidade democrática. Se cobrar metas é parte do nosso tempo, o desafio é fazê-lo sem reduzir a federação a uma engrenagem tecnocrática e sem perder de vista que, no Estado constitucional, metas só fazem sentido quando servem às pessoas – e quando podem ser cobradas, em última instância, por quem deveria ser o principal gerente: o cidadão.

Por fim, fica a lição sempre presente: é preciso levar isso a sério. O Federalismo de Desempenho já molda escolhas públicas, prioridades orçamentárias e padrões de controle. Ignorá-lo é aceitar, sem crítica, metas e indicadores como se fossem neutros – quando carregam escolhas políticas, distributivas e institucionais. A luta continua, porque o Direito Financeiro, quando levado a sério, não enfeita relatórios: protege a Constituição naquilo que ela tem de mais concreto, a vida das pessoas.

O rigor com as fontes – que vão de bases de dados internacionais a uma sólida bibliografia nacional e estrangeira – e a prudência das conclusões fazem deste livro uma leitura obrigatória. Caio prova que o Federalismo de Desempenho já é uma realidade que define o presente e moldará o futuro da gestão pública no Brasil.

Convido o leitor a mergulhar nestas páginas com a certeza de que encontrará um trabalho sério, atual e, acima de tudo, profundamente comprometido com o aperfeiçoamento das nossas instituições. Se queremos um país mais justo e eficiente, precisamos, antes de tudo, compreender como as suas engrenagens financeiras funcionam. Este livro é o mapa necessário para essa jornada.

Boa leitura!

José Mauricio Conti

Professor de Direito Financeiro da USP
Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro

Aí, o atraso, a fome, a doença, o desemprego, a indigência, o analfabetismo, o medo, a insegurança e o sofrimento acometem milhões de pessoas, vítimas da violência social e das opressões do neocolonialismo capitalista, bem como da corrupção dos poderes públicos. Impetram essas massas e esses povos uma solução dirigida tanto à sobrevivência como à qualidade da vida digna.

(Paulo Bonavides)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: O GERENTE DO BRASIL.....	25
PREMISSAS METODOLÓGICAS INTERDISCIPLINARES	35
1 FEDERALISMO E SUAS INSTITUIÇÕES: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS.....	39
1.1 Federalismo: conceitos, valores e medidas.....	40
1.1.1 Conceitos de federalismo	41
1.1.2 Finalidades e valores do federalismo	44
1.1.3 Características do federalismo e descentralização	51
1.1.4 A dicotomia Federal-Unitário importa? Medindo a descentralização – Índice de Autoridade Regional	57
1.2 Federalismo e suas instituições políticas complementares.....	59
1.2.1 Constituição escrita que define as competências de forma clara.....	62
1.2.2 Regras constitucionais mais rígidas para alterar o pacto federativo.....	67
1.2.3 Órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial	73
1.2.4 Um tribunal constitucional para resolver conflitos intergovernamentais	76
1.2.5 Instituições e a estabilidade do federalismo	79
1.3 Síntese conclusiva: o federalismo ultrapassa as fronteiras normativas.....	82
2 FEDERALISMO FISCAL: TEORIA, EVOLUÇÃO E PRÁTICA.....	85
2.1 A lógica da eficiência na divisão de responsabilidades	86
2.2 Os princípios econômicos do federalismo fiscal	91

2.3	A evolução do federalismo fiscal	93
2.3.1	A Primeira Geração do Federalismo Fiscal.....	94
2.3.2	A Segunda Geração do Federalismo Fiscal	96
2.4	Os incentivos nas estruturas federativas	99
2.4.1	Incentivos intergovernamentais na teoria da agência	101
2.4.2	Incentivos intergovernamentais na teoria da restrição orçamentária (<i>budget constraint</i>).....	104
2.5	As relações financeiras nas federações	107
2.5.1	A competência para obter receitas	108
2.5.2	A competência para contrair empréstimos (operações de crédito)	112
2.5.3	A competência para decidir sobre os gastos	114
2.5.4	As transferências intergovernamentais e a equivalência fiscal entre gastos e receitas	117
2.6	Autonomia financeira e coordenação: receitas próprias e as receitas transferidas	123
2.7	Síntese conclusiva: o federalismo fiscal baseado em incentivos e assimetria de informações	127
3	DINÂMICA FEDERATIVA E O PERFIL DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .	129
3.1	O conflito intergovernamental	131
3.2	A competição intergovernamental e a descentralização.....	135
3.3	A cooperação intergovernamental e a centralização	143
3.4	A coerção intergovernamental e a centralização.....	150
3.4.1	As imposições de custos aos entes subnacionais (<i>unfunded mandates</i>).	151
3.4.2	O federalismo coercitivo nos Estados Unidos	154
3.4.3	Autoritarismo e coerção política na Rússia	158
3.4.4	Brilhantismo trágico e a coerção eleitoral no México	164
3.5	O laboratório (inovação) intergovernamental	167
3.6	A coordenação intergovernamental nos Estados descentralizados	171
3.6.1	Coordenação intergovernamental e planejamento.....	175
3.7	A governança multinível	180
3.7.1	Governança multinível Tipo I	183
3.7.2	Governança multinível Tipo II	186

3.7.3 Algumas aplicações empíricas dos tipos I e II de governança	188
3.8. Síntese conclusiva: coordenação e governança são conceitos adaptáveis	190
4 REGULAÇÃO DE RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E <i>BENCHMARKING</i>....	193
4.1 Conceito de regulação de resultados e noções iniciais.....	199
4.2 Regulação segundo o fundamento valorativo.....	203
4.3 Regulação segundo a abordagem interdisciplinar	207
4.3.1 Causalidade e correlação na performance da política social.....	212
4.3.2 Causalidade e correlação na performance fiscal.....	221
4.3.3 Interdependência entre performance da política fiscal e performance da política social	226
4.4 Regulação como resolução de problemas	229
4.4.1 Regulação de gastos públicos e seus problemas correlatos	230
4.4.2 Regulação de resultados e seus problemas correlatos	232
4.4.3 Distribuição de renda e as técnicas de regulação intersetorial	235
4.5 <i>Benchmarking</i> , monitoramento de desempenho e os incentivos.....	237
4.5.1 As vantagens do <i>benchmarking</i> e de seus incentivos	239
4.6 Regulação e <i>benchmarking</i> na prática	241
4.6.1 Educação	243
4.6.2 Saúde	247
4.6.3 Finanças públicas	248
4.7 Síntese conclusiva: regulação de resultados, <i>benchmarking</i> e suas distinções	248
5 O FEDERALISMO DE DESEMPENHO: TEORIA E PRÁTICA	251
5.1 Conceitos de Federalismo de Desempenho	255
5.2 As finalidades do Federalismo de Desempenho e possíveis explicações teóricas.....	256
5.2.1 Explicação 1: a nova Administração Pública.....	258
5.2.2 Explicação 2: assimetria de informação e implicações político-eleitorais.	260
5.2.3 Explicação 3: progresso tecnológico e integração digital nas federações.	262
5.3 Os tipos de Federalismo de Desempenho.....	267
5.3.1 Estilos de monitoramento – interno e externo.....	268
5.3.2 Organizações responsáveis pelo monitoramento	269
5.3.3 Tipos de responsabilização por resultados.....	271

5.4	Características e princípios políticos do Federalismo de Desempenho	273
5.5	Instituições presentes no Federalismo de Desempenho	276
5.6	Federalismo de Desempenho é um fenômeno estritamente federalista?	280
5.7	Federalismo de Desempenho centraliza ou descentraliza poderes?	281
5.8	Coordenação de políticas por <i>benchmarking</i> no mundo	283
5.8.1	Reino Unido	283
5.8.1.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	286
5.8.2	Estados Unidos da América	290
5.8.2.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	292
5.8.3	Suíça	297
5.8.3.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	299
5.8.4	Canadá	302
5.8.4.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	304
5.8.5	Alemanha	309
5.8.5.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	311
5.8.6	Austrália	314
5.8.6.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	315
5.8.7	União Europeia	317
5.8.7.1	Políticas públicas e <i>benchmarking</i>	318
5.8.8	Agências internacionais de classificação de riscos	319
5.9	Federalismo de Desempenho cooperativo, competitivo ou coercitivo?	321
5.10	Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho	324
6	O FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL	327
6.1	Histórico da federação brasileira nas constituições	327
6.2	Características institucionais	333
6.2.1	Instituições federativas no Brasil	333
6.2.2	Sistema de financiamento da federação brasileira	336
6.2.2.1	Titularidade e obrigatoriedade de repasse de recursos	338
6.2.2.2	Condicionabilidade das transferências	340
6.2.3	Sistema de controle na federação brasileira	345
6.2.4	Instituições e centralização no Brasil	348
6.3	Instituições fiscais e federalismo coercitivo no Brasil	352

6.3.1 A política de incentivos heterônomos no Brasil – benefícios fiscais heterônomos e “incentivo com o chapéu alheio”	353
6.3.2 A imposição de custos (despesas heterônomas) no Brasil	355
6.3.3 Centralização da gestão fiscal no Brasil e reformas fiscais	357
6.3.4 Federalismo coercitivo subnacional – relação entre estados e municípios	361
6.4 A descentralização da gestão antes do monitoramento das políticas públicas	363
6.5 Instituições do Federalismo de Desempenho no Brasil e <i>benchmarking top-down</i>	370
6.5.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	372
6.5.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	372
6.5.3 Parcerias de desempenho.....	373
6.5.4 Estabelecimento de padrões de desempenho	374
6.5.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>).....	374
6.5.6 Dispensas de requisitos e condições (<i>waivers</i>) no contexto brasileiro ...	375
6.6 Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho no Brasil.....	377
7 COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	381
7.1 Competências legislativas	385
7.2 Competências financeiras	386
7.3 Instituições de Federalismo de Desempenho nas políticas educacionais no Brasil	389
7.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	389
7.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	389
7.3.3 Parcerias de desempenho e governança em rede resultado	391
7.3.4 Estabelecimento de padrões de desempenho	392
7.3.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>).....	392
7.4 <i>Benchmarking, accountability</i> escolar e Federalismo em perspectiva comparada	393
7.5 Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho na educação pública brasileira	410
8 COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA SAÚDE PÚBLICA.....	413
8.1 Competências legislativas	420
8.2 Competências financeiras	421

8.3	Instituições de Federalismo de Desempenho nas políticas de saúde pública no Brasil	427
8.3.1	Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	427
8.3.2	Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	428
8.3.2.1	CrITÉrio de Equalização Fiscal (redistributivo).....	428
8.3.2.2	CrITÉrio de Expansão de Cobertura (acesso e municipalização)	428
8.3.2.3	CrITÉrio de Desempenho (eficiência)	429
8.3.2.4	CrITÉrio de Determinantes Sociais (equidade material).....	429
8.3.3	Parcerias de desempenho e governança em rede	429
8.3.4	Estabelecimento de padrões de desempenho	430
8.3.5	Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>).....	431
8.4	<i>Benchmarking</i> , integração de redes de saúde e Federalismo em perspectiva comparada	432
8.5	Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho na saúde pública brasileira	444
9	COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA RESPONSABILIDADE FISCAL	447
9.1	Bases constitucionais e normativas da responsabilidade fiscal	455
9.2	Competências dos entes da federação em Direito Financeiro.....	459
9.3	Instituições de Federalismo de Desempenho nas normas de responsabilidade fiscal no Brasil	464
9.3.1	Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	464
9.3.2	Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	465
9.3.3	Estabelecimento de padrões de desempenho	466
9.3.4	Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>).....	467
9.3.5	Dispensas de requisitos e condições (<i>waivers</i>)	467
9.4	<i>Benchmarking</i> , responsabilidade fiscal e Federalismo em perspectiva comparada	468
9.5	Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho e responsabilidade fiscal no Brasil	477
10	COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE	479
10.1	O ICMS Ecológico	479

10.2	IEG-M e os Tribunais de Contas	484
10.3	O IRS-MS	489
10.4	Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho, gestão sustentável e controle no Brasil	491
11	COBRANÇA DE METAS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS	493
12	VALORES, PROBLEMAS E SOLUÇÕES	499
12.1	Federalismo como valor constitucional	501
12.1.1	Uniformização ou respeito à diversidade (autonomia)?	502
12.1.2	Centralização: coerção ou cooperação?	508
12.2	Limites da eficiência na medição e comparação de desempenho (<i>benchmarking</i>)	516
12.3	Concretização e proteção de direitos fundamentais	524
12.3.1	Punir ou premiar? Os limites das consequências jurídicas baseadas em resultados	525
12.3.1.1	A punição e a responsabilização de autoridades	526
12.3.1.2	O prêmio e os incentivos contratuais e orçamentários	529
12.3.2	Indicadores como parâmetros para concretização de direitos	533
12.3.3	A finalidade do banco de dados importa? O caso do <i>benchmarking</i> autoritário	538
12.4	Soluções para a centralização federativa excessiva e <i>benchmarking</i> ineficiente	543
12.4.1	Solução para a tendência de centralização	544
12.4.2	Solução para o federalismo fiscal clientelista	545
12.4.3	Soluções para o <i>benchmarking</i> ineficiente e incentivos perversos	546
12.5	Síntese conclusiva: Federalismo de Desempenho e seus limites e desafios ..	547
13	DIREITO FINANCEIRO, INSTITUIÇÕES FISCAIS E REGULAÇÃO DE RESULTADOS	551
13.1	Direito Financeiro como método interdisciplinar	553
13.2	Direito Financeiro como estudo da atividade financeira do Estado	554
13.3	Direito Financeiro como estudo de instituições fiscais formais	557
13.4	Regulação de gastos e regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro	562
13.4.1	Regulação de gastos segundo normas de Direito Financeiro	562

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

13.4.2	Regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro	567
13.4.3	A transição para os estudos da qualidade do gasto no Direito Financeiro	571
13.5	Síntese conclusiva: o que há de novo para o Direito Financeiro?	573
CONCLUSÃO		575
	Sobre Federalismo e Federalismo de Desempenho... ..	575
	Federalismo de Desempenho e centralização no Brasil	578
	Educação pública	580
	Saúde pública	581
	Responsabilidade fiscal	582
	Gestão sustentável e controle	582
	O papel da (des)centralização na cobrança de metas	583
	Os limites, problemas e reflexões sobre esse modelo	585
	Possíveis soluções para os problemas?	588
	O papel interdisciplinar do Direito Financeiro	588
	O gerente do Brasil e os perigos da centralização	589
	Próximos passos	590
REFERÊNCIAS		591

INTRODUÇÃO: O GERENTE DO BRASIL

Quem “gerencia” o Brasil? Quem define metas, acompanha resultados e cobra desempenho de estados e municípios nas áreas mais sensíveis da vida cotidiana, como educação, saúde, responsabilidade fiscal, controle de contas e gestão ambiental?

Essas perguntas, que à primeira vista parecem simples, revelam um dos temas centrais do debate contemporâneo sobre o funcionamento do Estado, qualidade das políticas públicas e a efetivação de direitos fundamentais: é importante que alunos da rede pública tenham um bom aprendizado (art. 205 da Constituição); é crucial que políticas públicas de saúde possam tratar efetivamente de enfermidades (art. 196 da Constituição); é desejável que políticas fiscais sejam responsáveis, sustentáveis, equilibradas e transparentes (arts. 163 e 163-A da Constituição); e, no âmbito do controle e da gestão sustentável, é necessário que o desenvolvimento econômico possa ser adquirido juntamente com legalidade, eficiência, inclusão social e preservação ambiental (arts. 3º, 6º, 37 e 225 da Constituição).

Há vários “gerentes” de governos. Em razão de valores como democracia, república e Estado de Direito, o ideal seria que o principal gerente fosse o cidadão, mas a complexidade do mundo demonstra que há outros gerentes. Em países descentralizados, como o Brasil, a cobrança por resultados não se concentra em um único ator governamental. Dentro do desenho de competências constitucionais para políticas públicas, governos centrais monitoram o desempenho de estados e municípios; estados, por sua vez, avaliam a atuação municipal. Não se pode ignorar o papel de órgãos de controle (TCU, TCE e TCM) no monitoramento e cobrança de resultados. No âmbito das organizações internacionais, como a União Europeia ou o Fundo Monetário Internacional, há um condicionamento de apoio financeiro ao cumprimento de metas por parte dos países envolvidos. Por fim, no

âmbito dos agentes não estatais, a sociedade responsabiliza resultados de políticas públicas pelo voto, enquanto o mercado reage ao desempenho do setor público por meio de investimentos e decisões econômicas.

Esta obra descreve o fenômeno político-financeiro chamado “Federalismo de Desempenho” no Brasil, sendo fruto de tese de doutoramento denominada *Teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil: benchmarking, federalismo fiscal e regulação de resultados*, defendida em 2025 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.¹

Um campo promissor de estudo é a análise de relações de cobranças de desempenho entre governos em estruturas estatais descentralizadas (Estados unitários, federações e confederações) – foco desta obra.

As transformações na Ordem Econômica ocorridas nas últimas décadas não atingiram somente as relações entre Estado e mercado, mas afetaram igualmente as relações financeiras e políticas entre autoridades dentro de estruturas de governança multinível (federações, estados unitários, estados regionais e confederações). Globalmente, os sistemas federais têm sobrevivido principalmente devido ao dinamismo que emerge do foco em governos subnacionais livres para inovar, competir e experimentar na formulação de políticas e prestação de serviços.

O fenômeno global chamado “Federalismo de Desempenho” (tradução literal de *Performance Federalism*, também chamado de *Benchmarking Federalism*) é uma forma de governança ou de coordenação federativa que segue princípios da Nova Administração Pública nas relações intergovernamentais. Essa forma de agir tenta aliar a autonomia federativa dos entes subnacionais com a eficiência exigida pela planificação nacional. Em suma, essa técnica estatal contemporânea tem o escopo de melhorar a qualidade dos gastos públicos por meio da utilização de indicadores e incentivos financeiros (geralmente transferências intergovernamentais) e não financeiros (utilização de *benchmarking*), procurando fornecer um melhor serviço público aos cidadãos.

Dispondo de vários instrumentos e estratégias próprias de coordenação, o Federalismo de Desempenho ocorre em situações nas quais, por meio de medidas empíricas de desempenho, governos subnacionais são incentivados a perseguir e atingir metas políticas nacionais dentro de seu âmbito de autonomia.

Vários estudiosos da Ciência Política e das finanças públicas têm dedicado esforços para compreender esse novo fenômeno, focado na qualidade dos gastos governamentais dentro de uma federação. A própria doutrina da Nova Administração

¹ MASCARENHAS, Caio Gama. *Teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil: benchmarking, federalismo fiscal e regulação de resultados*. 2025. 565 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

Pública valoriza a descentralização política das decisões. Luiz Carlos Bresser-Pereira, por exemplo, explicita que um dos contornos da Nova Administração Pública é a “descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais”.²

Em decorrência da tendência histórica de centralização de poderes na figura do ente central em muitas federações, geralmente se estuda a capacidade de o governo nacional aprovar e implementar efetivamente boas políticas públicas nacionais, mesmo que em detrimento da autonomia dos entes subnacionais. Nesse sentido é o estudo de Marta Arretche, que aponta correlações positivas entre as políticas fiscais centralizadoras do governo federal brasileiro e a redução da desigualdade de gastos nas áreas reguladas de educação e saúde no âmbito dos municípios.³

Políticas de coordenação intergovernamental são essenciais para o sucesso de boas políticas públicas. Mesmo após passar por todas as arenas de veto, uma política nacional imposta (ou não) aos entes subnacionais pode sofrer problemas na fase de execução, como: i) recusa de governos locais em cooperar com a decisão nacional; ii) execução ineficaz em razão da assimetria de informação entre os entes da federação; e iii) execução ineficaz por falta de capacidade burocrática dos entes da federação envolvidos na política pública.

Quem são os gestores responsáveis pela qualidade desses serviços públicos essenciais? Em verdade, não há uma divisão constitucional clara de competências nessas áreas, tendo os entes atribuições comuns para executar (art. 23 da CF) e legislar sobre tais assuntos (art. 24 da CF). Visando administrar com mais eficiência as políticas públicas sociais, diversos arranjos de organização intergovernamental são desenhados para coordenar atribuições e suas respectivas fontes de financiamento. O arranjo apresentado nesta obra – o Federalismo de Desempenho – configura uma tendência contemporânea do federalismo fiscal. Da mesma forma que ocorre com o orçamento, os governos federais ao redor do mundo estão cada vez mais empregando indicadores de desempenho de governos subnacionais para garantir que as jurisdições provinciais e locais persigam as metas políticas nacionais.⁴

A relevância do tema pode ser explicitada pelas reformas constitucionais recentes no país. Após a Emenda do teto de gastos (EC n. 95/2016), a necessidade de

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 20.

³ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010.

⁴ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016, p. 418.

“fazer mais com menos recursos” aumentou. Destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 108/2020, que, além de dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), modificou o parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal (CF) para tornar obrigatório o “ICMS educacional” (sistema de finanças intergovernamentais vinculado ao desempenho educacional da gestão receptora) em todo o território nacional⁵ e criou uma central única de monitoramento de dados contábeis de todos os membros da federação por meio do art. 163-A da CF. O parágrafo único do art. 193 da CF agora passa a prever “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação” das políticas públicas sociais.

Estudos doutrinários sobre o Federalismo de Desempenho abordam tanto a performance das políticas sociais quanto a performance das políticas fiscais.⁶ No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sanciona estados e municípios com má performance na gestão fiscal com a proibição de recebimento de transferências voluntárias (parágrafo único do art. 11; inciso IV do § 1º do art. 25 e § 3º do art. 23 da LRF). Ao focar a performance das políticas sociais, analisa-se a relação direta entre qualidade do gasto público e efetivação de direitos fundamentais. Já a performance da política fiscal mantém relação indireta com a efetivação de direitos fundamentais (p. ex., controle da inflação e endividamento público).

Esta obra, dotada de ineditismo, elege como questionamento central: como o Federalismo de Desempenho se manifesta no Direito positivo brasileiro (instituições formais) nas áreas da educação pública, saúde pública, reponsabilidade fiscal, gestão pública sustentável e controle?

Algumas outras questões são endereçadas paralelamente: o que significa, na prática, explicar um fenômeno federativo em que estados e municípios são incentivados a perseguir e atingir metas políticas, econômicas e sociais dentro de seu âmbito de autonomia? No que consiste gerenciar resultados de governos dentro de

⁵ Segundo a PEC, o art. 158 da Constituição Federal passaria a ter a seguinte redação: “Art.158 [...]. Parágrafo único [...]. I – sessenta e cinco%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II – até trinta e cinco%, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

⁶ Sobre casos de “*Benchmarking Federalism*” na área da performance fiscal: FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 328.

uma federação? Quem deveria atuar como esse “gerente” da federação e quais seriam os limites a ele impostos? Onde se encontram os direitos fundamentais nesse esquema? Qual a contribuição para o Direito Financeiro?

Trabalha-se com a hipótese de que a positivação do Federalismo de Desempenho no Brasil pode ser compreendida em duas fases: i) anos 1990, com as reformas gerenciais do Estado que incentivaram a descentralização política e financeira de políticas sociais (relação de *accountability* entre governos); e ii) meados dos anos 2000 em diante, a partir de normas com novas técnicas de alocação de recursos financeiros entre governos (critérios de repasses das transferências intergovernamentais) e divulgação da performance dos entes subnacionais (abertura para *accountability* entre cidadão e governo).

Há uma inferência básica que relaciona o Federalismo de Desempenho no Brasil com o acontecimento de dois grandes eventos históricos no cenário nacional: a redemocratização trazida pela Constituição de 1988 e reformas em políticas sociais e fiscais ocorridas em meados nos anos 1990. Nesse sentido, acredita-se que o Federalismo de Desempenho brasileiro seja uma das ramificações desses dois grandes eventos.⁷

A delimitação aqui é temporal e material. Temporal porquanto somente se abordaram as normas pós-Constituição de 1988. Material em relação ao objeto do desempenho: educação pública, saúde pública, responsabilidade fiscal e gestão ambiental sustentável. A avaliação da qualidade das finanças públicas assume um caráter duplo: a performance da política fiscal – focada em aspectos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público – e a performance da política social – focada na realização de direitos fundamentais e na redução de desigualdades. Ao longo deste livro, os termos “performance social” e “performance fiscal” são utilizados de forma intercambiável respectivamente com os termos “performance da política social” e “performance da política fiscal”.⁸

⁷ Sobre esse processo de inferência, ver: KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994, p. 10.

⁸ Escolheram-se os termos performance fiscal e performance social, em razão de o termo “performance econômica” poder ser utilizado no setor privado como sinônimo de crescimento do faturamento e ativos ou obtenção de lucro. Como o setor público não tem os mesmos propósitos do setor privado, acredita-se ser mais conveniente a utilização do termo “performance fiscal”. Segundo o Relatório Econômico do Presidente dos EUA de 1962, a “performance social” seria, dentre outros, a soma dos seguintes indicadores: mortalidade infantil, expectativa de vida, distribuição de renda, consumo da população, dados quantitativos da educação pública, dados quantitativos de habitação e número de pessoas empregadas (KREPS, Theodore J. Measurement of the social performance of business. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 343, n. 1, p. 20-31, 1962,

A divisão em capítulos segue uma lógica específica.

O federalismo não funciona somente como um conjunto de normas, princípios e valores de caráter abstrato, mas também opera mediante instituições específicas, cuja efetividade ditará o grau de descentralização e estabilidade do arranjo federalista. Daí o motivo pelo qual se inicia a obra abordando essas perspectivas (primeiro capítulo).

Adicionalmente, analisa-se a divisão de poder e eficiência da estrutura federalista também sob o viés da racionalidade econômica, sendo crucial a análise da federação a partir da sua atividade financeira. A teoria do federalismo fiscal evoluiu a partir de experiências políticas e econômicas em Estados descentralizados ao redor do mundo, sendo imprescindível analisar suas premissas normativas e empíricas (segundo capítulo).

Deve-se reconhecer ainda que a análise de uma federação passa necessariamente pela observação de comportamentos de governos que operam no território politicamente descentralizados. Dentro de uma federação, governos entram em conflito, competem entre si, cooperam para o bem comum, coagem uns aos outros, inovam, coordenam suas atividades e trabalham em redes de governança com entes privados e autoridades públicas no âmbito nacional e internacional (terceiro capítulo).

Uma nova técnica normativa que pode servir como instrumento de coordenação é a regulação de resultados. Por meio da incorporação de metas de desempenho e indicadores na legislação, entes centrais em Estados descentralizados conseguem coordenar, monitorar e avaliar comparativamente (*benchmarking*) políticas públicas com foco nos resultados (quarto capítulo).

Apresenta-se então a definição, finalidades, tipos, características, instituições próprias e exemplos de políticas públicas de Federalismo de Desempenho. O fenômeno é um arranjo intergovernamental em que indicadores de desempenho são utilizados para incentivar governos subnacionais a alcançar metas políticas, econômicas e sociais no exercício de sua autonomia. Ao examinar os exemplos de políticas públicas em cinco federações (além de um Estado unitário, uma confederação e uma entidade privada), percebe-se que o nível de descentralização fiscal, comportamentos dos governos subnacionais e características institucionais são fundamentais para determinar os instrumentos do ente central para impor ou negociar essas medidas (quinto capítulo).

p. 23); SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 30). Os apontamentos são meramente exemplificativos, havendo inúmeros indicadores não mencionados aqui nessas duas categorias.

Após a apresentação conceitual, tipológica e comparada do Federalismo de Desempenho em oito experiências estrangeiras, analisa-se a aplicação concreta desse modelo no contexto brasileiro. A análise inicia-se com um panorama histórico e institucional do federalismo no Brasil, seguido do exame das bases constitucionais, fiscais e de controle que permitem ou limitam a adoção de mecanismos típicos do Federalismo de Desempenho, como regulação de resultados, condicionalidade de transferências, *benchmarking* e incentivos intergovernamentais (sexto capítulo).

Os capítulos seguintes cuidam da análise de quatro eixos de políticas públicas: educação (sétimo capítulo), saúde (oitavo capítulo), responsabilidade fiscal (nono capítulo) e gestão sustentável/controle (décimo capítulo). Em todas essas dimensões, investiga-se o papel desempenhado por metas, indicadores e incentivos na conformação de um modelo de governança intergovernamental que, embora permeado por práticas cooperativas, revela traços marcantes de centralização decisória e federalismo coercitivo.

O décimo primeiro capítulo cuida da influência das características institucionais de cada federação na forma de *benchmarking* e cobrança de metas.

Concluída a análise institucional do Federalismo de Desempenho no Brasil, passa-se à dimensão axiológica, examinando os fundamentos constitucionais, os limites práticos da eficiência e as implicações para a concretização de direitos fundamentais em contextos federativos. A finalidade é refletir criticamente sobre os valores que sustentam o uso de instrumentos de desempenho na relação entre entes federados, com especial atenção à tensão entre centralização e autonomia, uniformização e diversidade, assim como o conflito entre eficiência gerencial e justiça distributiva. Discutem-se questões como o federalismo como valor constitucional, os limites operacionais e jurídicos dos sistemas de medição de desempenho, o impacto desses instrumentos sobre a efetivação de direitos fundamentais e os riscos associados à adoção de modelos autoritários de *benchmarking* em democracias constitucionais. Busca-se, logo, oferecer uma visão crítica e normativa sobre os desafios contemporâneos do Federalismo de Desempenho sob a ótica dos valores constitucionais e dos direitos humanos. Apresentam-se ainda possíveis soluções para a centralização coercitiva, das dinâmicas clientelistas do federalismo fiscal e das disfunções associadas ao *benchmarking* ineficiente no federalismo brasileiro (décimo segundo capítulo).

Por fim, propõe-se uma reflexão dogmática sobre as bases normativas da regulação de resultados dentro do Direito Financeiro. O objetivo é demonstrar como o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de fundamentos suficientes para compreender a utilização de indicadores de desempenho como expressão da atuação financeira do Estado, articulando controle de legalidade, eficiência administrativa

e efetividade das políticas públicas. Inicialmente, examina-se o Direito Financeiro em sua dimensão metodológica e interdisciplinar, como campo que abrange a atividade financeira do Estado. Propõe-se o conceito de Direito Financeiro como o campo do estudo que analisa as instituições fiscais formais. A seguir, distingue-se a regulação de gastos da regulação de resultados, analisando-se os fundamentos jurídicos e institucionais de cada abordagem. Por fim, discute-se a evolução do Direito Financeiro rumo à incorporação dos estudos sobre qualidade do gasto público, ressaltando o papel da regulação de resultados como um possível vetor de racionalização e inovação na gestão financeira do Estado em contextos federativos (décimo terceiro capítulo).

Na conclusão, sustenta-se que *benchmarking* e arranjos institucionais das federações podem reforçar centralização (*benchmarking* interno), assim como estimular a competição (*benchmarking* externo). O grau de descentralização e a estrutura político-fiscal influenciam a forma de coordenação intergovernamental.

Conclui-se que, no Brasil, o Federalismo de Desempenho combina *benchmarking*, federalismo fiscal centralizado e regulação de resultados. No caso, a União define diretrizes e metas (*top-down*), enquanto estados e municípios executam políticas. Destaca-se o caráter coercitivo da federação brasileira, em que a União centraliza competências legislativas, fiscais e políticas públicas, havendo uma prevalência de normas federais com condicionalidades e ampla interpretação de normas gerais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Conclui-se igualmente que a regulação de resultados, enquanto técnica que vincula a atuação estatal a metas mensuráveis, tem valor instrumental voltado à eficiência e *accountability*. O estilo de responsabilização por resultados adotado no Brasil inclui incentivo, sanções administrativas e político-federativas, destacando-se as transferências condicionadas como centrais nesse arranjo.

O estilo de monitoramento é centralizado no ente central, atuando a União como instância corporativa de avaliação de desempenho subnacional. Como condição prévia para monitoramento, exige-se que estados e municípios tenham competência na execução da política pública (*policy-making*), evoluindo de uma situação de descentralização da gestão e centralização de normas de gestão fiscal nos anos 1990, havendo uma consolidação de instrumentos de avaliação e responsabilização após os anos 2000.

Observa-se que o Brasil apresenta um alto grau de centralização fiscal, sem que essa concentração de recursos na esfera federal seja compensada por níveis equivalentes de autonomia política e institucional dos entes subnacionais, contrastando com o que se observa em outros países federativos, onde há maior equilíbrio entre arrecadação, autonomia financeira e participação dos entes subnacionais nas decisões nacionais.

No plano axiológico, defende-se que é necessário impor limites ao modelo de excessiva centralização fiscal e normativa no federalismo brasileiro, exigindo um controle rigoroso das competências constitucionais para que não se comprometam os fundamentos do pacto federativo. O federalismo, nesse sentido, não é apenas uma técnica de organização estatal, mas uma cláusula essencial à proteção da inovação, diversidade territorial e democracia local, dificultando a concentração de poder e promovendo freios e contrapesos internos ao Estado.

Conclui-se igualmente que a medição de desempenho nas políticas públicas, ainda que necessária, envolve riscos consideráveis. Entre os principais desafios estão a possibilidade de distorções metodológicas, o surgimento de incentivos perversos, a formulação de metas inexecutáveis e um foco excessivo nos indicadores em detrimento da complexidade dos processos de gestão e das necessidades reais da população.

A efetivação dos direitos fundamentais, por sua vez, depende diretamente de sua mensuração adequada e de um financiamento público multissetorial e integrado, adequando-se ao princípio da vedação ao retrocesso.

Outra conclusão é que a teoria do Federalismo de Desempenho tem origem democrática e está ancorada na valorização de resultados e na responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos e as instituições. No entanto, o uso desses instrumentos em regimes autocráticos revela uma apropriação com finalidades distintas: *benchmarking*, regulação de resultados e monitoramento de desempenho são utilizados como ferramentas de controle político verticalizado, sem mediação por mecanismos democráticos de *accountability*.

O Direito Financeiro, nesse contexto, assume papel central ao oferecer instrumentos analíticos para o estudo das instituições fiscais formais, tanto sob uma perspectiva tradicional quanto sob um enfoque normativo-evolutivo voltado à avaliação da qualidade do gasto.

PREMISSAS METODOLÓGICAS INTERDISCIPLINARES

A partir da observação de diversos estudos doutrinários sobre federalismo nas áreas da ciência política, finanças públicas e administração pública, foi possível extrair os elementos estruturais do que se defende ser o “Federalismo de Desempenho” – independentemente da nomenclatura dada ao fenômeno. A propósito, as nomenclaturas da forma de coordenação percebidas foram: “*performance federalism*”, “*benchmarking federalism*” e “*federal performance movement*”.¹ Sem prejuízo de outras modalidades, muitos dos estudos sobre o tema utilizam os mesmos exemplos norte-americanos de políticas públicas: notadamente o *No Child Left Behind* e o programa financeiro *Race to the Top*.

Considerando o processo cognitivo de indução, a metodologia utilizada para a identificação é a observação de algumas políticas públicas internacionais e, posteriormente, a busca de exemplos similares de coordenação de políticas públicas no Brasil. A característica observável é a presença de algumas das seguintes instituições: a) incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados); b) transferências intergovernamentais de desempenho e resultado; c) parcerias de desempenho; d) estabelecimento de padrões de desempenho; e) estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*); e f) dispensas de requisitos e condições (*waivers*).

¹ A sistematização teórica do fenômeno foi feita conforme duas perguntas: quais fatores (variáveis, construções e conceitos) deveriam ser logicamente considerados partes da explicação do fenômeno? Como esses fatores se relacionam? Esses critérios foram retirados de: WHETTEN, David A. What constitutes a theoretical contribution? *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 490-495, 1989, p. 490-491.

No âmbito comparado, a presença dessas instituições próprias do Federalismo de Desempenho varia consideravelmente, pois não se manifestam necessariamente como requisitos cumulativos simultâneos. As únicas instituições que sempre estarão presentes serão: d) estabelecimento de padrões de desempenho e indicadores mensuráveis; e e) estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*). Na prática, a adoção das demais instituições vai se adaptar às especificidades da política pública em questão, ao modelo de monitoramento adotado, ao grau de centralização da autoridade federativa, aos arranjos políticos possíveis, ao nível de intervencionismo estatal, ao grau de coercitividade por parte do ente central e ao tipo de organização federativa vigente – se orientada por um federalismo de cunho legislativo ou administrativo.

Em suma, as políticas públicas são analisadas por meio de normas jurídicas de financiamento e passam a compor o objeto desta obra quando há cumulativamente a previsão de: a) medidas empíricas de desempenho na gestão de políticas públicas cujas arquiteturas envolvam mais de uma esfera de governo; e b) incentivos (financeiros ou não) para que governos subnacionais persigam e atinjam metas políticas dentro de seu âmbito de competência, por meio de fórmulas de repasses de recursos, publicações de *rankings* entre pessoas jurídicas, órgãos e agências locais etc.

Como o intuito desta obra é contribuir para o estudo do federalismo, utilizam-se doutrinas não apenas da área jurídica, mas igualmente da Ciência Política, da Administração Pública, da Economia e de outras áreas afins. Em relação à interdisciplinaridade (transferência de métodos de uma disciplina para outra), destaca-se que o fenômeno federativo é também um fenômeno financeiro porquanto configura como objeto de estudo simultâneo entre áreas da Economia, Ciência Política e Direito (notadamente o Financeiro).² Um desafio para o estudioso do

² O fenômeno do federalismo é transdisciplinar, mas a presente obra é interdisciplinar. Nas palavras de Basarab Nicolescu: “A pluridisciplinaridade diz respeito ao estudo de um objeto de uma mesma e única disciplina por várias disciplinas ao mesmo tempo. Por exemplo, um quadro de Giotto pode ser estudado pela ótica da história da arte, em conjunto com a da física, da química, da história das religiões, da história da Europa e da geometria. Ou ainda, a filosofia marxista pode ser estudada pelas óticas conjugadas da filosofia, da física, da economia, da psicanálise ou da literatura. [...] A interdisciplinaridade tem uma ambição diferente daquela da pluridisciplinaridade. Ela diz respeito à transferência de métodos de uma disciplina para outra. Podemos distinguir três graus de interdisciplinaridade: a) um grau de aplicação. Por exemplo, os métodos da física nuclear transferidos para a medicina levam ao aparecimento de novos tratamentos para o câncer; b) um grau epistemológico. Por exemplo, a transferência de métodos da lógica formal para o campo do direito produz análises interessantes na epistemologia do direito; c) um grau de geração de novas disciplinas. Por exemplo, a transferência dos métodos da matemática para o campo da física gerou a física matemática; os da física de partículas para a astrofísica, a cosmologia quântica; os da matemática para os fenômenos meteorológicos ou para os da bolsa, a teoria do caos; os

tema é compreender o “Federalismo de Desempenho” como uma teoria situada na intersecção entre várias áreas do conhecimento. Cuida-se de um fenômeno uno, impossível de ser inscrito unicamente em estudo disciplinar.

Portanto, este livro é interdisciplinar, sem perder de vista seu foco, a análise do tema sob o viés do Direito Financeiro. Um entendimento comum é dificilmente alcançado não apenas entre disciplinas, mas também entre autores de diferentes áreas geográficas com tradições distintas na abordagem do federalismo.³ Embora isso possa dificultar, não há impedimentos metodológicos para uma abordagem interdisciplinar do fenômeno federativo.

Em suma, justifica-se a realização desta obra, complementando o Direito Financeiro com outras áreas do conhecimento pelas seguintes razões: i) o fenômeno federativo é uno, sendo igualmente um fenômeno financeiro (federalismo fiscal); ii) há uma relação íntima entre finanças públicas e Direito Financeiro; iii) há possibilidades de investigação do ciclo das políticas públicas no campo do Direito (especialmente no Direito Financeiro); iv) embora oriundo das áreas da ciência política e economia, o Federalismo de Desempenho é um tema relevante para o estudo de políticas públicas na área do Direito; e v) o Direito Financeiro pode ser instrumento de análise do fenômeno federativo.

Embora não revele os impactos de uma política pública, a análise da norma jurídica fiscal (instituição fiscal formal) é um excelente meio para revelar a intencionalidade de governos e os instrumentos financeiros e administrativos por eles escolhidos para atingir metas políticas.

da informática para a arte, a arte informática. Como a pluridisciplinaridade, a interdisciplinaridade ultrapassa as disciplinas, mas sua finalidade também permanece inscrita na pesquisa disciplinar. Pelo seu terceiro grau, a interdisciplinaridade chega a contribuir para o *big-bang* disciplinar. A transdisciplinaridade, como o prefixo ‘trans’ indica, diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento. A disciplinaridade, a pluridisciplinaridade, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade são as quatro flechas de um único e mesmo arco: o do conhecimento. Como no caso da disciplinaridade, a pesquisa transdisciplinar não é antagonista mas complementar à pesquisa pluri e interdisciplinar. A transdisciplinaridade é, no entanto, radicalmente distinta da pluri e da interdisciplinaridade, por sua finalidade: a compreensão do mundo presente, impossível de ser inscrita na pesquisa disciplinar. A finalidade da pluri e da interdisciplinaridade sempre é a pesquisa disciplinar.” NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. Tradução: Lúcia Pereira de Souza. São Paulo: Trion, 1999, p. 1-10.

³ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 14.

Esta obra parte de algumas premissas analíticas utilizadas por Arretche em relação às relações central-local na federação brasileira, como: a) a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em Estados federativos; b) as prioridades políticas dos governos subnacionais e seus níveis de governança podem ser largamente afetados pela estrutura de incentivos derivada de suas relações com níveis superiores de governo; e c) a possibilidade de distinguir a federação brasileira em duas dimensões distintas de autoridade – a formulação (*policy decision-making*) e a execução (*policy-making*) de políticas públicas.⁴

Adicionam-se outras duas premissas em relação àquelas utilizadas por Arretche: d) diferentemente da pesquisa da autora, que foca políticas públicas cuja regulação coloca alta condicionalidade nos gastos públicos (*input requirements*), aborda-se aqui a regulação da condicionalidade no resultado imediato do gasto público (*output requirements* – também compreendido com regulação de resultados), medido por indicadores específicos de desempenho; e e) o instrumento de identificação será a análise de normas de Direito Financeiro e Orçamentário (instituições fiscais formais) que evidenciem traços e características da política pública.

A obra é teórica e empírica, analisando questões normativas e fáticas. Em vez de realizar uma descrição meramente dogmática, examina a concretização normativa a partir de dados verificáveis, como atos administrativos, decisões judiciais, práticas legislativas e indicadores de desempenho em políticas públicas.

⁴ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010.

FEDERALISMO E SUAS INSTITUIÇÕES: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS

O federalismo é uma forma distinta de Estado, exercendo impacto particular na Administração Pública e na coordenação de políticas públicas entre os governos. De acordo com Alan Fenna, federalismo é uma estrutura em que as relações intergovernamentais e a coordenação ocorrem dentro de uma relação constitucionalmente organizada entre os governos centrais e as unidades constituintes. Destaca o autor, ainda, que não há duas federações iguais, e cada uma tende a operar de maneira distinta.¹

O primeiro capítulo apresenta uma breve visão teórica e empírica do federalismo, destacando sua aplicação flexível ao longo do tempo para atender a diferentes propósitos. Sua natureza mutável como princípio organizacional dificulta a afirmação de um conceito preciso. O federalismo, além de ser um conjunto de normas, princípios e valores de caráter abstrato, opera mediante instituições específicas.

Ao longo dos séculos, o federalismo tem sido visto como um princípio subjacente a diversas formas organizacionais, indo além do âmbito político-legal. Precisamente por essa mutabilidade como instrumento para realizar valores bastante distintos, como liberdade individual, igualdade ou solidariedade, sua essência é de difícil compreensão.² Embora o enfoque deste capítulo seja principalmente no federalismo no contexto do Direito Constitucional comparado, é importante reconhecer que o federalismo abrange também dimensões políticas, econômicas e sociais.

¹ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 750.

² PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 13.

1.1 FEDERALISMO: CONCEITOS, VALORES E MEDIDAS

Formalmente, parte considerável da doutrina considera que o federalismo surgiu com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787 – na qual se formalizou a união de várias coletividades –, no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma, independente e soberana.³ Há ainda federações que surgiram por segregação, ou seja, a transformação de um Estado unitário em Estado federal. No caso, unidades descentralizadas de um Estado unitário (províncias) tornam-se Estados componentes de uma federação. Esse último processo ocorreu no Brasil a partir do Decreto n. 1, de 15 de novembro de

³ Nesse sentido, entendendo que o nascimento do Federalismo se deu nos Estados Unidos estão: CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 10; BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 240; COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57; e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *urso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 95. Em sentido contrário, há quem defenda que as bases teóricas e experiências do federalismo datam da Grécia Antiga e do Império Romano. Segundo Sílvio Meira, as “cidades federadas” do Império Romano funcionavam da seguinte forma: “Essas cidades conservavam direitos soberanos, como o de cunhar moedas de cobre, mantinham suas instituições locais, magistrados, tribunais, o uso da própria língua; os habitantes das cidades e colônias latinas usufruíam de direitos comuns aos romanos quanto ao casamento (*conubium*) e à aquisição de bens (*commercium*). Nos próprios tratados formadores das federações havia prioridades com maiores direitos no *foedus aequum*, mais amplos que o simples *foedus*. Certos pactos federais, salienta Homo, constituem ‘verdadeiros tratados de clientela e protetorado; as cidades federadas à esta espécie, que constituem a grande maioria, renunciam a toda política exterior autônoma, a todo poder militar próprio, digamo-lo, em uma palavra, a toda independência nacional” (MEIRA, Sílvio. *Federalismo e centralização*. *Revista de Direito Público*, São Paulo: RT, n. 32, p. 70-73, nov./dez. 1974, p. 88). Montesquieu também exalta a autonomia das províncias romanas, cujos povos foram governados como confederados, seguindo “leis de cada república” (MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat [Barão de Montesquieu]. *O espírito das leis*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 194-196). Em relação à federação da Grécia antiga, Hans Beck e Peter Funke acreditam que as *polei* ou cidades-Estado apresentavam complexas relações com características de uma federação. Em suas palavras: “The world of ancient Greece witnessed some of the most elaborate experiments with federalism in the pre-modern era. In general terms, Greek history is of course marked by the coexistence of a high number of independent ‘city-states’ or poleis. A recent inventory lists over 1,000 poleis for the Archaic and Classical periods alone (roughly five times the membership of the United Nations today), a great number of them in the relatively small natural environment of Greece itself (Hansen and Nielsen 2004). As is to be expected, poleis maintained a dense network of relations” (BECK, Hans; FUNKE, Peter (ed.). *Federalism in Greek antiquity*. Cambridge University Press, 2015, p. 2).

1889, transformando o Brasil não só de monarquia em república, mas também de Estado unitário em Estado federal.⁴

O que é federalismo? Quais são seus elementos essenciais? Quais instituições garantem as características de um Estado federal? Segundo Ivo Duchacek, “não existe uma teoria aceita do federalismo. Tampouco há consenso sobre o que é, exatamente, o federalismo. O termo em si não é claro e controverso”.⁵ No mesmo sentido, Anna Gamper defende que a multiplicidade de formas que o federalismo adota ao redor do mundo faz com que inexista, segundo alguns doutrinadores, uma teoria global de federalismo.⁶

É possível, no entanto, sistematizar alguns conceitos, valores e instituições próprios presentes nas doutrinas de federalismo comparado.

1.1.1 Conceitos de federalismo

Da ausência de definição e de terminologia comuns quanto ao federalismo resulta a inexistência de uma teoria global. Por unanimidade, as definições reconhecem o fundo etimológico da palavra latina *foedus*, que significa “aliança”. Segundo Gamper, todas as teorias concordam que o federalismo é um princípio que se aplica a sistemas que consistem em pelo menos duas partes constituintes que não são totalmente independentes, mas juntas formam o sistema como um todo. O federalismo combina, assim, os princípios de unidade e de diversidade (*concordantia discors*). As unidades constituintes devem ter poderes próprios e direito de participação no nível federal. Parece haver consenso quanto a essa definição mínima.⁷

Na lição de Michael Burgess, há dois termos que são chaves para a compreensão: “federalismo” e “federação”. Em verdade, o federalismo anima a federação (ou Estado federal). Em suas palavras, federalismo é a força motriz da federação, que se destina a proteger, preservar e promover a “política da diferença”. Em outras palavras, federalismo seria o reconhecimento formal constitucional, legal e político e o respeito pela diversidade.⁸

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 86-87.

⁵ DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism*. The Territorial Dimension of Politics. Lanham, MD: University Press of America, 1987, p. 189

⁶ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005.

⁷ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1299.

⁸ BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006, p. 40.

Hans Kelsen defende a diferenciação de um Estado federal de acordo com o grau de descentralização, estando em posição intermediária entre o Estado unitário e a Confederação Internacional de Estados. A federação, segundo o autor, apresenta um grau de descentralização ainda compatível com uma comunidade jurídica constituída pelo Direito nacional, ou seja, com um Estado, e um grau de centralização que não é mais compatível com uma comunidade jurídica internacional, uma comunidade constituída pelo Direito internacional.⁹

Uma das definições mais célebres é a de Daniel Elazar. Segundo o cientista político, o federalismo é princípio político relacionado com a combinação entre a regra dentro da autonomia política dos entes da federação (*self-rule*) e a regra compartilhada com a participação desses últimos na decisão do ente central (*shared rule*). Segundo o autor, o pacto federativo cuida de vínculo presumivelmente permanente que: i) prevê a partilha de poder, ii) contorna a questão da soberania e iii) complementa, mas não procura substituir ou diminuir laços orgânicos anteriores onde eles existem.¹⁰

William Riker, por sua vez, conceitua o federalismo como uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais toma decisões finais.¹¹ Em sua visão, o termo “federal” é usado para países onde: i) há pelo menos dois níveis de governo que governam o mesmo

⁹ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316.

¹⁰ Segundo Daniel Elazar: “Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties. As a political principle, federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities. Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system’s decisionmaking and executing processes. [...] Federalism thus defined involves some kind of contractual linkage of a presumably permanent character that (1) provides for power sharing, (2) cuts around the issue of sovereignty, and (3) supplements but does not seek to replace or diminish prior organic ties where they exist.” ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 5-6.

¹¹ RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101.

território e povo; ii) cada nível tem pelo menos uma área de jurisdição em que é autônomo; e iii) há alguma garantia (mesmo que apenas uma declaração na constituição) da autonomia de cada governo em sua própria esfera.¹²

O filósofo alemão Georg Jellinek diz ser o Estado federal uma “pluralidade de Estados reunidos em uma unidade; ou seja, enquanto prevalecer a competência do poder do Estado federal, desaparecem as diferenças que separam os estados membros entre si”.¹³ Reinhold Zippelius define o Estado federal ressaltando o caráter de soberania compartilhada e limitada de competências entre órgão central e estados membros: “O Estado federal é pois também uma reunião de Estados, mas organizada de tal maneira que o seu conjunto constitui igualmente um Estado em si mesmo”.¹⁴

Paulo Bonavides, por sua vez, ensina que: “no Estado federal, deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos”. O constitucionalista destaca ainda a “lei da autonomia” (*self-rule*) e “lei da participação” (*shared rule*), adotando igualmente o critério de grau de descentralização para as formas de Estado. Considera o autor critérios como firmeza, solidez ou profundidade na relação entre os Estados, alcançando essa relação seu grau mais alto na federação e seu ponto mais baixo na confederação.¹⁵

Dalmo de Abreu Dallari define o fenômeno do federalismo da seguinte forma:

Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do Poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o Estado Regional, menos centralizado do que o unitário mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo.¹⁶

José Afonso da Silva conceitua da seguinte forma:

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais,

¹² RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. p. 11.

¹³ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado* (1911). Tradução: Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 664.

¹⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 222.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 229-246.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 250.

distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados. A repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado federal.¹⁷

Delineados os conceitos de federalismo, é importante ressaltar algumas características essenciais desta forma de Estado.

1.1.2 Finalidades e valores do federalismo

Geralmente, a doutrina apresenta o federalismo como um princípio de governança cuja finalidade é promover o valor da “unidade na diversidade”, com possíveis desdobramentos em outros valores fundamentais, por exemplo: a) democracia, representatividade, pluralismo político e diversidade cultural; b) limitação dos poderes do governo central e prevenção da “tirania da maioria contra a minoria” (sistema de freios e contrapesos); c) proteção de direitos e liberdades políticas; d) promoção do desenvolvimento econômico e defesa nacional; e e) garantia do princípio da subsidiariedade.

A noção de “unidade na diversidade”, na visão de Martin Diamond, talvez seja um dos mais complicados dentre os elementos de um Estado federal. O federalismo pressupõe um delicado equilíbrio de forças. A característica distintiva do federalismo é a ambivalência peculiar de seus fins: o federalismo é sempre um arranjo que aponta em duas direções opostas ou visa assegurar dois fins contrários. Um fim é sempre encontrado na razão pela qual as unidades membros não se consolidam simplesmente em um grande país unitário (diversidade); o outro extremo é sempre encontrado na razão pela qual as unidades membros não optam por permanecer simplesmente pequenos países totalmente autônomos (unidade). Dessa forma, na visão do autor, qualquer estrutura federativa é sempre a expressão institucional da contradição ou tensão entre as razões particulares que as unidades membros têm para permanecer pequenas e autônomas, mas não totalmente, e grandes e consolidadas, mas não totalmente.¹⁸

No tocante à diversidade, o cientista político William Livingston defende que o Estado federal é um dispositivo pelo qual as qualidades federais da sociedade são articuladas e protegidas. Conforme o autor, cada sociedade (ou cada nação) está mais ou menos intimamente integrada de acordo com seus próprios determinantes históricos, culturais, econômicos, políticos e outros peculiares. Os estados subnacionais existem por causa de uma grande diversidade significativa de tal importância que se sente que apenas uma organização federal pode oferecer

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 100-101.

¹⁸ DIAMOND, Martin. The ends of federalism. *Publius*, v. 3, n. 2, p. 129-152, 1973.

proteção suficiente. As diversidades sociais que produzem o federalismo podem ser de vários tipos. Diferenças de interesse econômico, religião, etnia, nacionalidade, idioma, variações de tamanho do território, separação por grandes distâncias, diferenças de fundo histórico, existência anterior como colônias ou Estados separados, dissimilaridade de instituições sociais e políticas – tudo isso pode produzir uma situação em que os interesses e qualidades particulares dos segmentos da comunidade mais ampla devem ser reconhecidos.¹⁹

Prossegue Livingston explicando um momento prévio à formação da federação: as demandas por proteção da diversidade. Nessa linha, o padrão total dessas diversidades regionais produz uma demanda por algum tipo de reconhecimento federativo das diversidades. Essa demanda deve, na maioria dos casos, atender a uma contrademanda (ou inércia, que é igualmente uma força) por maior unidade ou integração. Essas duas demandas ou forças – uma impulsionando para a autonomia e independência das unidades componentes, outra impulsionando para a centralização e a supressão da diversidade – se encontram de frente; o resultado de seu conflito é o sistema federal. O sistema federal é, portanto, uma institucionalização do compromisso entre essas duas demandas, e a constituição federal traça as linhas desse compromisso. A constituição será mais ou menos federal conforme a força relativa das duas demandas. Assim, as sociedades em que a demanda por integração é mais forte do que a demanda por descentralização produzirão um conjunto de instituições mais próximo da unidade; e uma situação contrária produzirá um resultado contrário.²⁰

Alguns teóricos sustentam que o federalismo fortalece o exercício de democracia. Os teóricos clássicos elogiam o federalismo por sua capacidade de acomodar comunidades de diferentes ideologias políticas e proteger as liberdades políticas ao mesmo tempo. Alexis de Tocqueville celebrou o federalismo como um sistema “criado com a intenção de combinar as diferentes vantagens que resultam da magnitude e pequenez das nações”.²¹

Entre democracias que adotam arquiteturas de governo diferentes, o federalismo gera impactos singulares. Segundo Arend Lijphart, o federalismo fortalece a ideia de democracias consensuais em razão da dispersão de poder entre diversas esferas institucionais, potencializando o compromisso e a barganha política no controle das atividades governamentais, que também poderia ser chamada de

¹⁹ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84-89.

²⁰ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 89.

²¹ BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, C.; STOKES, S. (ed.). *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007, p. 760.

“democracia de negociação”. Estados unitários, por sua vez, adotam o modelo de democracia majoritária ou de Westminster, em que o poder político é concentrado nas mãos de uma maioria eventual (mesmo que pequena).²²

A autocracia, que representa a concentração do poder, é geralmente incompatível com o princípio do federalismo, porquanto este representa uma manifestação política de dispersão territorial do poder. Na visão de Karl Loewenstein, aqueles que detêm o poder exclusivo – seja uma pessoa individual, uma assembleia, um comitê, uma junta ou um partido – podem enfrentar dificuldades em áreas de autonomia que escapam ao seu controle, pois poderiam se tornar potenciais focos de oposição ao seu exercício autocrático do poder. Nesses casos, extingue-se a autonomia dos entes federados, tornando-os meras subdivisões territoriais de um Estado absolutamente unitário, com um poder central uniforme. Segundo o autor, a história da autocracia confirma plenamente isso, dando como exemplos a Alemanha de Hitler, o Brasil de Vargas, a Argentina de Perón e a União Soviética de Stalin. O autor não descarta, contudo, que excepcionalmente uma autocracia pode apresentar traços formalmente federalistas, como a antiga Iugoslávia – tais casos, no entanto, deveriam ser analisados empiricamente com cautela.²³

²² LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 2-4.

²³ Nas palavras do autor: “Esto está confirmado plenamente por la historia de la autocracia. Lo primero que hizo Hitler al tomar el poder fue destruir el federalismo. Tras una fase intermedia en la que los Länder fueron «coordinados» (Gleichschaltung) políticamente y colocados bajo el control de un gobernador del Reich responsable solo ante el Führer, su autonomía fue completamente abolida, constituyéndose tan solo como meras subdivisiones territoriales de un Estado absolutamente unitario, con un poder central uniforme. El Brasil de Vargas, la Argentina de Perón y las dictaduras de minorías étnicas en otros Estados federales de Iberoamérica han seguido fielmente el modelo. El federalismo en el ámbito comunista no es una excepción a esta regla. Durante la época de Stalin, la U.R.S.S. era federalista solo de nombre. Aunque teóricamente reconocida, la autodeterminación de las repúblicas estaba subordinada completamente a los intereses del proletariado. El impacto nivelador del materialismo tecnológico terminó rápidamente con la multiplicidad de los pueblos en el inmenso territorio soviético. El partido único dominó las repúblicas de la Unión a través de su comité central y del aparato gubernamental comunista, dependiendo completamente las organizaciones territoriales del partido de sus organismos centrales en Moscú. Un verdadero federalismo constituiría un obstáculo para la dirección uniforme de toda la economía nacional y no ha podido ser, por lo tanto, tolerado. La centralización política, iguales chances de elevación económica y ajuste cultural son, siguiendo a un experto en la materia. [...] La única excepción a esta regla -la inadaptableidad del federalismo em la autocracia- está representada por Yugoslavia: tras la rígida centralización bajo la Constitución de 1946, la Constitución de 1953 pareció significar un giro hacia un mayor grado de flexibilidad territorial. [...] Dado que Yugoslavia se encuentra en la afortunada

É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. Segundo Alfred Stepan, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas. Entretanto, em um sistema não democrático, o federalismo pode ou não estruturar com clareza esses processos políticos.²⁴

Na atualidade, um exemplo de uma autocracia que adota um modelo de federação altamente descentralizada são os Emirados Árabes Unidos (EAU) – uma federação de monarcas ligados por um vínculo cultural (herança tribal), religioso (Islã) e econômico (mercado comum).²⁵ Os EAU têm sido descritos como uma das federações mais descentralizadas do mundo, com os Emirados individuais detendo a maioria do poder. São compostos por sete Emirados que se uniram para formar uma federação entre 1971 e 1972. A constituição também reflete o poder aparentemente absoluto dos sete monarcas dos Emirados, revelando por que o país é descrito como “um dos sistemas políticos menos livres do mundo”.²⁶ Percebe-se

situación de poder llevar adelante su propia idea de socialismo, es completamente posible que desarrolle su peculiar forma de federalismo controlado.” LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 384.

²⁴ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 1.

²⁵ Apesar das históricas rivalidades tribais, a herança tribal comum e muçulmana árabe dos emirados contribui para a coesão entre eles. Essas características são enfatizadas em vários artigos da constituição. O primeiro artigo afirma que “qualquer outro país árabe independente pode se juntar à União, desde que o Conselho Supremo concorde unanimemente com isso”. O art. 6 afirma que “a União fará parte da Grande Nação Árabe”, ligada por “laços de religião, idioma, história e destino comum”, e o art. 7 estabelece que “o Islã será a religião oficial da união” e que “[a] Shari’ah Islâmica será uma fonte principal de legislação na União”. A constituição contém uma seção intitulada “As Bases Sociais e Econômicas Fundamentais da União”, que declara que a base da comunidade será “igualdade, justiça social... e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos” (art. 14). SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366.

²⁶ Antes da existência da federação, os sete estados soberanos – Abu Dhabi, Dubai, Ajman, Fujairah, Ras Al Khaimah, Sharjah e Umm Al Quwain – formavam uma confederação, que fornecia um fórum para discussão de questões de interesse mútuo e coordenação. SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366; YAGHI, Abdulfattah. Decentralization in the United Arab Emirates. In: ANTWI-BOASIAKO, Kwame Badu; Csanyi, Peter (ed.). *The*

que, na federação dos EAU, não foi propriamente o modelo de democracia liberal ocidental que fundamentou o princípio da diversidade, mas sim valores culturais e religiosos próprios.

Ressalta-se ainda que o federalismo pode auxiliar no processo de (re)democratização de alguns países. Segundo Barry Weingast, uma estratégia alternativa é iniciar a democracia no nível local em vez do nacional. Construir a democracia de baixo para cima reduz muito o risco de autoritarismo, em parte porque os governos subnacionais têm menos autoridade política.²⁷

Esse processo de (re)democratização de baixo para cima (*bottom-up*) ocorreu no Brasil durante o regime militar. Nesse sentido, Alberto Diaz-Cayeros explicita que os governos militares brasileiros conseguiram permanecer no poder em grande medida devido ao seu sucesso em canalizar demandas regionais e apaziguar interesses locais, que eram articulados pelas forças políticas estaduais e municipais. Essa estratégia foi acompanhada por uma abertura no sistema político por meio da peculiar coexistência de autoritarismo e eleições competitivas para cargos legislativos nacionais e governos locais após 1974.²⁸

Em relação ao aspecto cultural e pluralista do federalismo, Francesco Palermo defende que um dos maiores desafios do federalismo é a gestão do pluralismo – em suas diversas manifestações territoriais, etnoculturais e linguísticas. Embora essa sempre tenha sido a principal tarefa dos sistemas federais, desdobramentos recentes parecem indicar que, atualmente, os países que estão descentralizando poderes o fazem para responder apenas a desafios etnoculturais. Esse fato é confirmado mediante as experiências político-institucionais de países como Etiópia, Sudão do Sul, Quênia, Nepal, Mianmar e Filipinas, assim como por adaptações em vários outros países europeus, onde as questões etnoculturais estão moldando a dinâmica federal muito mais do que outros elementos.²⁹

O federalismo serve como um sistema de freios e contrapesos, limitando a concentração de poderes. Ao limitar a soberania do governo central, o federalismo impediria governos com grandes coalizões partidárias de impor a “tirania da

theories of decentralization and local government. Texas: Stephen F. Austin State University Press, 2014. p. 83-98; RAAFAT, Raghdha. Manifestations of the federal system in the United Arab Emirates. *Journal of Positive School Psychology*, v. 6, n. 7, p. 1470-1490, 2022.

²⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19.

²⁸ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 211-214.

²⁹ PALERMO, Francesco. Perspectives on Comparative Federalism. *50 Shades of Federalism*, 2018, p. 3.

maioria” à liberdade política e à boa governança. Devido a essas duas características, o federalismo é muitas vezes considerado uma condição facilitadora para o estabelecimento e a duração da democracia em grandes nações heterogêneas.³⁰

Um argumento a favor do federalismo sustenta que o sistema protege os direitos do indivíduo contra um poder central excessivamente forte, ou mesmo contra abusos de quem está exercendo o poder. A arquitetura descentralizada de uma federação pode contribuir para a existência de um governo limitado, o que é um obstáculo para as maiorias populistas. O ideal populista requer que os governantes ajam com rapidez e segurança para incorporar na lei o veredicto popular sobre uma plataforma eleitoral. Governos locais autônomos e um poder legislativo pluricameral ajudam a limitar as maiorias populistas.³¹

Há ainda a finalidade de promoção do desenvolvimento econômico e defesa nacional. Em um dos textos da obra *The Federalist*, Alexander Hamilton defendeu que o formato de federação ainda teria um desempenho melhor na defesa nacional, na promoção bem comum.³²

Por fim, há o princípio da subsidiariedade na distribuição de competências. Dentro da perspectiva da autonomia, tal princípio se aplica na compreensão de que as instâncias políticas locais podem desempenhar melhor a maior parte das atividades do bem comum, com igual ou maior grau de eficiência que o ente central. O princípio da subsidiariedade deve contribuir para criar condições que ajudem e estimulem os vários tipos de interesses regionais e locais, respectivamente representados por estados e municípios – para que estes possam buscar seus objetivos particulares com um maior grau de independência política.³³

De fato, ao oferecer suas observações na década de 1830 sobre o recém-formado sistema federal dos Estados Unidos da América (EUA), Tocqueville observou que:

Nas grandes nações centralizadas, o legislador é obrigado a dar um caráter de uniformidade às leis, o que nem sempre se adequa à diversidade de costumes e de regiões; como ele não leva em consideração casos especiais, só pode proceder

³⁰ BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, C.; STOKES, S. (ed.). *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007, p. 760; BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006, p. 71.

³¹ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 5.

³² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* (1788). Edited by J. R. Pole. Cambridge: Hackett Publishing, 2005, p. 123.

³³ ZIMMERMANN, Augusto Cotta. *Teoria geral do federalismo democrático*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2014, p. 204-205.

com base em princípios gerais... uma vez que a legislação não pode se adaptar às exigências e aos costumes da população, o que é uma grande causa de problemas e miséria.³⁴

Dentro dessa perspectiva, um dos argumentos tradicionais da descentralização fiscal é que ela estimula o desenvolvimento e a experimentação de novas formas de política pública.³⁵ Mercados prósperos exigem não apenas um sistema econômico adequadamente projetado, mas uma base política segura que limite a capacidade do Estado de confiscar riquezas. O federalismo provou ser fundamental para a impressionante ascensão econômica da Inglaterra no século XVIII e dos Estados Unidos no século XIX e início do século XX.³⁶

Segundo o princípio da subsidiariedade, algumas vantagens da descentralização são: i) maior nível de satisfação dos cidadãos com as políticas públicas, inclusive com maior adaptabilidade de suas preferências conforme clivagens étnicas, linguísticas e culturais; ii) alocação de autonomia decisória de acordo com as características econômicas dos bens e serviços produzidos localmente, internalizando externalidades; e iii) especialização técnica dos governos locais conforme as características de suas atividades econômicas locais, com maior adaptabilidade das tecnologias e preferências conforme o passar do tempo.³⁷

Todas essas finalidades e valores têm ligação com a noção de “espírito federal”, tema explorado por Michael Burgess. Segundo o autor, o “espírito federal” é um conceito construído a partir de um conjunto de expressões de alto teor normativo e de conotação subjetiva em contexto federativo específico: autonomia, autodeterminação, unidade na diversidade, dignidade da pessoa humana, tolerância, solidariedade, liberdade, igualdade etc. Essas expressões reúnem valores e princípios que guiam ações e comportamentos de autoridades públicas. Burgess adverte

³⁴ Tradução livre de: “In great centralized nations the legislator is obliged to give a character of uniformity to the laws, which does not always suit the diversity of customs and of districts; as he takes no cognizance of special cases, he can only proceed upon general principles [...] since legislation cannot adapt itself to the exigencies and the customs of the population, which is a great cause of trouble and misery.” TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America* (first published 1838). New York: Vintage Books; Random House, 1945. v. I, p. 163.

³⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326.

³⁶ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

³⁷ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

que uma razão pela qual é difícil obter consenso na teoria sobre federalismo é que a combinação entre valores e princípios do Estado Federal funciona efetivamente em um contexto específico, mas não necessariamente funciona em outro contexto.³⁸

1.1.3 Características do federalismo e descentralização

José Maurício Conti ressalta que há, no mundo atual, inúmeras variações de Estado federal. Há referência, inclusive, a federalismo nas modalidades tetradimensional e pentadimensional. Segundo o autor, tal complexidade é levada ao extremo quando se analisam as características de cada um dos Estados modernos existentes. Cada Estado moderno apresenta singularidades em sua formação e organização que os tornam único. As diferenças entre eles são tão diversificadas que dificultam a criação de categorias com critérios suficientemente claros que permitam agrupá-los.³⁹

Embora haja uma diferença na importância dada a cada atributo por diferentes estudiosos, há características fundamentais do Estado federal que são objeto de um considerável consenso:⁴⁰

³⁸ BURGESS, Michael. *In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1-27.

³⁹ CONTI, José Maurício. *Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada*. Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 16.

⁴⁰ No âmbito internacional: BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006; ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 5-6; GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005; JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado* (1911). Tradução: Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 664; Kelsen, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316; RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101; STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 222. No Brasil: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 145-171; BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 229-246; CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 5-21; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 253-255; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 86-90; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte*

- i) o processo de formação de um Estado federal pode representar um processo centrífugo ou centrípeto;
- ii) em maior ou menor medida, há sempre uma arquitetura institucional de centralização e descentralização de poderes na estrutura de competências do Estado federal;
- iii) na federação, não existe direito de secessão (indissolubilidade do laço federativo);
- iv) a base jurídica do Estado federal é uma constituição (não um tratado), havendo nessa constituição uma distribuição de atribuições e competências;
- v) a cada esfera de competência se atribui uma renda própria;
- vi) o poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas, seja conferindo esferas individuais de autoridade para cada unidade política da federação (*autonomia/self-rule*), seja conferindo participação política dessas unidades na decisão política nacional (*participação/shared rule*);
- vii) os cidadãos, embora possam ter vínculos simultâneos com a federação e com as unidades federadas em cujo território se encontram, têm cidadania única e um conjunto de direitos básicos intangíveis em todo o território do Estado federal.

Três elementos característicos merecem breves apontamentos: a descentralização (política e fiscal), a autonomia dos entes federados (*self-rule*) e a participação desses entes nas decisões nacionais (*shared rule*).

Adverte-se que Federalismo não se confunde com descentralização. Embora a definição difundida por Kelsen vincule a configuração de um Estado federal conforme o grau de descentralização,⁴¹ cuida-se de uma posição contestada pela doutrina.

Lorenz Blume e Stefan Voigt defendem que as federações são uma consequência da escolha constitucional, enquanto a descentralização é uma consequência da escolha de determinada política. Muitas medidas de descentralização (ou devolução) medem os efeitos das escolhas políticas (*policy choices*), não os efeitos constitucionais. Os termos federação e descentralização simplesmente distinguem entre os diferentes níveis de tomada de decisão: federação é uma característica da arquitetura constitucional de determinado Estado, enquanto

especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-98; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 100-101.

⁴¹ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316.

descentralização descreve uma escolha política em momento que pode ser pós-constitucional. Tanto os Estados federais quanto os unitários podem descentralizar – ou centralizar – algumas atividades.⁴²

Nos Estados unitários, no entanto, a decisão de descentralizar pode ser revogada se o governo central assim o desejar, o que demonstra que mesmo após a descentralização o poder de decisão final permanece no nível do governo central. Em suma: Estados constituídos federalmente podem ser altamente centralizados, e Estados constituídos de forma unitária podem ser altamente descentralizados. Isso ocorre porque a devolução de poderes ocorre fora do âmbito constitucional. Devolução refere-se à transferência de uma ou mais competências do legislativo de um governo superior para governos inferiores dentro de determinado Estado unitário. Esse processo pode ocorrer em três formas principais: legislativa, executiva e administrativa, sendo a primeira a mais relevante. A devolução do poder executivo confere ao executivo de uma unidade inferior a prerrogativa de tomar decisões dentro de sua esfera de competência. Já a devolução administrativa permite que uma instância governamental subordinada passe a gerir programas anteriormente administrados pelo governo central.⁴³

Ressalta-se que há ainda outra concepção de descentralização digna de nota, que é aquela decorrente da interpretação da *Amendment X* (1791) da Constituição Federal norte-americana. Segundo essa norma, os poderes não delegados ao governo federal pela Constituição, nem proibidos constitucionalmente aos estados, são reservados aos estados ou ao povo.⁴⁴ A distinção estaria na última parte, em que

⁴² BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264, 2011. No mesmo sentido, Marta Arretche sustenta: “Entretanto, não foi propriamente a descentralização que foi objeto de disputa na Convenção da Filadélfia, mas, sim, a preservação dos direitos políticos dos estados-membros da união política em formação. A descentralização de competências era apenas uma das consequências da decisão constitucional de que os estados não renunciariam aos seus direitos políticos ao formar uma federação. [...] Em outras palavras, se nos Estados unitários apenas os cidadãos têm direitos políticos, nos Estados federativos também os estados-membros teriam direitos políticos. Os direitos políticos das unidades constituintes de uma união política deveriam por sua vez, concretizar-se em duas esferas independentes: (i) no interior do próprio território – direito a *self-rule* – e (ii) direito a participar de decisões nacionais que afetem suas competências e recursos – *shared-rule*.” ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 4.

⁴³ MITCHELL, James. *Devolution in the UK*. Manchester: Manchester University Press, 2013, p. 13-15.

⁴⁴ Tradução livre de: “Amendment X (1791). The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

poderes são delegados “ao povo”, podendo denotar uma noção de descentralização de poderes ao livre mercado.

Segundo Gilberto Bercovici, a “concepção de descentralização é vaga, podendo ser utilizada em inúmeros contextos diferentes”.⁴⁵ O autor explicita um sentido anglo-saxônico e norte-americano, cuja essência reside no redirecionamento de competências “para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais”. Na visão do autor, “a descentralização é apresentada como um fator de eficiência e controle da atuação governamental”, insinuando que o setor público é corrupto e ineficiente. Em suas palavras:

[...] em suma, a utilização da descentralização como panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas se fundamenta nos mesmos argumentos utilizados pelos teóricos do federalismo neodualista para justificar a necessidade do princípio da subsidiariedade. A descentralização virou, assim, um fim em si mesmo.⁴⁶

A competência para obter renda própria, ou autonomia financeira, tende a ser conceituada como o poder de arrecadar, administrar, endividar-se e gastar receitas públicas independentemente das demais esferas de governo na estrutura estatal. Nos sistemas federais, a autonomia é crucial porque apenas recursos suficientes permitem que as entidades subnacionais alcancem os seus objetivos políticos no âmbito das relações financeiras legislativas atribuídas constitucionalmente entre os níveis de governo e as responsabilidades executivas, devendo, nas palavras de Conti, “dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas”.⁴⁷

Ainda segundo Conti, é importante destacar uma forma de Estado resultado desse processo político de descentralização que se localiza entre o Estado unitário e o Estado federal: o Estado regional. Nos últimos anos, muitos Estados europeus passaram por um processo de forte descentralização (“regionalização”), sem serem, geralmente, admitidos à classificação como Estados federais, como é o caso da Espanha.⁴⁸

Em alguns casos, devido à falta de uma câmara representativa ou de competências legislativas das unidades constituintes, a distinção clássica entre um Estado federal e um Estado regional parece ser adequada, enquanto em outros casos a

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 178.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 178.

⁴⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 13.

⁴⁸ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 52.

única razão para negar a classificação como um sistema federal parece residir no desenvolvimento histórico do Estado.⁴⁹

O que seria a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) na teoria?

Segundo o cientista político William Riker, a característica distintiva do federalismo não seria a descentralização de competências, mas a autonomia decisória dos entes federados em pelo menos uma área. Em outras palavras, não apenas as atividades de governo deveriam estar divididas entre governos central e regionais, mas esses últimos deveriam reter uma parcela de autoridade que lhes autorizaria dar a palavra final em pelo menos uma matéria.⁵⁰ Consequentemente, nos Estados unitários, o governo central poderia revogar todas as decisões das unidades subnacionais em qualquer assunto.⁵¹

Segundo Bonavides, a autonomia manifesta-se “no caráter estatal e na substancial independência política das unidades federadas”. Silva define autonomia como “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal”. Diogo de Figueiredo Moreira Neto define autonomia como autogoverno e autoadministração. Na prática, o autogoverno abrangeria o “poder de um ente político se expressa pelo fato de se reger pelas normas que ele próprio institui, obedecendo, embora, à normatividade primária a que se submete”; a autoadministração, por sua vez, abarcaria “o poder de gestão ou administração, que incide sobre pessoas, bens e serviços, com vistas ao atendimento de interesses, sob condições heteronomamente definidas”.⁵²

⁴⁹ Nas palavras de Anna Gamper: “In some cases, due to the lack of a representative chamber or to the lack of legislative competences of the constituent units, the classical distinction between a federal state and a regional state is still adequate, whereas in other cases the only reason for denying classification as a federal system seems to lie in its historical development. Much emphasis has been put on the foundation act of a federal state that, according to the classical theory, was based on the agreement of the hitherto independent constituent units that joined the new state which was given a federal constitution. If, however, the state was originally founded as a unitary state it is often treated as a merely ‘regionalized’ system, even though the constitution has meanwhile been strongly decentralized, adopting the same institutional characteristics that are peculiar to federal states.” GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1306- 1307.

⁵⁰ RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101.

⁵¹ WATTS, Ronald L. Typologies of federalism. In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J.; SWENDEN, W. *Routledge handbook on regionalism and federalism*. London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2013. p. 19-33.

⁵² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 102; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-95.

Os três autores incluem na esfera da autonomia o poder de o ente federado estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e exercer todas as competências que decorrem da natureza do sistema federativo, desde que em consonância com a Constituição Federal. Excluem do conceito de autonomia, contudo, a característica da soberania – atributo exclusivo da federação como um todo enquanto pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional.⁵³

A participação (*shared rule*) estabelece que os estados membros são partes no processo decisório da norma a ser aplicada para toda a organização federal. Segundo Bonavides, os “Estados federados intervêm ativamente nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são partes na criação e exercício da soberania do Ente central”. Para Elazar, entes subnacionais devem ter a oportunidade de proteger seus interesses nas decisões nacionais e ter um papel eficaz na estrutura do governo federal, como é o caso de sua representação no Legislativo nacional. Como observaram Palermo e Karl Kössler, a participação é uma compensação pela perda da soberania dos entes subnacionais nas federações formadas por agregação.⁵⁴

Kelsen enfatiza as características legislativas peculiares do Estado federal, onde sua ordem jurídica inclui normas centrais aplicáveis a todo o território e normas locais válidas apenas para partes específicas desse território, ou seja, para os territórios dos entes federativos componentes. O autor esclarece a razão subjacente à participação dos estados membros nas decisões políticas nacionais, relacionando-a aos acordos internacionais. Segundo o autor, a existência de um Estado federal normalmente deriva de um tratado internacional celebrado entre Estados independentes. Nessa lógica, cada ente subnacional componente de um país é representado no Senado com base no número de delegados dos entes federados independentes que compõem o sistema, de acordo com o princípio de igualdade dos Estados no Direito Internacional.⁵⁵

⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 102; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-95.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 232; ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 184; PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism*: constitutional arrangements and case law. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 42.

⁵⁵ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316-319.

1.1.4 A dicotomia Federal-Unitário importa? Medindo a descentralização – Índice de Autoridade Regional

Na realidade das federações, a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) operam da forma detalhada na teoria do federalismo?

Diversos cientistas políticos da área de federalismo comparado se empenharam em analisar características institucionais das estruturas descentralizadas de Estados federais e unitários ao redor do mundo. O estudo mais abrangente e rigoroso sobre autonomia e participação foi concebido por Liesbet Hooghe, Gary Marks e um grupo de colaboradores. Esses autores concebem a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) como as duas dimensões essenciais do que chamam de Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI) e propõem um esquema de medição detalhado com inúmeros indicadores. A última edição do seu conjunto de dados abrange 81 (quase) democracias entre 1950 e 2010 e inclui todas as regiões com uma população média de pelo menos 150 mil habitantes. Desde a criação da RAI, tem sido possível comparar sistematicamente os sistemas federais e não federais em todas ou apenas em dimensões selecionadas de autogoverno e/ou governo partilhado.⁵⁶

Segundo o Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI) proposto pelos autores, um país poderia ter pontuação baseada no poder político de seus entes subnacionais, baseando-se em regras formais definidas em sua constituição ou legislação. A autonomia (*self-rule*) é a autoridade exercida por um governo regional sobre aqueles que vivem na região, utilizando os seguintes indicadores: i) profundidade institucional; ii) abrangência das competências; iii) autonomia fiscal; (iv) autonomia para empréstimos; (v) representação política local. A participação (*shared rule*) é a autoridade exercida por um governo regional ou pelos seus representantes no país como um todo, utilizando os seguintes indicadores: i) abrangência das competências legislativas da Câmara alta; ii) poder de representação em conselhos intergovernamentais; iii) controle sobre partilha de receitas; iv) controle de empréstimos; influência sobre reformas constitucionais.⁵⁷

Segundo o índice, o Estado Federal do Brasil, durante o período 2000-2010, conseguiu uma pontuação de 19.5, enquanto o Estado Unitário da França conseguiu uma pontuação de 20.0, o Estado Federal da Suíça obteve um 26.5 e o Estado Regional da Itália conseguiu uma pontuação de 27.3 no mesmo período. Detalhe

⁵⁶ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 1-34.

⁵⁷ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

para os índices de autoridade regional do federalismo brasileiro durante o período do regime autocrático militar entre 1964 e 1973: uma tímida pontuação de 8.8.⁵⁸

Analisando a América Latina, Arretche sustenta que as diferenças operacionais entre Estados federais e unitários não são fáceis de serem percebidas na prática. A autora sustenta empiricamente que, na América Latina, a associação entre Estados Federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro, não é suficiente para interpretar o modo como operam os Estados na região. A autora contesta a premissa de que a distinção binária entre Estados unitários e Federativos seria suficiente para distinguir tipos mutuamente excludentes de formas de Estado, que afetariam o funcionamento das democracias. Ao investigar a extensão em que as instituições políticas conferem autoridade decisória aos governos subnacionais sobre suas próprias políticas e recursos (autonomia), bem como poder de veto e de alocação de recursos nas arenas decisórias centrais (participação), a autora não encontrou evidências empíricas da distinção unitário/federativo na forma pela qual as instituições de cada país funcionam.⁵⁹

A mensuração quantitativa e a gradação de autonomias constituem ferramentas metodológicas relevantes para a comparação de arranjos territoriais e têm contribuído significativamente para a produção de conhecimento no federalismo comparado. Isso não significa, porém, que distinções dicotômicas ou outras classificações qualitativas devam ser descartadas ou desvalorizadas no campo da Teoria Geral do Estado. A tradicional dicotomia entre Estados Unitários e Estados Federais tornou-se, gradualmente, insuficiente para explicar transformações estruturais recentes observadas no federalismo comparado. Sem pretender substituir essas distinções, mostra-se útil recorrer às novas formas de análise empírica dos Estados descentralizados.

A abordagem empírica do RAI se fundamenta na teoria jurídica e no Direito Constitucional comparado, concentrando-se no estudo das diferentes qualidades da autoridade normativa e na forma como elas se combinam com o número de camadas territoriais que exercem funções específicas na distribuição do poder. Paralelamente, o método permite identificar subtipos em ambos os extremos da classificação dicotômica, mantendo a coerência da lógica adotada e sem inviabilizar o uso de procedimentos quantitativos ou graduais.

⁵⁸ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

⁵⁹ ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 1-17.

1.2 FEDERALISMO E SUAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMPLEMENTARES

Como os estados federais se mantêm unidos? Em geral, a doutrina aponta para dois problemas da estabilidade federativa. Em alguns sistemas federais, o governo nacional domina os governos subnacionais, produzindo um Estado centralizado. Outros Estados federados enfrentam atitudes predatórias pelos governos subnacionais e se dissolvem em estados separados.

Segundo Weingast, um sistema federal se fortalece (*self-enforcing federalism*) quando os agentes políticos em todos os níveis da hierarquia são incentivados a honrar as regras, incluindo os poderes e autoridade uns dos outros. Portanto, um modelo de federalismo sólido requer incentivos e mecanismos que mitiguem ou resolvam os dois problemas de estabilidade federativa.⁶⁰ Uma extensa literatura sugere que certas características institucionais da democracia são mais propensas a preservar a descentralização – em outras palavras, as instituições políticas complementares.

Quais são as instituições políticas complementares presentes no federalismo? Dito em outras palavras: quais “regras do jogo” ou as “estruturas que moldam as preferências coletivas”⁶¹ presentes em um Estado federal? O critério-chave para identificar o federalismo efetivo e distingui-lo do falso é que os sujeitos da Federação devem ter o direito de controlar as mudanças constitucionais por meio de suas instituições. Em outras palavras, deve-se identificar se as “regras do jogo” de sistema federal estão efetivamente operando.

A princípio, listar-se-ão somente instituições formais (regras dispostas em constituições e instrumentos normativos em geral), mas não se ignoram os impactos de instituições informais sobre o federalismo (como é o caso do “presidencialismo de coalizão”).⁶²

⁶⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 15.

⁶¹ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 4-6.

⁶² O que geralmente se define como “presidencialismo de coalizão” é uma associação de um sistema político que envolve federalismo, multipartidarismo e bicameralismo. Atualmente, o modo pelo qual se constrói a governabilidade do presidencialismo de coalizão é um arranjo informal. Não há legislação que diga que, para o presidente construir o seu apoio na Câmara e no Senado, ele irá indicar ministros que são de partidos políticos que vão apoiá-lo, assim como apontar os presidentes de comissão permanente pelas lideranças partidárias, entre outras questões. A diferença crucial entre instituições formais e informais reside na previsibilidade das mudanças. As instituições formais, como as leis, seguem um processo legislativo específico, com prazos e quóruns predefinidos, tornando as mudanças mais previsíveis e regulamentadas. Por exemplo, para alterar uma lei, geralmente é necessário seguir um processo legislativo que envolve debates,

Embora não sejam tratados de forma específica neste texto, não se ignoram igualmente os impactos do sistema partidário sobre a manutenção do Estado federal. De acordo com Weingast, um sistema partidário equilibrado entre elites nacionais e locais é mais propenso a apoiar a descentralização, na medida em que tanto as elites locais quanto as nacionais protegem suas próprias prerrogativas. Para ter sucesso, o federalismo deve ter um sistema partidário integrado, o que requer duas condições. Primeiro, os políticos devem ter incentivos para cooperar em diferentes níveis políticos e jurisdições a fim de ganhar eleições; e segundo, uma vez no cargo, os funcionários políticos devem ter incentivos para obedecer às restrições ao seu poder e abster-se de invadir os poderes e prerrogativas do outro nível.⁶³

Nos Estados Federativos, em contraste com os sistemas unitários, a estrutura deve ser voltada para garantir proteções constitucionais das autonomias e representação efetiva aos estados membros para participarem das decisões nacionais. Para garantir a autonomia e participação dos entes da federação, surgem as seguintes instituições políticas complementares: i) uma constituição escrita que define claramente a distribuição de competências entre os membros da federação; ii) regras constitucionais mais rígidas para alterações na legislação que afetam os direitos dos Estados; iii) órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial (geralmente uma câmara legislativa); iv) um tribunal para resolver disputas entre as unidades da federação.⁶⁴

votações e procedimentos bem definidos. Por outro lado, as instituições informais não seguem necessariamente regras explícitas e podem ser mais flexíveis e adaptáveis. TESTA, Graziela Guiotti. Governabilidade, *accountability* e instituições informais. In: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 87-104.

⁶³ Nas palavras do autor: "Incentives hold the federal system together. Politicians from the same party at both levels of the federation need one another to win national and local offices. Once in office, officials at each level are tempted to encroach on the powers and authority of the other. But each has countervailing incentives to resist such encroachment. The reason is that major encroachments usually create discord between levels; as the target of encroachment resists, cooperation fails. Discord and lack of cooperation between levels, in turn, gives the opposite party a competitive advantage in the next election." WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 15.

⁶⁴ ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

A estabilidade das federações depende da presença dessas instituições complementares. Sem elas, existe o risco de que o governo central exerça um controle excessivo sobre os governos estaduais ou que as unidades constituintes se explorem mutuamente.⁶⁵ Há uma lógica de fragmentação do poder entre múltiplos atores e níveis de governo que é intrínseca ao federalismo, aumentando o número de pontos de veto institucionais, proporcionando pontos de acesso adicionais e maiores oportunidades de veto para as minorias.

De acordo com George Tsebelis, um ator de veto (*veto player*) é um ator coletivo ou individual cuja aprovação é necessária para alterar o *status quo*. A estabilidade política aumenta com o número de atores com poder de veto, sua distância ideológica e a coesão interna. As salvaguardas institucionais do federalismo, incluindo o bicameralismo, os procedimentos de referendo e os tribunais constitucionais, são características essenciais da dispersão vertical do poder.⁶⁶

Nesse sentido, Jenna Bednar, William Eskridge Jr. e John Ferejohn realizaram um trabalho sobre o papel das instituições na estabilidade do federalismo. Segundo os autores, há dificuldades referentes à proteção do arranjo federativo inicial contra investidas do ente central e dos entes nacionais. As vantagens da descentralização somente são realizáveis se houver boas razões para os jogadores – cidadãos comuns, governos regionais e centrais – acreditarem que o pacto federativo será cumprido. Essa estabilidade seria, conforme o texto, diretamente relacionada ao federalismo estrutural (*structural federalism*) – ligado à ideia de bicameralismo e regras para obtenção de maiorias nos assuntos sensíveis ao federalismo – e ao federalismo jurídico (*juridical federalism*) – que se vincula à noção de controle judicial sobre o pacto federativo.⁶⁷

Por essa razão, as instituições complementares serão doravante apresentadas conforme a teoria e considerando a manutenção na prática de seus atributos teóricos.

⁶⁵ ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999, p. 223-269.

⁶⁶ TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 36-37

⁶⁷ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 223-269.

1.2.1 Constituição escrita que define as competências de forma clara

Para que a linha de demarcação entre o governo central e os governos locais seja precisa, estável e compreendida por todos, considera-se geralmente necessário que seja escrita a constituição de um Estado federal. Segundo Livingston, a maioria dos doutrinadores considera impossível que uma distribuição dessa natureza seja produzida pela lenta evolução de instituições como as encontradas na Grã-Bretanha. A experiência dos governos federais no mundo moderno é citada para mostrar que, de fato, todos eles têm constituições escritas.⁶⁸

Entende-se geralmente que uma constituição escrita consiste essencialmente em regras relacionadas ao funcionamento do governo, uma carta de direitos e estipulações sobre a emenda da constituição. No entanto, a história do constitucionalismo apresenta vários exemplos de constituições que não contém uma carta de direitos. Estes exemplos incluem a Constituição dos Estados Unidos durante o breve período entre 13 de setembro de 1788 e 15 de dezembro de 1791 e a Constituição do Império Alemão de 1871 (válida até o colapso do Império, em novembro de 1918). Destarte, é discutível afirmar que uma carta de direitos é uma parte indispensável de uma constituição. Por outro lado, a distribuição do poder e as regras de emenda (rigidez constitucional), embora à primeira vista pareçam ser meramente técnicas, são historicamente essenciais e indispensáveis. A constituição é um dispositivo institucional que constitui um corpo político no qual todas as categorias de poder político são autorizadas pela lei máxima da terra – *nulla potestas extra constitutionem* (não há autoridade além da constituição). Em um corpo político constitucional, todos os poderes são poderes constituídos e derivam sua autoridade da constituição.⁶⁹

Não é aleatória a relação entre a teoria do constitucionalismo e o federalismo. Segundo Martin Loughlin, o constitucionalismo é uma teoria que diz respeito ao papel, posição, forma institucional apropriada e finalidade de uma invenção puramente moderna: a constituição documentada. A forma de governo estabelecida pela constituição baseia sua autoridade em dois grandes pilares: a) governo representativo; e b) estabelecimento de mecanismos institucionais para limitar, dividir e equilibrar os poderes do governo.⁷⁰ Nesse contexto, sustenta-se ainda a força

⁶⁸ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 82

⁶⁹ PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 429-430.

⁷⁰ Em suas palavras: “Closely associated with the emergence of modern documentary constitutions, constitutionalism identifies the model characteristics of, and ideal aspirations behind, the adoption of a constitution. The constitution, it is suggested, (1) establishes a

normativa da Constituição, cuja vigência altera a realidade social.⁷¹ O federalismo vincula-se a esses dois pilares, notadamente – representatividade local e divisão territorial de poderes em um Estado.

Dentro da arquitetura federativa disposta em uma constituição escrita, a própria noção de autonomia dos entes federados pressupõe uma significativa repartição de competências.⁷² Ressalta-se que essa divisão em áreas de atribuições é um fator de limitação de poder dentro do sistema do Estado federal.⁷³ De acordo com Kelsen, cada Estado componente em um sistema federativo tem sua própria competência em questões relacionadas à sua própria organização. Isso significa que esses Estados têm a capacidade de alterar suas próprias constituições por meio de seus órgãos legislativos.⁷⁴

Em sistemas federativos, as competências são distribuídas por meio da repartição horizontal (competências exclusivas de cada ente) e vertical (competências concorrentes),⁷⁵ com variações na titularidade de determinadas matérias de acordo com a constituição do país.⁷⁶ Em cada federação, o resultado de tal distribuição

comprehensive scheme of government, founded (2) on the principle of representative government and (3) on the need to divide, channel, and constrain governmental powers for the purpose of safeguarding individual liberty. That constitution is also envisaged (4) as creating a permanent governing framework that (5) is conceived as establishing a system of fundamental law supervised by a judiciary charged with elaborating the requirements of public reason, so that (6) the constitution is able to assume its true status as the authoritative expression of the regime's collective political identity." LOUGHLIN, Martin. *Against Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2022, p. 2-3.

⁷¹ Segundo Konrad Hesse: "A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. [...] A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social". Referência: HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. tradução por Gilmar Mendes Sérgio Antônio Fabris Editora: Porto Alegre, 1991, p. 7.

⁷² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁷³ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997, p. 161.

⁷⁴ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 318.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87-88.

⁷⁶ Fernanda Dias Menezes de Almeida ressalta que, ao contrário das constituições brasileira e norte-americana, a constituição do Canadá inverte os destinatários das competências – ficam as enumeradas para os Estados-membros e as remanescentes para a União.

constitucional de competências definirá se o federalismo será simétrico ou assimétrico. No continente americano, prevalece o federalismo simétrico (entes de mesma categoria têm as mesmas competências),⁷⁷ enquanto na Europa alguns Estados regionais adotam um modelo federalismo assimétrico (há variações de competências entre entes subnacionais da mesma classe).⁷⁸

Mesmo em Estados Federais simétricos, observa-se uma considerável variação. No Brasil, por exemplo, a alocação de competências entre União, estados e municípios é determinada pelo critério da predominância de interesses (gerais, regionais ou locais).⁷⁹ Nos Estados Unidos, a situação é diferente. Enquanto questões legislativas em áreas como Direito Penal e de Família são de interesse geral no sistema jurídico brasileiro (conforme o art. 22, I, da CF), nos Estados Unidos, essas questões são consideradas competências residuais, sendo principalmente de responsabilidade dos estados membros.⁸⁰

Para ilustrar essa variação, o sistema de distribuição de competências pode adotar diferentes estratégias, dependendo do Estado ou do momento constitucional em questão. No federalismo dual, as esferas de competência dos governos estaduais e do governo federal têm limites bem definidos de competências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 34.

⁷⁷ Celina Souza faz um comparativo entre o federalismo brasileiro e o de outros países do continente americano: “Do ponto de vista constitucional, todas as unidades constitutivas possuem poderes e competências iguais, como ocorre nos EUA e no México. Nesse sentido, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico. O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio.” SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 105.

⁷⁸ Na Itália, destaca-se o art. 116 da constituição, que prevê formas e condições particulares de autonomia para algumas regiões, conforme os respectivos estatutos especiais adotados com a lei constitucional.

⁷⁹ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 11-27, 2009.

⁸⁰ SPIRO, Peter J. The States and International Human Rights, 66. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p. 567-596, 1997, p. 568.

exclusivas.⁸¹ Nesse modelo de federalismo, que descreve as relações entre o governo federal e os estados em algumas federações durante os séculos XVIII e XIX, o governo nacional interpretava de forma estrita seus poderes enumerados, e os estados decidiam a maioria das questões de política interna, incluindo assistência social, saúde, educação, Direito Penal e Civil.⁸²

Por outro lado, no federalismo cooperativo, as divisões de responsabilidades entre governos federais e estaduais tornaram-se mais flexíveis.⁸³ Nessa perspectiva, busca-se o exercício conjunto de competências pelos entes da federação, evitando limites rígidos entre as áreas de atuação, e privilegiando competências concorrentes e financiamento dos entes subnacionais por meio da participação na arrecadação do ente central.⁸⁴

Como funciona a supremacia do ente central no âmbito das competências? Há duas formas: a simetria constitucional e o exercício do poder de preempção (*preemption clause*).

Em relação à simetria, Bonavides ressalta a existência de uma supremacia constitucional do ente central em relação aos demais entes da federação no âmbito da organização política territorial. Essa supremacia fica evidente nos preceitos da Constituição Federal brasileira, que, geralmente, estabelecem limites às ações dos ordenamentos políticos dos estados membros.⁸⁵ Por exemplo, a constituição pode impor aos estados componentes a obrigação de adotar constituições democrático-republicanas, que refletem princípios fundamentais da democracia e do Estado de Direito.⁸⁶

A doutrina da preempção nasceu nos Estados Unidos e se refere à ideia de que uma lei de autoridade superior substituirá a lei de autoridade inferior quando as duas regras entrarem em conflito. Quando a lei estadual e a lei federal entram em conflito, as leis federais substituem ou impedem a aplicação da lei estadual, devido à Cláusula de Supremacia da Constituição (art. VI, § 2, da Constituição

⁸¹ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 26.

⁸² DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001, p. 4.

⁸³ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 4.

⁸⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 89-92.

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 235-237.

⁸⁶ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 318.

dos EUA).⁸⁷ A preempção se aplica independentemente de as leis conflitantes serem provenientes de legislaturas, tribunais, agências administrativas ou constituições. Paralelamente, as leis estaduais geralmente prevalecem quando há conflito com as leis estaduais e locais. Portanto, a principal questão a que os tribunais tentarão responder é se realmente há um conflito.⁸⁸

Na área do Direito Constitucional comparado, a doutrina da preempção se adapta à história constitucional e à forma de distribuição entre poderes enumerados e poderes residuais dentro de uma federação. Existem casos de Estados Federais com reduzido espaço para a preempção (Bélgica, por exemplo).⁸⁹

A questão se torna mais complexa se os dois níveis de governo compartilham competências sobre o mesmo assunto (competências concorrentes) e, por outro lado, há a necessidade de harmonização entre as leis. Dessa forma, um desenvolvimento constitucional frequente é a competência de entidades subnacionais para promulgar legislação, desde que a unidade central não tenha exercido sua competência concorrente para fazê-lo (competência supletiva). Além disso, os dois níveis podem ser responsáveis por aspectos diferentes do mesmo assunto. Embora a competência em si não seja a mesma, seu exercício afeta significativamente os agentes envolvidos na competência relacionada, tornando necessária uma legislação harmonizada. Tais regras de harmonização frequentemente resultam da jurisdição de tribunais constitucionais⁹⁰ para analisar os limites e possibilidades da preempção.

Como ocorre operacionalização das competências federativas no âmbito das políticas públicas?

A histórica divisão rígida entre competências foi de difícil operacionalização no cotidiano dos Estados compostos. Isso em razão das próprias características das políticas públicas. Segundo Beryl Radin, no período inicial da gestão intergovernamental, foram estabelecidos relacionamentos que seguiam demarcações claras de políticas e programas. A política rural, por exemplo, era definida como parte da política agrícola, e as relações entre os níveis de governo eram encontradas dentro

⁸⁷ Segundo a Constituição dos EUA: “[...] the Laws of the United States [...] shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding”.

⁸⁸ GARDBAUM, Stephen A. The nature of preemption. *Cornell Law Review*, v. 79, n. 4, p. 767-815, 1994, p. 767- 768.

⁸⁹ A Constituição belga não contém uma cláusula de supremacia para fontes de direito federais e deixa a questão da metodologia de resolução de conflitos a ser determinada pela lei federal (art. 141). O governo federal deve sempre decidir por consenso por meio do Senado belga, de acordo com o art. 143 da Constituição.

⁹⁰ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1310-1311.

dessa esfera de política. No entanto, até o final do século XX, muitos países perceberam que a política rural não estava mais restrita apenas à esfera agrícola. Em vez disso, envolvia setores como desenvolvimento econômico, saúde, educação, moradia e infraestrutura. A educação, por exemplo, deixou de ser predominantemente da competência de especialistas em educação para se tornar uma preocupação de um grupo mais amplo de tomadores de decisão e cidadãos. A deferência aos profissionais em muitas áreas diminuiu. Movimentos semelhantes para fora de um mundo de política única foram observados em outras áreas, como política de drogas, crime e assistência social.⁹¹

1.2.2 Regras constitucionais mais rígidas para alterar o pacto federativo

Para garantir a integridade dos Estados Federativos, a estrutura da forma de Estado é considerada irrevogável.⁹² Portanto, o sistema federal necessita de um procedimento de emenda no qual o consentimento tanto do governo central quanto do local deve ser obtido antes que qualquer mudança no pacto federativo possa ser feita. A fim de proteger a atribuição de poderes às unidades locais e centrais, a constituição deve ser rígida. Na teoria, essa rigidez é obtida por meio de um procedimento diferente para emendar a constituição, bastando conter mais exigências do que aquele da legislação ordinária.⁹³

Na prática, constituições com procedimentos mais exigentes produzem rigidez constitucional?

O estudo de Donald Lutz, realizado em 1994, analisa o desenho constitucional do processo de emenda em várias constituições subnacionais dos Estados Unidos e constituições nacionais de diversos países. O autor conduziu uma análise sistemática e comparativa, revelando padrões empíricos que lançam luz sobre o número de emendas constitucionais e o desenho institucional.⁹⁴

Lutz inicia seu estudo examinando todas as emendas nas constituições dos 50 estados norte-americanos desde 1776, e esses padrões são posteriormente confirmados por meio de dados de 32 constituições nacionais. Uma das principais conclusões de sua pesquisa é que a extensão de uma constituição, medida em número de

⁹¹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 736.

⁹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.

⁹³ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 82-83.

⁹⁴ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

palavras, a dificuldade do processo de emenda e a taxa de emenda estão interligadas e explicam o número de emendas constitucionais e o desenho institucional.⁹⁵

O autor identifica os quatro principais métodos pelos quais uma constituição pode ser modificada: i) um processo formal de emenda, ii) a substituição periódica de todo o documento constitucional, iii) interpretação judicial e iv) revisão legislativa.⁹⁶

O autor se baseia em três suposições e apresenta algumas proposições. As três suposições são:

- a) Todo sistema político precisa ser modificado ao longo do tempo como resultado de alguma circunstância (economia, tecnologia, relações externas, demografia etc.), mudanças no sistema de valores distribuídos pela população, efeitos institucionais indesejados ou inesperados e o efeito cumulativo das decisões tomadas pelo legislativo, executivo e judiciário.
- b) Nos sistemas políticos constitucionais que seguem o princípio do Estado de Direito (*rule of law*), modificações importantes do sistema político precisam estar na constituição.
- c) Todas as constituições requerem modificações regulares e periódicas, seja por emenda, alteração judicial ou legislativa, ou substituição.

Lutz apresenta algumas hipóteses que são empiricamente confirmadas:⁹⁷

- i) Quanto maior a constituição (ou seja, quanto mais palavras ela contém), maior será sua taxa de emendas, e o inverso também é verdadeiro. Constituições mais curtas tendem a ter taxas de emendas menores.
- ii) A complexidade do processo de emenda está inversamente relacionada à taxa de emendas. Quanto mais fácil for emendar a constituição, maior será a taxa de emendas, e vice-versa.
- iii) Constituições que tratam de um maior número de funções governamentais tendem a ser mais extensas e têm taxas de emendas mais elevadas.
- iv) Quando a taxa de emendas de uma constituição se afasta significativamente da média, é mais provável que toda a constituição seja substituída, resultando em menor duração constitucional. O oposto também é verdadeiro.

⁹⁵ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁶ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁷ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

- v) Uma baixa taxa de emendas associada a uma longa duração média da constituição implica o uso frequente de meios alternativos de revisão para complementar o processo formal de emenda.
- vi) Quanto maior a taxa de emendas formais: a) é menos provável que a constituição seja vista como uma lei superior; b) é menos provável que haja uma distinção entre questões constitucionais e legislação normal; c) é mais provável que o documento seja visto como um código; e d) é mais provável que o processo formal de emenda seja dominado pelo legislativo.

Essas proposições destacam a complexa interação entre o desenho constitucional, a taxa de emendas e a duração da constituição. Elas fornecem *insights* valiosos sobre como as constituições evoluem e são modificadas ao longo do tempo, levando em consideração fatores como extensão, complexidade e flexibilidade do processo de emenda. O estudo de Lutz destaca a importância do desenho constitucional na estabilidade e evolução das constituições em diferentes contextos políticos e culturais.⁹⁸

Nessa linha de rigidez constitucional, Stepan defende que todas as federações democráticas são inerentemente restritivas do poder central por quatro razões: i) a dimensão de dupla soberania do federalismo, que restringe constitucionalmente o poder do “*demos*”⁹⁹ na esfera central; ii) a difusão de poderes no sistema federal, dividindo-se em várias estruturas de autoridade; iii) a natureza de as constituições

⁹⁸ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁹ No tocante ao conceito de “*demos*”, Alfred Stepan explica da seguinte forma: “Outro valor nas democracias modernas é a igualdade dos cidadãos na pólis, a igualdade dos membros do demos. Em um sentido restrito, trata-se do princípio de igualdade, ou seja, o princípio expresso na frase ‘um cidadão, um voto’. Em uma acepção mais ampla, igualdade também poderia significar que o demos assume alguns compromissos para fazer cada um dos cidadãos participar de um núcleo comum de direitos básicos e condições de bem-estar. Finalmente, para que uma democracia seja durável, e para que as novas democracias se consolidem, as instituições de governo deveriam ser elaboradas de forma a permitir que a totalidade dos cidadãos da pólis (demos), e os cidadãos das unidades federadas (demoi), seja governada com um grau aceitável de eficácia. Como um valor, a eficácia (ao contrário da igualdade) não está associada unicamente à democracia. Regimes não democráticos também podem aspirar à eficácia. Mas se entendermos a democracia como um conjunto de instituições vivas, valiosas e historicamente precárias, é razoável crer que uma sociedade democrática de eficácia muito baixa tem menos probabilidade de ser duradoura do que uma democracia de alta ou moderada eficácia. Democratas honestos não deveriam, portanto, se possível, construir instituições de governo para o demos e os demoi que tornem a eficácia especialmente difícil.” STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 203.

democráticas serem (ou deverem ser) *self-binding*, no sentido de que deveria ser muito difícil alterá-las; e iv) o fato de as constituições de Estados Federais serem necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias em suas potencialidades e limites.¹⁰⁰

Deve-se ter cautela com a utilização das chamadas “cláusulas pétreas” como parâmetro de análise de rigidez constitucional. Em algumas federações ao redor do mundo – notadamente Brasil¹⁰¹, Alemanha¹⁰² e Rússia¹⁰³ –, o princípio federalista de dispersão territorial de poderes não pode ser suprimido por emendas constitucionais. Isso ocorre em razão de dispositivos constitucionais chamados de “cláusulas pétreas” (*eternity clauses* ou *Ewigkeitsklausel*).

As cláusulas pétreas podem ser definidas como disposições constitucionais ou princípios constitucionais imunes a emendas. Essas normas proibitivas devem ser compreendidas como proteção ao núcleo dos princípios constitucionais fundamentais¹⁰⁴ inserido na identidade constitucional de determinado

¹⁰⁰ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

¹⁰¹ Conforme o § 4º do art. 60 da Constituição brasileira: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; [...]”.

¹⁰² Segundo art. 79, item (3), da Constituição alemã de 1949 em sua versão oficial traduzida para inglês: “*Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation in principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible*”.

¹⁰³ De acordo com o art. 135 da Constituição russa de 1993 em sua versão oficial traduzida para inglês: “1. The provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation may not be revised by the Federal Assembly.” Ressalta-se que a estrutura federal do Estado Russo encontra-se disposta no artigo 5º do capítulo 1 de sua Constituição: “Article 5. 1. The Russian Federation shall consist of republics, krais, oblasts, cities of federal significance, an autonomous oblast and autonomous okrugs, which shall have equal rights as constituent entities of the Russian Federation. 2. A republic (state) shall have its own constitution and legislation. A kray, oblast, city of federal significance, autonomous oblast and autonomous okrug shall have its own charter and legislation. 3. The federal structure of the Russian Federation shall be based on its State integrity, the unity of the system of State power, the division of matters of authority and powers between State government bodies of the Russian Federation and State government bodies of constituent entities of the Russian Federation, the equality and self-determination of peoples in the Russian Federation. 4. All constituent entities of the Russian Federation shall be equal with one another in relations with federal State government bodies”.

¹⁰⁴ Pode-se dizer que a inserção de cláusulas pétreas no texto da constituição de um Estado desempenha funções importantes como: (1) resguardar a constituição contra o “suicídio democrático”, limitando o poder do governo e de maiorias eventuais; (2) identificar o escopo da identidade constitucional em determinado Estado, juntamente com os princípios e valores que a compõem; (3) proteger a identidade constitucional do Estado, tutelando

Estado,¹⁰⁵ deixando espaço para uma interpretação evolutiva desses princípios. Funcionam, portanto, como barreiras ou “linhas de parada” para emendas constitucionais.¹⁰⁶ Na área do Direito Constitucional comparado, há incertezas sobre a efetividade das cláusulas pétreas na proteção de seu núcleo material.¹⁰⁷

Na Ciência Política, as cláusulas pétreas não são listadas como uma instituição política complementar indispensável para a manutenção e o funcionamento das federações. De fato, não há razões empíricas para tanto, porquanto federações seculares e democráticas como Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, entre outras, não têm esse tipo de dispositivo em suas constituições, embora disponham de procedimentos rígidos de emenda constitucional que dificultam alterações substanciais em suas arquiteturas federativas. Cláusulas pétreas são instituições formais presentes em constituições modernas cujo conteúdo impõe barreiras em relação ao conteúdo das emendas e não propriamente barreiras procedimentais.

Os procedimentos para emendar constituições, assim como aqueles feitos para criar e alterar legislação ordinária, são baseados em mecanismos institucionais de dispersão de poderes. Cuida-se de um fenômeno objetivo e externo ao agente de

valores e princípios aceitos como tendo importância extraordinária naquele Estado específico por meio dos impedimentos ao poder de emenda constitucional; (4) refletir a história e a cultura de um Estado específico. SEROWANIEC, Maciej; WITKOWSKI, Zbigniew. Eternity clause – a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity? *Toruńskie Studia Polsko -Włoskie*, p. 173-186, 2022, p. 183; PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 434-435.

¹⁰⁵ A identidade constitucional de um Estado fundamenta a proteção de determinados valores pelas cláusulas pétreas. De difícil definição, a doutrina da identidade constitucional tem se concentrado nos seguintes elementos: (1) as características reais da constituição (o sistema de governo, a estrutura territorial etc.); (2) a relação entre a constituição e a cultura na qual opera; e (3) a relação entre a essência da constituição e outras identidades relevantes (nacionais, religiosas, ideológicas). SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 51-57. Outros autores focam em três perguntas: “Para quem a constituição deve ser dirigida? O que a constituição deve fornecer? Como a constituição pode ser justificada?” A resposta dessas perguntas em determinado contexto forneceria a identidade constitucional. ROSENFELD, Michel. Constitutional Identity. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 756-776, p. 757.

¹⁰⁶ SEROWANIEC, Maciej; WITKOWSKI, Zbigniew. Eternity clause – a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity? *Toruńskie Studia Polsko -Włoskie*, p. 173-186, 2022, p. 173; JACOBSON, Gary J. *Constitutional identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 136.

¹⁰⁷ SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 264; PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 447-448.

veto, porquanto este (independentemente de ser do Poder Executivo ou Legislativo) participa procedimentalmente da elaboração da norma. O fenômeno é externo, porquanto essa participação ocorre dentro de um rito cuja execução é observável empiricamente por terceiros mediante uma sucessão de diversos atos complementares, acarretando ou não a promulgação de uma nova norma constitucional.

As cláusulas pétreas são instituições que, embora inseridas em algum procedimento, dependem de interpretação normativa por parte de cada agente de veto. Essas normas pressupõem um fenômeno estritamente interpretativo para que se tornem efetivas. Isso porquanto presumem que um agente de veto consiga identificar um determinado conteúdo material que não pode fazer parte de uma constituição – a chamada “norma constitucional inconstitucional”, seja na fase do processo legislativo da proposta de emenda, seja na fase da apreciação judicial da emenda aprovada. Cuida-se de um fenômeno cognitivo interno, cuja apreciação subjetiva fica a cargo de cada agente de veto, dentro do procedimento de alteração de uma constituição (Poderes Executivo e Legislativo) ou não (Poder Judiciário).

Correndo o risco de fornecer respostas superficiais à questão, defende-se que descobrir o papel das cláusulas pétreas na preservação do federalismo em determinados países passa necessariamente pelo estudo do constitucionalismo em cada federação objeto de análise. Essa análise endógena é imprescindível em razão dos seguintes fatores: i) o conceito aberto de cláusula pétrea, que passa necessariamente pela atividade interpretativa e pela sua efetiva aplicação; ii) o imperativo de identificar o conteúdo material das cláusulas pétreas ligado à identidade constitucional de cada Estado; e iii) os efeitos adversos das cláusulas pétreas, cujas implicações estão ligadas ao conflito contemporâneo entre representatividade, autocracia e juristocracia nas democracias modernas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ A respeito dos problemas referentes ao constitucionalismo moderno, Silvia Suteu defende que se deve voltar a atenção para o aspecto mais preocupante da imutabilidade de certas normas constitucionais: sua profunda tensão com o constitucionalismo democrático. Ao levar a sério esse desafio democrático, os estudos das cláusulas pétreas deparam-se com a realidade mais sombria da inalterabilidade constitucional: sua origem em processos frequentemente problemáticos, profundamente contestados e condicionados externamente de elaboração constitucional; seu uso como veículo para o fortalecimento judicial para bloquear mudanças constitucionais democraticamente legítimas; e sua irrelevância quando se concretiza um retrocesso nas instituições democráticas (*democratic backsliding*). SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 264. Ulrich Preuss, por sua vez, adverte que o conceito de emendas constitucionais inconstitucionais é ambíguo e aumenta a porosidade da linha divisória entre democracia e juristocracia. PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 447-448.

A insegurança sobre a capacidade das cláusulas pétreas de resguardarem o federalismo (e outros princípios constitucionais) decorre dos efeitos adversos do constitucionalismo moderno. A efetividade das constituições transcende as normas específicas que visam proteger o federalismo.

1.2.3 Órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial

No âmbito da “lei da participação”, Bonavides afirma que o sistema bicameral (ou legislativo dual) confere aos estados componentes da federação uma participação ativa nas questões de revisão constitucional, sendo um elemento distintivo do sistema federativo. Esse sistema de duas câmaras é fundamental para a estrutura da ordem federativa, representando uma técnica de separação vertical de poderes. Dentro do Poder Legislativo Federal, o Senado expressa a vontade dos estados, enquanto a Câmara dos Deputados representa a vontade dos cidadãos. Isso significa que a Câmara dos Deputados reflete a “vontade democrática” e a “vontade popular”, desempenhando um papel fundamental na criação da ordem jurídica que reflete o sentimento nacional unificado. Esse sistema bicameral é uma característica essencial do sistema federativo e ajuda a equilibrar os interesses dos estados membros e dos cidadãos em uma federação.¹⁰⁹

Seguindo essa linha, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn trazem a ideia de federalismo estrutural (*structural federalism*). Essa perspectiva de divisão do poder reduz o risco de instabilidade ao dificultar que o governo decida tomar ou implementar ações que infrinjam o arranjo federal por meio de uma estrutura de incentivos para que atores permaneçam dentro de suas respectivas áreas de competência por uma questão de prudência política. Pode ser instrumentalizado por diversas instituições, desde o bicameralismo até a dificuldade prática de conseguir maiorias legislativas para intervir nas políticas das comunidades locais. Assim, um estado tem autoridade soberana se as circunstâncias forem tais que ele exerça jurisdição em algum domínio e não seja, por razões confiáveis, nunca contestado (ou raramente é contestado) pelo governo nacional ou outros estados. Em todo caso, é necessária a fragmentação do poder, que pode ser alcançada de duas maneiras: formalmente, projetando instituições que controlam o exercício do poder concertado; e informalmente, inibindo a formação de partidos políticos unificados e disciplinados.¹¹⁰

Câmaras altas defendem interesses regionais na prática?

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 239.

¹¹⁰ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

Tsebelis argumenta que, quando as câmaras altas, apesar de representarem os entes da federação, são fortemente influenciadas por partidos políticos, isso pode levar a um cenário em que o bicameralismo tenha um impacto semelhante ao unicameralismo, especialmente se as duas casas compartilharem a mesma composição partidária.¹¹¹

A participação das unidades da federação na decisão nacional também se dá por meio dos conselhos intergovernamentais, fóruns específicos e institucionalizados de relações intergovernamentais cuja composição abrange membros do Poder Executivo das várias unidades da federação que atuam em uma política pública nacional. Eles fornecem canais executivos horizontais e/ou verticais essenciais para preparar, decidir e implementar políticas multiníveis.¹¹²

Conselhos intergovernamentais existem em todas as federações. Cada Estado federal tem reuniões mais ou menos institucionalizadas por meio das quais os membros dos diferentes governos (primeiros-ministros, governadores, ministros) de uma federação coordenam suas políticas. Segundo Johanna Schnabel, desde a segunda metade do século XX, seu número aumentou significativamente. Apenas cerca de 50 conselhos existiam em 1950 em oito das federações ocidentais, enquanto mais de 260 conselhos estão ativos hoje (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, Espanha, Suíça e Estados Unidos). Existem conselhos intergovernamentais para políticas educacional, fiscal, de saúde e muitas outras áreas. Esses conselhos moldaram a maneira como as federações administram suas economias, fornecem assistência médica e organizam a educação, por exemplo.¹¹³

Na visão de Nathalie Behnke e Sean Mueller, os conselhos intergovernamentais situam-se justamente na fronteira entre as esferas horizontal e vertical, pois são potencialmente utilizados em ambas as dimensões da interação federativa. Os conselhos intergovernamentais têm o potencial de transcender a dicotomia autonomia/participação. Como extensões da autonomia subnacional, eles podem consolidar competências regionais e protegê-los da invasão do governo central, enquanto instituições potencialmente unindo todas as entidades subnacionais, eles podem ser usados para coordenação nacional, regulamentação harmonizada, ou implementação uniforme – mesmo pelo governo central. Isso ocorre porque os

¹¹¹ TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 211-231.

¹¹² BEHNKE, Nathalie; MUELLER, Sean. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 507-527, 2017, p. 513.

¹¹³ SCHNABEL, Johanna. *Intergovernmental Councils and the Coordination of Public Policy Making*. Occasional Paper Series Number 45. Forum of Federations: Oxford Press, 2020, p. 4.

sistemas federais estão essencialmente preocupados com a distribuição do poder em uma base territorial, tanto vertical quanto horizontalmente, e porque os atores políticos operam dentro dessa estrutura multinível, mas de outra forma perseguem objetivos muito semelhantes aos dos Estados unitários.¹¹⁴

No Brasil, citam-se conselhos intergovernamentais responsáveis pela gestão colegiada de tributos de entes subnacionais: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O Confaz é o colegiado formado pelos Secretários dos Estados e do Distrito Federal, competindo-lhe a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, II e § 2º, XII, g, e Lei Complementar nº 24, de 07.01.1975).

No caso do Comitê Gestor do IBS (previsto no art. 156-B da Constituição brasileira), os estados, o Distrito Federal e os municípios exercem conjuntamente a administração de um novo imposto chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), conforme as diretrizes e limitações estabelecidas na Constituição e em leis complementares específicas para essa finalidade. Esse Conselho provavelmente teria a responsabilidade de coordenar a aplicação e a arrecadação desse imposto, garantindo a integração e a uniformidade na sua gestão entre os diferentes níveis de governo.

Destaca-se um exemplo de conselho intergovernamental que substitui, em grande parte, o modelo bicameral de representação territorial: o Conselho Supremo de Governantes dos Emirados Árabes Unidos, a mais alta autoridade federal, com poderes legislativos e executivos. Os xeiques governantes dos Emirados, ou monarcas tradicionais em suas respectivas jurisdições, formam o Conselho Supremo. Esses monarcas derivam sua legitimidade de seu status dentro de seus Emirados, e não propriamente do Conselho Supremo, conferindo a este órgão um caráter confederal.¹¹⁵

¹¹⁴ BEHNKE, Nathalie; MUELLER, Sean. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 507-527, 2017, p. 513-514.

¹¹⁵ O Xeique Presidente escolhe o Primeiro Ministro para liderar o Conselho de Ministros e nomeia seus membros. Os emirados mais populosos tradicionalmente têm maior representação no gabinete. De acordo com a constituição, o Conselho de Ministros pode propor projetos de leis federais e supervisionar a implementação de sentenças judiciais federais, bem como leis federais, decretos, decisões e regulamentos (art. 60). No entanto, é responsabilidade do Conselho Supremo formular a política geral da federação. O legislativo é o unicameral Conselho Nacional Federal (FNC) com 40 membros. A constituição específica que Abu Dhabi e Dubai têm oito assentos cada, Sharjah e Ras Al Khaimah têm seis assentos cada e Ajman, Fujairah e Umm Al Quwain têm quatro assentos cada (art. 68). Os

A constituição distribui o poder de forma assimétrica entre os Emirados, na medida em que Abu Dhabi e Dubai têm efetivamente poder de veto dentro do Conselho Supremo, que geralmente se reúne quatro vezes por ano. Todas as decisões sobre “questões substantivas” requerem o consentimento da maioria de cinco de seus membros, e essa maioria deve incluir Abu Dhabi e Dubai (art. 49 da Constituição dos EAU). O chefe de Estado é o Xeiقة Presidente, que, assim como o Vice-Presidente, é eleito por um mandato de cinco anos pelo Conselho Supremo entre seus membros. O Poder Legislativo nacional dos EAU, no caso, é unicameral e fica abaixo do Conselho Supremo de Governantes.¹¹⁶

1.2.4 Um tribunal constitucional para resolver conflitos intergovernamentais

O Poder Judiciário, atuando como árbitro em questões constitucionais, desempenha um papel potencialmente crucial na supervisão da divisão e compartilhamento de poderes em uma estrutura federal. Na medida em que esses tribunais sejam independentes e tenham a responsabilidade de preservar a constituição, é esperado que defendam a distribuição constitucional de poderes contra as forças políticas que buscam alterar essa distribuição em direção a maior centralização ou descentralização.¹¹⁷ Segundo Bonavides, o federalismo se harmoniza em boa lógica jurídica com um Tribunal Supremo, cujos magistrados se tornam guardiões da constituição. Essa corte tem a incumbência para resolver, em julgamento final, os litígios suscitados entre o Estado federal e os estados federados.¹¹⁸

Quais são os parâmetros de decisão nos casos de conflitos de competência? Quando uma norma do ente central prevalece sobre a norma local? Em outras palavras, quais são os limites da cláusula de preempção?

Em razão dos diversos arranjos institucionais encontrados nas federações, presume-se que o âmbito e intensidade de atuação das cortes constitucionais tendem a variar. No entanto, alguns limites decisórios da preempção podem ser

governantes dos emirados constituintes nomeiam membros para os assentos alocados para sua jurisdição por mandatos de dois anos (renováveis) (art. 72). O método de nomeação está a critério de cada governante (art. 69). SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366, p. 356- 357.

¹¹⁶ SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366, p. 356- 357.

¹¹⁷ ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto Press, 2017, p. 4.

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 233-236.

apontados: i) a presunção de que as normas locais estariam dentro de seus limites de competência, devendo-se comprovar expressamente o conflito normativo; ii) em regra, há uma proibição de comandos diretos por parte do ente central que violem a autonomia política dos entes subnacionais; e iii) uma norma nacional deve primeiramente respeitar valores e direitos fundamentais previstos na constituição para, a partir daí, prevalecer sobre uma norma local.

Nos Estados Unidos, por exemplo, algumas limitações são geralmente listadas: a doutrina da “*presumption against preemption*”; o “*anti-commandeering principle*”; e a “*supremacy clause*”.

Os dois primeiros filtros dizem respeito à preservação do autogoverno local dentro da federação. Em relação à “*presumption against preemption*”, a Suprema Corte dos EUA historicamente sustentou que as leis federais excluem as leis estaduais se, em primeiro lugar, essa for a clara e evidente intenção do Congresso. Segundo a Corte, em todos os casos de preempção, e especialmente nos casos em que o Congresso legisla em um campo tradicionalmente ocupado pelos Estados, presume-se que os poderes dos Estados não devem ser substituídos pela regra federal, a menos que isso seja claramente o objetivo do Congresso. O “*anti-commandeering principle*”, por sua vez, diz respeito à proibição do governo federal de impor unilateralmente obrigações aos estados.¹¹⁹ Por fim, há a “*supremacy clause*”, que, em verdade, precede as demais, porquanto as regras federais só podem anular as regras estaduais se forem compatíveis com a Constituição.¹²⁰ O Canadá segue padrões parecidos.¹²¹

¹¹⁹ Desde 1992, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucionais leis federais por violação da Décima Emenda quando o governo federal obrigou os estados a aplicar estatutos federais. O “*anti-commandeering principle*” foi anunciado pela primeira vez no caso *New York v. United States*. UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *New York v. United States et al.* Certiorari to the United States Court of Appeals for the second circuit. No. 91-543. Argued March 30, 1992-Decided June 19, 1992.

¹²⁰ Nos Estados Unidos, por exemplo, uma disposição federal foi declarada inconstitucional em 2018 pela Suprema Corte. A disposição do *Lanham Act* proibia o registro de marcas registradas que “consistiam ou compreendiam matéria imoral ou escandalosa”. De acordo com os juízes, essa disposição violava a Primeira Emenda devido à Cláusula da Liberdade de Expressão. UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *Iancu v. Brunetti* 139 S. Ct. 2294 (2019). *Intell. Prop. & Tech. LJ*, v. 24, p. 231, 2019.

¹²¹ A *Charter of Rights and Freedoms* é uma carta de direitos e liberdades, que não pode ser alterada facilmente, que faz parte da Constituição do Canadá desde 1982, por meio de uma emenda constitucional. Com a adoção da Carta, o Supremo Tribunal canadense teve uma lista enormemente alargada de casos complexos na exigência de definir a interpretação apropriada da Carta. Peter Hogg afirma que o Tribunal não precisa decidir a questão do federalismo antes da questão da Carta, quando ambas são levantadas. Na verdade, poderia escolher primeiro a questão da Carta. Neste cenário, as questões do federalismo serão

Como os tribunais julgam conflitos na prática? Até qual ponto os tribunais auxiliam na estabilidade das federações?

Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn realizaram um trabalho sobre o papel dos tribunais na estabilidade do federalismo, descrevendo o fenômeno como federalismo jurídico (*juridical federalism*). Esse arranjo federativo busca remediar a consequência de uma ação infratora por meio da ação de cortes constitucionais. Para tanto, essa perspectiva conta com o discurso jurídico baseado em regras ou normas informais, ou em ambos, e conta ainda com a possibilidade concreta de fazer sua vontade e de manter o equilíbrio de forças em uma federação. As instituições genuinamente federais devem ser sólidas e legítimas contra a hipertrofia do poder, tanto nacional como estadual. Isto é, os acordos federais devem representar um compromisso das partes em geral de se absterem de violar os direitos dos seus parceiros federais.¹²²

Como esse problema de comprometimento pode ser resolvido ou gerenciado segundo os autores? A forma de gerir esse problema é recrutar tribunais independentes para forçar tanto os estados como o governo nacional a respeitar os limites jurisdicionais. Consequentemente, seria difícil convencer os céticos de que os tribunais podem tornar-se suficientemente independentes para fornecer garantias robustas de tais fronteiras institucionais. Nesse sentido, na medida em que os tribunais são institucionalmente dependentes de outros órgãos nacionais, tenderão a ser vistos como apêndices do governo nacional com pouca autoridade real para controlar seus poderes em questões importantes. Se não forem criados tribunais nacionais, os tribunais estaduais ficarão vulneráveis a uma suspeita análoga. Por essa razão, o federalismo imposto judicialmente, por si só, é provavelmente impraticável.¹²³

Seguindo essa linha de raciocínio, é possível afirmar que tribunais podem eventualmente ceder a pressões políticas de governos, a exemplo da jurisprudência da Suprema Corte estadunidense durante o *New Deal*. Nos EUA, a legislação do *New Deal* sobre medidas assistencialistas começou em 1933 e culminou na *Social*

ignoradas à medida que os limites da Carta forem definidos, e a questão do federalismo só será abordada se o Tribunal considerar que o caso passa primeiro no teste da Carta. HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. 3. ed. Toronto: Carswell, 1992, p. 373.

¹²² BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. cambridge: cambridge university press, 1999, p. 223-369.

¹²³ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 223-369.

Security Act de 1935, que incluiu uma série de novos programas sociais de combate ao desemprego e à crise econômica.¹²⁴

Embora a Suprema Corte tenha mantido várias leis inicialmente, posteriormente começou a emitir uma série de decisões negativas, de modo que Franklin D. Roosevelt sentiu-se motivado a propor a sua Lei de Reforma dos Procedimentos Judiciais (o “*Court Packing Plan*”) em 1937. Essa proposta autorizaria que o presidente nomeasse um magistrado adicional para cada membro que não se aposentasse aos 70 anos, permitindo que ele escolhesse prontamente até seis novos juízes para a Suprema Corte naquela época. Embora esse plano tenha sido rejeitado pelo Congresso, a Suprema Corte mudou sua jurisprudência e tornou-se mais simpática às iniciativas do *New Deal*, primeiro afirmando a constitucionalidade de uma lei do salário mínimo no Estado de Washington e depois julgando constitucionais as suas normas centrais como a mencionada *Social Security Act*.¹²⁵

1.2.5 Instituições e a estabilidade do federalismo

De acordo com Daniel Treisman, a estabilidade é o argumento mais convincente a favor da descentralização própria do federalismo. Conforme o autor, a estabilidade das políticas pode ser positiva ou negativa conforme a qualidade das políticas estabelecidas.¹²⁶ Dentro da ideia de estabilidade, Daniel Elazar sustenta que sistemas federativos bem-sucedidos são caracterizados não apenas pelos seus arranjos constitucionais, mas por uma série de comportamentos políticos que seriam permeados pelo “espírito federal”: negociação, mutualismo, autocontenção na busca de metas políticas e a consideração pelo sistema político, bem como das consequências substantivas das decisões políticas.¹²⁷

Dentro da ideia das instituições, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn trabalham os conceitos de federalismo estrutural e federalismo jurídico com base na estabilidade de uma federação. Os arranjos institucionais provocam menor ou maior risco de

¹²⁴ CALDEIRA, Gregory A. Public opinion and the US Supreme Court: FDR’s court-packing plan. *American Political Science Review*, v. 81, n. 4, p. 1139-1153, 1987; PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 349.

¹²⁵ CALDEIRA, Gregory A. Public opinion and the US Supreme Court: FDR’s court-packing plan. *American Political Science Review*, v. 81, n. 4, p. 1139-1153, 1987.

¹²⁶ TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge University Press: Los Angeles, 2007, p. 13.

¹²⁷ ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 154.

desrespeito ao pacto federativo conforme o caso. Os autores abordam três casos: o Reino Unido, o Canadá e os EUA.¹²⁸

O Reino Unido era um bom exemplo de federalismo estrutural que não contava com inúmeras instituições complementares: sem uma constituição escrita ou uma articulação normativa dos poderes formais dos governos locais, o federalismo britânico permaneceu puramente estrutural em vez de jurídico. Formalmente um Estado unitário, o Reino Unido tornou-se um Estado federal *de facto* durante considerável período de tempo, no qual as localidades tinham controle seguro sobre suas jurisdições, pelo menos informalmente, após a Revolução Gloriosa. A divisão pós-1688 do poder nacional entre a Coroa, os Lordes e os Comuns – o modelo no qual cada uma das três instituições tinha autoridade de veto sobre a legislação – fragmentou com sucesso o poder nacional. Esse sistema rígido permitiu que os governos locais tivessem muita margem de manobra na definição da política econômica.¹²⁹

Entre 1690 e 1832, a Administração Pública britânica e o governo eram notadamente locais em caráter. Após esse período, as condições políticas para esse federalismo *de facto* dissiparam-se, terminando a fragmentação do poder nacional. A aparente estabilidade do sistema de governo orientado localmente foi minada no século XIX pelo crescimento de partidos organizados e disciplinados. Como resultado, a partir do meio do século XIX, o sistema de administração descentralizada que caracterizou a vida pública britânica começou a desmoronar, e o Reino Unido entrou em um período de governo unitário. A principal proteção das esferas de ação locais era estrutural. Os parlamentos desse período eram muito fragmentados e desunidos para concordar com uma legislação regulatória nacional substancial. Apenas no nível das relações entre os Estados britânicos, especificamente em relação à Irlanda e à Escócia, poderiam ser discernidas expectativas federais jurídicas explícitas.¹³⁰

O Canadá, durante certo período, apresentou um sólido federalismo jurídico e um frágil federalismo estrutural. O país dispõe de poucas salvaguardas estruturais contra a usurpação nacional das competências provinciais, mas durante a

¹²⁸ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

¹²⁹ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³⁰ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

primeira metade de sua história como federação, uma fonte incomum de federalismo jurídico monitorou o governo nacional. Quando uma mudança institucional eliminou as salvaguardas jurídicas que protegiam as províncias, os interesses provinciais foram estimulados a se unir contra o potencial aumento da centralização por ausência de outros arranjos estruturais para garantir a dispersão de poderes. O caso canadense demonstra a insuficiência das restrições provinciais para garantir um arranjo federal. Para garantir a estabilidade, o governo nacional também deve ter incentivos institucionais para respeitar os limites de jurisdição.¹³¹

Durante os primeiros oitenta anos após a confederação, um mecanismo institucional incomum ajudou a manter a estabilidade da federação canadense. As regras legais que definiam a relação entre o governo nacional e os governos provinciais eram supervisionadas por uma forma jurídica improvável: o Comitê Judicial do Conselho Privado Britânico (*Judicial Committee of the British Privy Council*) em Londres, um tribunal de alto nível estruturalmente independente da influência da política canadense. Enquanto o Comitê Judicial deteve a autoridade de revisão judicial sobre estatutos canadenses, o que ocorreu até 1949, as províncias podiam contar com os tribunais para se protegerem contra a interferência federal, permitindo o desenvolvimento do federalismo jurídico. No entanto, uma vez que essa autoridade desapareceu, as províncias perderam efetivamente a capacidade de proteger seus poderes contra incursões centralizadoras por meio do apelo às regras legais.¹³²

Os EUA, por sua vez, apresentam tanto os traços de um federalismo estrutural quanto os arranjos de um federalismo jurídico. A Constituição, conforme formulada na Convenção da Filadélfia e ratificada pelos estados, está repleta de expressões de normas de federalismo. O que é particularmente significativo sobre o federalismo norte-americano, no entanto, é que os *Framers* (os fundadores) compreenderam o problema do compromisso federal e ofereceram concepções tanto estruturais quanto jurídicas do federalismo como soluções complementares para ele.

A nacionalização do governo norte-americano não foi nem extrema nem unidirecional e certamente não foi tão rápida quanto a nacionalização da política e cultura norte-americanas. A autoridade estadual permaneceu notavelmente resiliente diante de reduções imensas nos custos de transporte e comunicação e do consequente aumento nas correntes transfronteiriças de pessoas e bens. A

¹³¹ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³² BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Suprema Corte estadunidense também pôde desempenhar um papel eficaz na aplicação do federalismo. A Corte é respaldada tanto pelo império da lei quanto por incentivos institucionais para aplicar o federalismo contra artimanhas tanto nacionais quanto estaduais.¹³³

Enquanto o federalismo estrutural reduz a frequência do oportunismo, tornando difícil para o governo decidir tomar ou implementar ações que infrinjam o acordo federal, o federalismo jurídico procura remediar as consequências de uma ação infratora. Para fazer isso, baseia-se no discurso jurídico fundado em regras ou normas, ou em ambos. Em razão de os tribunais federais serem substancialmente independentes da política estadual e operarem mediante julgamento caso a caso, o federalismo jurídico é mais eficaz no controle e prevenção de estados que queiram infringir outras jurisdições ou favorecer indevidamente os seus próprios cidadãos. Na medida em que o bicameralismo e a representação parlamentar possibilitam o atraso ou bloqueio da legislação federal, o federalismo estrutural funciona melhor para impedir que o governo nacional exceda seus poderes dentro do sistema federal.¹³⁴

1.3 SÍNTESE CONCLUSIVA: O FEDERALISMO ULTRAPASSA AS FRONTEIRAS NORMATIVAS

Este livro trabalha com uma teoria que não necessariamente se confunde com o federalismo, mas sim com os fenômenos da coordenação intergovernamental e de governança. Isso não significa que o fenômeno do federalismo não seja relevante para essa teoria. Pelo contrário, o tipo de Federalismo de Desempenho vai variar conforme as características institucionais do país, no plano normativo e no plano empírico.

Presume-se, nas teorias jurídicas tradicionais sobre federalismo, que a arquitetura constitucional de um Estado Federal reflete exatamente a sua realidade política e socioeconômica (Estado Federal *de jure et facto*) – essa presunção ocorre em razão da força normativa das constituições. O federalismo, contudo, não se limita à interpretação de um conjunto de normas abstratas, princípios e valores; ele se realiza por meio do funcionamento de instituições concretas, cuja efetividade determina o grau de descentralização e a própria estabilidade do arranjo federativo. Essa realidade é bem explicitada pelo estudo do federalismo jurídico e federalismo estrutural.

¹³³ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³⁴ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Adicionalmente, a dicotomia entre Estados Federais e Estados Unitários nem sempre é suficiente para explicar fenômenos políticos complexos. O funcionamento de uma estrutura federativa transcende a esfera jurídico-formal, abarcando fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que moldam as condições de sua existência. Essa concepção explica parcialmente duas situações: (1) alguns Estados que apresentam todos os atributos formais de federações reconhecidos em uma Constituição (Estado Federal *de jure*), mas que funcionam como Estados Unitários na prática (Estado Unitário *de facto*); e (2) alguns Estados que são formalmente unitários (Estado Unitário *de jure*), mas que funcionam como federações na prática (Estado Federal *de facto*). Isso é demonstrado pelo Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI), que estuda a descentralização tanto em Estados Federais quanto em Estados Unitários.

Nesse sentido, o federalismo ultrapassa a dimensão estritamente constitucional e não se esgota na arquitetura normativa que distribui competências ou organiza os poderes. Sua compreensão exige reconhecer que a formação e a manutenção das federações envolvem dinâmicas políticas reais, marcadas por negociações, estratégias e equilíbrios de força entre centro e unidades subnacionais. A continuidade do pacto federativo depende de condições assimétricas específicas: o governo central deve ser suficientemente forte para impedir que os entes subnacionais revertam suas decisões, mas não a ponto de promover a unificação completa; e, ao mesmo tempo, esses entes não podem dispor de poder capaz de sobrepor-se ao centro e romper o acordo institucional. Essas características revelam que o federalismo não decorre apenas de valores normativos, mas se fundamenta em práticas políticas que dão concretude ao arranjo constitucional e permitem sua estabilidade ao longo do tempo.

A longevidade e a estabilidade de uma federação estão associadas à existência de instituições efetivas e de um “espírito federativo”,¹³⁵ entendido como um padrão de comportamento político voltado à convivência institucional entre diferentes níveis de governo. Trata-se de uma conduta pragmática que se sustenta na disposição para o compromisso, na busca de acomodação de interesses diversos e na construção de consensos por meio de processos decisórios formais e informais. Federações duradouras não se caracterizam apenas por suas constituições, mas pela incorporação cotidiana de práticas de negociação, autocontenção e consideração sistêmica dos efeitos das próprias decisões. Em última análise, o sucesso do federalismo depende menos do texto constitucional e mais da internalização, por autoridades e instituições, de uma cultura política orientada ao compartilhamento, à moderação e à preservação do equilíbrio federativo.

¹³⁵ Sobre espírito federativo, ver: BURGESS, Michael. *In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FEDERALISMO FISCAL: TEORIA, EVOLUÇÃO E PRÁTICA

Há considerável consenso na doutrina sobre a definição de federalismo fiscal. Nesse sentido, o federalismo fiscal estuda os papéis respectivos e a interação dos governos dentro dos sistemas federais, com um foco particular na arrecadação, empréstimos e gastos de receitas. No campo de estudo, examina-se o funcionamento desses sistemas descentralizados e procura-se fornecer uma base fundamentada para avaliá-los. O estudo do federalismo fiscal também pode ser relevante para os arranjos fiscais em sistemas de governo descentralizados que não são estritamente federais (Estados unitários e confederações).¹

A maioria dos conceitos utilizados para fundamentar as instituições fiscais de um Estado descentralizado (federal ou não) são oriundos da doutrina “econômica” do federalismo fiscal. Um grupo de economistas passou a analisar o federalismo sob a perspectiva da racionalidade econômica em meados de 1950, época em que as federações já existiam.² Argumenta-se que o federalismo fiscal busca estabelecer critérios de racionalidade e eficiência econômica para guiar os ajustes na estrutura das federações, à medida que o processo político-constitucional permita tais modificações.

¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 2; CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 24-25; OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 78; TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

² Sobre a racionalidade econômica do federalismo, ver: TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

No âmbito acadêmico, nota-se um debate contínuo sobre o federalismo fiscal, envolvendo a divisão de responsabilidades econômicas entre o governo federal e os estados e localidades. Não passa despercebido pelos economistas que o federalismo abrange questões que vão além da economia. Por exemplo, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, defensores dos direitos civis instaram a um papel mais ativo do governo federal, enquanto aqueles que resistiram a essa centralização enfatizaram os direitos dos estados.³

Anwar Shah e Robin Boadway explicam que a análise econômica das federações concentra-se principalmente na divisão das atividades do setor público entre os governos subnacionais. Quais atividades devem ser descentralizadas para níveis mais baixos? Quais devem ser retidas no centro? Quais atividades devem ser realizadas em conjunto? Como a divisão de responsabilidades deve ser escrita na constituição? Que influência, se houver, um nível de governo deve ser capaz de exercer em outros níveis? Quais arranjos institucionais devem ser usados para facilitar a interação entre os níveis de governo? Esses são os tipos de perguntas às quais o estudo do federalismo fiscal tenta responder.⁴

Conforme os autores, essas questões, conhecidas como o problema de atribuição no âmbito do federalismo fiscal, abordam a alocação de tributação, gastos e responsabilidades regulatórias entre os diversos níveis governamentais, bem como o desenho das relações fiscais intergovernamentais. O ponto fundamental é descobrir o grau ótimo de descentralização de várias decisões do setor público.⁵

Neste capítulo, abordam-se questões sensíveis para as relações financeiras em uma federação como: a) lógica da eficiência na divisão de responsabilidades; b) princípios econômicos do federalismo fiscal; c) evolução do federalismo fiscal; d) incentivos na estrutura federativa; e) relações financeiras intergovernamentais; e f) autonomia financeira e coordenação no âmbito federativo.

2.1 A LÓGICA DA EFICIÊNCIA NA DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES

As relações entre o governo federal e os estados e localidades são complexas e não são bem descritas por uma simples análise dos gastos. Existem dois aspectos-chave:

³ Nos EUA, os direitos dos estados (*state rights*) originam-se de uma doutrina segundo a qual os estados têm direito aos seus poderes políticos dentro da federação. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 801.

⁴ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 11.

⁵ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 11.

i) Quem toma as decisões sobre os programas e quem paga por eles? e ii) Qual arranjo é o mais eficiente?

Em alguns casos, o governo federal financia um programa e dá ampla discricionariedade aos estados sobre como implementar o mandato. Em outros, o governo federal essencialmente dita todos os termos e os estados simplesmente administram o programa.⁶

Há um contexto em que se insere o estudo sobre a divisão de responsabilidades no federalismo fiscal: a economia do bem-estar (*welfare economics*). Cuida-se de ramo da economia que se concentra em questões normativas da organização da economia – o que deve ser produzido, como deve ser produzido, para quem, e quem deve tomar essas decisões, ressaltando que a maioria das outras economias atualmente é mista, com algumas decisões tomadas pelo governo e outras tomadas por empresas e famílias. Existem, no entanto, inúmeros modelos mistos.⁷

Como avaliar as alternativas decisórias possíveis? A maioria dos economistas adota um critério chamado eficiência de Pareto, em referência ao economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923). Alocações de recursos que têm a característica de que ninguém pode ser beneficiado caso alguém seja prejudicado são consideradas eficientes de Pareto, ou ótimas de Pareto. Nesse sentido, sempre que uma mudança pode beneficiar alguns indivíduos sem prejudicar outros, ela deve ser adotada. A eficiência de Pareto é, portanto, o conceito que os economistas normalmente utilizam quando falam sobre eficiência.⁸

⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 802

⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 63.

⁸ De acordo com Joseph Stiglitz e Jay Rosengard, o princípio de Pareto (ou “ótimo de Pareto”) baseia-se em valores individualistas. A eficiência de Pareto requer eficiência de troca, eficiência de produção e eficiência na combinação de produtos. No entanto, a maioria das escolhas de políticas públicas envolve compensações, nas quais alguns indivíduos se beneficiam e outros são prejudicados. Os autores exemplificam com um caso em que o governo esteja contemplando a construção de uma ponte. Aqueles que desejam usar a ponte estão dispostos a pagar mais do que o suficiente em pedágios para cobrir os custos de construção e manutenção. A construção dessa ponte provavelmente será uma melhoria de Pareto; isto é, uma mudança que beneficia alguns indivíduos sem prejudicar ninguém. Utiliza-se o vocábulo “provavelmente” porque sempre há outras pessoas que podem ser afetadas adversamente pela construção da ponte. Por exemplo, se a ponte alterar o fluxo de tráfego, algumas lojas podem descobrir que seus negócios diminuíram, e eles estão piores; ou um bairro inteiro pode ser afetado pelo barulho do tráfego da ponte e pelas sombras lançadas pela superestrutura da ponte. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 64-79.

A noção de eficiência também integra a área do Direito Constitucional. A preocupação com a eficiência enquanto valor é tanta que o Brasil elevou o preceito ao patamar de princípio constitucional da Administração Pública. O princípio da eficiência foi introduzido na ordem constitucional brasileira mediante a EC n. 19/98, que o previu expressamente no *caput* do art. 37. O Direito Público do Estado contemporâneo visa satisfazer determinadas necessidades sociais, sendo vinculado ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos aos quais se destina.⁹

No tocante à eficiência na divisão de responsabilidades em uma federação, destaca-se o art. 29, item (1), da Constituição da Alemanha, segundo o qual a “divisão do território federal em *Länders* pode ser revisada para garantir que cada unidade tenha um tamanho e capacidade para desempenhar suas funções de forma eficaz”. Segundo a norma, deve-se dar consideração adequada, dentre outros fatores, “à eficiência econômica e aos requisitos de planejamento local e regional”.¹⁰

Dentro da linha da eficiência federativa, decisões acerca do melhor arranjo governamental para o bem-estar social baseiam-se em falhas de mercado¹¹ e falhas de governo.¹² Em um primeiro momento, há a definição se determinada questão a ser resolvida deveria ficar no âmbito governamental ou não. Em seguida, define-se qual esfera federativa deveria incumbir-se da intervenção estatal caso essa questão passível de resolução fique no âmbito governamental.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

¹⁰ Segundo o texto constitucional alemão: “Article 29. [New delimitation of the federal territory]. (1) The division of the federal territory into Länder may be revised to ensure that each Land be of a size and capacity to perform its functions effectively. Due regard shall be given in this connection to regional, historical and cultural ties, economic efficiency and the requirements of local and regional planning”.

¹¹ O primeiro teorema fundamental da economia do bem-estar (*welfare economics*) afirma que a economia é eficiente de Pareto apenas sob certas circunstâncias ou condições. Os mercados não são eficientes de Pareto sob seis condições importantes, referidas como falhas de mercado, que fornecem uma justificativa para a atividade governamental. As falhas de mercado são: a) concorrência imperfeita; b) bens públicos; c) externalidades; d) mercados incompletos; e) informação imperfeita; e f) desemprego e outros distúrbios macroeconômicos STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 83-95.

¹² As falhas de governo, por sua vez, embasam-se em quatro razões principais para as falhas sistemáticas do governo em alcançar seus objetivos declarados: a) a informação limitada do governo; b) seu controle limitado sobre as respostas privadas às suas ações; c) seu controle limitado sobre a burocracia; e d) as limitações impostas pelos processos políticos. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 211-213.

No tocante ao primeiro ponto de definição (público/privado), há uma variedade de ações governamentais que podem abordar uma necessidade de intervenção estatal. As quatro principais categorias de ação governamental são: i) produção pública de bens e serviços; ii) produção privada com imposição de impostos e concessão de subsídios destinados a incentivar ou desencorajar certas atividades; iii) produção privada com regulação governamental destinada a garantir que as empresas atuem da maneira desejada; e iv) alguma forma de parceria público-privada (PPP).¹³

A intervenção estatal na alocação de recursos é justificada quando o mecanismo de ação privada (mercado) não consegue operar de forma eficiente. James Giacomoni destaca duas situações ilustrativas: investimentos em infraestrutura econômica e provisão de bens públicos (em sentido econômico)¹⁴ e bens meritórios. Em suas palavras:

a) Os investimentos na infraestrutura econômica – transportes, energia, comunicações, armazenamento etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

b) Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Um bem privado típico – “par de sapatos”, por exemplo – tem as seguintes características:

- i) os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer;
- ii) há rivalidade no consumo desse bem;
- iii) o consumidor é excluído no caso de não pagamento.

No caso de um bem público igualmente típico – “medidas do governo contra a poluição”, por exemplo – as características são as seguintes:

- I) os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer;

¹³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 272-273.

¹⁴ Ressalta-se que o conceito de bens públicos adotado aqui corresponde à definição consagrada pela doutrina econômica internacional, caracterizando-se como uma forma específica de falha de mercado que inviabiliza o fornecimento eficiente de certos bens e serviços pelo setor privado. É importante salientar que esta conceituação não se confunde com os bens públicos delineados nos arts. 98 a 103 do Código Civil brasileiro, os quais tratam exclusivamente do regime jurídico de determinados bens cuja propriedade é de titularidade do Poder Público no contexto normativo brasileiro.

- ii) não há rivalidade no consumo desse bem;
- iii) o consumidor não é excluído no caso de não pagamento.¹⁵

Bens meritórios, por outro lado, são bens de natureza privada que o setor público disponibiliza gratuitamente ou a custos reduzidos, com o intuito de fomentar seu consumo, como ocorre com a educação básica.¹⁶

Em relação ao segundo ponto de definição (nível de descentralização federativa), exemplificam-se duas estratégias de organização federativa no âmbito fiscal. Uma diretriz razoável para o federalismo seria descentralizar todas as funções, salvo aquelas para as quais pode ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso porque os benefícios de um determinado tipo de serviço são de natureza altamente pública ou porque a uniformidade da provisão de serviços é um objetivo importante. Por exemplo, a uniformidade e centralização de certas decisões é importante para manter a eficiência da união econômica interna ou alcançar objetivos nacionais de equidade.¹⁷

Uma segunda diretriz seria centralizar a atividade de arrecadação de recursos financeiros no ente central, presumindo que a transferência de fundos do nível mais elevado para o nível mais baixo de governo pode, por si só, alcançar objetivos importantes em um Estado federal. Em particular, transferências adequadamente projetadas podem ser usadas para amenizar as ineficiências e desigualdades que acompanham a descentralização fiscal, ao mesmo tempo que preservam seus benefícios. A forma que essas ineficiências e desigualdades assumem tem relação com a forma das transferências.¹⁸

Ressalta-se que a eficiência é frequentemente discutida em conjunto com a equidade dentro de uma federação. Conforme George Anderson, a equidade ou a justiça também é central para muitos debates fiscais. O significado de “equidade” nem sempre é claro, embora exija tratar casos semelhantes de forma igual e casos diferentes com uma medida justa de proporcionalidade. Nos regimes federais, há dois aspectos disso: a) primeiro, equidade tanto entre o governo federal e as unidades constituintes quanto entre as unidades constituintes, consideradas as suas responsabilidades (equidade vertical) entre os governos de diferentes esferas federativas, e consideradas ainda suas diferentes capacidades e necessidades (equidade

¹⁵ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010, p. 23.

¹⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 95.

¹⁷ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2.

¹⁸ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 4.

horizontal); b) em segundo lugar, equidade entre os cidadãos. Abordar disparidades entre cidadãos em uma federação implica um papel mais intervencionista para um governo central do que abordar disparidades entre governos.¹⁹

Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados e municípios retêm a maior parte da responsabilidade pela educação (ensino público infantil, fundamental e médio), segurança pública (polícia e proteção contra incêndios) e transporte (estradas públicas e transporte coletivo). Por outro lado, o governo federal tem uma responsabilidade importante com relação à previdência social e apoio à renda, habitação e serviços comunitários, cuidados médicos e agricultura. A divisão é complexa, envolvendo financiamento, regulação e administração. Assim, as escolas de ensino fundamental e médio são quase todas administradas por governos locais, mas metade do financiamento vem dos estados, que também impõem uma variedade de regulamentações. Isso faz parte de um conjunto complexo de transferências intergovernamentais entre estados e governos locais – quase um terço da receita total dos governos locais vem de subsídios estaduais. Assim, enquanto quase 90% dos gastos com assistência social e 60% dos gastos com estradas ocorrem no nível estadual, quase todos os gastos com água e esgoto, resíduos sólidos, habitação e desenvolvimento comunitário, combate a incêndios e policiamento ocorrem no nível local.²⁰

No contexto da necessidade de uniformidade e eficiência no federalismo estadunidense, um amplo consenso nacional emerge em relação aos programas governamentais, centrando-se no acesso a bens e serviços básicos, especialmente para grupos específicos da população, independentemente de sua localização geográfica: nenhum criança deve sofrer de fome, todos devem ter acesso à educação (garantindo que nenhuma criança seja negligenciada) e nenhum idoso deve viver na miséria etc.²¹

2.2 OS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS DO FEDERALISMO FISCAL

Dentro de um paradigma de eficiência, quais princípios devem orientar a atribuição de responsabilidades? Algumas atribuições são mais propensas a promover eficiência ou a decisões sobre o nível ou tipo de bens públicos que estão mais de acordo com as preferências dos cidadãos?

¹⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 6.

²⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 803-804.

²¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 827.

Conti explicita alguns fundamentos socioeconômicos do federalismo fiscal, que poderiam igualmente ser denominados “princípios do federalismo fiscal”. Entre eles estão os seguintes: princípio do benefício; princípio da compensação fiscal; e princípio da distribuição centralizada.²²

Conforme o princípio do benefício, os serviços públicos devem ser atribuídos às esferas federal, estadual ou municipal com base na extensão do benefício que produzem, abrangendo todo o território nacional ou apenas parte dele em nível estadual ou municipal. Por exemplo, a segurança nacional é uma responsabilidade da União, enquanto a coleta de lixo é naturalmente um serviço prestado pelos municípios.²³ Destaca-se que, para alguns tipos de bens, há uma forte presunção de provisão federal. Esses são os bens públicos nacionais, cujos benefícios se estendem a todos na nação. Em contraste, os benefícios dos bens públicos locais são dirigidos aos residentes de uma comunidade específica.²⁴

O princípio do benefício, por exemplo, justifica a escassez de instituições de ensino superior financiadas pelos municípios no Brasil. É incomum que um município se beneficie diretamente da mão de obra qualificada formada por suas próprias instituições de ensino superior, devido ao fenômeno conhecido como “efeito-carona”. Esta mão de obra tende a migrar para áreas que oferecem melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida, geralmente em outros municípios. Conforme observado por Conti, no contexto do federalismo fiscal, o efeito-carona ocorre quando há uma vantagem obtida por alguém sem que haja contribuição proporcional aos custos associados. A área da educação está particularmente suscetível a esse fenômeno, especialmente no ensino superior, cujos usuários têm grande mobilidade. A criação de uma instituição de ensino superior pública e gratuita por

²² CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²³ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁴ Segundo Stiglitz e Rosengard, a defesa nacional é um bem público nacional; semáforos e proteção contra incêndios são bens públicos locais. Assim como a maioria dos bens fornecidos publicamente em nível nacional não são bens públicos puros, a maioria dos bens fornecidos publicamente em nível local também não são bens públicos puros. Para alguns bens, como bibliotecas públicas, a exclusão é fácil, mas indesejável, pois o custo de proporcionar acesso a um indivíduo adicional é quase zero. Alguns bens que os governos locais fornecem, como educação e hospitais públicos, são essencialmente bens privados; a exclusão é fácil e os custos de fornecer serviços a indivíduos adicionais são significativos. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 808-809.

um governo municipal certamente atrairá alunos de outros municípios, que não contribuíram para seu financiamento.²⁵

O princípio da compensação fiscal, por sua vez, estabelece a necessidade de criar mecanismos para mitigar desequilíbrios decorrentes de circunstâncias específicas de determinados serviços, que resultam em externalidades. Por exemplo, um município localizado em uma área com interesse de preservação ambiental pode enfrentar restrições legais que proíbem a instalação de indústrias e comércios em seu território. Nesse contexto, é natural que tal município seja compensado por essas restrições normativas mediante transferências intergovernamentais de fundamentos socioambientais.²⁶

Por último, o princípio da distribuição centralizada fundamenta a concentração de receitas no governo central, pois dessa forma as políticas redistributivas alcançam maior eficácia e eficiência. Isso porque existem situações em que a centralização da provisão de bens e serviços se faz necessária em virtude das economias de escala. Por exemplo, a padronização e concentração de certas decisões revelam-se cruciais para preservar a eficiência da união econômica interna ou para alcançar metas nacionais de equidade. Nesse sentido, tributos com relevante papel na redistribuição de renda, como o imposto de renda, devem ser de competência da União.²⁷

2.3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

As instituições fiscais são compreendidas como o conjunto de regras financeiras formais e informais de uma país. Essas instituições não apenas existem de forma estática: elas surgem e se desenvolvem ao longo do tempo. Na visão de Wallace Oates, em razão de as instituições fiscais configurarem um subconjunto de instituições de governança, sua evolução não pode ser adequadamente descrita ou entendida apenas dentro do quadro das finanças públicas. Os tomadores de decisão, em geral, entendem que as instituições fiscais podem afetar profundamente a estrutura futura de incentivos enfrentados pelos políticos.²⁸

²⁵ CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496, p. 486.

²⁶ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 330.

Abordagens tradicionais do federalismo fiscal geralmente fazem uma série de pressupostos políticos implícitos que limitam sua aplicabilidade prática. Por esse motivo, a literatura distingue entre duas abordagens do federalismo fiscal. O federalismo fiscal de primeira geração estuda o desempenho de sistemas descentralizados sob o pressuposto de planejadores sociais benevolentes. O federalismo fiscal de segunda geração é construído a partir da primeira geração, mas também estuda os incentivos fiscais e políticos enfrentados por agentes subnacionais.²⁹

O pressuposto da primeira geração de maximizadores benevolentes do bem-estar social ignora os objetivos reais de funcionários políticos, que geralmente precisam concorrer às eleições. Essa perspectiva também ignora o problema de como os sistemas federais permanecem estáveis, dados os incentivos dos funcionários em diferentes níveis para burlar as regras; por exemplo, invadindo o poder e as prerrogativas de outro nível. Estudiosos da segunda geração se debruçam sobre como o comportamento dentro de instituições políticas reais interage com as instituições federais.³⁰

2.3.1 A Primeira Geração do Federalismo Fiscal

Oates explica que a primeira geração da teoria do federalismo fiscal estava firmemente enraizada na visão das finanças públicas que prevaleceu nas décadas de 1950 e 1960, encabeçada por economistas como Kenneth Arrow, Richard Musgrave e Paul Samuelson.³¹

Em particular, essa linha teórica focava o seguintes aspectos: i) a natureza econômica dos bens públicos; ii) delimitação dos papéis dos setores privado e público; iii) estabelecimento de um papel ativo e positivo para o governo central na correção de várias formas de falhas de mercado, na criação de uma distribuição justa de renda e na estabilização da macroeconomia com alto nível de emprego e preços estáveis (em um quadro basicamente keynesiano); iv) existência de restrições que existem tanto nas políticas redistributivas quanto nas políticas de estabilização macroeconômica nos níveis descentralizados de governo – sem acesso a prerrogativas monetárias e com economias locais altamente abertas, os governos descentralizados têm uma capacidade muito limitada de influenciar os níveis locais de emprego e preços; v) atribuição de um papel importante para o governo

²⁹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14.

³⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14.

³¹ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350-352.

central na criação de uma distribuição justa de renda e na manutenção da economia em níveis elevados de emprego com estabilidade de preços; vi) atenção à eficiência da tributação em um sistema federal, ou seja, a definição de quais formas de tributação são mais adequadas nos diferentes níveis de governo; e vii) a questão da equalização de recursos globais do governo central para governos regionais (ou locais), com enfoque em políticas redistributivas de recursos.³²

Oates também se insere nessa primeira geração do federalismo fiscal.³³ Em 1972, em sua principal obra sobre federalismo fiscal, Oates formalizou o “Teorema da Descentralização”, cujo ponto básico consiste na ideia de que, se não houver vantagens de custo (economias de escala) associadas à provisão centralizada, então um padrão descentralizado de produção pública, refletindo diferenças de preferências entre jurisdições, será benéfico para o bem-estar em comparação com um resultado centralizado caracterizado por um nível uniforme de produção em todas as jurisdições. Mais precisamente, o autor formulou o teorema do seguinte modo:

Para um bem público – cujo consumo é definido em subconjuntos geográficos da população total e para o qual os custos de fornecer cada nível do bem são os mesmos para o governo central ou para os respectivos governos locais – sempre será mais eficiente (ou pelo menos tão eficiente) para os governos locais fornecerem níveis de produção eficientes de Pareto para suas respectivas jurisdições do que para o governo central fornecer qualquer nível especificado e uniforme de produção em todas as jurisdições.³⁴

Segundo o autor, um elemento-chave nessa perspectiva da primeira geração era uma visão em grande parte implícita do funcionamento do setor público. Onde o sistema de mercado privado “falhava” devido a vários tipos de problemas de bens públicos, o governo deveria intervir e introduzir medidas políticas adequadas para corrigir as falhas. O trabalho do economista público seria diagnosticar a origem dos problemas, prescrever o remédio apropriado e, em seguida, deixar que os funcionários públicos seguissem a prescrição. A suposição implícita era a de que as agências governamentais, como “guardiãs do interesse público”, buscariam

³² OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350-352.

³³ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 314-315.

³⁴ Tradução livre de: “For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of the good are the same for the central or for the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.” OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 35.

maximizar o bem-estar social, seja por alguma forma de benevolência ou, talvez, devido às pressões eleitorais em um sistema democrático.³⁵

Oates aponta as limitações dessa primeira geração de teorias, justamente por seus autores ignorarem as contribuições da *public choice*, um campo de estudo que surgiu e desafiou a visão teórica do setor público na década de 1950. Um ponto central da abordagem da *Public Choice* é a visão de que, no setor público, os tomadores de decisão são autointeressados e maximizadores de utilidade com suas próprias funções objetivas. Isso resultou, em certos casos, em uma visão bastante diferente das propriedades normativas da descentralização fiscal.

Um tema proeminente nessa literatura tem sua origem na alegação de que os agentes públicos buscam aumentar o tamanho de seus próprios orçamentos. A maximização do orçamento é considerada uma representação teórica para uma variedade de objetivos: aumento do poder e influência, aumento das equipes e busca por salários mais altos. Nessa linha, o setor público pode ser concebido como um agente monolítico, um “Leviatã”, que busca sua própria grandiosidade ao maximizar as receitas que extrai da economia.³⁶

2.3.2 A Segunda Geração do Federalismo Fiscal

A teoria de segunda geração (SGT) do federalismo fiscal é fruto de uma literatura com enfoque distinto. Oates esclarece que a SGT vai além do foco na correção de falhas de mercado por meio de equalização fiscal e outras políticas de redistribuição e estabilização macroeconômica. Após sofrer influência da escola da *public choice*, a SGT passou a se preocupar com os processos políticos, os comportamentos dos agentes públicos e a assimetria de informações no federalismo fiscal. Grande parte dos novos estudos em federalismo fiscal recebe influência direta de diferentes partes da literatura econômica: economia da informação, problemas da relação agente-principal, nova teoria da firma, teoria organizacional e teoria dos contratos.³⁷ Em suma, os principais pressupostos dessa teoria são os seguintes:

- i) Ao contrário da primeira geração, que, em grande parte, presumia que os funcionários públicos buscam o bem comum, a segunda geração parte do pressuposto de que os participantes nos processos políticos (tanto eleitores quanto funcionários) têm suas próprias funções objetivas, que

³⁵ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350.

³⁶ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 355.

³⁷ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

buscam maximizar em um ambiente político que impõe restrições ao seu comportamento. Funcionários não agem simplesmente em benefício do bem-estar de seus constituintes. Esse conjunto de trabalhos envolve, portanto, a modelagem de instituições políticas com atenção explícita aos incentivos que elas incorporam. O “federalismo econômico” da primeira geração contrasta com modelos mais recentes que explicitamente consideram os processos políticos e seu impacto nos resultados.³⁸

- ii) Aceita-se a influência de uma extensa literatura sobre problemas de informação. Os resultados das instituições de escolha coletiva dependem de maneiras fundamentais da informação de que os diversos agentes dispõem. Em particular, em ambientes de informação assimétrica, onde alguns participantes têm conhecimento de coisas como preferências, funções de custo ou esforço, conhecimento que não está disponível para outros participantes, a literatura nos mostrou que os “procedimentos” ou instituições ótimas provavelmente serão bastante diferentes daqueles em um ambiente de informação perfeita.³⁹

O ponto central dos modelos de segunda geração é que eles rastreiam as implicações dos incentivos criados por instituições políticas e fiscais. Os modelos da primeira geração da teoria do federalismo fiscal pressupõem a escolha de políticas por planejadores sociais benevolentes. O componente normativo dos modelos da segunda geração estuda como elaborar instituições políticas e fiscais para alinhar os incentivos dos funcionários políticos com os cidadãos, de forma a se aproximar do ideal da primeira geração. Em resumo, as abordagens da segunda geração do federalismo fiscal não dispensam completamente questões normativas; em vez disso, elas levantam novas questões de igual interesse para aquelas estudadas na primeira geração.⁴⁰

Nas últimas décadas, o trabalho de pesquisa em federalismo fiscal desenvolveu algumas novas perspectivas sobre a economia do governo de vários níveis. Há dois distintos novos corpos teóricos abordando o federalismo fiscal contemporâneo. A primeira linha doutrinária extrai grande parte de sua motivação da série de crises fiscais precipitadas pelo comportamento perverso nos níveis descentralizados de governo (Brasil e Argentina, por exemplo). A segunda linha doutrinária, “a abordagem de economia política ao federalismo fiscal”, representa uma evolução

³⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

³⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

⁴⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 22.

mais convencional da teoria do setor público. Ambas as abordagens exploram a estrutura de incentivos incorporada às instituições fiscais e políticas federais, mas suas preocupações básicas são um tanto diferentes.⁴¹

A primeira linha doutrinária está firmemente ancorada na experiência fiscal real, abordando, por exemplo, colapsos fiscais dramáticos em vários países. Geralmente essa vertente tem examinado cuidadosamente a estrutura de incentivos incorporada às instituições fiscais existentes e explorado as maneiras pelas quais essas instituições interagem com a economia como um todo. Esse conjunto de trabalhos explica como um sistema forte e saudável de mercados privados e um setor público adequadamente descentralizado, com instituições fiscais sólidas, podem se reforçar mutuamente para sustentar uma economia eficiente e em crescimento. Ao mesmo tempo, esses estudos alertam sobre os riscos potenciais de regras fiscais frágeis introduzirem comportamentos fiscais graves e desestabilizadores.⁴²

A segunda linha doutrinária segue um curso um pouco diferente. É um corpo teórico mais formal que busca aplicar as abordagens da nova “economia política” à análise do governo de vários níveis. Partindo da abordagem “tradicional” ao federalismo fiscal, essa linha de pesquisa reformulou o quadro básico do problema para abranger tanto agentes políticos que buscam maximizar sua renda (*rent-seekers*) quanto sistemas explícitos de comportamento legislativo e eleitoral. Dentro desse cenário, a literatura então caracteriza os resultados sob centralização ou descentralização fiscal, fornecendo novas perspectivas sobre as condições que favorecem uma estrutura sobre a outra. Embora a forma da análise tenha novos elementos, a natureza do problema permanece essencialmente a mesma: a questão é um sacrifício (*trade-off*) entre a capacidade de uma solução centralizada de fornecer “coordenação” de resultados locais (ou seja, internalizar os efeitos de externalidades) e a capacidade de um sistema descentralizado adaptar os resultados às preferências (e a outras circunstâncias, incluindo funções de custo diferentes) da jurisdição local.⁴³

Como essa dinâmica se desenrola depende da forma específica pela qual instituições fiscais e políticas se manifestam. Essas novas perspectivas sobre o federalismo fiscal levantam algumas questões intrigantes sobre o papel de algumas instituições fiscais federais tradicionais. Por fim, Oates alerta que políticos ocasionalmente projetam instituições fiscais para resolver problemas políticos em vez

⁴¹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 319.

⁴² OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 329.

⁴³ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 329-330.

de problemas de eficiência.⁴⁴ Talvez esse seja um dos pontos centrais em relação à segunda geração da teoria do federalismo fiscal.

2.4 OS INCENTIVOS NAS ESTRUTURAS FEDERATIVAS

“Incentivo” talvez se qualifique como um dos termos de maior amplitude conceitual no âmbito das áreas do conhecimento. Seja qual for a área do conhecimento, incentivo sempre diz respeito a algum fator, situação ou fenômeno que, por um motivo ou outro, estimule determinados comportamentos e possíveis resultados.

Os incentivos, no âmbito das federações, podem assumir uma infinidade de formas, dependendo da forma de abordagem. Enumeram-se alguns exemplos: i) transferências intergovernamentais; ii) regras de endividamento dos entes subnacionais; iii) nível de regulação federal sobre as competências dos entes subnacionais; iv) renúncia de receitas; (v) fomento à competição interjurisdicional; vi) padrão de decisões por parte dos tribunais; (vii) votos dos eleitores de cada unidade federativa; e viii) opinião pública etc. A questão fundamental é identificar o tipo de abordagem por meio da qual os incentivos serão analisados.

A Ciência da Economia é fundamentalmente baseada em incentivos e deriva sua importância da capacidade de prever como as pessoas mudam seu comportamento em resposta a mudanças nos incentivos. A teoria econômica fornece ferramentas teóricas sólidas para prever os efeitos de mudanças nos incentivos. Ao mesmo tempo, no entanto, os economistas tendem a limitar sua atenção a uma visão muito estreita e empiricamente questionável da motivação humana. Teorias de contrato e do agente- principal (teoria da agência), por exemplo, geralmente restringem sua atenção aos motivos para alcançar renda por meio de esforço e da prevenção de riscos. A teoria econômica avançou muito na modelagem e compreensão de incentivos, contratos e organizações. Embora os desejos de evitar riscos e alcançar renda por meio de esforço sejam importantes, também é verdade que existem poderosos motivos não pecuniários que moldam o comportamento humano.⁴⁵ Há outras teorias mais amplas, como a teoria da compatibilidade de incentivos, que analisa o alinhamento entre diversas regras de determinado processo e os interesses privados dos agentes que nele se encontram.⁴⁶

⁴⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 330-331.

⁴⁵ FEHR, Ernst; FALK, Armin. Psychological foundations of incentives. *European Economic Review*, v. 46, n. 4-5, p. 687-724, 2002, p. 687.

⁴⁶ A teoria da compatibilidade de incentivos é uma construção utilizada para caracterizar aqueles mecanismos para os quais os participantes no processo não encontrariam vantagens em violar as regras do processo. Isso porque as regras preservam os reais interesses dos participantes. Mecanismos de alocação, organizações, procedimentos de votação,

Na Ciência Política, o estudo dos incentivos também não é algo particularmente recente, sendo muito utilizado para analisar fenômenos como distribuição de poderes, democracia, federalismo, sistemas de representação partidária, procedimentos legislativos, bases sociais em que o poder repousa, influência do aparelho burocrático e regime político. Importando modelos de abordagem da Economia e de outras áreas do conhecimento, a Ciência Política frequentemente estuda os incentivos que determinadas instituições fornecem aos agentes políticos e burocratas.⁴⁷

No âmbito do Direito, é possível ainda que se faça uma correlação entre as funções do Direito e as estruturas de incentivos criadas pelas normas. Norberto Bobbio, em sua obra intitulada *Da estrutura à função: novos estudos de teoria de direito*, discorre sobre algumas funções específicas do Direito, em especial a repressiva, a promocional e a distributiva. De acordo com Bobbio, um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa.⁴⁸

De modo simétrico, afirma-se que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa. Dentro dessas duas vertentes, pode-se concluir que determinadas condutas podem receber prêmios ou castigos conforme o ordenamento adotado. A função distributiva do Direito, por sua vez, confere aos membros do grupo social (indivíduos ou grupos de interesse) recursos econômicos ou não econômicos na busca da ordem ou paz social.⁴⁹

órgãos reguladores e muitas outras instituições são projetados para alcançar determinados objetivos, como a alocação eficiente de recursos de Pareto ou a resolução equitativa de disputas. Em muitas situações, é relativamente fácil conceber processos viáveis – processos que alcançarão os objetivos se todos os participantes seguirem as regras e forem capazes de lidar com os requisitos informacionais. Em outras ocasiões, encontram-se processos inviáveis em que não há incentivos para seguir as regras do jogo. LEDYARD, John O. Incentive compatibility. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6147-6155, p. 6148.

⁴⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14; LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 87-89.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007, p. 100.

⁴⁹ Norberto Bobbio explica a questão dos prêmios e castigos como sanções positivas ou negativas: “Na literatura filosófica e sociológica, o termo ‘sanção’ é empregado em sentido amplo, para que nele caibam não apenas as consequências desagradáveis da

No âmbito das federações, incentivos podem seguir abordagens econômicas variadas: algumas mais restritas, como a teoria do contrato de incentivos (também aplicável ao modelo agente-principal) – esta última geralmente utilizada para analisar comportamentos políticos e econômicos em federações; ou ainda, no contexto específico das federações, a teoria das restrições orçamentárias (*budget constraints*).

2.4.1 Incentivos intergovernamentais na teoria da agência

A teoria dos contratos de incentivo fundamenta-se em um sistema de compensação para indivíduos. Para induzi-los a renunciar a algum lazer, ou alternativamente, a empenhar-se, alguma forma de compensação deve ser oferecida. No centro da literatura sobre contratos de incentivo está a teoria da agência (ou problema principal-agente). O principal quer induzir seu agente a se comportar de maneira benéfica aos objetivos daquele.⁵⁰

Estudado nas áreas de Economia e Ciência Política, o problema principal-agente (ou teoria da agência) cuida das dificuldades encontradas entre partes acordantes (principal e agente) no conflito de interesses, abordando questões como risco moral e assimetria de informações. O “principal” procura manipular e moldar o comportamento dos “agentes” para que eles ajam de maneira

inobservância das normas, mas também as consequências agradáveis da observância, distinguindo-se. no genus sanção, duas espécies: as sanções positivas e as sanções negativas. Ao contrário, é fato que, na linguagem jurídica, o termo ‘sanção’, se for usado sem determinações ulteriores, denota exclusivamente as sanções negativas. [...] convém não confundir, do ponto de vista analítico, a distinção entre normas positivas e normas negativas com a distinção entre sanções positivas e sanções negativas. Com termos de uso mais comum, uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra coisa é a distinção entre prêmios e castigos. As duas distinções não se sobrepõem. Ainda que, de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas, e as sanções positivas se apresentem predominantemente predispostas ao (e aplicadas para o) fortalecimento das normas positivas, não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas, de um lado, e normas negativas e sanções positivas, de outro. Em um sistema jurídico, muitas das normas reforçadas por sanções negativas são normas positivas (comandos de dar ou de fazer). As técnicas de encorajamento do Estado assistencial contemporâneo aplicam-se, embora mais raramente, também às normas negativas. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer, de fato, quatro diferentes situações: a) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos.” BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007, p. 100.

⁵⁰ LAZEAR, Edward P. Incentive Contracts. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6155-6162, p. 6156-6157.

consistente com as preferências dele. O arranjo contratual é uma ferramenta para atingir esse objetivo.⁵¹

O modelo principal-agente aplicado ao federalismo normalmente identifica um problema de assimetria de informações e de um risco moral entre o ente central e os entes subnacionais.

A informação é um elemento essencial no processo de tomada de decisão. A assimetria informacional ocorre quando os atores dos processos sociais e econômicos têm diferentes níveis de informação, de modo que suas ações e decisões variam conforme o conhecimento disponível. Esse tema tem sido amplamente estudado, especialmente na esfera econômica.⁵²

Oates explica que há sérios problemas de assimetria de informação para o governo federal na prática. É difícil para um governo central saber o que as pessoas querem em cada localidade e quais são os níveis eficientes de produção pública em cada local. Os gestores locais estão naturalmente mais próximos das pessoas das suas jurisdições, com conhecimento das preferências locais e das condições de custo, conhecimento que o governo central provavelmente não tem. Mesmo se o governo central tivesse tal informação, seria difícil politicamente traduzi-la em repasses de verbas públicas por razões de restrições constitucionais e pressões políticas.⁵³

No tocante ao risco moral, é igualmente complexo monitorar o esforço dos prestadores de serviços públicos e garantir que eles estejam direcionando os serviços (ou transferências) para a população pretendida. Boadway e Shah explicam que programas como seguro-desemprego, benefícios por invalidez e assistência social são destinados a grupos específicos e podem depender da satisfação de determinadas condições por esses grupos (p. ex., procurar emprego, participar de treinamentos). Novamente, na ausência de um monitoramento cuidadoso, provavelmente um desperdício significativo ocorrerá. Em razão da assimetria de informações, os governos estaduais gozam de vantagem nesse tipo de monitoramento.⁵⁴

⁵¹ WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

⁵² IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020, p. 2.

⁵³ OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 1-18.

⁵⁴ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 128.

Segundo Oates, há duas abordagens possíveis para o modelo na estrutura federativa. A primeira abordagem ignora a dimensão eleitoral da estrutura do setor público e trata a estrutura federativa de maneira semelhante à da empresa – enfatizando o aspecto vertical. O governo central, nesse modelo, atua como o principal e procura estruturar as relações fiscais intergovernamentais de tal forma que leve os governos regionais ou locais (os agentes no problema) a se comportarem de maneiras que promovam os objetivos das autoridades centrais. No ambiente em questão, o governo central tem apenas informações imperfeitas e controle sobre as atividades fiscais dos agentes públicos descentralizados.⁵⁵

Uma segunda abordagem, que considera explicitamente a autonomia fiscal de diferentes níveis de governo no contexto dos processos eleitorais, adota uma definição diferente de principais e agentes. Nesse quadro, os eleitores em si são considerados os principais e os funcionários eleitos são os agentes.⁵⁶

Colocando em um contexto prático, Joseph Stiglitz e Jay Rosengard ressaltam que o governo federal estadunidense incentiva determinadas despesas locais não apenas diretamente por meio de seus programas de transferências intergovernamentais, mas também indiretamente por meio do sistema tributário federal. Duas disposições do código tributário têm um efeito importante nas comunidades locais. A primeira é que os juros sobre títulos estaduais e locais são completamente isentos de tributação pelo governo federal. A segunda disposição é que os impostos sobre a renda e a propriedade estaduais e locais são dedutíveis do imposto de renda federal.⁵⁷

De acordo com os autores, esses benefícios fiscais aumentam o nível de gastos com bens públicos locais, incentivam gastos com projetos de infraestrutura e induzem algumas comunidades a financiar seus investimentos por meio de dívidas. Na maioria dos países, as governos locais só podem tomar empréstimos para financiar projetos de capital. Se essa restrição for vinculante (como frequentemente é), a isenção fiscal dos juros sobre títulos locais implica que o custo efetivo de bens de capital é reduzido em relação ao de serviços correntes (mão de obra e materiais); isso resulta em um viés em favor de projetos de capital.⁵⁸

⁵⁵ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax And Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 357.

⁵⁶ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 358.

⁵⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 825-826.

⁵⁸ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 825-826.

2.4.2 Incentivos intergovernamentais na teoria da restrição orçamentária (*budget constraint*)

A teoria da “restrição orçamentária” (*budget constraint*) foi elaborada pelo economista Janos Kornai com o intuito de explicar o fenômeno em que empresas estatais recebiam recursos do governo para compensar suas perdas financeiras em países socialistas.⁵⁹

De acordo com Kornai, a restrição orçamentária refere-se a um padrão comportamental do agente que toma a decisão, estando habituado a cobrir seus gastos com seus rendimentos regulares ou mediante aumento do retorno de seus ativos, ajustando assim suas despesas aos seus recursos financeiros disponíveis. Essa restrição é fundamentada nas expectativas do tomador de decisão em relação à sua situação financeira futura, quando ocorrerão as despesas efetivas.⁶⁰ Dentro dessa linha de pensamento, o autor introduz dois conceitos complementares: a restrição orçamentária flexível (*soft budget constraint*) e a restrição orçamentária rígida (*hard budget constraint*).

A restrição orçamentária flexível, também conhecida como *soft budget constraint*, emerge quando a relação direta entre despesas e receitas é atenuada, visto que o déficit orçamentário, ou seja, o excesso de despesas sobre receitas, será coberto por alguma outra entidade estatal ou organização. Nesse cenário, o tomador de decisão espera com alta probabilidade receber assistência financeira externa, destacando-se que essa expectativa está profundamente arraigada em seu comportamento.⁶¹

A restrição orçamentária rígida, conhecida como *hard budget constraint*, representa um limite de gastos que não pode ser ultrapassado pelo agente sem enfrentar consequências severas, destacando-se a ênfase na punição. Sua rigidez é evidenciada pelo fato de que a violação dessa restrição inevitavelmente resulta em desdobramentos graves. O aspecto crucial é o efeito psicológico desencadeado pela restrição: em um ambiente de restrição orçamentária rígida, um déficit é temido devido às implicações potencialmente catastróficas que pode acarretar. A flexibilidade ou rigidez dessa restrição refere-se aos limites externos de tolerância para perdas. Conforme apontado por Kornai, a severidade da restrição orçamentária transcende a mera questão financeira, refletindo um fenômeno socioeconômico de

⁵⁹ KORNAL, János. *The socialist system: the political economy of communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

⁶⁰ KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 4.

⁶¹ KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 4.

maior profundidade.⁶² Um exemplo seria um governo que se endivida de forma desequilibrada. No caso, possivelmente haverá consequências negativas no mercado financeiro, com fuga de investidores e pânico em seu mercado de títulos.

O resgate (ou *bailout*), por sua vez, refere-se à intervenção de uma instituição externa para cobrir o déficit orçamentário de uma entidade que não consegue cumprir suas obrigações financeiras, representando o elemento determinante que define a rigidez ou flexibilidade da restrição orçamentária. A doutrina econômica das restrições orçamentárias evoluiu para abranger o estudo do federalismo fiscal.⁶³ O jogo do resgate (*bailout game*), logo, envolve a dinâmica competitiva entre agentes e entidades públicas ou privadas com interesses opostos em flexibilizar ou endurecer as restrições orçamentárias.⁶⁴

Na análise das federações, a teoria das restrições orçamentárias (*budget constraint*) é baseada nas expectativas do governo central e dos governos subnacionais dentro de uma estrutura de incentivos financeiros e eleitorais. Na primeira etapa do jogo, o governo central declara que não resgatará os governos descentralizados em dificuldades fiscais. O ponto fundamental é se essa afirmação é ou não crível. Na segunda etapa do jogo, agentes públicos descentralizados devem decidir sobre a credibilidade da posição do governo central. Geralmente, há razões para considerar a promessa do centro como não convincente.⁶⁵

Primeiro, presume-se que o governo central esteja preocupado com o bem-estar de seus cidadãos (seja por razões altruístas, seja pela reeleição). A falência de um governo estadual/provincial ou local pode ter sérias consequências não apenas para seus residentes, podendo haver efeitos de contágio em jurisdições vizinhas. Em um contexto explicitamente político, governadores ou prefeitos podem estar em posição de atribuir a culpa por sua calamidade fiscal às autoridades centrais. Nesse cenário, a própria sobrevivência política do governo central incumbente pode depender de sua prestação de ajuda às autoridades fiscais de nível inferior. Por uma série de razões, os agentes públicos descentralizados podem decidir na segunda etapa do jogo que o compromisso do centro de não realizar resgates não

⁶² KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 8.

⁶³ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 75-151.

⁶⁴ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 50-55.

⁶⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

é crível. Como resultado, eles podem prosseguir na segunda etapa do jogo acumulando déficits fiscais e dívidas em aberto.⁶⁶

Alternativamente, reconhece-se que os governos subnacionais têm informação incompleta porque não conhecem o “tipo” do governo central. Em outras palavras, eles não sabem se, em caso de uma futura crise fiscal na etapa final do jogo, o governo central prefere permitir que o governo subnacional entre em colapso fiscal ou prefere conceder um resgate (*bailout*). Imagina-se que o governo subnacional enfrente um choque fiscal adverso com efeitos duradouros – por exemplo, uma recessão. Em sua primeira ação após experimentar um choque negativo, o governo subnacional pode optar por ajustar imediatamente suas contas e encerrar o jogo. Alternativamente, pode recusar-se a ajustar e lidar com o choque buscando empréstimos que podem acabar sendo insustentáveis, esperando por um eventual resgate por parte do governo central que pode não ocorrer.⁶⁷

As restrições orçamentárias flexíveis têm uma multiplicidade de fontes: instituições fiscais existentes, sistema político, ausência ou funcionamento precário do mercado financeiro e história específica da política.⁶⁸ Da mesma forma, sistemas de transferências federais e o uso de financiamento por dívida podem ser fontes de flexibilidade nas restrições orçamentárias. Em países onde as autoridades descentralizadas não têm muitas receitas próprias e dependem muito de transferências do ente central, uma espécie de “dependência de transferências” pode facilmente fomentar expectativas de assistência central expandida em tempos de dificuldades fiscais. Em alguns casos, governos provinciais e locais tiveram acesso direto ao sistema bancário público para absorver seus problemas de dívida.⁶⁹

Em vários países (notavelmente na Argentina e no Brasil), autoridades estaduais consumiram os recursos da federação (“*raided the fiscal commons*”) e desequilibraram as contas públicas ao acumularem enormes déficits e estoques de dívida. Isso resultou em uma crise financeira nacional e em um resgate pelo governo central por meio de transferências e assunção de dívidas.⁷⁰

⁶⁶ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁶⁷ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 50-51.

⁶⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁶⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁷⁰ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 313.

A ausência de um sistema forte e saudável de mercados privados também fomenta restrições orçamentárias flexíveis (*soft budget constraint*). Mercados de capitais bem desenvolvidos e eficientes podem endurecer as restrições orçamentárias pela ameaça de custos de empréstimo mais altos e acesso limitado a empréstimos para governos que se comportam mal em questões fiscais. Um sistema forte de mercados privados pode contribuir para um sistema de restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraint*).⁷¹

A história de um país e os precedentes que ela cria são igualmente essenciais para compreender a sua cultura de solidez fiscal. Segundo Oates, a experiência dos Estados Unidos é especialmente instrutiva nesse ponto. Além de sua história muito antiga de responsabilidade fiscal, o país tem um histórico limpo em relação a resgates fiscais estratégicos. Isso se deve em grande parte a um episódio histórico específico que estabeleceu um precedente que tem servido bem ao país. Na década de 1840, ocorreu uma onda de calotes envolvendo oito estados e a Flórida, resultando em alguns investimentos públicos imprudentes em projetos de transporte e bancários. Os estados afetados buscaram ajuda federal para tirá-los do impasse. O Congresso, no entanto, rejeitou o resgate: estados foram deixados para resolver seus próprios problemas por meio de processos de falência. Essa experiência pôs fim a qualquer perspectiva real de resgates fiscais estratégicos neste país.⁷²

2.5 AS RELAÇÕES FINANCEIRAS NAS FEDERAÇÕES

Nos sistemas federativos, as relações financeiras entre os níveis de governo são de importância crucial, pois apenas recursos suficientes permitem que as entidades subnacionais alcancem seus objetivos políticos dentro de suas competências legislativas e executivas constitucionalmente atribuídas. Em outras palavras, é a regulamentação dos poderes de receita e gastos que permite às unidades subnacionais financiar e executar essas responsabilidades ou não. As regras relacionadas às relações financeiras são, portanto, decisivas para determinar se a autonomia legislativa e administrativa pode ser posta em prática.⁷³

As finanças das federações são basicamente estruturadas em quatro eixos de atribuições e organização intergovernamental: i) a competência para obter receitas;

⁷¹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 321.

⁷² OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 321.

⁷³ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 202.

ii) a competência para contrair empréstimos; iii) a competência para decidir sobre os gastos; e iv) o sistema de transferências intergovernamentais.

2.5.1 A competência para obter receitas

Os regimes de obtenção de receita em estruturas federais são caracterizados pelo uso de três elementos principais: receitas próprias para cada esfera federativa, receitas compartilhadas e transferências financeiras. As abordagens em diferentes federações diferem significativamente.⁷⁴

A alocação e gestão de poderes de tributação e outras receitas dentro das federações estão intimamente ligadas ao sistema de partilha de receita de impostos e à realização de transferências fiscais do governo central para as demais unidades federativas. Algumas federações dependem fundamentalmente da partilha de receita de impostos e transferências para financiar as unidades constituintes, enquanto outras enfatizam receitas próprias.⁷⁵

Conforme o critério de titularidade da competência arrecadatória, as receitas podem ser: i) próprias, quando arrecadadas diretamente pelo ente federativo, em decorrência das normas que regem aquele tipo de receita (competência tributária para instituir impostos e taxas, cobranças pela prestação de serviços públicos, lucros de empresas públicas, *royalties* relacionados a recursos naturais); ii) transferidas, quando arrecadadas por um ente federativo (podendo ser originárias ou derivadas) e destinadas a outro ente federativo, por força de norma, abrangendo as receitas compartilhadas e as transferências fiscais.⁷⁶

Muitas federações têm sistemas de partilha de receitas de impostos. Estes são impostos geralmente legislados e arrecadados pelo governo federal, sendo posteriormente distribuídos por meio de uma fórmula entre o governo federal e as várias unidades constituintes. Quando a fórmula é obrigatória, a receita às vezes é considerada “própria” porque cada governo tem direito à sua parcela do imposto. Todavia, restringe-se aqui o termo “própria” aos recursos sob controle direto de um governo no âmbito da arrecadação, gestão e gastos.⁷⁷

⁷⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

⁷⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

⁷⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 72.

⁷⁷ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

Conforme a doutrina internacional, as transferências intergovernamentais podem ser categorizadas em partilha de receita de impostos, também conhecida como “*tax sharing*”, e outras transferências financeiras, denominadas “*grants*”. No caso da partilha de receita de impostos, ocorre a distribuição de parte da arrecadação tributária de um imposto específico entre duas ou mais unidades da federação, mesmo que o tributo seja coletado por outro ente federado. Por outro lado, as transferências financeiras gerais (*grants*) referem-se a repasses de recursos condicionados a determinadas condições e não vinculados a uma fonte específica de receitas. Um exemplo disso no contexto brasileiro inclui o Fundeb e as transferências voluntárias entre entes federativos.⁷⁸

De acordo com Hansjörg Blöchliger e Oliver Petzold, existem quatro critérios fundamentais para qualificar uma partilha de receita de impostos no contexto internacional: i) o compartilhamento de riscos, onde o montante da receita atribuída ao nível subnacional está diretamente ligado à receita tributária total arrecadada pelo ente central, o que implica assumir o risco de não alcançar as metas de arrecadação e de variações na receita; ii) a incondicionalidade, que concede ao governo subnacional a liberdade de utilizar as receitas transferidas de acordo com sua própria descrição; iii) a estabilidade da fórmula, na qual a divisão da receita entre o governo central e o subnacional é estabelecida previamente e não sofre alterações ao longo do período financeiro; e iv) a proporcionalidade individual, exigindo que a parcela de receita de cada governo local estar estritamente relacionada ao que ele gera em seu próprio território.⁷⁹

Segundo os autores, as transferências intergovernamentais devem atender pelo menos os três primeiros critérios fundamentais para serem classificadas como partilha de receita de impostos (*tax sharing*). Caso contrário, serão consideradas como transferências financeiras gerais (*grant*). Além desses critérios, se for igualmente observado o quarto critério, denominado “proporcionalidade individual”, será uma forma pura de partilha de receita de impostos (*strict tax sharing*).⁸⁰

No Brasil, o modelo de partilha de receita de impostos adota uma abordagem “não pura”. Essa característica do sistema brasileiro de federalismo fiscal decorre

⁷⁸ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 10.

⁷⁹ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 4.

⁸⁰ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 5.

da ausência de observância do critério iv) de proporcionalidade individual nos principais instrumentos de distribuição de receita de impostos no país. Vale ressaltar que o percentual de 35% da receita de Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) não está vinculado ao local de arrecadação. A distribuição desses recursos segue critérios estabelecidos em lei estadual e indicadores educacionais, conforme previsto no parágrafo único do art. 158 da CF. Além disso, tanto o Fundo de Participação dos Estados (FPE) quanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seguem critérios redistributivos com base na população e na renda *per capita*, conforme estipulado pela Lei Complementar n. 62/89.

Nas federações, a administração tributária pode ser centralizada ou descentralizada, mesmo quando a tomada de decisões sobre impostos não o é. Existem três modelos básicos, que podem ser combinados de diferentes formas: a) cada governo coleta seus próprios impostos – em quase todas as federações, pelo menos alguns impostos são coletados por cada ordem de governo; b) o governo federal coleta impostos para as unidades constituintes – seja por disposição constitucional ou por delegação, a administração do governo federal age como agente das unidades constituintes; c) os entes subnacionais coletam impostos para o governo central – o que é incomum, mas é o modelo básico na Alemanha e na Suíça.⁸¹

Na Austrália, o governo federal coleta todos os impostos federais, incluindo o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), cujas receitas são reservadas para os estados. Os estados coletam seus próprios impostos. Nos Estados Unidos e na Índia, ambas as ordens de governo coletam seus próprios impostos. Na Espanha, cada ordem de governo normalmente administra e coleta seus próprios impostos, ressaltando que o governo central arrecada impostos de receita compartilhada – a exceção está no País Basco e em Navarra, porquanto essas duas comunidades autônomas coletam todos os impostos em razão de arranjos históricos. Na Malásia e na Rússia, o governo federal administra e coleta impostos para as unidades constituintes. O arranjo menos comum para a administração tributária é aquele em que as unidades constituintes coletam para o governo federal, sendo a Alemanha o principal exemplo: os *Länder* participam das decisões sobre impostos federais por meio do *Bundesrat*. Na Suíça, os governos cantonais e locais coletam todos os impostos.⁸²

⁸¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 29.

⁸² ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 29.

Embora certas outras fontes de receitas próprias das entidades subnacionais possam ser bastante relevantes, os impostos são geralmente a principal base das receitas subnacionais.⁸³

Muito importantes em algumas federações, as receitas de recursos naturais (espécie de receita patrimonial) podem ser compartilhadas ou não, em diferentes graus, dependendo de considerações de propriedade, origem e equidade. Elas também podem ser tratadas de várias maneiras em acordos de equalização entre entes federados. Os recursos naturais tendem a estar localizados de forma muito desigual entre as unidades constituintes das federações.⁸⁴

Na visão de Palermo e Kössler, as receitas provenientes de recursos naturais são importantes e controversas por várias razões. Em primeiro lugar, elas representam uma parcela muito alta da receita combinada de todos os níveis de governo em alguns países federais como Nigéria, Iraque e Rússia. Em segundo lugar, os recursos naturais são tipicamente distribuídos de forma desigual em um país, o que levanta a questão crítica de se os recursos deles provenientes devem se acumular principalmente às entidades subnacionais onde estão localizados ou ao governo nacional. Isso pode dar origem a conflitos intergovernamentais prolongados, por exemplo, na disputa legal entre o Governo federal da Malásia e o estado de Terengganu, assim com o caso de Alberta, dentro do Canadá. Terceiro, disputas sobre lucros de recursos naturais ampliaram conflitos em diversas sociedades envolvendo entidades subnacionais com potencial separatista. A região do Curdistão, no Iraque, e a Escócia, no Reino Unido, são exemplos disso.⁸⁵

Ressaltam-se os arranjos de receita de petróleo e gás *onshore* em várias federações. Na Rússia, maior produtor mundial de petróleo e gás, a maioria dos governos das regiões produtoras recebe uma participação de 5% nas receitas do petróleo e nenhuma das receitas do gás. O governo federal estabeleceu dois fundos de receita de petróleo para estabilização e economia a longo prazo, respectivamente.⁸⁶

A Venezuela também depende do petróleo para mais de 50% das receitas públicas; estas são controladas pelo governo federal em um regime altamente centralizado, mas uma parte é reservada para os estados. O México canaliza as receitas excedentes do petróleo inicialmente para qualquer déficit de auxílio em caso

⁸³ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁸⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 56.

⁸⁵ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁸⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

de emergência ou desastre e, em seguida, para um fundo federal de estabilização (40%), um fundo da companhia petrolífera estatal (25%), um fundo de estabilização de receitas dos estados (25%) e um fundo de infraestrutura dos estados (10%) até um limite. Além disso, as receitas excedentes são alocadas igualmente para outros quatro fundos (para investimento em infraestrutura federal, estadual e da companhia petrolífera, e para o regime nacional de pensões).⁸⁷

Na Índia, o governo da união controla os principais projetos de petróleo, mas fornece uma parte das receitas ao estado produtor, como também é o caso na Malásia. O governo central do Brasil compartilha tanto os recursos *onshore* quanto *offshore* com os estados produtores e municípios locais (alguns dos quais se beneficiaram muito).⁸⁸

2.5.2 A competência para contrair empréstimos (operações de crédito)

O endividamento público tornou-se uma fonte de financiamento altamente controversa, especialmente em razão das sucessivas crises financeiras globais no último século. De acordo com Shah, a disciplina fiscal surge principalmente de três incentivos distintos oferecidos pelas culturas no âmbito da política e no âmbito do mercado: i) os eleitores são conservadores e elegem candidatos com o compromisso de manter os gastos públicos sob controle; ii) a busca de políticas fiscais percebidas como imprudentes reduz o valor dos imóveis, diminuindo assim as receitas públicas; e iii) os mercados de capitais disciplinam governos que vivem além de seus meios.⁸⁹ Denota-se que as bases teóricas para o combate ao endividamento nas federações encontram-se na doutrina das restrições orçamentárias (*budget constraints*).

Há basicamente duas instituições fiscais capazes de regular e/ou limitar a capacidade de os entes subnacionais de contraírem empréstimos: i) o mercado de capitais; e ii) as normas estatutárias de equilíbrio fiscal, podendo estar dispostas em constituições, legislação ordinária e decretos, a depender do país.

Nas federações maduras, há uma grande variação em termos de mecanismos de coordenação da política fiscal. Nos Estados Unidos, não há restrições na Constituição Federal ao endividamento dos estados nem coordenação fiscal centralizada,

⁸⁷ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

⁸⁸ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

⁸⁹ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

ficando as regras fiscais restritivas no âmbito das constituições estaduais. A coordenação intergovernamental ocorre, em geral, por meio de regras fiscais definidas por atos do Congresso.⁹⁰

Os mecanismos de controle administrativo sobre o endividamento subnacional são principalmente utilizados em estados unitários, embora algumas grandes federações (p. ex., a Índia) também os utilizem, especialmente no que diz respeito ao endividamento externo. Assim, o art. 293 da Constituição indiana reserva todo o endividamento estrangeiro para o Governo nacional. O Anexo II, Parte I, Item 7, da Constituição nigeriana faz o mesmo até mesmo para empréstimos dentro do país, mesmo que essa restrição de endividamento para os estados dificilmente tenha sido eficaz na prática.⁹¹

Tais mecanismos (basicamente autorizações do governo central para operações de endividamento subnacional individuais) podem ser esperados para gerar restrições orçamentárias flexíveis (*soft budget constraint*) se fornecerem amplo espaço para discricionariedade, e assim para negociações políticas. Segundo Tereza Ter-Minassian, isso é especialmente provável nos países em que o poder executivo federal é relativamente fraco e os entes subnacionais têm influência substancial sobre o poder legislativo federal. Além disso, pode ser difícil para um governo central recusar resgates a governos subnacionais que enfrentam dificuldades no pagamento da dívida, se ele (ou um governo anterior) tiver autorizado uma parte significativa dessa dívida.⁹²

No Canadá, existem mecanismos elaborados para a coordenação fiscal entre o governo federal e as províncias. Esses mecanismos assumem a forma de conferências intergovernamentais (conferências periódicas dos primeiros ministros e ministros das finanças) e o Conselho da Federação (um órgão consultivo interprovincial). A maioria dos gastos diretos em programas no Canadá ocorre no nível subnacional, mas Ottawa (ou seja, o governo federal canadense) mantém flexibilidade e alcança a harmonização fiscal por meio de transferências condicionadas e acordos de arrecadação de impostos. Adicionalmente, Ottawa estabeleceu um sistema bem estruturado de arranjos institucionais para consulta e coordenação intergovernamental. Grande parte da disciplina sobre o endividamento do setor

⁹⁰ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

⁹¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁹² TER-MINASSIAN, Teresa. Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. In: *Handbook of multilevel finance*. Edward Elgar Publishing, 2015. p. 437-458, p. 440-441.

público, entretanto, vem do setor bancário privado, que monitora déficits e dívidas em todos os níveis de governo. No geral, os mercados financeiros e os eleitores impõem uma forte disciplina fiscal no nível subnacional.⁹³

No âmbito supranacional, o Pacto Fiscal Europeu obrigou seus signatários a introduzir disposições constitucionais relacionadas à disciplina fiscal. Formalmente chamado de Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, o pacto marca o reconhecimento da urgência da estabilização da Zona Euro e estabelece um limite inferior a 3% de déficit orçamental geral do Produto Interno Bruto (PIB) e um déficit estrutural inferior a 1% do PIB. Isso também envolveu restrições ao endividamento para todos os níveis de governo dentro de cada país europeu signatário. O raciocínio por trás disso é garantir o controle, na Zona do Euro, sobre o endividamento e classificação de crédito de toda a região.⁹⁴

2.5.3 A competência para decidir sobre os gastos

A literatura sobre federalismo fiscal desenvolveu vários princípios para atribuir responsabilidades de gastos entre os governos. Na prática, a maioria das constituições atribui responsabilidades legislativas explicitamente e responsabilidades de gastos apenas implicitamente. Os princípios de atribuição incluem dar responsabilidade à ordem de governo cuja população se beneficia de um bem público (o princípio do benefício), delegar a administração de programas quando há uma forte vantagem no *feedback* da população atendida e prever algum papel federal em programas importantes que redistribuem riqueza entre indivíduos (princípio da provisão centralizada). Em muitas áreas de programas, há uma justificativa para que ambos os níveis de governo estejam envolvidos.⁹⁵

Adicionalmente, as grandes áreas de gastos com saúde, educação, pensões, seguro-desemprego e bem-estar trazem complexidade para governos descentralizados. Por motivos de eficiência de custos e responsividade local, sua gestão pode ser mais bem descentralizada, mas isso pode resultar em tratamentos muito diferentes para os cidadãos em todo o país e criar barreiras à mobilidade. Assim, por motivos de equidade e integridade do programa, o governo central deve ter um papel relevante, principalmente na redistribuição de renda. Isso é especialmente

⁹³ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 15-16.

⁹⁴ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁹⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

verdadeiro para alguns auxílios financeiros para indivíduos, auxílios para crianças, pensões e algumas transferências de recursos para os necessitados, onde pode não haver vantagem específica na entrega pelos entes subnacionais. Pode ser necessário encontrar um equilíbrio em que diferentes esferas federativas compartilhem responsabilidades.⁹⁶

Em geral, a distribuição de competências em relação aos gastos segue a distribuição de poderes legislativos e administrativos: quanto maior a autonomia das entidades subnacionais para fazer e implementar leis, maiores são os gastos que elas realizam. Em países (como Suíça e Alemanha) que seguem o modelo do federalismo administrativo (ou federalismo executivo), onde a implementação subnacional da legislação nacional é a regra, o escopo (limitado) da autonomia legislativa subnacional não fornece uma indicação confiável das necessidades de gastos. O papel administrativo central dos cantões e *Länder* implica gastos muito significativos. Deve-se também levar em conta que a responsabilidade por certos assuntos é mais custosa do que outros – principalmente em áreas como educação, assistência social e saúde, que exigem não apenas regulamentação, mas também a extensa e contínua prestação de serviços. Assim, essas áreas claramente respondem, nos estados de bem-estar modernos, sejam federais ou não, pela maior parte dos gastos públicos.⁹⁷

Os maiores programas de gastos governamentais são tipicamente nas áreas da defesa, saúde, educação, transferências diretas de renda para indivíduos, assistência social e infraestrutura. Apresenta-se a seguir uma visão geral dos padrões amplos na alocação de poderes legislativos importantes relacionados a esses aspectos em federações:⁹⁸

- a) Defesa nacional – sempre uma responsabilidade federal, com exceção da Austrália e dos Estados Unidos, que reservam um papel restrito para os entes subnacionais em levantar grupos armados específicos. Embora os gastos com defesa na maioria das federações sejam entre 2% e 4% do PIB, é notavelmente mais alto na Rússia (4,1%) e nos Estados Unidos (6%).⁹⁹
- b) Cuidados de saúde – os entes subnacionais geralmente administram os principais programas nessa área cara e em crescimento (os custos governamentais variam até 15% do PIB), embora o governo federal geralmente

⁹⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 11.

⁹⁷ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 228.

⁹⁸ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

⁹⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

desempenhe um papel importante na formulação de programas de saúde, seja por meio de seus poderes legislativos ou de gastos. Os governos federais podem administrar diretamente certos programas (veteranos, pensionistas, aborígenes).¹⁰⁰

- c) Seguro-desemprego, segurança de renda, bem-estar social e pensões – são responsabilidades concorrentes, conjuntas ou federais. Há raras exceções a essa regra, como a Índia, onde os estados são responsáveis pelo seguro-desemprego, e a Bélgica e a Áustria, onde entes subnacionais são responsáveis pelos serviços sociais.¹⁰¹
- d) Educação e pesquisa – a educação (primária e secundária) é quase sempre administrada pelos entes subnacionais, embora o governo federal possa ter poderes concorrentes com prioridade regulatória. A educação pós-secundária e a pesquisa não apresentam um padrão claro, mas os governos federais geralmente desempenham um papel significativo (às vezes com competência exclusiva para instituições pós-secundárias; às vezes por meio de apoio financeiro, especialmente o auxílio estudantil). Os governos federais geralmente lideram os gastos com pesquisa.¹⁰²
- e) Infraestrutura – os governos federais frequentemente desempenham um papel chave no planejamento e financiamento de infraestrutura importante, embora a implementação possa ser realizada pelos entes constituintes. A infraestrutura local geralmente é responsabilidade dos entes constituintes. Esta é uma área onde o papel do setor público *versus* setor privado varia muito e, em muitos casos, o primeiro diminuiu com o tempo. Embora, em princípio, os governos federais devam se concentrar em infraestrutura nacionalmente significativa, por razões políticas muitas vezes são atraídos para projetos de infraestrutura muito locais.¹⁰³

As federações diferem significativamente na proporção dos gastos diretos realizados pelos governos centrais em comparação com os governos dos entes subnacionais. Os governos federais respondem por entre 32% (Suíça) e 85% (Malásia)

¹⁰⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

¹⁰¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

¹⁰² ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 16.

¹⁰³ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 16.

dos gastos totais do governo. Segundo Anderson, há uma tendência para maior descentralização dos gastos em várias federações, embora ainda se dependa de um sistema de transferências que antecedem esses gastos. A variação nos padrões de gastos entre as federações é ampla, embora menores do que a variação nas quotas de receita pré-transferência.¹⁰⁴

Há diferentes padrões de gastos diretos entre as federações. Suíça, Canadá, Bélgica e Alemanha são as federações onde o governo federal gasta menos – entre 30 e 40% do total de despesas – após as transferências intergovernamentais. Na Alemanha e na Suíça, o padrão de gastos reflete a responsabilidade dos entes constituintes de entregarem alguns programas importantes legislados a nível federal, enquanto na Bélgica e no Canadá, o padrão reflete responsabilidades legislativas mais descentralizadas, bem como de gastos.

Os gastos do governo federal na maioria das federações (Índia, Estados Unidos, Rússia, África do Sul, Espanha, Áustria, México) situam-se numa faixa de 45 a 55%. Na Austrália, na Nigéria e no Brasil, os gastos federais se aproximam de 60%, embora fiquem aquém das federações altamente centralizadas da Venezuela (78%) e da Malásia (84%).¹⁰⁵

2.5.4 As transferências intergovernamentais e a equivalência fiscal entre gastos e receitas

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um ou mais níveis de governo, ou entre estes últimos e o poder central, com fundamento em normas constitucionais, infra-constitucionais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente. A transferência pode visar ao atendimento de um objetivo genérico (p. ex., a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).¹⁰⁶

Conti defende que o federalismo fiscal tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento para: a) operacionalizar a coordenação federativa dentro do sistema de planejamento; e b) dirimir os conflitos dentro da federação.

¹⁰⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 17.

¹⁰⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 17.

¹⁰⁶ GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*, p. 76-93, set./dez. 2009, p. 30.

Isso “desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos”.¹⁰⁷

Os repasses podem ser classificados como transferências livres ou *block grants*,¹⁰⁸ que são aquelas sem condicionalidades e normalmente destinadas a resolver os desequilíbrios verticais (ou seja, entre diferentes níveis de governo) e horizontais (ou seja, entre regiões). As transferências intergovernamentais desvinculadas de finalidade específica distinguem-se, notadamente, pela ausência de obrigatoriedade quanto à destinação do gasto, conferindo aos entes subnacionais ampla margem de discricionariedade na sua utilização. Tal flexibilidade permite, por exemplo, a adoção de medidas de renúncia fiscal – como isenções, reduções, anistias e remissões tributárias –, bem como o emprego dos recursos para amortização de dívidas, geração de superávit orçamentário ou formação de poupança pública. Nessas hipóteses, eventual incremento dos dispêndios com políticas públicas resulta de decisão autônoma do ente beneficiário.¹⁰⁹

As transferências condicionadas (*conditional transfers*), por outro lado, apresentam condicionalidades e são geralmente destinadas às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e de baixa prioridade pelos governos locais.¹¹⁰ Sob a supervisão do governo central, as condicionalidades podem ocorrer nos gastos da receita transferida, nos procedimentos utilizados e nos resultados esperados.¹¹¹

¹⁰⁷ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 309.

¹⁰⁸ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 2.

¹⁰⁹ SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019, p. 13.

¹¹⁰ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4.

¹¹¹ Segundo Beryl Radin, a supervisão do governo federal pode ocorrer no lado dos insumos (*input*), procedimento (*process*) ou desempenho (*output*) nos programas. Os requisitos de insumos geralmente especificam a forma e os elementos do projeto do programa, deixando pouca discricionariedade para os implementadores do programa. Os requisitos do processo (*process*) incluem elementos como participação do cidadão, avaliação ou requisitos de planejamento que são incorporados para garantir *accountability*. Esses requisitos do processo podem estar vinculados tanto aos insumos (*inputs*) quanto ao desempenho

Dentro do âmbito das transferências condicionadas, as transferências com contrapartida (*matching*) e as transferências específicas (*specific grants*) tendem a ser utilizadas pelos governos centrais para atingir políticas setoriais específicas que, embora não estejam sob seu controle direto, são consideradas de importância social, econômica ou política em nível nacional.¹¹² As transferências condicionadas costumam estar sujeitas ao controle social e institucional, com maior exigência de transparência quanto à destinação dos recursos e à sua execução pelos governos subnacionais.¹¹³

As transferências condicionadas são classificadas em com ou sem contrapartida, conforme a transferência seja ou não vinculada a uma aplicação de recursos próprios por parte do ente que recebe as verbas. Nas transferências com contrapartida, o montante transferido pelo ente repassador é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo receptor, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço.¹¹⁴ As transferências com contrapartida podem ser vistas como um auxílio no custo do serviço a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. Tais contrapartidas podem ser do tipo ilimitadas (*open ended*) ou limitadas (*close ended*).¹¹⁵

(*output*) do programa. Os requisitos de desempenho (*output*) tendem a depender da avaliação como uma ferramenta de capacidade de prestação de contas. Se a avaliação estiver relacionada ao desempenho em vez de entrada (*inputs*) ou processo (ou seja, foco nos resultados e impactos do programa), os beneficiários podem ter mais liberdade quanto à forma como produzem esses resultados e impactos. Sob essa perspectiva, a avaliação de desempenho também pode facilitar a autonomia adicional por parte das autoridades estaduais e locais que recebem recursos federais. RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749.

¹¹² ROY, Graeme. Grants versus tax sharing: the extent of central government control. Conference paper. *46th Congress of the European Regional Science Association*: “Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean”, Volos: Greece, Aug. 30th/Sept. 3rd, 2006, p. 4-5.

¹¹³ SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019, p. 48.

¹¹⁴ CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo Fiscal*: questões contemporâneas. Editora Conceito, 2010. p. 197-216, p. 211.

¹¹⁵ MAXWELL, James A. Brief History of Grants. In: *Federal Grants and the Business Cycle*. Cambridge: NBER, 1952, p. 11-12.

Há inúmeras outras classificações da doutrina internacional de finanças públicas que levam em conta as características operacionais das transferências intergovernamentais. Outro tipo de transferência condicionada é o caso das transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado (também chamadas de *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*). Conforme Shah, essas transferências vinculam o financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços conforme indicadores predeterminados. Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao mesmo tempo que oferecem flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos.¹¹⁶

Há instrumentos de repasses na forma de contratos como as *project-specific grants*, que são transferências com condições de gastos em projetos pré-aprovados. Em sentido parecido, encontram-se as *capital grants*, que podem ser definidas como um tipo particular de transferência condicionada em que a condição é que o recurso seja gasto em despesas de capital (como infraestrutura).¹¹⁷

Uma importante função das transferências intergovernamentais diz respeito à redução de desequilíbrios fiscais horizontais e verticais. As entidades subnacionais geralmente não são capazes de financiar todas as despesas decorrentes de suas funções legislativas e administrativas somente por meio de receitas próprias. No caso dos governos nacionais, por outro lado, suas receitas arrecadadas geralmente excedem suas necessidades de gastos. Essa discrepância na dimensão vertical das relações financeiras entre o governo central e os governos subnacionais, o chamado desequilíbrio fiscal vertical (*vertical fiscal imbalance* – VFI), é um tipo de disparidade nos sistemas federais.

Outro desequilíbrio segue das diferenças horizontais entre as entidades subnacionais em termos de capacidade fiscal ou necessidades de gastos – desequilíbrio fiscal horizontal (*horizontal fiscal imbalance* – HFI). A correção, ou pelo menos atenuação, dessas diferenças é realizada por meio de transferências intergovernamentais em sistemas federais.¹¹⁸

O hiato horizontal refere-se às disparidades entre entes federativos que pertencem à mesma esfera, como os estados e o Distrito Federal, ou os municípios,

¹¹⁶ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 5.

¹¹⁷ PETCHEY, Jeffrey; MACDONALD, Garry. Financing capital expenditures through grants. In: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. The World Bank, 2007, p. 425-451.

¹¹⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – princípios básicos*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

tanto em termos de capacidade financeira quanto de habilidade para fornecer serviços públicos. Por outro lado, o hiato vertical representa essas diferenças entre as várias esferas governamentais: da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e dos estados para os seus municípios. O equilíbrio horizontal e o equilíbrio vertical referem-se, respectivamente, à redução dos hiatos horizontal e vertical. Para alcançar ambos os equilíbrios, os entes federativos mais favorecidos e capacitados deveriam fornecer apoio e assistência aos menos favorecidos, seja por meio de recursos financeiros, seja por meio da implementação de outras formas de auxílio.¹¹⁹

Como esses desequilíbrios se traduzem em transferências intergovernamentais? Na prática, há entes federativos com capacidades de obter receitas próprias de forma mais restrita do que outros, devido a um menor dinamismo econômico, à falta de habilidade legislativa para tributar ou às deficiências administrativas na cobrança. Nesse contexto, um ente federativo de menor capacidade financeira não consegue angariar recursos suficientes para fornecer serviços públicos em um nível mínimo de qualidade, tornando-se dependente da assistência dos entes mais prósperos, por meio de transferências de recursos seja no âmbito horizontal, seja no vertical. Essa dinâmica resulta nas conhecidas transferências horizontais e verticais.¹²⁰

Muitas dessas transferências estão fundamentadas em políticas de equalização fiscal. Segundo Oates, a equalização fiscal é uma característica relevante de inúmeros sistemas federais de financiamento. Os mecanismos de equalização assumem diversos formatos, mas seu objetivo fundamental é transferir receitas para entes fiscalmente fracos. Em determinados casos, a equalização fiscal está inserida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece repasses com valores distintos para governos subnacionais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada um deles.¹²¹

No federalismo fiscal comparado, as análises sobre o (des)equilíbrio fiscal vertical são feitas a partir da comparação global entre o percentual de receitas e o percentual de gastos de cada esfera da federação. Cita-se a Tabela 2.1.

¹¹⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União* – princípios básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

¹²⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União* – princípios básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

¹²¹ OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 82.

Tabela 2.1 (Des)Equilíbrio fiscal vertical – comparativo

País	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Austrália	Central	72.14	60.74	55.54	16.60	5.20
	Estadual	21.83	33.45	38.78	-16.95	-5.33
	Local	6.03	5.81	5.68	0.35	0.13
Brasil	Central	67.27	55.29	57.33	9.94	-2.04
	Estadual	22.68	25.65	23.12	-0.44	2.53
	Local	10.05	19.06	19.55	-9.50	-0.49
Canadá	Central	45.27	37.89	32.45	12.82	5.44
	Estadual	42.83	44.41	46.84	-4.01	-2.43
	Local	11.90	17.70	20.71	-8.81	-3.01
Etiópia	Central	78.00	NA	54.00	24.00	NA
	Estadual	22.00	NA	46.00	-24.00	NA
Alemanha	Central	63.84	57.46	59.32	4.52	-1.86
	Estadual	25.12	26.29	22.22	2.90	4.07
	Local	11.04	16.25	18.46	-7.42	-2.21
Índia	Central	63.50	46.82	41.44	22.06	5.38
	Local	36.50	53.18	58.56	-22.06	-5.38
Itália	Central	86.70	75.01	75.45	11.24	-0.44
	Estadual	13.30	24.99	24.55	-11.24	0.44
África do Sul	Central	81.49	57.06	41.81	39.69	15.26
	Estadual	1.25	25.43	36.17	-34.92	-10.74
	Local	17.26	17.51	22.02	-4.77	-4.52
Espanha	Central	73.34	58.56	55.44	17.90	3.12
	Estadual	16.19	28.94	32.88	-16.68	-3.93
	Local	10.47	12.50	11.68	-1.22	0.82
Suíça	Central	52.25	46.80	42.12	10.13	4.68
	Estadual	29.54	35.16	38.35	-8.81	-3.19
	Local	18.21	18.05	19.53	-1.32	-1.49
Estados Unidos da América	Central	54.65	45.32	47.59	7.06	-2.27
	Estadual	25.07	29.63	25.24	-0.16	4.40
	Local	20.27	25.04	27.17	-6.90	-2.13

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475.¹²²

¹²² Cuida-se de levantamento feito por Jean-François Tremblay. Segundo o autor, as fontes foram calculadas mediante dados estatísticos do Fundo Monetário Internacional

2.6 AUTONOMIA FINANCEIRA E COORDENAÇÃO: RECEITAS PRÓPRIAS E AS RECEITAS TRANSFERIDAS

Há uma falsa equivalência entre receita própria e receita transferida. O grau de autonomia política para lidar com questões fiscais é diametralmente oposto se for considerada a diferença entre a competência tributária (receita própria) e a competência financeira (receita transferida). Quando tem competência tributária, o governo local pode livremente ajustar sua política arrecadatória para suprir suas necessidades fiscais (despesas e dívidas), aumentando a carga tributária ou direcionando incentivos para determinados setores econômicos estratégicos.

No caso da competência financeira, o ente federado beneficiário da partilha fica condicionado à eficiência arrecadatória do ente que detém a competência tributária do imposto de receita partilhada. O ente federado subnacional, outrossim, não tem a liberdade para formular uma política tributária conforme suas necessidades fiscais, ficando sujeito às barganhas políticas com ente central para obter mais recursos.

Segundo Arretche, a concentração da autoridade política varia nos Estados federativos conforme: i) o modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal; e ii) a forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo. Consequentemente, há igualmente variações na capacidade de cada estrutura federativa coordenar políticas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas essas relações em cada Estado. Explica a autora que há necessariamente um sacrifício (*trade-off*) na escolha entre autonomia e coordenação nesses casos.¹²³

Deve-se destacar especificamente o papel das competências tributárias próprias dos entes subnacionais em sua esfera de autonomia. Há pelo menos sete fatores de distribuição intergovernamental da autoridade fiscal que merecem menção: a) definição das áreas de tributação exclusiva; b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos; c) autoridade tributária sobre o campo residual; d) nível de dependência de transferências fiscais; e) vinculação

(FMI) e de outros estudos publicados no livro organizado pelo *Forum of Federations* (ForumFed). Os dados são relativos a 2019 para todos os países, exceto Etiópia (2017), Índia (2017) e África do Sul (2018). Os dados não estão disponíveis para governos locais na Etiópia e na Índia. Os dados para os governos locais na Itália incluem todos os governos subnacionais. TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

¹²³ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, p. 17-26, 2004, p. 17-18.

de gasto das receitas; f) nível de descentralização do gasto e g) autonomia para obtenção de empréstimos.¹²⁴

Nas federações, o governo federal quase sempre arrecada mais receitas (incluindo empréstimos) do que utiliza diretamente. Esse desequilíbrio reflete a lógica mais forte de descentralizar as responsabilidades de gastos em vez das responsabilidades de arrecadação de receitas. No entanto, a prática varia entre: i) federações onde as unidades subnacionais arrecadam a maior parte – até quase a totalidade – de suas próprias receitas; e ii) aquelas onde as unidades subnacionais arrecadam apenas quantias muito pequenas. Os governos federais arrecadam a maior parte das receitas na maioria das federações.¹²⁵ Inclusive, é o que se observa na Tabela 2.1.

Do ponto de vista teórico, os economistas defendem o princípio da equivalência fiscal, segundo o qual a distribuição de funções em sistemas federais aproveita as economias de escala na prestação de bens públicos e evita efeitos externos no exercício de competências. Enquanto o escopo combinado de competências legislativas e administrativas determina, até certo ponto, os poderes de gastos das entidades subnacionais, sua autonomia pode ser corroída por gastos determinados pelo governo federal, excedendo suas próprias jurisdições.¹²⁶

Na prática, no entanto, a tendência em direção à centralização de arrecadação tributária geralmente torna os gastos extrajurisdicionais um domínio do governo nacional. Do ponto de vista das entidades subnacionais, tais gastos federais em suas áreas de competência muitas vezes representam um dilema significativo. Por um lado, a tendência em direção à tributação centralizada implica que elas podem acolher com satisfação essa assistência financeira para reforçar seus recursos frequentemente escassos. Para compensar essa escassez de suas próprias receitas, o estabelecimento de padrões mínimos nacionais para serviços é frequentemente um dos muitos objetivos possíveis declarados para o uso de subsídios federais.¹²⁷

¹²⁴ ARRETCHÉ, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, p. 69-85, 2005, p. 72; BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264, 2011, p. 6; RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, p. 9-27, jun. 2005.

¹²⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹²⁶ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 228.

¹²⁷ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 229.

Por outro lado, tais recursos descentralizados frequentemente vêm com condições mais rigorosas e podem assim constituir uma intrusão na autonomia subnacional que frustra a distribuição de poderes legislativos e administrativos. Esses recursos nem sempre são transferências globais (*block grants*) apenas destinados a uma área ampla, como assistência social, ou mesmo transferências gerais para apoio ao orçamento que fortalecem a autonomia de gastos subnacionais (não sua autonomia de receita, é claro). Seja qual for o objetivo que eles devem realizar, as transferências financeiras devem, em qualquer caso, ser adequadamente projetadas e sistemáticas para serem eficazes. Um sistema mal projetado de transferências pode criar dependências de transferências que causam o estrangulamento econômico de regiões fiscalmente desfavorecidas.¹²⁸

Possivelmente o argumento mais forte em favor de unidades subnacionais terem uma extensa autonomia para financiar suas próprias necessidades seja que isso vincula claramente seus gastos à captação de recursos. Esse fato deve tornar esses governos mais receptivos à combinação desejada de impostos e gastos por suas respectivas populações. Certamente, existem combinações muito diferentes de impostos e gastos entre as unidades constituintes em algumas federações descentralizadas. Por exemplo, no Canadá, uma medida padronizada de “esforço fiscal” mostra que Quebec tem impostos e gastos *per capita* significativamente mais altos do que a vizinha Ontario.¹²⁹

Alguns acreditam que tal autonomia também torna estados e municípios mais propensos a gerir sua dívida de forma responsável, pois estão expostos aos seus custos e menos propensos a buscar ou obter resgates federais (*bailouts*). As unidades constituintes também podem valorizar alguma autonomia na concepção de impostos, independentemente do nível geral de impostos. Essa concepção não é neutra em termos de política, destacando-se que governos das unidades subnacionais podem ter objetivos que desejam alcançar por meio da política tributária – por exemplo, na redistribuição ou na desaprovação de certos tipos de consumo ou atividade (como álcool ou danos ambientais locais).¹³⁰

Por outro lado, regimes fiscais descentralizados podem trazer riscos para o funcionamento saudável de uma economia, porquanto as unidades constituintes podem adotar políticas tributárias que distorcem as decisões locais sobre o

¹²⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 229.

¹²⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹³⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

uso de recursos, corroem a capacidade coletiva dos governos de tributar uma fonte específica e adicionam custos administrativos e de conformidade significativos.¹³¹

No âmbito dos gastos públicos, o dilema acerca da autonomia não é menos complexo. Embora estados afirmem seus direitos de administrar programas essenciais – em alguns casos, podem ser capazes de melhor administrá-los por estarem mais próximos da situação –, ainda existe um forte interesse federal em garantir que o dinheiro seja gasto da maneira pretendida. É por isso que as transferências livres (*block grants*), sem restrições para gastos, são limitadas.¹³²

A perda da autonomia fiscal vem acompanhada de inúmeras nuances políticas. Segundo Diaz-Cayeros, no México, assim como na Argentina e na Venezuela, a centralização fiscal foi historicamente acompanhada pela criação de sistemas abrangentes de partilha de receitas e outras transferências de despesas. Nesse sentido, políticos estaduais e provinciais dessas três federações concordaram em abrir mão de seu poder de tributação em troca de transferências financeiras e carreiras políticas seguras protegidas pelo poder do governo federal. Os estados brasileiros, ao contrário, não abriram mão de sua autoridade tributária. Isso permitiu que o Brasil permanecesse uma federação altamente descentralizada.¹³³

As circunstâncias sob as quais as federações latino-americanas resolveram o dilema da centralização fiscal ou permaneceram descentralizadas em termos de receita diferiram muito. Em todos os casos, a representação política condicionou a construção de coalizões regionais que determinaram a forma específica como as negociações fiscais se desenrolaram. No geral, a experiência dos quatro países citados lança luz sobre o processo de consolidação da autoridade política e fiscal central em países federais em desenvolvimento.¹³⁴ Questões semelhantes também surgem em outros países.

Grande parte do debate sobre descentralização e devolução de poder reflete diferenças de poder político em diferentes níveis. Além disso, frequentemente existe uma diferença de competência nos processos administrativos/burocráticos em diferentes níveis.¹³⁵

¹³¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹³² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. WW Norton & Company, 2015, p. 828.

¹³³ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 2.

¹³⁴ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 3.

¹³⁵ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 829.

2.7 SÍNTESE CONCLUSIVA: O FEDERALISMO FISCAL BASEADO EM INCENTIVOS E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Esta obra está fundamentada em teorias econômicas mais recentes sobre federalismo. Para medir e financiar governos com base em desempenho, deve-se ter em mente que: (1) a própria noção de desempenho está intrinsecamente ligada à noção de informação (é necessário saber qual desempenho se mede, como se mede e o que se financia), havendo uma assimetria de informações entre quem monitora (principal) e quem é monitorado (agente); e (2) governantes agem mediante incentivos e são, grande parte das vezes, autointeressados, utilizando a informação disponível em seu favor (assimetria de informações e risco moral).

O foco deste livro é avaliar estruturas normativas que estão condicionadas pelo desempenho das políticas públicas – especialmente em arranjos estatais descentralizados. Isso implica que a análise vai além da mera discussão sobre responsabilidades dentro de uma federação, abrangendo um contexto de fragmentação de competências, dificuldade de atribuir responsabilidades às autoridades da federação, assimetria de informação e limitação da aprendizagem entre governos.

A evolução do federalismo fiscal revela uma transição relevante entre modelos inspirados na economia do bem-estar (voltados a responder questões normativas sobre alocação eficiente de recursos e responsabilidades) e abordagens ancoradas na teoria positiva, orientadas pela observação do comportamento real de governos e autoridades.

As análises tradicionais, hoje classificadas como de primeira geração, partiam do pressuposto de planejadores sociais benevolentes, capazes de escolher políticas ótimas para maximizar o bem-estar social. Esse conjunto de estudos ignorava elementos decisivos do processo político, como os incentivos eleitorais dos agentes públicos, as disputas intergovernamentais por competências e recursos e os mecanismos necessários para assegurar a estabilidade do pacto federativo diante de incentivos para invadir prerrogativas alheias. Em resposta a essas limitações, emergiram os modelos de segunda geração, que incorporam premissas da *Public Choice*, reconhecendo que agentes políticos atuam estrategicamente, respondendo a incentivos fiscais, informacionais e institucionais.

As abordagens de segunda geração deslocam o foco do federalismo fiscal da pergunta normativa sobre como deveria funcionar um sistema descentralizado para a análise positiva de como ele efetivamente opera. Ao rastrear as implicações dos incentivos gerados pelas instituições políticas e fiscais, tais modelos explicam problemas como assimetria de informação, risco moral e o clássico dilema agente-principal que permeia relações intergovernamentais. Ainda assim, a segunda

geração não abandona completamente o componente normativo: ela o recoloca em novos termos, buscando identificar como o desenho institucional pode alinhar os incentivos dos agentes públicos aos interesses dos cidadãos, aproximando a prática política do ideal formulado pelos modelos tradicionais.

DINÂMICA FEDERATIVA E O PERFIL DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Este capítulo aborda algumas questões inerentes à dinâmica da federação que afetam diretamente as operações intergovernamentais. Segundo muitos teóricos, o federalismo é um processo historicamente dinâmico e não estático, havendo variações nos graus de centralização e descentralização não somente entre países, mas dentro deles – ou seja, no interior de uma mesma estrutura federal/regional/unitária. O que muda, na prática, é a explicação que cada teórico dá para a ocorrência do fenômeno.¹

¹ Francesco Palermo e Karl Kössler explicam o debate sobre o federalismo ser um fenômeno estático ou dinâmico: “Wheare’s definition has attracted both ardent support and fierce opposition, with the latter focusing primarily on three aspects: his emphasis on independence of national and subnational governments, a static understanding of federalism and an allegedly overly legalistic approach. As to the first point, several scholars have criticised the idea that a notion of strictly separated and independent governments would be unrealistic and instead emphasise their inevitable interdependence. Wheare’s perception of federalism as something static was challenged by Carl J Friedrich in particular, who claimed that attention should be paid to the dynamic process of federalising rather than to the final outcome of this process. In short, he introduced an understanding of federalism as a process. A third group of critics, spearheaded by William A Livingston and William H Riker, pointed to Wheare’s reputedly excessive legalism. By looking primarily at federal government, he would neglect the importance of federal societies and, as a result, disregard political realities.” PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 46-74. Ver ainda: POPELIER, Patricia. *Dynamic federalism: a new theory for cohesion and regional autonomy*. New York: Routledge, 2021, p. 46-74.

De acordo com Livingston, se uma estrutura constitucional pode ser apropriadamente chamada de federal, isso depende não somente do arranjo das instituições dentro dela, mas igualmente da maneira pela qual essas instituições são empregadas. As instituições muitas vezes servem a propósitos diferentes daqueles para os quais foram projetadas. Conforme o autor, aqueles que arquitetam instituições nunca podem ter certeza de que elas representarão com precisão a natureza da sociedade ou serão adequadas às necessidades para as quais foram projetadas. Além disso, os padrões sociais estão em constante mudança, ressaltando que o mesmo conjunto de instituições pode produzir resultados amplamente diferentes quando adotado e operado em diferentes comunidades.²

Nesse sentido, muitas dinâmicas federativas também são encontradas em Estados unitários, inclusive no tocante à coordenação necessária para a efetividade de políticas públicas. Radin destaca que, no Reino Unido, os pesquisadores descreveram os interesses distintos entre as cidades e o governo central. Conforme a autora, inúmeras dinâmicas que decorrem das mudanças sociais, econômicas e políticas nos sistemas unitários são muito semelhantes às dinâmicas tradicionalmente associadas ao federalismo. Nessa linha, a autora destaca que a realidade dos governos de coalizão em sistemas parlamentaristas tem transparecido comportamentos em sistemas unitários que têm algumas atribuições dos sistemas federativos – principalmente quando os partidos políticos estão vinculados a áreas geográficas.³

Quais formas de interação entre entes de uma federação fazem parte dessa dinâmica? Sem prejuízo de outros modelos comportamentais, argumenta-se que há os seguintes padrões de interação que não se confundem: i) o conflito; ii) a competição; iii) a cooperação; iv) a coerção; v) o laboratório; vi) a governança; e vii) a coordenação.

Há duas consequências práticas do fortalecimento das autonomias dos entes subnacionais: i) o conflito intergovernamental; e ii) a competição entre governos, fenômeno comumente denominado chamado pela doutrina política de federalismo competitivo. Embora ambos os fenômenos expressem efetivamente interesses políticos circunstancialmente inconciliáveis no âmbito intergovernamental, os dois não se confundem. O conflito intergovernamental presume que alguma das autoridades da federação (ente central ou demais entes) não esteja agindo conforme as “regras do jogo federativo” – ou, no mínimo, que haja uma divergência interpretativa sobre essas regras.⁴ A competição entre entes federados (federalismo compe-

² LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84-87

³ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 735.

⁴ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 246.

titivo), por sua vez, pressupõe que as autoridades da federação estejam dentro das “regras do jogo federativo”, embora os resultados da disputa favoreçam alguns em detrimento de outros.⁵ Não se descarta, entretanto, que a competição intergovernamental possa desencadear conflitos em determinados momentos, mas a diferença entre os fenômenos ainda se sustenta.

Paralelamente, há processos que acarretam centralização de competências legislativas nos governos federais: i) o modelo de federalismo cooperativo; ii) o modelo de federalismo coercitivo; e iii) o modelo de coordenação federativa, exigindo maior integração no exercício de atribuições entre entes subnacionais. A importância crescente da cooperação e da coordenação, de um lado, e das questões transversais e dos critérios interpretativos, de outro, torna inevitável a sobreposição de poderes dos diferentes níveis de governo. Ademais, o chamado federalismo coercitivo descreve uma multiplicidade de ações do governo central que corroem a autonomia dos entes subnacionais, ressaltando tanto processos notadamente autocráticos quanto processos mais sutis denominados “federalismo cooperativo”. De modo mais geral, os tempos modernos são marcados por uma clara predominância de elementos cooperativos, inclusive em sistemas federativos predominantemente duais. Segundo Palermo e Kössler, isso acontece frequentemente a um ponto que torna extremamente difícil atribuir claramente a responsabilidade pela ação legislativa a um ou outro nível de governo, apesar das disposições e certamente da intenção da constituição.⁶

Por fim, há modelos comportamentais próprios que expõem padrões que não necessariamente estão dentro do binário centralização/descentralização, como é o caso da inovação intergovernamental (federalismo laboratorial) e da governança intergovernamental.

3.1 O CONFLITO INTERGOVERNAMENTAL

Não importa qual o termo utilizado para descrever o sistema intergovernamental, há evidências de conflito.⁷ De uma perspectiva comparada, Palermo e

⁵ Nas palavras de Richard E. Wagner: “Any competitive process is framed by a set of rules and principles that govern the interactions among the participants in that process. An openly competitive process is a game in which anyone can participate.” WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001. p. 19-37, p. 19.

⁶ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 148.

⁷ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 743.

Kössler entendem que os conflitos federativos podem surgir em sistemas federais por várias razões específicas, mas destacam as seguintes: i) incertezas em relação ao alcance dos poderes, especialmente no caso de competências concorrentes; ii) desacordos sobre a interpretação da distribuição de poderes ou sobre as normas da constituição em geral; e iii) resistência subnacional contra tendências centralizadoras, notadamente aquelas induzidas por cláusulas de flexibilidade relacionadas ao exercício de poderes legislativos e à predominância federal em termos de poderes tributários. Segundo os autores, os métodos para lidar com conflitos podem ser classificados como “prevenção” e “resolução”. O primeiro abrange um amplo rol de procedimentos e instituições de relações intergovernamentais mediante os quais conflitos potenciais são evitados, impedindo que se transformem em litígios judiciais. O segundo ocorre quando os conflitos não podem ser evitados, indo geralmente para o âmbito judicial.⁸

Segundo Riker e Ronald Schaps, para manter a integridade dos estados subnacionais em um sistema federal, estes devem ser capazes de disputar, às vezes com sucesso, com o governo central. Se os estados assim não puderem discordar formalmente do ente central, poderão se tornar meras subdivisões locais em um Estado unitário descentralizado. Destarte, as disputas intergovernamentais seriam inerentemente necessárias no federalismo. Não havendo disputas, ou o sistema federal foi totalmente unificado ou entrou em colapso. Concluem os autores que o federalismo está vivo e bem se houver disputas, mas, se os conflitos se tornarem excessivos, a reforma constitucional ou a secessão provavelmente se seguirão. Dá-se o exemplo estadunidense: na convocação da própria Convenção Constitucional, por causa da incapacidade do governo central de governar e na secessão da Guerra Civil quando os sulistas se retiraram em vez de permitir que os republicanos nacionais governassem “a instituição peculiar”.⁹

Na Rússia, o período pós-soviético exibe a alternância entre uma fase inicial de descentralização e posterior centralização, ressaltando maior presença de conflitos na primeira fase e um processo de “unitarização” na segunda fase. O desenvolvimento do federalismo pós-soviético permite identificar as seguintes fases-chave: i) o início da transição do federalismo soviético (virtualmente unitário) para um federalismo real – fase que teve início no final dos anos 1980 e terminou com o colapso da União Soviética e a declaração de soberania estadual da Rússia em 1991; ii) a incipiente desestabilização da Federação Russa e a conquista de um consenso frágil – adoção do Tratado Federativo de 1992 e da Constituição Russa

⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 246.

⁹ RIKER, William H.; SCHAPS, Ronald. Disharmony in federal government. *Behavioral Science*, v. 2, n. 4, p. 276-290, 1957.

de 1993; iii) o desenvolvimento do conflito do federalismo ao longo de 1993-2000; e iv) a fase recente do federalismo, em evolução desde 2000 até os dias atuais.¹⁰

Sob o colapso incipiente do Estado, as repúblicas pós-soviéticas assinaram o Tratado Federativo em 31 de março de 1992. O Tratado de 1992 havia fixado legalmente a soberania das repúblicas dentro da Federação Russa e atribuído o *status* de sujeitos da Federação Russa a territórios, regiões e cidades federais. Durante a primeira década da Constituição russa de 1993, os estados mais adeptos da secessão (Chechênia e Tatarstan) lutavam pelo *status* de Estados independentes, havendo inclusive conflitos armados entre regiões. Diante do vácuo de poder, várias regiões (Tatarstan, Yakutia e Bashkortan) adotaram constituições estabelecendo seu *status* como Estados independentes e sujeitos do Direito Internacional.

Posteriormente, a Rússia retomou o controle sobre as regiões e consolidou um Estado unitário *de facto* em um sistema político de hiperpresidencialismo. Nesse sistema, há pouco ou nenhum espaço para controle judicial ou parlamentar sobre os atos do Poder Executivo federal. O presidente da federação russa é o “guardião da constituição e dos direitos humanos, civis e liberdades”, segundo o art. 80 da Constituição russa,¹¹ e seria o atual responsável por resolver conflitos na federação. Nessa arquitetura institucional da Rússia, é politicamente improvável que os entes subnacionais vençam conflitos contra o governo central.

Para a manutenção do precário equilíbrio federativo, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos de resolução de conflitos, que vão desde a solução dos dissensos internos (como conflitos de competência) por um tribunal constitucional especializado até a *ultima ratio* do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união e suprimindo temporariamente a autonomia dos entes subnacionais.¹²

¹⁰ MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217.

¹¹ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217-227.

¹² O Brasil não é o único Estado federal com previsão de mecanismos de intervenção federal (arts. 34, 35 e 36 da CF). Segundo Enrique Ricardo Lewandowski: “Nos Estados Unidos, a intervenção federal encontra amparo no art. I, seção 8, item 15, e no art. IV, seção 4, da Constituição de 1787, ainda em vigor. De acordo com o primeiro dispositivo, compete ao Congresso ‘mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões’. O segundo encontra-se vazado nos seguintes termos: ‘Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna’. A doutrina norte-americana denomina tais dispositivos,

Tais mecanismos coercitivos de resolução de conflito (intervenção federal e julgamento por um tribunal especializado) são medidas menos usuais. A solução do conflito geralmente é realizada no âmbito político por meio de barganhas e instrumentos de coordenação.

Há casos em que soluções políticas são adotadas inclusive para superar resistências dos entes subnacionais em seguir decisões do Tribunal Constitucional. Na área da educação, por exemplo, a igualdade formal foi defendida no histórico caso “*Brown vs. Board of education*”, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 1954. Em tal caso, foi decidido ser inconstitucional a divisão racial entre estudantes de pele branca e preta em escolas públicas do país. Esse julgamento representou uma superação (*overruling*) do caso “*Plessy v. Ferguson*”, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 1896, precedente que havia se tornado o alicerce jurídico para legitimar a segregação racial nos Estados Unidos (notadamente nos Estados sulistas) em locais públicos, tais como escolas, hospitais, praças e paradas de ônibus e trem. No julgamento de 1954, entretanto, o *Chief Justice* Earl Warren justificou a superação do precedente anterior sustentando que todos os cidadãos são iguais perante a lei, independentemente de cor da pele, e que a Constituição norte-americana seria “daltônica”.¹³

A solução prática, contudo, não veio da Suprema Corte. O que pouco se fala sobre esse julgado de 1954 é o seguinte: o comando judicial somente recebeu maior *compliance* dos Estados sulistas após um programa de intervenções financeiras do Governo Federal na educação. Em um primeiro momento, os Estados sulistas resistiram fortemente ao cumprimento da decisão da Suprema Corte. Somente houve conformidade dos governadores com o cumprimento da decisão após o Congresso estadunidense aprovar o *Civil Rights Act of 1964* e o *Elementary and Secondary Education Act of 1965* – o primeiro proibiu qualquer órgão ou governo que receba fundos federais de discriminar com base na etnia; o segundo direcionou milhões de dólares de fundos federais para a educação gerida pelos estados e por distritos.

com bastante propriedade, de cláusula de garantia (*guarantee clauses*). [...] A intervenção do governo central nas unidades federadas também é praticada na Alemanha, onde recebe o nome de execução federal (*Bundesexecution*) ou coerção federal (*Bundeszwang*). Tem como fundamento o art. 37 da Constituição alemã, chamada de Lei Fundamental (*Grundgesetz*), segundo o qual, ‘quando um Land (Estado-membro) não cumpre as obrigações que lhe impõe a Lei Fundamental ou outra lei federal, o Governo Federal pode, com o assentimento do Conselho Federal, tomar as providências necessárias para impor ao Land, por meio de coerção federal, o cumprimento de suas obrigações.’” LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 40-49.

¹³ UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Supreme Court. *Brown v. Board of education*, 347 U.S. 483. Argued December 9, 1952. Reargued December 8, 1953. Decided May 17, 1954.

Mediante a coordenação intergovernamental de normas e incentivos financeiros, tal programa acabou constringendo os gestores resistentes a agirem em conformidade com a extinção da segregação racial nos serviços essenciais.¹⁴

Segundo Radin, a questão não é tentar evitar ou suprimir o conflito, mas sim prevenir o conflito desnecessário e gerenciar o conflito existente para fins produtivos. A prevenção de conflitos em um contexto intergovernamental chama a atenção para a construção de consenso entre os atores em áreas programáticas ou políticas específicas.¹⁵

3.2 A COMPETIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

A prática da competição intergovernamental mantém relação intrínseca com a noção de descentralização. Essa relação é abordada pela teoria do federalismo competitivo. De acordo com essa construção doutrinária, todas as ordens de governo deveriam ter responsabilidades sobrepostas e deveriam competir tanto vertical quanto horizontalmente para estabelecer sua clientela de serviços. Alguns analistas argumentam que tal estrutura competitiva criaria governos mais enxutos e eficientes, que seriam mais responsivos e responsáveis pelas pessoas.¹⁶ Essa teoria prioriza arranjos federalistas descentralizados ao invés de arranjos centralizados.

O arranjo teórico do federalismo competitivo resgata alguns atributos do federalismo dual, advogando por intervencionismo mínimo do ente central e aumento das autonomias dos governos subnacionais. Segundo essa doutrina, haveria um apelo por: i) fortalecimento das competências dos governos locais para arrecadar tributos por seus próprios esforços; ii) diminuição do uso de incentivos fiscais e transferências intergovernamentais por parte do governo central; iii) competência local para regular questões econômicas; e (iv) vedação à concessão de crédito ilimitado aos governos locais. No federalismo competitivo, as relações intergovernamentais dentro de um país deveriam seguir as regras do livre mercado, igualando o cidadão votante a um consumidor. A competição política implica que as jurisdições devem competir por capital, mão de obra e atividade econômica oferecendo

¹⁴ HOLLAND, Kenneth M. Compliance with Brown v. Board of education: the role of the elementary and secondary education act of 1965. *Benjamin L. Hooks Symposium: "America's Second Revolution: The Path to and from Brown v. Board of Education"*, Memphis, Tennessee, 2004, p. 1-25.

¹⁵ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 743.

¹⁶ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorde governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

“pacotes” de políticas públicas (p. ex., níveis de tributação, segurança dos direitos privados, amenidades sociais e bens públicos). Esse modelo é defendido por autores como James Buchanan, Thomas R. Dye e Weingast.¹⁷

Muitos defendem que o precursor dessa doutrina seja Charles M. Tiebout, que elaborou o conceito de “consumidor-eleitor” para justificar a sua teoria acerca de gastos públicos locais e bens públicos. Segundo Tiebout, o consumidor-eleitor tem alta mobilidade e pode escolher a comunidade que melhor satisfaz seu padrão de preferência para bens públicos. O cidadão consumidor, segundo o autor, muda-se para aquele território cujo governo local melhor satisfaz seu conjunto de preferências. No seu modelo, quanto maior o número de comunidades e quanto maior a variação entre elas, o consumidor eleitor estará mais próximo de realizar plenamente sua posição preferencial. Tiebout foi um dos primeiros economistas a tratar, pelo menos indiretamente, sobre o problema de assimetria de informações entre o governo central e as comunidades locais na provisão de bens públicos, analisando governos locais conforme a lógica do livre mercado.¹⁸

Buchanan analisa o federalismo competitivo mediante a teoria da escolha pública (*public choice*), considerando a arquitetura constitucional necessária para atender determinados objetivos econômicos. O autor defende que a forma federativa de Estado é um instrumento de defesa do direito à propriedade e demais liberdades individuais de cunho liberal contra eventuais arbitrariedades do governo central.¹⁹ Em contraste, o governo unitário procura impor um conjunto uniforme

¹⁷ BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995; DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16; WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31; TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

¹⁸ TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956, p. 418.

¹⁹ Em sua analogia federalismo/mercado, defende que a secessão, ou a ameaça dela, representa o único meio pelo qual os poderes supremos do governo central podem ser controlados. Essa seria a saída dos entes subnacionais contra o autoritarismo do ente central, em sua visão. Sem a perspectiva da secessão, o governo federal poderia, portanto, ultrapassar os limites constitucionalmente estabelecidos e confiscar propriedade e direitos dos cidadãos quase à vontade, pois não haveria meios efetivos de fuga. BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995.

de políticas às pessoas como uma economia centralizada e planejada. Nas palavras de Dye, o Estado unitário “busca monopolizar as funções governamentais”.²⁰

Weingast conceitua o Federalismo Competitivo como o “federalismo que preserva o mercado” (*market-preserving federalism*). Segundo o autor, além das características clássicas do federalismo (autonomia, participação, delimitação de competências etc.), um sistema federal preserva o mercado se tiver três características adicionais: i) os governos subnacionais têm responsabilidade regulatória primária sobre a economia; ii) um mercado comum é assegurado, evitando que os governos locais usem sua autoridade regulatória para erguer barreiras comerciais contra bens e serviços de outras unidades políticas; e iii) os entes subnacionais enfrentam uma restrição orçamentária rígida (*hard budget constraint*), não tendo capacidade de imprimir dinheiro nem acesso a crédito ilimitado. Essa condição não é atendida se o governo central resgatar o governo inferior sempre que este enfrentar problemas fiscais.²¹

Em razão de uma presunção em favor da descentralização política e da ausência de regulação econômica uniforme, a corrente doutrinária que defende a livre competição intergovernamental rejeita ou dá menor importância a algumas questões como: a) políticas redistributivas (equalização fiscal); b) uniformização regulatória e provisão mínima de qualidade de bens e serviços prestados pelo governo federal; c) aferição sobre qual seria a forma mais eficiente de oferecer determinadas prestações; d) qual seria a melhor forma de financiamento dentro de um arranjo cooperativo entre entes federativos (ideia central no estudo sobre federalismo fiscal).²² A ideia é justamente fomentar uma competição entre entes federativos estaduais e locais, atuando o ente central somente de forma subsidiária.

²⁰ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16.

²¹ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31.

²² Thomas Dye, por exemplo, rejeita expressamente a ideia dos ajustes propostos por economistas no arranjo do federalismo fiscal em determinado país. Segundo o autor, a teoria do federalismo fiscal ignora problemas políticos de restringir o poder. Em suas palavras: “Economists writing in the field of ‘fiscal federalism’ have further eroded the Founders’ notion of federalism as a defense against self-interested majorities. Fiscal federalism is grounded in the theory of public goods and externalities. It seeks to determine which level of government can minimize spillover benefits and costs in the provision of public services and which level of government can achieve the greatest economy of scale. Fiscal federalism has generally dealt with the assignment of various government functions and sources of revenue to different levels of government. According to Wallace Oates, ‘In this model there is a clear division of functions among levels of government that leads to the attainment of

Segundo Dye, para que os princípios do federalismo competitivo sejam plenamente realizados no sistema federal norte-americano, é necessário estabelecer as seguintes condições: i) deve ser garantida, por meio da constituição, a autonomia dos governos estaduais no desempenho de responsabilidades significativas em relação ao bem-estar de seus cidadãos; ii) os governos locais devem ter a liberdade de competir entre si em termos dos bens públicos que oferecem, na regulamentação que implementam e na carga tributária que impõem; iii) o governo central deve reduzir intervenções fiscais que isentem os governos estaduais de sua obrigação de tributar integralmente seus cidadãos pelos serviços públicos que prestam; iv) tanto o governo federal quanto os estados devem empenhar-se em fornecer informações comparativas sobre quantidade, qualidade e custo dos serviços públicos disponibilizados pelos estados.²³

Embora o federalismo competitivo compartilhe muitas semelhanças com o federalismo dual, há argumentações que sustentam que os dois não são idênticos. De acordo com a explicação de Richard Wagner, essa nova abordagem não coincide integralmente com o federalismo dual, o qual pressupõe diferentes níveis de governo detentores de autoridade única e monopolista em suas áreas especificamente designadas pela constituição. O enfoque central do federalismo competitivo reside na ideia de concorrência e no conceito de um “mercado político-eleitoral livre”, que opera com regras predefinidas e um processo transparente e aberto entre os participantes.²⁴ A doutrina do federalismo competitivo tende a ressaltar a noção de autonomia tributária dos entes subnacionais para obtenção de receitas próprias.

Boadway e Shah destacam que o modelo de federalismo competitivo é uma construção teórica feita a partir da teoria do federalismo fiscal, cuja estrutura competitiva ainda não foi implementada em sua forma pura em nenhum lugar do mundo.²⁵ Defensores, no entanto, sustentam que o federalismo competitivo pode ser observado na história econômica de alguns países que, em algum momento,

a welfare optimum’. Fiscal federalism leads to a system of government monopolies. Fiscal federalism ignores the problems of restraining the power of government.” DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 7.

²³ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 11.

²⁴ WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001. p. 19-37, p. 30.

²⁵ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

prosperaram com o livre mercado decorrente da desregulação econômica e alto grau de descentralização política: Estados Unidos,²⁶ Reino Unido e China.²⁷

Como o federalismo competitivo é avaliado na prática? Considerando que o modelo não existe em sua forma pura, pode-se afirmar que algumas federações têm dinâmicas internas que se aproximam do federalismo competitivo, enquanto outras federações enfrentam maiores entraves institucionais, gerando conflitos na maior parte das vezes.

O mais próximo dessa forma pura é certamente a Suíça, onde a competição fiscal é excepcionalmente forte, não apenas entre os cantões, mas também entre os municípios. Isso ocorre em razão do alto nível de autonomia tributária dos entes subnacionais. Palermo e Kössler explicam que, na Suíça, níveis desiguais de impostos têm sido normais, com alguns cantões sendo capazes de oferecer melhores serviços públicos com uma carga fiscal mais baixa. As alíquotas de imposto de renda influenciam o processo de escolha de residência, especialmente para os cidadãos que têm rendimentos elevados e trabalhadores autônomos. Em 2013, por exemplo, as taxas de imposto sobre renda pessoal variaram de 3% (Zug) a 13,7% (Neuchâtel), e, no que diz respeito ao imposto sobre renda corporativa, variaram de 5% (Nidwalden) a 18,1% (Genebra).²⁸

Advertem os autores que, embora a competição entre os cantões suíços tenha sido mantida sob controle, dinâmicas semelhantes no Brasil tomaram um rumo destrutivo e resultaram até mesmo no que foi chamado de “guerras fiscais”, que eventualmente provocaram, como contramedida, uma recentralização fiscal.²⁹ Na guerra fiscal brasileira, os estados renunciam à obtenção de receitas tributárias próprias (especialmente o ICMS), com o escopo de atrair investimentos privados. Haveria nessa guerra fiscal menor receita tributária presente, na esperança de que haja maior arrecadação futura em razão do desenvolvimento resultado dos incentivos fiscais. Cuida-se da renúncia fiscal como busca econômica pelo desenvolvimento, caracterizada pela atração do investimento privado.³⁰

²⁶ BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995, p. 26-28.

²⁷ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31.

²⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

²⁹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 46-50.

Na Espanha, a competição entre as comunidades autônomas não resultou exatamente em “guerras fiscais”, mas ainda gerou alguma controvérsia, especialmente à luz do regime fiscal assimétrico do país. Essa situação específica levou a algum tipo de competição unilateral, visto que as comunidades autônomas sob o regime comum nem sequer puderam reagir quando o País Basco decidiu, em 1996, reduzir seu imposto de renda corporativo.³¹

Palermo e Kössler sustentam que a competição fiscal horizontal em países federais não é um problema menos importante do que a excessiva centralização de poderes no ente central. Do ponto de vista prático, tal competição entre entidades subnacionais levanta certos problemas concernentes à clara delimitação de competências entre entes subnacionais, assemelhando-se aos problemas da competição fiscal vertical (ente central vs. entes subnacionais) como resultado de competências concorrentes.³²

Ressaltam-se outros argumentos a favor de um federalismo descentralizado que fomenta a competição:

- a) Voz e comunidade – no federalismo, o governo local refletirá melhor as preferências dos cidadãos se aqueles com preferências diferentes forem agrupados em jurisdições diferentes. Afirmam também que jurisdições menores promovem e refletem um maior sentido de comunidade entre os seus cidadãos do que as jurisdições maiores, por aumentarem a qualidade da interação democrática. A centralização rigorosa leva também à paralisação dos direitos de autogoverno – de reconhecido benefício administrativo, político e social para os grupos envolvidos –, ao mesmo tempo que diminui nestes grupos o interesse por tudo o que diz respeito à coisa pública, consequentemente atrofiando todo o esforço da iniciativa local.³³ No nível local, os indivíduos veem com mais clareza a relação entre benefícios e custos (os que precisam pagar em impostos).³⁴
- b) Especialização – jurisdições menores podem ser mais eficazes porque os governantes locais têm melhor compreensão dos fatos locais relevantes do que os interventores do nível central de governo (assimetrias de

³¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³² PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000.

³⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 818.

informação).³⁵ Ao delegar mais responsabilidade aos governos subnacionais, pode haver maior adaptação às circunstâncias e preferências daqueles que se beneficiam da provisão local de bens e serviços públicos. Além disso, é mais provável que haja envolvimento ativo dos cidadãos (p. ex., nas escolas) quando são responsáveis as comunidades locais, ressaltando que esse envolvimento leva a serviços públicos de maior qualidade. O processo político resultará em decisões diferentes – e mais adequadas aos gostos locais – do que se as decisões forem tomadas no nível nacional.³⁶

- c) Risco – uma multiplicidade de jurisdições ajuda a gerir os riscos. Este é apenas um argumento indireto a favor de unidades governamentais menores, uma vez que o seu foco principal é a multiplicidade de jurisdições. A difusão da autoridade de governo por múltiplas jurisdições pode aumentar a resistência a regras inadequadas e reduzir o custo das experiências de governação de forma mais geral (por vezes experiências antidemocráticas como o Terceiro Reich). O federalismo aumenta os custos das reivindicações autocráticas.³⁷

Por outro lado, há os argumentos contrários ao federalismo descentralizado, que fomenta a competição. Há limitações para o federalismo competitivo baseadas nas falhas de mercado: externalidades, pois as decisões da comunidade têm efeitos sobre outras; concorrência imperfeita, na medida em que existe um número limitado de comunidades; e redistribuição, porquanto, com migração livre e competição local, não haverá ou pouco haverá redistribuição no nível local.³⁸ Stiglitz e Rosengard explicam:

- a) Externalidades – as ações de uma comunidade podem ter efeitos significativos sobre outras comunidades. Se uma comunidade constrói uma estação fétida de tratamento de esgoto ou permite o desenvolvimento de uma área industrial em sua fronteira, de modo que os ventos espalhem os

³⁵ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 22.

³⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 818-819.

³⁷ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 23.

³⁸ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 811.

maus odores sobre as comunidades vizinhas, uma externalidade importante surge. A migração e as ineficiências de localização também podem ser consideradas uma classe particularmente importante de externalidades. Indivíduos que se mudam para uma comunidade trazem tanto benefícios quanto custos: eles podem aumentar a base tributária, mas também podem levar a maiores demandas por serviços públicos e maior congestão, por exemplo, de estradas e parques.³⁹

- b) Concorrência e maximização de lucros – uma suposição central subjacente aos resultados sobre a eficiência das economias de mercado é que existem muitas empresas maximizadoras de lucros. A hipótese de Tiebout também assume a existência de muitas comunidades competidoras. Na maioria das áreas, há apenas um número limitado de comunidades competidoras; na verdade, há apenas competição limitada. Além disso, as comunidades não decidem quais bens e serviços fornecer com base em nenhum critério simples de maximização de lucros, mas por meio de um processo político.⁴⁰
- c) Competição tributária – o modelo de Tiebout sugere que a competição entre comunidades não é apenas saudável, mas também necessária para atingir o ótimo de Pareto. No entanto, há outra visão da competição entre comunidades que acentua uma perspectiva negativa. Esse ponto de vista enxerga diferentes comunidades competindo para atrair empresas, com a base tributária e as oportunidades de emprego associadas. Ganhos em uma comunidade são em parte às custas de perdas em outras comunidades. Geralmente a competição para atrair empresas resulta em impostos mais baixos para as empresas: no final, as empresas são as beneficiárias finais.⁴¹
- d) Redistribuição – o modelo de Tiebout não leva em conta as necessidades redistributivas entre as comunidades. A redistribuição pode ser uma explicação mais importante para o papel do governo federal do que as falhas de mercado descritas.⁴²

³⁹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 812-813.

⁴⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 813.

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 813.

⁴² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 814.

3.3 A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CENTRALIZAÇÃO

A cooperação é um princípio a ser seguido pelos entes federativos na busca pelo interesse comum da nação como um todo – não se confundindo com a coordenação, que é um modo de exercício conjunto das competências. De acordo com Bercovici, há dois momentos de decisão na cooperação interfederativa: i) o primeiro momento se dá em âmbito federal, definindo-se conjuntamente as medidas de uniformização a serem adotadas; e ii) o segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão nacional às suas peculiaridades e necessidades.⁴³ Conti observa o seguinte:

Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetram, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos. Assim é que se desenvolveram as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, com as transferências de recursos entre as unidades da federação.⁴⁴

Ressalta-se que o dever de colaboração mútua é algo presente desde a concepção do Estado federal moderno. Cuida-se de um corolário do princípio federalista que as relações entre os dois níveis de governo de uma federação sejam conduzidas de acordo com princípios de respeito mútuo e solidariedade.⁴⁵ Bercovici adverte, no entanto, que o que se entende por cooperação no federalismo cooperativo “é bem diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável”. Segundo o autor, a virtude do federalismo cooperativo estaria justamente no fato de ser arquitetado para viabilizar o Estado Social de Direito, facilitando a atuação conjunta dos membros da federação em prol da mitigação dos desequilíbrios econômicos regionais, garantia de um padrão mínimo de serviço público e exercício conjunto das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento nacional.⁴⁶

⁴³ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 151-153.

⁴⁴ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 21.

⁴⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 315-317.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 150-159.

Enoch Alberti Rovira observa o federalismo cooperativo como um fenômeno temporal. Nas últimas décadas, conforme o autor, os Estados evoluíram de fórmulas de independência e separação para fórmulas cooperativas que integram o poder central e os poderes territoriais em um único mecanismo de governo, no qual ambas as partes atuam de forma coordenada para lidar com problemas que vão além de suas esferas estritamente individuais. Nessa linha de raciocínio, o surgimento de uma ampla série técnica de instrumentos e mecanismos de conexão produziu uma interdependência estreita entre ambos os níveis de governo. O federalismo cooperativo é uma resposta às novas condições sociais e políticas dos Estados que intervêm ativamente nas relações econômicas e sociais, por meio das quais se adaptaram às novas demandas de eficácia e eficiência na ação pública. No entanto, essas novas relações não estão isentas dos problemas envolvidos em conciliar a unidade necessária com a maior pluralidade possível para preservar os beneficiários da estrutura federal do Estado e minimizar os novos riscos.⁴⁷

Federalismo cooperativo é sinônimo de centralização? Muitos estudos indicam, desde o início do século XX, que há um constante processo de centralização de poderes regulatórios e fiscais para governos nacionais das federações, mesmo período em que se desenvolveu o federalismo cooperativo e o Estado Social. Em 1927, o economista alemão Johannes Popitz formulou a sua teoria, chamada “Lei do poder de atração do maior orçamento”. Popitz, como acadêmico da Universidade Friedrich Wilhelms de Berlim e secretário de Estado do Tesouro Federal, estudou o processo político na Alemanha durante a transição do *Kaiserreich* para a República de Weimar. Concluiu que o governo federal se envolveu cada vez mais nos assuntos de governos estaduais e locais, destacando que estes últimos se encontravam sem recursos para executar a legislação do governo central e para superar situações de emergência locais. Defendia que, em uma consideração realista da política, o poder de atração do governo central torna-se inevitável. Popitz sustentava que não haveria um remédio eficaz contra a centralização de poder fiscal.⁴⁸

Nos Estados Unidos, Conti aponta que o federalismo cooperativo passou a dominar a partir do crescimento das receitas do poder central com a criação do imposto de renda federal pela Emenda XVI, em 1913, intensificando-se os gastos federais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas.⁴⁹ Nesse sentido, Rovira reconhece uma tendência centralizadora de grande magnitude,

⁴⁷ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996.

⁴⁸ BLANKART, Charles B. The process of government centralization: a constitutional view. *Constitutional Political Economy*, v. 11, p. 27-39, 2000.

⁴⁹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 265.

especialmente nos campos da política econômica e social. Adverte, no entanto, que esse movimento centralizador não conseguiu eliminar o federalismo e a pluralidade de núcleos de governo que ele representa.⁵⁰

De acordo com Conti, o interesse comum é o fundamento do aspecto cooperativo do federalismo e o elemento que viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da federação. Em sua visão, as transferências intergovernamentais assumem um papel fundamental na busca pela atuação comum dos entes federativos e pela consecução dos fins de um planejamento de governo.⁵¹

De uma perspectiva comparada, a cooperação também é facilitada pela ausência de grandes jurisdições culturais, étnicas, religiosas ou linguísticas, como Quebec e Catalunha, e pela ausência de multiculturalismo territorialmente baseado, como na Bélgica e na Índia. Tais sistemas são repletos de incentivos para frustar a cooperação intergovernamental.⁵²

Ressalta-se que o federalismo cooperativo encontra-se intimamente ligado com o Estado Social (*welfare state*). Segundo Herbert Obinger, Francis G. Castles e Stephan Leibfried, o fenômeno do Estado Social influencia e é influenciado pelo federalismo. Segundo os autores, vários resultados de política social podem ser atribuídos ao federalismo, o qual pode afetar direta ou indiretamente: i) a dinâmica do desenvolvimento do Estado Social; ii) a generosidade do programa; iii) a uniformidade do programa entre estados ou províncias; iv) a extensão da redistribuição vertical; v) os padrões de intervenção em políticas sociais; e vi) o grau de experimentação e inovação política.⁵³

Sustentam os autores que há igualmente um processo de determinação que corre na outra direção. A política social pode afetar a estrutura federal ao impulsionar mudanças, pois: a) arranjos jurisdicionais são modificados à medida que aumentam as demandas por serviços de bem-estar social em todo o país – nesse caso, a crescente demanda por políticas de bem-estar social pode levar a pressões

⁵⁰ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 54-55.

⁵¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 309.

⁵² KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 27.

⁵³ OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

por níveis comuns de provisão, bem como à centralização; tais demandas podem emanar do receio de um nivelamento por baixo, das exigências provinciais de alívio fiscal ou das disparidades regionais nos padrões sociais; e b) acordos fiscais intergovernamentais e intraestatais de bem-estar social são alterados ao longo do tempo. Nessa linha, defendem ser razoável argumentar que ambos os fluxos de efeitos dependem do tempo e de fatores contextuais, incluindo níveis de desempenho econômico e condições fiscais.⁵⁴

Por fim, a doutrina aponta vários benefícios da concentração de poderes no ente central. Os argumentos podem ser agrupados de forma útil nas seguintes categorias:

- a) Economia de custos – cuida-se basicamente dos benefícios de economias de escala. Tal como pode ser mais barato produzir certos bens ou serviços por intermédio da consolidação da produção ou da oferta, também pode ser mais barato consolidar certas atividades governamentais numa autoridade central. Maiores recursos para a elaboração de políticas no nível central também podem significar que problemas políticos difíceis são mais bem resolvidos no governo federal do que por meio de experiências em governos locais. Um princípio de funcionamento razoável para o federalismo fiscal é descentralizar todas as funções, exceto aquelas para as quais possa ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso ocorre quando os benefícios de um determinado tipo de bem ou serviço são usufruídos por grande parte da população nacional ou porque a uniformidade da provisão é um objetivo importante.⁵⁵
- b) Capacidade redistributiva – um fator importante na determinação dos limites da descentralização é até que ponto o governo, em geral, e o governo federal, em particular, são utilizados para fins redistributivos. Em geral, aqueles que dão mais peso ao papel redistributivo do governo tendem a apoiar um rol maior de competências para o governo federal em geral. A partir daí, confere-se atribuição de responsabilidade específica

⁵⁴ OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

⁵⁵ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 18; BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2.

de equalização fiscal ao governo federal. Aqueles que preferem menos interferência governamental na economia e menos redistribuição tendem a favorecer maior descentralização (uma vez que se pensa que a competição entre governos locais reduz a dimensão do setor público e sua capacidade de redistribuir).⁵⁶ A razão é que, com migração relativamente livre, a extensão da redistribuição que é viável no nível local é muito limitada. Qualquer comunidade que decida fornecer melhores moradias para pessoas de baixa renda, ou melhor atendimento médico, pode se encontrar diante de uma afluência dessas pessoas. As comunidades têm um incentivo para tentar parecer pouco atraentes para os vulneráveis sociais, para que eles se mudem para a próxima comunidade.⁵⁷

- c) Dificuldades interjurisdicionais e necessidade de uniformidade – essa categoria reflete problemas que surgem não devido ao tamanho, mas à multiplicidade de jurisdições locais. Esses problemas decorrem não somente devido aos custos crescentes de múltiplos núcleos realizarem as políticas públicas de forma diferente, mas também devido às dificuldades de coordenação de múltiplas jurisdições. Em razão disso, por exemplo, é difícil manter políticas redistributivas no nível do governo local, como reconheceu a Suprema Corte dos EUA ao defender as leis federais sobre desemprego. Além dessas despesas, os governos regulam as atividades do setor privado. A regulação do mercado de capitais deve ser claramente uma responsabilidade federal, devido à mobilidade do capital e à possibilidade de interferir na eficiência da união econômica interna. A regulamentação dos bens que são livremente comercializados por meio das fronteiras internas, como os transportes, as comunicações e a agricultura, também deve ser central. A regulação do mercado de trabalho é menos clara.⁵⁸ Adicionalmente, é desejável que o governo central iguale capacidades financeiras das comunidades. Para uma comunidade pobre fornecer o mesmo nível de serviços que uma rica, ela precisa aplicar taxas muito mais altas. De fato, há uma enorme variação nos gastos *per capita* e nas taxas de impostos em todo os Estados Unidos.⁵⁹

⁵⁶ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 4.

⁵⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 814.

⁵⁸ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 3.

⁵⁹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 815.

Por que preocupar-se mais com a desigualdade entre regiões associada aos bens públicos (e às taxas de impostos) do que com a desigualdade em geral? Há alguma razão pela qual deve haver programas federais específicos destinados a reduzir esse tipo específico de desigualdade? Se o objetivo é maior redistribuição, por que não impor um imposto federal progressivo, deixando então que os indivíduos escolham como gastar seu dinheiro? Se desejarem viver em comunidades que gastam mais ou menos em bens públicos locais, por que não permitir?

Stiglitz e Rosengard explicam essa necessidade por meio do conceito de igualitarismo específico (*specific egalitarianism*). Cuida-se de princípio segundo o qual o consumo de certas mercadorias não deve depender da renda nem da riqueza de alguém (ou de seus pais). A educação, o bem mais importante fornecido local e publicamente, é um desses bens para os quais se pode fazer o argumento mais forte pela igualdade de acesso. Embora governos centrais sejam mais eficientes para administrar programas de redistribuição de renda, o mesmo raciocínio explica por que frequentemente o dinheiro é transferido aos estados e municípios em vez de diretamente aos indivíduos. Distribuir dinheiro aos governos para propósitos específicos – como garantir que as crianças sejam protegidas das piores consequências da pobreza – pode ser uma maneira muito melhor de alcançar esses objetivos do que dar o dinheiro aos pais.⁶⁰

As decisões políticas frequentemente se desenrolam de maneira diferente no nível local e estadual do que no nível nacional: as elites locais podem ter uma influência desproporcional. Embora frequentemente se argumente que os governos mais próximos das pessoas são mais responsivos às suas necessidades, isso nem sempre é o caso, mesmo em democracias. Em muitos estados dos EUA, as áreas rurais têm um peso político desproporcional em relação à sua população. Como resultado, a política estadual pode ser muito mais conservadora, tendenciosa contra áreas urbanas e menos preocupada com questões de desigualdade.⁶¹

Por exemplo, os estados ficaram com a discricionariedade para aderir às disposições expandidas de *Medicaid* sob a Lei de Cuidados Acessíveis. A expansão tinha como objetivo reduzir o número de norte-americanos de baixa renda que não tinham acesso à assistência médica. Ressalta-se que, embora o governo federal estivesse pagando quase todos os custos, vários estados com o maior problema de falta de cobertura optaram por não participar. Claramente, eles não tinham os interesses de seus cidadãos mais carentes em mente. De acordo com Stiglitz e Rosengard, a resposta ao *Obamacare* nos EUA fornece uma ilustração dramática.

⁶⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 816.

⁶¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 819.

Os estados mais pobres – aqueles com mais pessoas pobres sem cobertura de saúde – decidiram não aceitar o programa expandido de *Medicaid*, embora o governo federal estivesse pagando 90% dos custos. Isso inclui estados nos quais, um século após a libertação dos escravos, havia uma política ativa de privação de direitos – por exemplo, negar ou desencorajar os afro-americanos de votar por meio do uso da violência. Embora as leis de direitos civis tenham melhorado a situação, elas não levaram à participação plena dos afro-americanos. Nota-se que a decisão de rejeitar uma transferência praticamente gratuita dos custos médicos para o governo federal não foi tomada no interesse do grande número de pobres e sem seguro vivendo nesses estados.⁶²

Há, no entanto, argumentos contrários à provisão de programas destinados a reduzir a desigualdade na prestação de serviços públicos locais:

- i) Argumento da “soberania do consumidor” – sustenta que os indivíduos devem ser autorizados a escolher os bens que preferem. O governo federal não deve impor suas preferências (seja para alimentos, moradia ou educação) às comunidades locais. Programas destinados a reduzir a desigualdade na provisão de bens públicos locais (na medida em que são eficazes) distorcem padrões de consumo. Consequentemente, programas federais podem resultar em maior consumo de “bens públicos locais” e menos consumo de bens privados do que um programa redistributivo forneceria dinheiro aos indivíduos.⁶³
- ii) A dificuldade de direcionar comunidades para redistribuição – um segundo argumento contra programas destinados a redistribuir renda entre comunidades (localidades, estados) é que tais programas não são bem direcionados. A maioria das comunidades é composta tanto por indivíduos ricos como pobres. Um programa destinado a redistribuir recursos para uma comunidade cuja renda média é baixa pode simplesmente resultar em uma redução na alíquota de imposto, destacando que os principais beneficiários do programa serão assim os indivíduos ricos dentro das comunidades pobres. Por outro lado, certos programas específicos, como o programa de almoço escolar, podem ser mais eficazes na redistribuição de renda para crianças do que programas destinados a redistribuir renda entre famílias.⁶⁴

⁶² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 828-829.

⁶³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 816.

⁶⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

- iii) Ineficiências de localização – um terceiro argumento é que programas que redistribuem renda entre comunidades resultam em ineficiências de localização. Eles distorcem as decisões dos indivíduos sobre onde morar e as decisões das empresas sobre onde se localizar.⁶⁵

Um problema referente às políticas de redistribuição de recursos entre regiões (equalização fiscal) é que o nível de impostos e serviços públicos fornecidos por uma comunidade não refletirá corretamente o seu potencial econômico. De acordo com Stiglitz e Rosengard, as ineficiências resultantes disso podem ser pequenas no curto prazo, mas podem se tornar grandes no longo prazo. Indivíduos serão encorajados a permanecer onde estão em vez de se mudar para localidades mais produtivas. De fato, pode ser melhor usar os mesmos fundos para subsidiar a emigração das áreas não produtivas. Da mesma forma, com novos sistemas de rodovias, pode não ser mais eficiente ter as maiores aglomerações de população associadas às cidades centrais. Assim, a ajuda às cidades centrais pode servir para perpetuar esses padrões de localização ineficientes.⁶⁶

3.4 A COERÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CENTRALIZAÇÃO

Presente tanto em federações democráticas quanto autocráticas, a coerção intergovernamental é uma prática centralizadora do governo federal em que este é o principal formulador de decisões estatais, conseguindo impor sua vontade política unilateralmente sobre os governos estaduais e locais. A concentração de poderes em uma federação pode ocorrer em razão de diversos fatores não ligados necessariamente à imposição unilateral de políticas pelo governo nacional,⁶⁷ mas certamente essa coerção intergovernamental é um dos fatores determinantes para a natureza dessa centralização.

As práticas coercitivas são mais perceptíveis em autocracias ou em contextos autoritários em geral, mas a doutrina do federalismo comparado também reconhece a sua ocorrência em países democráticos (embora ocorra de forma mais sutil ou ambígua). Além dos limites impostos pelo Estado de Direito e pelas instituições

⁶⁵ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

⁶⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

⁶⁷ Como é o caso do Estado Social (*welfare state*), que influencia e é influenciado pelo federalismo. OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

federalistas, a principal diferença entre a coerção autoritária e a coerção democrática estaria na autoridade decisória dos entes subnacionais, que teriam maior poder de barganha nas democracias – situação distinta do regime autocrático, em que o ente central dispõe de maior gama de instrumentos coercitivos e centralizadores.⁶⁸

Alguns aspectos merecem atenção em relação à coerção intergovernamental: i) as imposições unilaterais de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*); ii) a teoria do federalismo coercitivo nos Estados Unidos; iii) a coerção política em contextos autoritários; iv) a coerção eleitoral realizada por governos inseguros; e v) o argumento do federalismo cooperativo.

3.4.1 As imposições de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*)

Existe uma diferença significativa entre ter a autoridade para gastar e ter a obrigação de gastar. Uma das formas mais notórias de coerção intergovernamental é o mecanismo dos *unfunded mandates* – ou seja, decisões federais com imposição de custos aos demais entes subnacionais, sem que haja a concessão do financiamento correspondente. Embora tenham constitucionalidade duvidosa, os *unfunded mandates* são um mecanismo político-financeiro relativamente comum no âmbito das federações.

Dada a variedade de ações potenciais abrangidas pela rubrica do federalismo coercitivo, as ações nacionais podem ser mais bem caracterizadas ao longo de um *continuum* de centralização e impacto fiscal que vai muito além do conceito popular de imposição de custos (*unfunded mandates*). As ações federais coercitivas, portanto, abrangem uma ampla gama de ferramentas que por vezes incluem elementos clássicos do federalismo cooperativo, como a presença de financiamento

⁶⁸ Sobre o tema, ver o estudo de Arretche, intitulado “O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes”, que analisa os fatores institucionais, estruturais e políticos que condicionaram o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988. A autora sustenta que a revalorização do federalismo brasileiro em 1988 – após a restauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, pela consagração das autonomias estadual e municipal – transformou de maneira profunda o padrão das relações intergovernamentais no país. A gestão de políticas na área social passou a depender de sua adesão voluntária, em contraste com o período do regime da ditadura militar, no qual a União detinha instrumentos centralizadores e coercitivos para impor unilateralmente seus programas. ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-250.

de transferências federais cobrindo parte dos custos. A imposição de custos por ordem do governo federal, entretanto, é a ferramenta coercitiva mais conhecida.⁶⁹

O governo federal dos Estados Unidos tem autoridade ampla (embora incerta) para impor custos aos estados, exigindo que executem uma política federal. Houve uma média anual de duas a três imposições legislativas de custos nas décadas de 1970 e 1980, ressaltando que os estados reclamaram que, frequentemente, não havia financiamento para essas imposições. Uma reforma na década de 1990 limitou seu uso, mas não impediu uma imposição extremamente custosa relacionada ao combate ao terrorismo. Os estados dos EUA igualmente reclamam sobre condições onerosas ligadas à ajuda de programas federais e frequentemente as chamam de *unfunded mandates*.⁷⁰

Por exemplo, a Lei dos Norte-Americanos com Deficiência (*Americans with Disabilities Act*) exigia que estados e municípios garantissem acesso a prédios públicos e transporte público para os deficientes. A reinstauração da Lei de Água Limpa (*Clean Water Act*) levou a questão a um impasse. As comunidades perceberam que teriam que pagar milhões por novas instalações de tratamento de esgoto. Os economistas, entretanto, apontaram que alguns desses “custos”, como os envolvidos na Lei de Água Limpa, não pediam às localidades que assumissem um ônus “injusto”; eles apenas exigiam que as localidades não impusessem uma externalidade sobre outras comunidades, tendo em vista que, ao não tratar adequadamente o esgoto, algumas comunidades estavam impondo custos a outras comunidades.⁷¹

Segundo Stiglitz e Rosengard, os críticos da imposição de custos argumentavam que, assim como o Congresso havia se comprometido a não aprovar despesas adicionais a menos que pudesse financiá-las, ele também deveria se comprometer a não impor custos adicionais de programas preexistentes a estados e comunidades a menos que os pagasse. A questão da imposição de custos também foi aproveitada por aqueles que queriam reduzir as atividades do governo de forma geral, como uma maneira de garantir, por exemplo, que nenhuma nova legislação ambiental pudesse ser aprovada. Foi precisamente esse aspecto que tornou a questão da imposição de custos tão alarmante.⁷²

⁶⁹ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

⁷⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

⁷¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

⁷² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

O uso reiterado de decisões federais que impuseram custos aos entes subnacionais resultou em pressões para inibir esses tipos de legislações. O compromisso adotado pelo Congresso em 1995, a Lei de Reforma de Imposição de Custos (*Unfunded Mandates Reform Act* – UMRA), exigia que a legislação que impusesse custos às comunidades fosse acompanhada de uma estimativa de impacto desses custos nas finanças subnacionais. Assim, pelo menos, o Congresso poderia julgar se esses custos eram razoáveis e se os benefícios da legislação eram proporcionais a esses custos. A UMRA ainda está em vigor nos EUA. As mais de 10 mil estimativas de imposições de custos intergovernamentais apresentadas ao Congresso pelo Escritório de Orçamento do Congresso desde janeiro de 1996 tiveram um impacto positivo modesto ao tornar as imposições de custos federais propostas transparentes.⁷³

A UMRA de 1995 abordou principalmente um dos instrumentos do federalismo coercitivo – mandatos diretos por ordens estatutárias –, e essa definição relativamente estreita serviu para limitar não apenas a compreensão das implicações das decisões políticas nacionais para um sistema federal, mas também a eficácia potencial dessa reforma em influenciar essas decisões políticas.⁷⁴

A questão da imposição de custos não é exclusividade dos Estados Unidos. Em federações administrativas, como Alemanha e Espanha, os entes subnacionais têm a obrigação de cumprir as leis federais (normas gerais) e as disposições constitucionais. Ao mesmo tempo, normalmente se espera que lhes sejam fornecidos poderes de arrecadação de receitas adequados ou transferências para cumprir essas obrigações. Pode haver, contudo, ocasiões em que a obrigação de gastos não seja atendida por disposições de receitas adequadas. Na década de 1990, os estados alemães de Saarland e Bremen processaram com sucesso o governo federal sob a alegação de que não lhes haviam sido fornecidos fundos adequados para cumprir sua obrigação constitucional de garantir serviços governamentais iguais aos prestados em outras partes do país. No entanto, em 2006, o Tribunal Constitucional decidiu que tal financiamento pelo governo central só seria fornecido no futuro em caso de “estado de emergência federal”. Consequentemente, será difícil para um único estado reivindicar tais pagamentos de resgate no futuro.⁷⁵

As noções de coerção fiscal e o problema das imposições de custos nem sempre são claras e plenamente adaptáveis a outras federações. Nesse sentido, segundo

⁷³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

⁷⁴ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391-392.

⁷⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

Anderson, muitas constituições estabelecem vários princípios ou direitos a certos serviços básicos que poderiam ter grandes implicações de gastos, mas geralmente esses não são passíveis de julgamento, citando o caso do Brasil.⁷⁶

3.4.2 O federalismo coercitivo nos Estados Unidos

A doutrina do federalismo coercitivo é uma construção teórica originalmente concebida para analisar tendências centralistas e voluntaristas do governo federal dos Estados Unidos da América. Ressalta-se que Constituição estadunidense atribui responsabilidade global pelos domínios políticos a cada nível de governo, não havendo originalmente a previsão de competências concorrentes. Os defensores dessa doutrina não descartam uma possível confusão entre federalismo cooperativo e federalismo coercitivo, mas afirmam que os fenômenos não são idênticos.⁷⁷

De acordo com John Kincaid, o termo federalismo coercitivo descreve uma era na qual: i) o governo federal é o principal formulador de políticas públicas; ii) o governo federal consegue impor sua vontade política unilateralmente sobre os governos estaduais e locais; iii) frequentemente os agentes eleitos estaduais e locais são mais lobistas do que parceiros na formulação de políticas intergovernamentais; iv) as interações entre funcionários federais e funcionários estaduais e locais são mais consultas do que negociações; v) há poucos limites constitucionais para o exercício do poder federal; vi) a formulação de políticas cooperativas, quando ocorre, deve-se mais frequentemente à influência de grupos de interesse operando fora do sistema intergovernamental do que aos funcionários estaduais e locais operando dentro do sistema intergovernamental; e vii) todas as arenas importantes de tomada de decisão estadual e local são repletas de regras federais.⁷⁸

Paul Posner, por sua vez, ensina que o conceito de federalismo coercitivo abrange uma variedade de ações federais potenciais com efeitos centralizadores no sistema de dispersão territorial de poderes. As regulamentações intergovernamentais podem variar desde ordens diretas impostas aos governos subnacionais por

⁷⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

⁷⁷ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38; POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 390-412.

⁷⁸ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

legislações federais até ações indiretas que forcem a mudança de políticas estaduais e locais. Essas últimas ações impõem mudanças como consequência de outras políticas federais independentes, por exemplo, as implicações das políticas federais de imigração para as clínicas de saúde locais.⁷⁹

Os principais elementos do federalismo coercitivo são: i) mudança do financiamento federal de governos subnacionais para transferência direta de renda para as pessoas; ii) condições de ajuda que obrigam os estados a cumprir políticas que muitas vezes estão fora do âmbito constitucional do Congresso; iii) normativas federais impostas sobre governos estaduais e locais; iv) preempções federais de poderes estaduais; v) restrições aos poderes de tributação e empréstimo de estados e locais; vi) nacionalização do Direito Criminal; vii) declínio das instituições intergovernamentais; viii) declínio da cooperação na formulação de políticas intergovernamentais; e ix) intervenções judiciais federais nos assuntos estaduais e locais.⁸⁰

Segundo Kincaid, o federalismo coercitivo emergiu no final da década de 1960, em grande parte devido a duas questões: i) queda da região sul dos Estados Unidos, defensora histórica dos direitos dos estados; e ii) colapso do sistema de partido político confederado baseado em condados, que existia há cerca de 145 anos. Tanto a região sul dos EUA quanto o sistema de partido político atuaram como barreiras às expansões do poder federal prejudiciais às prerrogativas dos governos estaduais e locais.⁸¹

De acordo com Tim Conlan, uma das mudanças mais profundas no federalismo estadunidense desde 1955 tem sido na combinação de instrumentos políticos empregados nas relações entre o governo federal, os estados e os governos locais. Essa alteração comportamental afastou o sistema de uma quase total dependência de transferência e incentivos (federalismo cooperativo), indo em direção a instrumentos que impõem sanções, preempção ou cooptação da autoridade estadual e local. Houve uma enorme expansão de normas federais impositivas durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, tanto em números absolutos quanto na criação de novas formas mais intrusivas de regulamentação federal. Estima-se que as preempções federais da autoridade estadual e local tenham dobrado nas décadas de 1970 e 1980.

⁷⁹ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

⁸⁰ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

⁸¹ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

De acordo com alguns estudos, 348 das 513 leis de preempção federal promulgadas pelo Congresso desde 1790 foram adotadas após 1965.⁸²

Adicionalmente, dada a multiplicidade de arenas de relações intergovernamentais e a resistência por mais de 222 anos das características federais básicas da Constituição dos EUA, elementos das eras anteriores de federalismo cooperativo e dual operam simultaneamente sob o federalismo coercitivo estadunidense. Conforme Kincaid, o federalismo cooperativo continua a caracterizar a maioria da implementação de políticas intergovernamentais, enquanto o federalismo dual caracteriza a formulação de políticas dentro dos domínios de tomada de decisão ainda disponíveis para os governos estaduais e locais.⁸³

Segundo Posner, a coerção federativa pode ser obtida por meio de instrumentos políticos federais sutis, incluindo igualmente elementos clássicos do federalismo cooperativo como a presença de financiamento de programas federais cobrindo apenas parte dos custos. Nos Estados Unidos, a Comissão Consultiva sobre Relações Intergovernamentais (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations*) definiu uma taxonomia de custos induzidos pelo governo federal, sugerindo ações políticas discretas que o governo federal pode tomar para aumentar os custos dos estados e locais, tais como: a) comandos diretos por ordem legislativa (*unfunded mandates*); b) transferências condicionadas, tanto específicas de programas quanto abrangentes; c) preempção estatutária total; d) preempção estatutária parcial; e) provisões do imposto de renda federal que afetam as bases tributárias estaduais e locais; f) ações regulatórias tomadas por tribunais e agências federais; g) atrasos regulatórios e não aplicação; e h) exposição federal de governos estaduais e locais a ações judiciais de responsabilidade.⁸⁴

Nos EUA, chegou à Suprema Corte um caso de coerção federativa no âmbito da política de assistência à saúde. Em março de 2010, o Congresso estadunidense aprovou a *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA). A ACA, entre outras coisas, exige que os estados expandam a elegibilidade do *Medicaid* sob pena de perderem todos os fundos deste. Criado em 1965, o *Medicaid* é um programa de direitos que financia a prestação de certos serviços de saúde a uma população específica. Esse programa é financiado conjuntamente pelo governo federal e pelos

⁸² CONLAN, Tim. From cooperative to opportunistic federalism: reflections on the half-century anniversary of the commission on intergovernmental relations. *Public Administration Review*, v. 66, n. 5, p. 663-676, 2006, p. 667.

⁸³ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 14.

⁸⁴ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

estados, ressaltando que os estados escolhem se participam ou não. Atualmente, todos os 50 estados participam. Se um estado opta por participar, o ente deve seguir as regras federais para receber reembolso federal que compensa a maioria dos custos do *Medicaid* do estado. No entanto, é importante observar que várias dessas exigências podem ser dispensadas com a aprovação do Secretário de Saúde e Serviços Humanos (HHS).⁸⁵

O programa *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA): a) expande a elegibilidade do *Medicaid*, aumenta o acesso à cobertura de seguro saúde; b) expande os requisitos federais do mercado de seguros saúde privados; c) exige a criação de bolsas de seguro-saúde para fornecer acesso a seguro para indivíduos e pequenos empregadores; e, d) em alguns casos, obriga à prestação e compra de seguro saúde.⁸⁶

Após a promulgação da ACA, procuradores-gerais estaduais e outras entidades moveram ações judiciais contestando várias disposições da lei por motivos constitucionais. No caso *National Federation of Independent Business (NFIB) v. Sebelius*, a Suprema Corte, entre outras questões, decidiu que um mecanismo de execução para a expansão do *Medicaid* da ACA era inconstitucional. Notadamente, a retirada de todos os fundos federais do *Medicaid* no caso de não conformidade com os novos termos violava a Décima Emenda, segundo a qual “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo”.⁸⁷ No entanto, o Tribunal prosseguiu, decidindo que a solução seria separar esse mecanismo de execução, tornando efetivamente voluntária a participação dos estados na expansão do *Medicaid*, independentemente da perda dos fundos.⁸⁸

Em geral, a expansão do *Medicaid* sob a ACA: i) aumenta a elegibilidade do *Medicaid* ao elevar os critérios de renda para determinadas pessoas; ii) adiciona benefícios obrigatórios e opcionais ao *Medicaid*; iii) aumenta os pagamentos federais correspondentes para determinados grupos de beneficiários e para serviços

⁸⁵ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius*: Constitutional Issues and Analysis. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁸⁶ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius*: Constitutional Issues and Analysis. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁸⁷ Tradução livre de: “[...] powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

⁸⁸ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius*: Constitutional Issues and Analysis. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

específicos prestados; iv) fornece novos requisitos e incentivos para os estados melhorarem a qualidade do atendimento e para incentivar o uso de serviços preventivos; e v) faz várias outras mudanças no programa *Medicaid*.⁸⁹

No caso *NFIB v. Sebelius*, o *Chief Justice* Roberts sustentou que o ônus econômico imposto pela retirada de todos os fundos federais do *Medicaid* ultrapassaria a linha da coerção. Embora o nível de gastos com o *Medicaid* em relação a determinados orçamentos estaduais possa variar, o Juiz Roberts caracterizou tais níveis como “a ameaça de perda de mais de 10% do orçamento geral de um Estado”.⁹⁰

3.4.3 Autoritarismo e coerção política na Rússia

Nas autocracias em que o Poder executivo nacional funciona como único agente de veto, a coerção do governo central sobre os governos estaduais e locais ocorre ordinariamente e, em alguns casos, de forma facilmente perceptível. Ressalta-se que uma autocracia pode apresentar traços formalmente federalistas.⁹¹ O que se deve levar em conta é que, em um sistema não democrático, o federalismo geralmente não proporciona garantias confiáveis de preservação das autonomias das unidades da federação, podendo ou não estruturar com clareza processos políticos e instituições básicas dessas estruturas descentralizadas⁹². Nesses contextos, há poucos ou não há instrumentos institucionais que forneçam aos governos subnacionais proteção contra as coerções do governo central, embora possa haver competição eleitoral e competição política em autocracias em alguma medida.⁹³

A Rússia pós-Constituição de 1993 é um exemplo dessa coerção intergovernamental em uma federação formalmente disciplinada. A adoção da constituição

⁸⁹ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367. 2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁹⁰ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367. 2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁹¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 384.

⁹² STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 1.

⁹³ Na visão de Vladimir Gel'Man, há um denominador comum mínimo entre regimes democráticos e não democráticos: se as democracias se baseiam na competição eleitoral, os regimes não democráticos tendem a evitar ou, pelo menos, restringi-la, embora a competição política possa florescer em regimes autoritários em formas não eleitorais – que variam desde lutas ocultas entre grupos governantes até golpes brutais e violentos. GEL'MAN, Vladimir. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015, p. 6.

em 1993 é uma fase crucial na evolução do federalismo russo. De importância fundamental são os arts. 4º e 5º incluídos no capítulo 1 “Os Fundamentos do Sistema Constitucional”. O art. 4º consolida a soberania da Federação Russa, a supremacia da constituição e das leis federais em todo o território da Federação Russa e garante sua integridade e inviolabilidade. O art. 5º estabelece os princípios comuns do federalismo russo. Ele consagra a igualdade de todos os sujeitos da Federação Russa: repúblicas, territórios, regiões, cidades federais, uma região autônoma e áreas autônomas. A Rússia é definida como um Estado federal com base na delimitação dos escopos de autoridade e poderes entre os níveis nacional, regional e local (arts. 1º e 5º, parte 3).⁹⁴

Por um lado, a Constituição Russa de 1993 de fato simbolizou a rejeição de toda legitimidade soviética e, destarte, formou uma nova legitimidade baseada em tratados internacionais de direitos humanos e que incorporou normas das constituições nacionais europeias. Por outro lado, a lei básica de 1993 introduziu a forma original de governo que criou uma presidência hipertrofiada sem um sistema confiável de freios e contrapesos. O presidente nesse sistema não é apenas o chefe de estado, mas o guardião da constituição, que determina o curso da política interna e externa e tem grande poder de governar por meio de decretos juridicamente ilimitados.⁹⁵

Andrey Medushevskiy sustenta que o constitucionalismo atual da Rússia herdou algumas características do constitucionalismo nominal soviético, tais como: i) a ausência de normas de direitos humanos realizáveis; ii) a rejeição prática do controle judicial de constitucionalidade (apenas controle político ou ideológico); e iii) grande flexibilidade na interpretação normativa, pois o federalismo, a separação de poderes e o sistema judiciário são interpretados de muitas maneiras de acordo com a tradição de centralização político-socialista; iv) existência de “zonas reservadas”, por meio de prerrogativas delegadas e práticas informais que tornam o sistema administrativo e a burocracia efetivamente livres de controle legal e social eficaz;⁹⁶ e v) chefe do poder executivo nacional com legitimidade revolucionária (funções ideológicas do líder político) e colocado acima do sistema de separação de poderes.⁹⁷

⁹⁴ MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217.

⁹⁵ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 134.

⁹⁶ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet Constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 125-134.

⁹⁷ De acordo com Andrey Medushevskiy, o elemento-chave do sistema político, o poder ilimitado do líder comunista como verdadeiro chefe de estado, é uma característica permanente

Na Rússia, as instituições políticas complementares que garantiriam a autonomia e participação dos entes subnacionais⁹⁸ apresentam algumas falhas estruturais que transformam o presidente no único agente de veto da federação, tais como: i) a constituição não define claramente a distribuição de competências entre os membros da federação, havendo excesso de normas ambíguas e deliberadamente vagas; ii) o processo de emenda constitucional não é visto como um obstáculo às mudanças constitucionais, mas sim como um procedimento “técnico” para a correção das normas; iii) embora a Constituição de 1993 tenha sido inspirada nos modelos estadunidense e europeu, há um distanciamento do padrão normativo clássico de dispersão de poderes de uma democracia liberal; iv) a Câmara Alta pouco representa interesses regionais na prática; v) quem resolve as disputas entre as unidades da federação é o presidente da república e não um tribunal independente;⁹⁹ vi) o decreto presidencial é juridicamente ilimitado, sobrepondo-se aos atos do Poder

e estável do regime político soviético, que se reproduziu em diferentes estágios de seu desenvolvimento e foi semelhante em outros sistemas políticos com a mesma linhagem ideológica. O líder do partido era o sumo sacerdote de um culto ideológico, o mediador em todos os conflitos entre instituições e grupos de elite, bem como o projetista de todo o sistema político, que declarava e explicava oficialmente suas prioridades e sua mudança. Sua legitimidade não se baseava na constituição (que fixava a instituição atípica do chefe de estado coletivo, o Presidium do Soviete Supremo, como o “presidente” soviético), mas em normas ideológicas extraconstitucionais e nas supostas qualidades pessoais únicas do líder como teórico ou político (o “culto à personalidade”, como o termo pejorativo oficialmente adotado, é a melhor definição dessa natureza carismática da liderança soviética). MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 126-127.

⁹⁸ Conforme disposto no Capítulo 1, para assegurar a autonomia e participação dos componentes da federação, emergem instituições políticas complementares, a saber: i) uma constituição escrita, que delinea de forma precisa a distribuição de competências entre os entes federativos; ii) normas constitucionais mais rigorosas para modificações legislativas que impactam os direitos dos Estados; iii) instâncias nacionais que consideram a representação territorial, comumente uma assembleia legislativa; e iv) um tribunal encarregado de resolver litígios entre as unidades federativas. ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁹⁹ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 127; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 221;

Legislativo;¹⁰⁰ e vii) predominância de instituições informais na federação russa que operam fora do princípio do Estado de Direito – notadamente a utilização estratégica pelo Kremlin de mecanismos de intimidação, violência, fraude eleitoral e repressão contra autoridades regionais e locais, opositores políticos, veículos da mídia e protestos da população.¹⁰¹

O principal período de coerção intergovernamental e de centralização de autoridade na Rússia pós-soviética ocorreu entre 2003 e 2008, por meio de inúmeras reformas políticas e fiscais, apesar dos protestos de representantes dos municípios e dos partidos de esquerda da Duma Estatal. O ponto crítico ocorreu durante o período de 2003-2006, quando foi aprovado um número de leis que enfraqueceram severamente os poderes e competências das regiões, e transformaram a Rússia em um Estado unitário *de facto*. Desde 2005, mais de uma década se passou no desenvolvimento adicional do federalismo russo.¹⁰²

¹⁰⁰ A maneira como a questão do estado de emergência é tratada é de extrema importância para democracias instáveis. As questões relacionadas à sua imposição e à restrição de direitos e liberdades no país são regulamentadas no art. 56 da Constituição da Federação Russa de 1993, em consonância com o art. 4º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O presidente da Federação Russa, no entanto, tem a oportunidade de governar por decretos tanto sob o estado de emergência quanto sem a sua imposição. Enquanto no primeiro caso os decretos devem ser aprovados pela câmara alta, no segundo caso isso não é necessário. Mas quando nenhum estado de emergência é imposto, os direitos e liberdades podem ser restritos por lei federal indefinidamente, se as autoridades acreditarem que “isso é necessário para a proteção dos fundamentos do sistema constitucional, da moralidade, da saúde, dos direitos e interesses legítimos de outras pessoas, para garantir a defesa do país e a segurança do estado” (Parte 3, art. 55). Isso implica uma possibilidade prática, em momentos de crise, de realizar virtualmente todas as medidas do estado de emergência sem a sua imposição formal (como foi o caso durante a Guerra da Chechênia). O poder do presidente, que “é o garantidor da constituição” (Parte 2, art. 80) MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 227.

¹⁰¹ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41; GEL'MAN, Vladimir. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015, p. 112-125; GEL'MAN, Vladimir. The unrule of law in the making: the politics of informal institution building in Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 56, n. 7, p. 1021-1040, 2004, p. 1023; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 229.

¹⁰² YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 48-51.

É possível distinguir decisões específicas sobre a mudança de orçamentos e legislação tributária, acompanhadas pela implementação de programas governamentais, bem como certas mudanças nos aspectos políticos e administrativos das relações intergovernamentais. Todas essas diversas decisões ocorreram consequentemente ou simultaneamente, mas seu vetor foi unidirecional, com a predominância da centralização em prol da estabilidade declarada das finanças públicas e da manutenção do controle político sobre os níveis inferiores de governo.¹⁰³

No âmbito da reforma política, destacam-se as seguintes medidas impostas pelo governo central russo entre 2003 e 2008: a) abolição das eleições dos governadores regionais em 2004 o estabelecimento de direitos adicionais do presidente para destituir governadores e legislaturas regionais; b) retorno das eleições dos governadores regionais em 2005, mas com significativas restrições e filtros coordenados pelo Kremlin; c) mudança no procedimento das eleições para o Parlamento Nacional, minando o poder político das regiões; d) nacionalização da legislação sobre autogoverno local (Lei Federal n. 1.319/2003); e) adoção e alterações significativas nas leis federais que regulam os poderes e responsabilidades dos governos subnacionais, com a transferência de vários poderes da competência conjunta do governo federal e das regiões para a competência exclusiva do centro federal; f) fusões de regiões; e g) estabelecimento de um sistema de semipartidos em todos os níveis de governo.¹⁰⁴

Essas medidas políticas centralizadoras não pararam após 2008. Em 2014, houve novas emendas à Constituição referentes à formação do Conselho da Federação (Lei Constitucional Federal n. 2, de 05.02.2014, e Lei Constitucional Federal n. 11, de 21.07.2014), que introduziram a chamada quota presidencial de senadores (não mais que 10%), nomeados e demitidos pelo presidente. Embora essas emendas tenham sido discutidas muito menos do que mudanças anteriores que estenderam os mandatos do presidente e da Duma Estatal (câmara baixa), elas contribuíram para a redução adicional do papel e da representação das regiões na Assembleia Federal.¹⁰⁵

¹⁰³ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 48-51.

¹⁰⁴ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41-48.

¹⁰⁵ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 52-53.

No âmbito da reforma fiscal, por sua vez, ressaltam-se as seguintes medidas coercitivas no período entre 2003 e 2008: a) diminuição radical da autonomia tributária das regiões e municípios, visto que o número de impostos regionais e locais foi significativamente reduzido nas novas edições do Código Tributário e do Código Orçamentário – a Lei Federal n. 120 e a Lei Federal n. 95, de 29.07.2004, aboliram vários impostos regionais; b) redistribuição adicional de impostos em favor do governo central; c) redução de poderes das regiões nos campos de recursos naturais, madeira e água; d) supressão da possibilidade de concessão de incentivos econômicos por governos subnacionais e sua substituição por incentivos políticos concedidos pelo governo central; e) fortalecimento da dependência das regiões e municípios em relação às transferências; f) descentralização das responsabilidades de despesas obrigatórias sem contrapartida no financiamento (*unfunded mandates*), na medida em que a Lei Federal n. 1.319/2003 pressupunha a divisão dos municípios em vários níveis, equalização intermunicipal obrigatória, transferindo a responsabilidade pela resolução de questões de importância local para os municípios sem fornecer os recursos necessários para implementar os poderes; e g) abolição da norma que estabelecia que as receitas fiscais dos orçamentos regionais não deveriam ser inferiores a 50% das receitas consolidadas do orçamento da federação russa (art. 48 do Código Orçamentário revogado pela Lei Federal n. 120, de 20.08.2004).¹⁰⁶

Globalmente, as regiões e municípios da Rússia se tornaram mais dependentes do governo federal após 1998, e sua parcela de receitas no orçamento consolidado da federação russa diminuiu de 57% em 1998 para 46% em 2000 e 38% em 2002-2003. Além da centralização linear das receitas fiscais no orçamento federal, houve tendência de diminuição na diversificação das receitas fiscais regionais devido à transferência de todos os recebimentos do IVA para o nível federal e à abolição do imposto sobre a manutenção de habitação, bem como alguns outros impostos.¹⁰⁷

Após a centralização de receitas no âmbito do governo central russo, chama atenção a legislação federal de responsabilidade fiscal que prevê punições para os governos subnacionais em casos de violações.¹⁰⁸ O incentivo mais visível para os

¹⁰⁶ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41-49.

¹⁰⁷ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 45.

¹⁰⁸ Conforme as metas financeiras impostas aos entes subnacionais, as seguintes medidas e determinações devem ser seguidas nos casos de mau desempenho fiscal: i) o salário dos funcionários regionais ou os gastos totais com salários não devem exceder o teto estabelecido pelo governo federal; ii) o governo regional deve seguir as orientações do Ministério

governos subnacionais aumentarem seus esforços de arrecadação são as sanções federais por baixa capacidade tributária e altas necessidades de gastos. No entanto, essas sanções são improváveis de melhorar o desempenho financeiro das regiões pobres, porque elas têm bases tributárias fracas e baixa autonomia fiscal, para começar – principalmente após as reformas fiscais centralizadoras de receitas.¹⁰⁹

A última edição do Código Orçamentário russo também previu sanções semelhantes contra baixo desempenho financeiro pelos governos locais. Outra medida do programa destinada a incentivar o crescimento regional foi a emenda da fórmula de alocação de transferências para beneficiar as regiões que demonstraram crescimento econômico acima da média. O programa também propôs dar recompensas às regiões e municípios que mais progrediram em suas práticas de gestão das finanças públicas. Foi proposto um procedimento formal para monitorar a qualidade da gestão financeira pública em todas as regiões.¹¹⁰ Em suma, trocou-se a autonomia tributária dos entes subnacionais por um sistema de dependência de transferências em que o governo federal oferece incentivos por meio de normas premiais e normas punitivas.

3.4.4 Brilhantismo trágico e a coerção eleitoral no México

Uma forma não menos usual de coerção do governo central é aquela realizada sobre eleições regionais e locais por meio de instrumentos normativos e fiscais. Essa prática interfere no livre exercício do voto pelos cidadãos nas eleições, assim como na autonomia dos entes subnacionais responsáveis pela execução descentralizada de políticas públicas.

Weingast denomina “brilhantismo trágico” (*tragic brilliance*) o mecanismo utilizado por um regime autoritário ou pouco democrático que permite ao governo perverter as eleições por meio do contingenciamento de transferências fiscais

das Finanças federal para eliminar atrasos de pagamento iii) os governos regionais devem reduzir o déficit orçamentário e a dívida governamental; iv) os gastos regionais são limitados a questões explicitamente listadas como responsabilidades de despesas regionais na legislação federal. A depender do caso, o governo regional deve assinar um acordo com o Ministério das Finanças federal para aumentar a eficiência dos gastos regionais e melhorar a arrecadação, destacando que o governo federal audita os relatórios de execução orçamentária regional no final do ano. ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

¹⁰⁹ ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

¹¹⁰ ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

e de benefícios assistenciais. Controlando recursos e benefícios, o governo central transforma as eleições em mecanismo de controle social ao invés de escolha do cidadão. O mecanismo do brilhantismo trágico representa a patologia tanto da democracia quanto da descentralização. Na visão de Weingast, o instrumento é trágico porque força os cidadãos inclinados à oposição a desempenharem um papel ativo na manutenção de um regime que prefeririam substituir. Por outro lado, a operação também é brilhante, porquanto autoritários usam sua discricção política para criar dependência política e subserviência, ao mesmo tempo que fornecem a aparência externa de eleições, escolha e democracia.¹¹¹

De acordo com Diaz-Cayeros, um sistema federal pode ser definido por duas condições (necessárias e suficientes). Em primeiro lugar, os executivos estaduais (ou provinciais) devem emergir de eleições realizadas dentro da jurisdição estadual (ou provincial), independentemente da eleição nacional. Em segundo lugar, estados (ou províncias) devem contar com autoridade fiscal inerente. Segundo o autor, tal definição de federalismo não é incompatível com outras caracterizações encontradas na literatura. No entanto, essa definição destaca as condições de representação e tributação em sistemas federais. Na medida em que os executivos estaduais são produtos de eleições estaduais e, uma vez no cargo, dispõem de uma base tributária independente, pode-se dizer que residem em um regime federal.¹¹²

Geralmente, a democracia no Ocidente desenvolvido atende à condição de governo limitado – esses países impõem limites credíveis ao que os representantes democraticamente eleitos podem fazer. Os cidadãos desfrutam de uma ampla gama de direitos, bens e serviços públicos por meio do exercício da cidadania – e não com base em uma relação política com aqueles no poder. Em particular, a existência de serviços públicos locais essenciais (como água, eletricidade, educação, esgoto, coleta de lixo e manutenção de estradas) não depende de em quem um indivíduo ou uma localidade vota.¹¹³

Em muitos regimes autoritários e democracias frágeis, as eleições frequentemente diferem dramaticamente desse ideal. No México, sob o PRI (Partido Revolucionário Institucional) – que praticamente monopolizou o poder de 1930 até o início dos anos 1990 –, as eleições serviam a um propósito muito diferente da escolha dos cidadãos. Embora o México seja um sistema federal há muito tempo, o PRI engendrou um sistema bastante centralizado, onde o governo central arrecada

¹¹¹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19-20.

¹¹² DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 10.

¹¹³ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19.

a maior parte da receita e financia a maioria das despesas estaduais e locais por meio de transferências.¹¹⁴

Quando o sistema político hegemônico foi estabelecido, os governadores tinham autoridade política, mas ela era significativamente influenciada pelo governo central. Embora os governadores estaduais fossem o ponto focal do sistema político local, suas principais decisões políticas eram tomadas em consulta com o presidente e alguns de seus ministros. Toda a trajetória política de um governador, desde a nomeação pelo partido até a seleção de um sucessor, era controlada pela autoridade central.¹¹⁵ Nos anos 1980, o governo municipal médio recebia mais de 80% de sua receita do governo central e de governos estaduais.¹¹⁶

Embora esse padrão de geração de receitas e gastos esteja de acordo com o recomendado pela teoria clássica do federalismo fiscal, seu objetivo não era promover o bem-estar dos cidadãos. Em vez disso, o PRI usava sua discricionariedade sobre a receita para ameaçar as localidades que apoiavam a oposição, retirando os fundos para financiar os governos locais. A maioria dos serviços locais requer receitas substanciais. A ameaça de retirar a receita forçava os cidadãos favoráveis à oposição a enfrentar um dilema: votar na oposição significava um nível muito menor de serviços públicos. Essa ameaça crível fazia com que a maioria dos eleitores moderados com inclinação para a oposição apoiasse o PRI. A centralização da receita, portanto, conferia ao PRI a discricionariedade para forçar a maioria dos eleitores a apoiá-lo nas urnas, mesmo aqueles que preferiam a oposição.¹¹⁷

Como evidência, Weingast sustenta que, quando as duas primeiras cidades, Ciudad Juarez e Chihuahua, votaram na oposição em 1983, as cidades perderam cerca da metade de seus orçamentos.¹¹⁸ Da mesma forma, em um estudo de aproximadamente 1.800 dos 2.400 municípios mexicanos de um período mais recente, apontam-se evidências econométricas mostrando que os municípios que apoiaram a oposição receberam, em média, um quarto a menos de receita.¹¹⁹

¹¹⁴ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 99.

¹¹⁵ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 99.

¹¹⁶ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁸ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁹ DIAZ-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz; WEINGAST, Barry R. *Tragic brilliance: equilibrium hegemony and democratization in Mexico*. Hoover Institution, Stanford University, 2003, p. 1-38.

A reforma agrária no México revela outro aspecto do mecanismo de brilhantismo trágico: as políticas de reforma muitas vezes falham por *design*. O governo central projetou a reforma agrária no México para criar dependência política. Durante muito tempo, os camponeses que recebiam terras o faziam como comunidades, e não como indivíduos, não podendo vender, arrendar ou usar a terra como garantia. Segundo Weingast, essas políticas criaram coletividades agrícolas que estavam mais próximas do espírito das fazendas coletivas soviéticas do que dos tipos de reforma agrária que aumentaram o crescimento econômico no Japão, Coreia e Taiwan, onde sistemas de direitos de propriedade privada criaram um uso da terra muito mais eficiente.¹²⁰

A reforma agrária mexicana produziu fazendas marginais, ressaltando que muitas das coletividades requeriam subsídios na forma de água, sementes e fertilizantes para garantir o sustento. Os subsídios, por sua vez, criaram dependência política: enquanto as fazendas permaneciam marginais, os agricultores tinham que apoiar o PRI para manter seus subsídios.¹²¹

Segundo Weingast, o mecanismo do brilhantismo trágico revela uma motivação política pela qual regimes em países em desenvolvimento centralizam a autoridade de política e tributação em comparação com os países desenvolvidos. A centralização proporciona aos regimes políticos inseguros uma alavanca política sobre os governos locais e os cidadãos. Ao fazer com que a entrega de bens e serviços públicos locais básicos dependa de em quem os cidadãos votam, o regime vigente restringe de uma vez só a capacidade dos cidadãos de expulsar os políticos ímprobos, de exercer autonomia fiscal e de influenciar políticas públicas.¹²²

Conclui o autor que, para que a democracia sirva como um mecanismo de liberdade e escolha, ela deve estar inserida em instituições que restrinjam o uso da autoridade fiscal discricionária pelo governo para ameaçar os eleitores que votam na oposição.¹²³

3.5 O LABORATÓRIO (INOVAÇÃO) INTERGOVERNAMENTAL

Também denominado federalismo laboratorial, um dos argumentos tradicionais a favor da descentralização fiscal é o seu incentivo ao desenvolvimento,

¹²⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²¹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²² WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²³ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

à inovação e à experimentação com novas formas de política pública. O governo central, estados e municípios devem poder reformar políticas públicas para atender a novas necessidades econômicas e sociais. O sistema federal permite que um ente federado teste novas ideias sem trazer risco para o país. Em suma, o federalismo permite que um povo tente experimentos que não poderiam ser realizados com segurança em um grande país centralizado.¹²⁴

Na declaração mais famosa sobre essa modalidade de federalismo, o *Justice Louis Brandeis* da Suprema Corte estadunidense afirmou, em 1932, que:

Deve haver poder nos Estados e na Nação para reformar, por meio da experimentação, nossas práticas e instituições econômicas para atender às necessidades sociais e econômicas em mudança. [...] Impedir a experimentação em questões sociais e econômicas é uma responsabilidade grave. A negação do direito de experimentar pode trazer sérias consequências para a nação. É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único Estado corajoso possa, se seus cidadãos assim escolherem, servir como um laboratório e tentar novas experiências sociais e econômicas sem risco para o restante do país.¹²⁵

Oates explica o federalismo laboratorial por meio de três vértices: i) a inovação oriunda do governo local; ii) a inovação originada do governo central; e iii) a externalidade informacional dos experimentos de políticas públicas.

A inovação oriunda do governo local é a prática experimental mais divulgada quando se trata de federalismo laboratorial. Segundo Oates, nos Estados Unidos, houve várias instâncias em que importantes inovações políticas foram introduzidas primeiro por governos estaduais ou locais e posteriormente se espalharam para uso mais amplo em outros estados ou, em alguns casos, em nível nacional. O seguro-desemprego, por exemplo, era uma política estadual antes de o governo federal efetivamente torná-lo obrigatório em todos os estados na década de 1930. Outro exemplo é a tributação da gasolina: Oregon impôs o primeiro imposto sobre gasolina em 1919, muito antes da introdução do primeiro imposto federal sobre

¹²⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326; ROSE-ACKERMAN, Susan. Risk taking and reelection: does federalism promote innovation? *The Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 3, p. 593-616, 1980, p. 593-595.

¹²⁵ Tradução livre de: "There must be power in the States and the Nation to remold, through experimentation our economic practices and institutions to meet changing social and economic needs. [...] To stay experimentation in things social and economic is a grave responsibility. Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the nation. It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country." UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932.

gasolina em 1932. No campo da regulação ambiental, a Califórnia implementou os primeiros padrões de emissões para veículos motorizados em 1959, mais de uma década antes da introdução de padrões nacionais. Como exemplo dessa abordagem, um importante novo instrumento fiscal projetado e introduzido pelos governos estaduais é o fundo de estabilização orçamentária, também conhecido como “fundo para dias chuvosos” (*rainy day fund*).¹²⁶

Na década de 1970, cinco governos estaduais introduziram uma nova instituição fiscal para amortecer as finanças públicas estaduais contra os choques produzidos pela variabilidade cíclica nas receitas e despesas. Isso não quer dizer que os estados haviam ignorado completamente o problema da volatilidade orçamentária; muitos mantinham regularmente algum tipo de superávit no fundo geral durante os períodos de expansão para serem utilizados durante recessões. No entanto, a introdução dos fundos de estabilização orçamentária envolveu a criação legislativa formal de um “fundo para dias chuvosos” com regras explícitas para depósitos, retiradas e reposição. O apelo geral dos fundos estabilizadores logo se tornou aparente, havendo uma onda de novas adoções desses fundos na década de 1980: 23 estados adicionais introduziram essas medidas durante essa década. Atualmente, existem apenas cinco estados sem um fundo de estabilização nos EUA.¹²⁷

É igualmente possível a inovação mediante iniciativa do governo federal. Oates defende que não há, em princípio, nada que impeça o governo central de se envolver em experimentos sociais e econômicos limitados sem comprometer toda a nação com uma nova forma de política pública. Sustenta o autor que houve uma série de tais experimentos nos EUA envolvendo, por exemplo, programas de manutenção de renda e habitação, que forneceram resultados valiosos indicando como os beneficiários de transferências de renda ou *vouchers* de habitação respondem a várias formas desses programas e a diferentes valores dos parâmetros-chave. O caso para o federalismo laboratorial como exclusividade de experimentos por entes subnacionais, portanto, não é totalmente convincente, segundo o autor. No entanto, Oates vindica que a gama de experimentação ocorrendo nos cinquenta estados norte-americanos abrangeria uma variedade maior de abordagens quanto a um problema social ou econômico do que um conjunto de experimentos projetados centralmente.¹²⁸

¹²⁶ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹²⁷ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹²⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

Um grande exemplo dessa abordagem seria o desenvolvimento de um novo instrumento regulatório: o comércio de emissões ou sistemas de “*cap-and-trade*”. Neste caso de federalismo regulatório, o ímpeto para a introdução de sistemas de comércio de emissões veio no nível do governo central como resultado de uma espécie de compromisso durante um sério confronto entre a *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA) e os estados sobre o progresso sob o recém-aprovado *Clean Air Act* (CAA). Sob as disposições do CAA de 1970, a EPA estabeleceu metas para concentrações permitidas de certos poluentes do ar (conhecidos como “poluentes do ar críticos”). Os estados foram encarregados da responsabilidade de projetar programas (chamados de Planos de Implementação Estadual ou SIP) que alcançariam essas metas até 1975, posteriormente prorrogadas para 1977.

De acordo com Oates, o sucesso geral dos sistemas de *cap-and-trade* nos EUA levou à sua adoção em escala internacional. Eles se tornaram um importante instrumento político para enfrentar as mudanças climáticas globais. Sob o quadro de Kyoto, a experiência dos EUA com o comércio de emissões serviu de base para um enorme novo sistema de *cap-and-trade* na União Europeia para reduzir as emissões de carbono aos limites especificados nos acordos de Kyoto.¹²⁹

Um resultado importante que emerge das análises empíricas da teoria do federalismo laboratorial é que o processo de inovação de políticas descentralizadas encontra uma “externalidade de informação” básica. Conforme Oates, um estado que é precursor no desenvolvimento de uma nova forma ou instrumento de política fornece informações valiosas para outros. De maneira usual, isso cria um tipo padrão de incentivo para a carona nos esforços inovadores de outros. Sob essa perspectiva, poder-se-ia esperar que um sistema de federalismo laboratorial proporcionasse muito pouco em termos de novo *design* de políticas e experimentação.¹³⁰

Nesse sentido, Koleman Strumpf defende não está claro se um regime mais centralizado ou descentralizado se engajará mais na inovação de políticas. De acordo com o autor, forma ou funcionamento do federalismo laboratorial pode diferir de maneiras importantes. Em alguns casos, o governo central pode realmente fornecer um quadro geral dentro do qual os estados (ou localidades) podem então introduzir seus próprios programas. Alternativamente, a iniciativa para novas políticas pode vir inteiramente de níveis descentralizados de governo.¹³¹

¹²⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹³⁰ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 327.

¹³¹ STRUMPF, Koleman. Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, v. 4, p. 207-224, 2002.

3.6 A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

O padrão de relações dentro de uma federação é variado ao redor do mundo. Segundo Rovira, as relações intergovernamentais geralmente são guiadas por atitudes colaborativas, exigida pelo princípio da solidariedade e lealdade nos federalismos europeus, que são mais propensos a construções doutrinárias sistêmicas. As relações são pragmáticas nos federalismos de estilo anglo-saxão, orientados para a resolução de problemas e que obrigam as partes a reunir esforços para abordar problemas e questões de interesse comum que demandam um tratamento unificado, como meio de evitar a centralização pura e simples.¹³²

Essas relações, em geral, configuram-se mediante uma variedade de tipos e fórmulas de relacionamento, que, em geral, podem ser agrupados em três categorias genéricas: auxílio, coordenação e ação conjunta ou cooperação estrita. Enquanto o auxílio é o princípio pelo qual as esferas de governo estão obrigadas a se prestarem mutuamente a ajuda e a assistência necessárias para exercer adequadamente suas funções respectivas, a cooperação estrita envolve uma tomada conjunta de decisões, um exercício conjunto de competências.¹³³

E que seria a coordenação? Segundo J. A. Silva, o ato de coordenar consiste em ajustar as várias peças da organização “como se fosse um maquinismo, observar os principais objetivos traçados e reduzir ao mínimo os conflitos entre propósito e ação”; na visão do autor, a coordenação “assegura que a mão direita saiba o que a esquerda está fazendo e que as duas trabalhem para o mesmo fim e não para fins antagônicos”.¹³⁴ Em Estados unitários centralizados, a concepção de coordenação atribui uma função diretiva e até mesmo executiva à instância coordenadora, que naturalmente é a central.¹³⁵ A lógica de coordenação centralizada dos Estados uni-

¹³² ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 58-60.

¹³³ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 58-60.

¹³⁴ SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 158.

¹³⁵ Segundo Enoch Alberti Rovira, essas concepções não se encaixam bem com a coordenação entendida no contexto das relações de colaboração dentro de uma federação, das quais devem ser distinguidas e não mescladas em um regime comum heterogêneo e contraditório. Essas faculdades mais incisivas do poder central são, sem dúvida, possíveis e existem, mas ocorrem em outros contextos, nos quais a distribuição específica de competências implica a atribuição de poderes de direção e coordenação executiva. ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 59.

tários pode ser utilizada para a organização administrativa interna de um ente subnacional enquanto pessoa jurídica de Direito Público, podendo, por exemplo, guiar a sua execução orçamentária interna conforme leis, planos, programas e projetos pré-aprovados.¹³⁶

No âmbito de um Estado descentralizado politicamente, entretanto, a coordenação tem significado adaptado à pluralidade de governos com autoridade para decidir. Na visão de Rovira, a coordenação consiste no estabelecimento de um determinado procedimento de relacionamento entre duas ou mais instâncias de governo, que permite que todas elas direcionem o exercício das competências que lhes correspondem de acordo com um parâmetro comum, estabelecido por meio desse procedimento. Cuida-se, em sua visão, de integrar as diversas ações das diferentes administrações que participam ou intervêm em um determinado setor, para que, com base no livre acordo, a ação pública globalmente considerada nesse setor produza um resultado harmônico e coerente. Determinam-se objetivos, meios, projetos e programas de ação pública que, uma vez formulados dessa maneira, indicarão a direção que o exercício concreto e independente dos poderes de cada esfera de governo deve seguir.¹³⁷

¹³⁶ É o caso da implementação do orçamento-programa dentro de uma pessoa jurídica de direito público. José Afonso da Silva exemplifica essa relação no Brasil: “Os programas são elaborados pelas unidades orçamentárias, incumbidas do cumprimento de atribuições e do exercício de funções de governo que lhes correspondam. Acontece que os departamentos (unidades orçamentárias) nem sempre são unifuncionais, nem as funções são sempre exercidas por um só deles. Um departamento, às vezes, cumpre mais que uma função. Uma mesma função pode estar – e comumente estará – distribuída à competência de mais de um departamento. Disso surge grande probabilidade de programação setorial incoerente, visando a objetivos diversos, ou a existência de projetos com objetivos parciais não coincidentes com o objetivo básico do programa, especialmente quando este é estruturado por setores (administração, agropecuária, assistência e previdência, ciência e tecnologia etc.) de competência de mais de um Ministério. Nesse caso, há grande necessidade de supervisão e coordenação tanto dentro do programa de setor quanto em relação aos programas de outros setores [...]. A função de supervisão é competência do Ministro de Estado relativamente a qualquer órgão da administração centralizada ou descentralizada de seu Ministério. O Ministro é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos enquadrados em sua área de competência. Trata-se de supervisão ministerial que se exerce através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos da lei (Decreto-Lei n. 200, arts. 19 e 20).” SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 156-158.

¹³⁷ Nas palavras do autor: “La coordinación constituye un método de actuación que consiste fundamentalmente em el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y de medios, de proyectos y programas

A coordenação, nas palavras de Bercovici, é um “modo de atribuição e exercício conjunto de competências dentro de uma federação”.¹³⁸ Radin, por sua vez, entende que coordenação e eficiência são as palavras-chave de uma abordagem administrativo-estrutural das relações intergovernamentais. Mecanismos de coordenação são ferramentas de integração estrutural – a integração de unidades gestoras diferenciadas por função, nível ou geografia.¹³⁹ Em suma, segundo essas premissas, a coordenação é um instrumento de cooperação.

Fernando Abrucio, no entanto, sustenta que a coordenação intergovernamental abrange “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. Essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos”. O autor explica que, nos sistemas federais, constituiu-se um processo negociado e extenso de compartilhamento de decisões e responsabilidades em que as instâncias de governo são interdependentes. Em sua visão, a “interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea”. Há uma distinção em sua abordagem em relação às anteriores, segundo a qual, “para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição

de acción pública que, una vez así formulados, indicaran el sentido que debe adoptar el concreto e independiente ejercicio de los poderes de cada parte. Se conjuga así la armonización de la actuación pública con el respeto a las competencias de las diversas instancias de gobierno, de tal modo que ninguna de las partes expansiona sus poderes, sustituye a las demas o se coloca en una posición de superioridad respecto del resto. Por ello, es consustancial a la colaboración vía coordinación el libre acuerdo de las partes y el ejercicio independiente de sus competencias, pues la coordinación es esencialmente concertación en los objetivos a conseguir, los medios a emplear y los parámetros a seguir.” ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 59.

¹³⁸ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002; ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. Comentário ao artigo 23 da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 1368; ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 60.

¹³⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739.

existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo”.¹⁴⁰ Nessa perspectiva, portanto, a coordenação pode abranger tanto arranjos cooperativos quanto competitivos, partindo da premissa de que o federalismo é conflitivo em sua essência.

Importante ressaltar que não há unicidade instrumental em relação às formas de coordenação intergovernamental em um Estado descentralizado. Por vezes, a noção de coordenação está vinculada à própria arquitetura da divisão constitucional de competências dentro de uma federação.¹⁴¹ Em outros casos, cuida-se da arquitetura de descentralização interna de uma política pública por meio de instrumentos contratuais, leis e decretos do Poder Executivo etc.¹⁴²

Segundo Fenna, a natureza cada vez mais entrelaçada das relações intergovernamentais nas federações cria uma necessidade de coordenação que é inerentemente desafiadora, dados os pressupostos de operação separada e paralela que informaram a sua concepção.¹⁴³

Assim como os padrões de relações intergovernamentais mudam com o decorrer do tempo, as formas de coordenação e as técnicas de gestão pública também evoluem. A doutrina da Administração Pública reconhece que novas demandas foram colocadas sobre os gestores intergovernamentais, especialmente no tocante à preocupação para vincular questões orçamentárias/fiscais à eficácia dos programas. Os novos instrumentos surgiram de muitas fontes diferentes e são mais bem compreendidas no contexto de estruturas governamentais específicas e áreas políticas específicas. Quatro grandes categorias de instrumentos são de particular interesse: i) estruturais – que envolvem um sistema de atribuições, estratégias e relacionamentos formais entre autoridades (coordenação, regulação, controle, descentralização, centralização etc.); ii) programáticos – que abrangem a aplicação de recursos e o redesenho de programas e tipos de subsídios; iii) pesquisa, tecnologia e capacitação; e iv) comportamentais – que destacam uma arquitetura normativa

¹⁴⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005.

¹⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

¹⁴² ELAZAR, Daniel J. “Fragmentation” and local organizational response to federal-city programs. *Urban Affairs Quarterly*, v. 2, n. 4, p. 30-46, 1967, p. 43.

¹⁴³ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 756.

que vai permitir mais ou menos autonomia ou impor mais ou menos *accountability*, conforme o caso.¹⁴⁴

Embora haja essa segmentação didática das categorias de instrumentos, a prática demonstra intensa inter-relação e interdependência entre eles, sendo difícil qualquer tentativa de separação rígida. Percebe-se, logo, que a forma pela qual determinada política é descentralizada, coordenada e regulada faz parte da própria estrutura das relações intergovernamentais.

Em razão disso, tratamos aqui o conceito de coordenação como a integração lógica entre vários instrumentos administrativos, regulatórios, tecnológicos, financeiros e comportamentais que condicionam e harmonizam atividades intergovernamentais para determinado fim comum previamente estabelecido.

3.6.1 Coordenação intergovernamental e planejamento

Operacionalmente, é difícil separar a noção de coordenação do conceito referente à atividade planejadora do setor público. Isso porque o procedimento utilizado para coordenar as várias instâncias de decisão tem objetivos comuns predefinidos. Esses objetivos são geralmente materializados por um plano.

Conti conceitua o planejamento do setor público como “um complexo conjunto de atos que se coordenam para fixar e alcançar objetivos almejados pelo Estado”. De acordo com o autor, o conceito de planejamento é utilizado “por diversos ramos científicos, é multidisciplinar, e, mesmo no âmbito do Direito, ainda comporta várias interpretações, tornando necessário delimitar e tornar mais preciso seu conteúdo”.¹⁴⁵

Segundo Celso Lafer, o planejamento pode ser definido como um processo com três etapas distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política, na medida em que expressa o intuito de alocar explicitamente verbas públicas em determinados setores; e implicitamente inserir valores por meio do processo de planejamento. A implementação do plano, por sua vez, é um fenômeno político, porquanto é o método de avaliar o quanto da tentativa de alocar recursos e valores é efetivada por meio da atividade político-administrativa. O plano em si é o documento escrito e passível de ser examinado de forma estritamente técnica. O plano é submetido a testes de

¹⁴⁴ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739-744.

¹⁴⁵ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 35-39.

consistência interna e compatibilidade de objetivos, podendo ser analisado à luz de critérios econômicos.¹⁴⁶

No campo das finanças, Eros Grau define o planejamento econômico como um formato de ação estatal caracterizada não somente pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, mas igualmente “pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”.¹⁴⁷

Estevão Horvath conecta a noção de planejamento à busca da eficiência, porquanto as verbas públicas são finitas. O planejamento teria uma função de tornar ótimo o uso de recursos por meio de critérios racionais e de organização de escolhas. Em suas palavras: “Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas”.¹⁴⁸

Bercovici destaca o planejamento como um instrumento fundamental para o desenvolvimento, referindo-se à atividade do planejamento em sentido amplo:

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos.¹⁴⁹

Rovira, por sua vez, explica que o planejamento está inserido em uma concepção política global que o torna um instrumento normal de conformidade com o poder político – um instrumento comum de fazer do Estado. O planejamento, em sua visão, divide-se em dois grandes domínios clássicos: o campo orçamentário ou o campo das medidas de emergência. O planejamento, contudo, não se limita mais a esses campos, estendendo-se a quase todos os setores em que as autoridades públicas projetam suas ações. Conforme o autor, isso ocorre porque, uma vez que os campos de interesse e ação estatal foram estendidos para praticamente todos os cantos da vida social, o planejamento é apresentado como o método mais

¹⁴⁶ LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 30.

¹⁴⁷ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 65.

¹⁴⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 290.

¹⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 191.

apropriado para alcançar a racionalidade e a eficácia necessárias e exequíveis da ação pública.¹⁵⁰

Ressalta-se que, no campo do Direito Financeiro, Conti destaca o planejamento orçamentário da Administração Pública. Segundo o autor, cuida-se de outro tipo de atividade que:

[...] se insere no objeto de estudo do Direito Financeiro, e cuida do planejamento em cada ente da federação, por meio das leis orçamentárias, constituindo-se em um planejamento orçamentário governamental. Essa acepção de planejamento, não obstante também se destine a todo o Estado, tem um caráter essencialmente instrumental, voltado à Administração Pública, motivo pela qual pode ser também denominada planejamento orçamentário da Administração Pública, e se operacionaliza basicamente por leis próprias de cada um dos entes federados, razão pela qual o centro de suas preocupações está nas técnicas e nos meios jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (em seu sentido lato, ou conjunto de administrações públicas, caso acolhida uma acepção mais restrita, admitindo-se uma para cada ente da Federação) materializará e coordenará as ações governamentais com as quais promoverá o bem comum e atingirá seus objetivos.¹⁵¹

No planejamento orçamentário da Administração Pública, o planejamento pode se manifestar ainda por meio da técnica denominada “orçamento-programa”. Segundo J. A. Silva, a técnica do orçamento por programa ou orçamento-programa “é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais”. Nunca independente do plano, o orçamento-programa mostra a origem dos recursos para financiar o plano e o valor que deve ser gasto para atingir os objetivos traçados, distribuindo os recursos às diferentes atividades e projetos. Tal técnica indica: a) quais projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; e c) onde e quando deverão ser empreendidos.¹⁵²

Na doutrina estrangeira da administração pública, o orçamento-programa é comumente denominado “*Planning Programming-Budgeting System*” (PPBS), que, filosoficamente estruturado em torno do conceito de *accountability* do setor público, é guiado por oito elementos estruturais: objetivos, programas, alternativas

¹⁵⁰ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

¹⁵¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 38.

¹⁵² SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 132-133.

de programas, resultados (*outputs*), medições de progresso, custos totais (*inputs*), maneiras alternativas de realizar um trabalho específico e análise do sistema.¹⁵³

O planejamento setorial, por sua vez, trata da adaptação técnico-científica do plano a cada setor da Administração Pública. Em outras palavras, cuida-se da adaptação do planejamento considerando as necessidades, complexidades e dimensões de cada política pública. Nas palavras de Conti:

Como já mencionado ao longo do trabalho, o planejamento governamental, especialmente no seu aspecto orçamentário, realiza-se, no mais das vezes, levando em consideração áreas específicas da atuação do setor público. A “setorialização” e a “departamentalização” da administração pública são necessárias para viabilizar seu funcionamento de forma mais eficiente; porém, a complexidade e a dimensão da máquina pública não têm conseguido se ajustar adequadamente às necessidades da vida moderna, e essa fragmentação da administração pública vem trazendo uma série de dificuldades para fazê-la funcionar de forma a produzir os resultados que dela se esperam.

Necessário, pois, haver instrumentos que viabilizem o planejamento setorial, o que gera uma série de questões, dada a necessidade de compatibilização entre as diversas políticas públicas, que frequentemente são multissetoriais, envolvendo mais de um setor da atuação governamental.¹⁵⁴

O planejamento nacional, entretanto, enfrenta desafios em Estados federativos. Segundo Conti:

O federalismo, como forma de organização dos Estados que prevê divisão territorial do poder, em que se permite a coexistência de mais de uma esfera de poder em um mesmo território, sob comando único, é uma solução para muitos países em que, dadas as suas peculiaridades, encontram nele uma fórmula capaz de harmonizar culturas e regiões diferentes, além de usar a descentralização para tornar mais eficiente o atendimento das necessidades públicas. No entanto, o ato de planejar, compatibilizando essas diversas esferas de poder, respeitando-se a autonomia dos entes que a compõem, de forma coerente e capaz de se unirem em torno de objetivos comuns, nunca foi tarefa simples em nenhuma das federações existentes, até mesmo porque o planejamento, no ambiente federativo, deve levar em consideração não apenas a questão territorial, mas também setorial.¹⁵⁵

¹⁵³ GREENHOUSE, Samuel M. The planning-programming-budgeting system: rationale, language, and idea-relationships. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 271-277, 1966, p. 271.

¹⁵⁴ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 319.

¹⁵⁵ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 244.

Conti ainda enumera as dificuldades do processo de planejamento nas federações: a) aumento do potencial de litígios em razão da pluralidade de vontades estatais dos entes políticos autônomos e com competências próprias, que não são divididas de modo perfeito, gerando inevitáveis conflitos jurídicos de competência; b) necessidade de compatibilização multilateral do exercício de competência pelos entes públicos; c) regulamentação heterônoma no território em razão da descentralização do poder de legislar; d) ausência de critérios claros para a distribuição da maior parte das competências entre as várias esferas de governo nas federações; e e) uma variação nos campos temáticos em que tal coordenação deve ocorrer em um Estado federal, envolvendo uma multiplicidade de entes coexistindo, tanto no aspecto territorial (estados, regiões, municípios etc.) quanto no funcional (educação, saúde, justiça etc.), muitos com significativa autonomia.¹⁵⁶

Rovira, ao se referir à questão do planejamento no que denomina “Estados compostos”, esclarece que tanto o ente central quanto os entes subnacionais projetam seus poderes sobre setores de interesse comum. Certas decisões somente podem ser tomadas de maneira racional e eficiente em nível federal, para todo o território, independentemente de a competência ser conferida a um ou a outro membro da federação. Consequentemente, é essencial que todos os membros da federação concordem nas diretrizes que orientam o exercício de seus poderes e ações nos setores de interesse comum – especialmente quando não houver atividade no setor.¹⁵⁷

Rovira enumera algumas características de um planejamento intergovernamental eficaz, que, em sua visão, tutele as autonomias locais e evite pressões políticas que conduzam a um processo irreversível de centralização: i) um modelo geral de atuação cooperativa institucionalizado, preferencialmente com *status* constitucional, a fim de fornecer a transparência e a segurança necessárias às relações cooperativas estabelecidas entre as partes; ii) essa institucionalização deve ser suficientemente flexível, permitindo que as partes cooperem de forma eficaz nos setores onde reconheçam verdadeiramente a necessidade de cooperação; iii) deve-se essencialmente contemplar uma fórmula de planejamento conjunto por meio do estabelecimento de “planos-quadro conjuntos” (*planes marco conjuntos*), que servem como referência comum para as ações que cada uma das partes deve realizar em virtude de sua própria competência. Esses planos-quadro conjuntos devem ser elaborados e aprovados em órgãos mistos, com composição paritária e no mais alto nível executivo; iv) uma vez aprovados os planos-quadro, cabe às

¹⁵⁶ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 244-248.

¹⁵⁷ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

instâncias materialmente competentes o seu desenvolvimento e execução. O financiamento das ações a serem realizadas constitui uma corresponsabilidade da federação e dos membros, sendo determinadas as quotas de financiamento misto; e v) deve-se estabelecer um canal de informação fluido e constante entre todas as partes envolvidas, que permita a avaliação dos resultados e a revisão regular dos planos estabelecidos.¹⁵⁸

3.7 A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Todos os padrões de relações intergovernamentais mencionados neste capítulo (conflito, competição, cooperação, coerção, inovação e coordenação) são baseados em interações entre governos da mesma ou de diferentes esferas federativas. A dinâmica federativa se limita a esses padrões comportamentais? O que dizer sobre as decisões sobre serviços essenciais que não operam dentro de qualquer governo? A resposta para essas questões encontra-se na teoria da governança, notadamente na teoria da governança multinível.

Inicia-se pela noção de governança. Segundo Mark Bevir, governança difere de governo tanto teoricamente quanto empiricamente. Em termos teóricos, governança é o processo de governar. É o que os governos fazem com seus cidadãos, assim como o que as corporações e outras organizações presentes no mercado privado fazem com seus funcionários e membros. Enquanto governo se refere a instituições políticas, governança se refere a processos de regulação onde quer que ocorram. Como um conceito teórico abstrato, governança refere-se a todos os processos de organização social e coordenação social. Governança aqui difere de governo porque a organização social não precisa envolver supervisão e controle, muito menos o Estado. Mercados e redes podem fornecer governança na ausência de qualquer governo significativo. Esse uso abstrato da palavra “governança” fornece uma linguagem para discutir questões teóricas gerais sobre a natureza da sociedade, organização e coordenação. Os usos empíricos mais concretos de governança referem-se às práticas organizacionais em mudança dentro das corporações, do setor público e da ordem global.¹⁵⁹

Segundo Bevir, o conceito de governança evoca um padrão de decisão pública mais pluralista do que o governo: a governança é menos focada nas instituições estatais e mais nos processos e interações que ligam o Estado à sociedade civil. Em

¹⁵⁸ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 51-52.

¹⁵⁹ BEVIR, Mark. *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press: Oxford, 2012, p. 2.

sua visão, o conceito de governança se espalhou porque novas teorias de política e reformas do setor público, inspiradas por essas teorias, levaram a uma crise de credibilidade no setor público.¹⁶⁰

A teoria da governança multinível apresenta uma nova perspectiva no tocante às abordagens de estatalidade territorial típicas do estudo sobre federalismo, buscando compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais) sobre diferentes serviços e bens essenciais à sociedade. Essa vertente teórica vai além das relações intergovernamentais (entre governos), ampliando-se para o âmbito das relações infragovernamentais (relações dentro do governo), internacionais (entre nações), supranacionais (organizações como as Nações Unidas e a União Europeia) e extragovernamentais (relações entre governos e o setor privado ou exclusivamente entre agentes privados).

A governança multinível é um conceito amplamente utilizado para se referir a mudanças verticais e horizontais dentro do Estado sob a influência de fatores como globalização, regionalização e devolução, redes, privatização e parcerias público-privadas, respectivamente.¹⁶¹ Segundo Renata Bichir, o conceito de governança multinível assume contornos distintos conforme o contexto. Nos debates norte-americanos, há uma grande ênfase na regulação, maior influência do ideário neoliberal e menor foco no Estado. Em contrapartida, na Europa, o Estado ainda desempenha um papel significativo na regulação e na provisão direta de serviços, embora haja variações conforme os contextos nacionais e os diferentes modelos de estruturação dos sistemas de proteção social.¹⁶²

Adota-se aqui a visão europeia dos processos de governança multinível, que podem ser definidos como sistemas de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais, onde a autoridade é dispersa não apenas verticalmente entre os níveis de administração, mas também horizontalmente, mediante diferentes setores de interesse e esferas de influência, incluindo atores não governamentais, mercados e a sociedade civil.¹⁶³

¹⁶⁰ BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton University Press: Oxford, 2010, p. 1.

¹⁶¹ FAWCETT, Paul; MARSH, David. Rethinking federalism: network governance, multi-level governance and Australian politics. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian (ed.). *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 58-59.

¹⁶² BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 49-55, dez. 2018.

¹⁶³ DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. Multi-level governance: an introduction. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 6.

De acordo com Hooghe e Marks, a governança deve operar em múltiplas escalas para capturar variações no alcance territorial das externalidades políticas. Como as externalidades decorrentes da provisão de bens públicos variam imensamente – desde o nível planetário no caso do aquecimento global até o nível local no caso da maioria dos serviços municipais –, assim também deve variar a escala da governança. A governança multinível é necessária para internalizar os efeitos colaterais entre jurisdições enquanto adapta as políticas às circunstâncias locais. No entanto, além da suposição de que a governança se tornou (e deve ser) multijurisdiccional, não há consenso sobre como a governança multinível deve ser organizada.¹⁶⁴

Hooghe e Marks detectam duas visões contrastantes sobre governança multinível. Em sua visão, a governança do Tipo I e a do Tipo II não são meras formas diferentes de fazer a mesma coisa. Suas disposições institucionais contrastantes dão origem a virtudes e vícios contrastantes.¹⁶⁵

A primeira visão de governança multinível, que os autores denominam de Tipo I, concebe a dispersão da autoridade para jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições – internacional, nacional, regional, local – têm propósito geral. Em outras palavras, elas agrupam múltiplas funções, incluindo uma variedade de responsabilidades políticas e geralmente um sistema judiciário e instituições representativas. As fronteiras de pertencimento dessas jurisdições não se intersectam. Isso é válido para jurisdições em qualquer nível e para jurisdições em diferentes níveis. Nesse formato de governança, cada cidadão está localizado em um conjunto de jurisdições aninhadas, como em uma boneca russa, onde há uma e apenas uma jurisdição relevante em qualquer escala territorial específica. As jurisdições territoriais são concebidas para ser, e geralmente são, estáveis por várias décadas ou mais, embora a alocação de competências políticas entre níveis seja flexível.¹⁶⁶

Uma segunda visão de governança multinível, denominada Tipo II, opera de forma distinta. Ela concebe jurisdições especializadas que, por exemplo, fornecem um serviço local específico, resolvem um problema de recursos comuns, selecionam um padrão de produto, monitoram a qualidade da água em um determinado rio ou julgam disputas comerciais internacionais. O número dessas jurisdições é

¹⁶⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17.

¹⁶⁵ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26.

¹⁶⁶ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17.

potencialmente enorme, ressaltando que as escalas em que operam variam finalmente. Não há grande estabilidade em sua existência. Tendem a ser enxutas e flexíveis – adaptam-se conforme mudam as demandas por governança.¹⁶⁷

Hooghe e Marks defendem que a governança do Tipo I e do Tipo II não são apenas meios diferentes para o mesmo fim. Elas incorporam visões contrastantes de tomada de decisão coletiva. As jurisdições do Tipo I são adequadas para deliberações políticas sobre escolhas de valor fundamentais em uma sociedade: quem recebe o quê, quando e como. Como a governança do Tipo I agrupa a tomada de decisão em um número limitado de jurisdições em poucos níveis, ela colhe economias de escala na tradução das preferências dos cidadãos em políticas. As jurisdições do Tipo I estão no coração das eleições democráticas, dos sistemas partidários, das legislaturas e dos executivos, e sustentam uma classe de políticos profissionais que mediam as preferências dos cidadãos em lei.¹⁶⁸

As jurisdições do Tipo II, em contraste, enfatizam a resolução de problemas. Como os cidadãos podem obter bens públicos que não são capazes de criar individualmente? Quais são os meios mais eficientes para fins públicos? Como a eficiência de mercado, baseada na escolha do consumidor e na competição entre produtores, pode ser traduzida na provisão de bens públicos? A suposição subjacente às jurisdições do Tipo II é que as externalidades entre jurisdições são suficientemente limitadas para sustentar a tomada de decisão compartimentalizada.¹⁶⁹

3.7.1 Governança multinível Tipo I

A base intelectual para a governança Tipo I é majoritariamente o federalismo, que se preocupa com o compartilhamento de poder entre governos de propósito geral operando em apenas alguns níveis. A unidade de análise é o governo individual, em vez da política individual. A governança Tipo I compartilha essas características básicas, mas não se limita aos Estados nacionais. Hooghe e Marks explicam suas principais características da forma descrita a seguir:

Jurisdições de propósito geral: os poderes de decisão são dispersos por jurisdições, mas agrupados em um pequeno número de pacotes. Federalistas e estudiosos das relações intergovernamentais tendem a enfatizar os custos da decomposição da autoridade. Essa preocupação é especialmente forte na Europa, onde o governo

¹⁶⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

¹⁶⁸ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

¹⁶⁹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

local geralmente exerce uma ampla gama de funções, refletindo o conceito de autoridades locais de propósito geral exercendo cuidados abrangentes para suas comunidades.¹⁷⁰

Afiliações não-intersectantes: A adesão é geralmente territorial, como nos estados nacionais, governos regionais, locais e comunais. Tais jurisdições são definidas por membros duráveis que não se intersectam em nenhum nível particular. Além disso, os membros das jurisdições em níveis inferiores estão totalmente incluídos nos de níveis superiores. Isso estende o princípio de exclusividade de Vestfália para o ambiente doméstico. O mesmo princípio está presente na arena internacional, onde as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Europeia (UE) englobam estados nacionais.¹⁷¹

Número limitado de níveis jurisdicionais: A governança Tipo I organiza jurisdições em apenas alguns níveis. Entre os estudiosos das relações intergovernamentais, é comum distinguir um nível local, um intermediário e um central, embora, na prática, o número de níveis varie. Na Europa, variam entre dois níveis governamentais de propósito geral no caso de Malta, Islândia ou Luxemburgo a cinco na França e seis na Alemanha.¹⁷²

Arquitetura durável de todo o sistema: Não se chega a jurisdições de propósito geral, não-intersectantes e aninhadas por acaso. A escolha institucional sistêmica está evidente na governança Tipo I. Nas democracias modernas, as jurisdições do Tipo I geralmente adotam a estrutura trias políticas de um legislativo eleito, um executivo (com um serviço civil profissional) e um sistema judiciário. À medida que se move de jurisdições menores para maiores, as instituições se tornam mais elaboradas, mas a estrutura básica é semelhante. A reforma jurisdicional – isto é, criar, abolir ou ajustar radicalmente novas jurisdições – é custosa e incomum. A mudança normalmente consiste na realocação de funções políticas entre os níveis existentes de governança. As instituições responsáveis pela governança são rígidas e tendem a sobreviver às condições que as trouxeram à existência.¹⁷³

A governança Tipo I não se limita ao federalismo e às relações intergovernamentais. Ela capta uma noção de governança comum entre os estudiosos da União Europeia. Em outros lugares, descreve-se a reorganização da autoridade na

¹⁷⁰ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 28.

¹⁷¹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷² HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷³ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

União Europeia (UE) como um processo de criação em que a autoridade e a influência na formulação de políticas são compartilhadas entre múltiplos níveis de governo – subnacional, nacional e supranacional. Enquanto os governos nacionais permanecem sendo participantes formidáveis na formulação de políticas da UE, o controle de seus territórios passa a ser compartilhado. A integração europeia e a regionalização são vistas como processos complementares nos quais a autoridade do ente central é dispersa acima e abaixo do Estado nacional.¹⁷⁴

Segundo Hooghe e Marks, há vieses na Governança Tipo I que são dignos de nota: comunidade intrínseca, voz e articulação de conflitos. Em suas palavras:

Comunidade Intrínseca: as jurisdições do Tipo I expressam as identidades dos cidadãos com uma comunidade específica. As comunidades intrínsecas representadas nas jurisdições do Tipo I muitas vezes se baseiam na identidade nacional, regional e/ou local, mas também podem refletir religião, tribo ou etnia. Essas jurisdições satisfazem uma preferência pela autogovernança coletiva, um bem que é independente das preferências dos cidadãos por eficiência ou por qualquer resultado político específico. [...]

Voz: a governança do Tipo I é tendenciosa em favor da voz, ou seja, da deliberação política nas instituições liberais democráticas convencionais. As jurisdições do Tipo I são determinadas em um processo deliberativo de múltiplas questões, no qual os conflitos são altamente estruturados e articulados. Regras sobre regras (Kompetenz-Kompetenz) são decididas de forma consciente, coletiva e abrangente. Por outro lado, as barreiras à saída são relativamente altas. Sair em um mundo do Tipo I geralmente significa mudar de localidade, região ou país. Onde as jurisdições são desenhadas em torno da religião ou da pertença a um grupo, a saída exige que se mude a identidade. [...]

Articulação de Conflitos: agrupar questões em um número limitado de jurisdições facilita a competição partidária e a articulação de dimensões que estruturam a contestação política, em primeiro lugar uma dimensão esquerda/direita que aborda maior versus menor regulação governamental dos resultados do mercado e, em muitas comunidades, uma dimensão de nova política que aborda questões comunitárias, ambientais e culturais. Isso promove uma escolha significativa para os cidadãos. A governança do Tipo I é bem adequada para lidar com questões de soma zero, ou seja, barganhas distributivas, pois facilita a negociação e a troca entre diferentes questões. E porque as barreiras à saída são altas, também é bem adequada para fornecer bens públicos não excludentes.¹⁷⁵

¹⁷⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷⁵ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26-27.

As jurisdições do Tipo I, portanto, refletem identidades comunitárias, como nacionalidade, religião ou etnia, e satisfazem a preferência por autogoverno coletivo. Privilegiam a deliberação democrática (“voz”) e definem competências por meio de processos coletivos estruturados. Com altas barreiras à saída, promovem estabilidade institucional e articulam conflitos políticos em dimensões ideológicas claras. Essa configuração favorece negociações distributivas e a provisão de bens públicos não excludentes.

3.7.2 Governança multinível Tipo II

Uma forma alternativa de governança multinível é aquela em que: i) as jurisdições são de propósito específico em vez de propósitos gerais; ii) as afiliações são sobrepostas; iii) as jurisdições não estão alinhadas em apenas alguns níveis, mas operam em inúmeras escalas territoriais; e iv) onde as jurisdições são projetadas para serem flexíveis em vez de duráveis.¹⁷⁶ De acordo com Hooghe e Marks:

Jurisdições de propósito específico: Na governança Tipo II, múltiplas jurisdições independentes cumprem funções distintas. Cada cidadão é servido não pelo governo, mas por uma variedade de diferentes indústrias de serviços. Poder-se-ia pensar no setor público como sendo composto por muitas indústrias de serviço, incluindo a indústria da polícia, a indústria de proteção contra incêndios, a indústria do bem-estar, a indústria dos serviços de saúde, a indústria dos transportes, e assim por diante. Na Suíça, onde a governança Tipo II é bastante comum no nível local, essas jurisdições são apropriadamente chamadas de *Zweckverbände* – associações orientadas para objetivos/funções. [...]

Afiliações sobrepostas. não há, em geral, razão para que as jurisdições menores estejam contidas ordenadamente dentro das fronteiras das maiores. Pelo contrário, as fronteiras serão cruzadas e as jurisdições se sobrepõem parcialmente. A estrutura “aninhada” e hierárquica do estado-nação não tem uma lógica econômica óbvia e é contrariada por forças econômicas. Policentricidade foi inicialmente usado para descrever a governança metropolitana nos EUA, que historicamente tem sido mais fragmentada do que na Europa, sendo aplicado como um termo genérico para a coexistência de muitos centros de tomada de decisão que são formalmente independentes uns dos outros. Utiliza-se igualmente o termo condomínio para descrever domínios dispersos e sobrepostos com adesões incongruentes que agem autonomamente para resolver problemas comuns e produzir diferentes bens públicos. [...]

Muitos níveis jurisdicionais: a governança Tipo II é organizada em um grande número de níveis. Em vez de conceber a autoridade em camadas locais, regionais,

¹⁷⁶ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 20.

nacionais e internacionais bem definidas, estudiosos da *Public Choice* argumentam que cada bem ou serviço público deve ser fornecido pela jurisdição que efetivamente internaliza seus benefícios e custos. [...]

Design flexível: as jurisdições do Tipo II são projetadas para responder de forma flexível às mudanças nas preferências dos cidadãos e nas exigências funcionais. A ideia está enraizada no argumento de Charles Tiebout de que a mobilidade dos cidadãos entre múltiplas jurisdições concorrentes fornece um equivalente funcional à concorrência de mercado. Nessa perspectiva, seria possível uma política na qual grupos de cidadãos se unem em unidades de consumo coletivo para adquirir bens públicos. Cidadãos individuais podem entrar ou sair de unidades de consumo coletivo específicas, e essas unidades podem adquirir um bem público de uma das várias maneiras alternativas – por exemplo, produzindo-o elas mesmas, contratando produtores privados, subsidiando grupos comunitários locais ou juntando-se a outras jurisdições. Uma característica definidora da governança policêntrica é a concorrência de múltiplas oportunidades pelos quais os participantes podem formar ou dissolver vínculos entre diferentes entidades coletivas.¹⁷⁷

Ainda de acordo com Hooghe e Marks, os seguintes vieses na governança Tipo II podem ser notados:

Comunidade Extrínseca: as jurisdições do Tipo II são arranjos instrumentais. Elas resolvem problemas de coordenação *ad hoc* entre indivíduos que compartilham o mesmo espaço geográfico ou funcional. Os indivíduos se relacionam com as jurisdições como membros de comunidades fluidas e interseccionais – por exemplo, como profissionais, mulheres, pais, proprietários de imóveis, amantes da natureza, fãs de esportes, consumidores, entre outros. [...]

Saída: a governança do Tipo II é tendenciosa em favor da saída. A filiação voluntária permite que os cidadãos, ou as unidades coletivas das quais fazem parte, deixem as jurisdições quando estas não mais atendem às suas necessidades. Na medida em que facilitam a entrada e saída, as jurisdições do Tipo II se aproximam dos mercados. As jurisdições podem ser criadas, eliminadas ou ajustadas por meio da competição interjurisdicional pela participação ou contribuições dos cidadãos. A voz é secundária. O foco restrito das jurisdições do Tipo II concentra os custos das instituições democráticas liberais dentro de pequenas constituências. A deliberação é focada na produção de um bem público particular em vez de em escolhas de valor mais amplas. [...]

Evitar Conflitos: ao decompor a tomada de decisão em jurisdições com externalidades limitadas, a governança do Tipo II isola a tomada de decisão de outras questões potencialmente transversais. Essa fragmentação jurisdicional eleva a

¹⁷⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 20-21.

dificuldade de articular conflitos ideológicos, mas concentra a mente em melhorar a eficiência. As jurisdições do Tipo II são bem adequadas para decisões caracterizadas pela busca da optimalidade de Pareto.¹⁷⁸

Na governança Tipo II, portanto, diversas jurisdições independentes cumprem funções específicas – como saúde, segurança, transporte –, formando um sistema policêntrico de provisão de bens públicos. Esses arranjos, comuns, por exemplo, na Suíça, não seguem uma hierarquia territorial rígida: sobrepõem-se, cruzando fronteiras institucionais e geográficas, e refletem a lógica funcional, não a do Estado-nação. Essa governança opera em múltiplos níveis, com jurisdições especializadas internalizando os custos e benefícios de bens públicos específicos. Seu desenho é flexível, permitindo a entrada e saída de cidadãos e a formação de unidades coletivas de consumo. A mobilidade e a concorrência entre jurisdições funcionam como mecanismos de ajuste e eficiência, semelhantes ao mercado, favorecendo mecanismo de “saída”.

3.7.3 Algumas aplicações empíricas dos tipos I e II de governança

A governança Tipo II é onipresente nos esforços para “internalizar os efeitos transnacionais” na ausência de coordenação imposta por autoridades. A maioria dessas iniciativas foca problemas específicos de políticas, como a proteção da camada de ozônio, o transporte de resíduos perigosos e as espécies migratórias. A especificidade de tarefas é uma característica comum dos regimes internacionais.¹⁷⁹

A governança internacional é uma rede estratificada de arranjos Tipo II de variada durabilidade institucional, estabilidade e abrangência geográfica, amplamente coordenada por a) arranjos institucionais relativamente duráveis entre conjuntos de governos nacionais e b) um pequeno número de organizações internacionais Tipo I. A maior parte da governança internacional consiste em acordos bilaterais ou multilaterais sem agência.¹⁸⁰

Por sua vez, as “parcerias público-privadas”, embora sejam encontradas em jurisdições Tipo I, são mais comuns em jurisdições Tipo II e particularmente na arena internacional. Há casos em que grupos privados são meramente consultados ou cooptados por atores públicos – citam-se exemplos como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco

¹⁷⁸ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 27-28.

¹⁷⁹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

¹⁸⁰ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

Mundial, todos que recentemente se aproximaram de representantes da sociedade civil. Atores públicos também podem delegar funções a atores privados, como ocorre com muitos organismos de normalização, por exemplo, o Comitê Europeu de Normalização (CEN). Uma quarta forma autoriza a autorregulação entre empresas à sombra da hierarquia (p. ex., o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável).¹⁸¹

Ademais, não raro, surgem “parcerias privadas” transnacionais sem participação governamental – “governança sem governo”. O Conselho de Manejo Florestal (*Forest Stewardship Council*), por exemplo, certifica empresas madeireiras que seguem os padrões de sustentabilidade ambiental da associação.¹⁸²

Jurisdições Tipo II são comuns em regiões transfronteiriças, especialmente na América do Norte e na Europa Ocidental. Jurisdições *ad hoc*, impulsionadas por problemas, na forma de comissões inter-regionais, forças-tarefa e agências intermunicipais, proliferaram nas últimas três décadas. No Vale do Alto Reno, por exemplo, os cantões suíços de Basel-Land e Basel-Stadt, o departamento francês de Haut Rhin e a região alemã de Baden criaram uma teia de jurisdições transnacionais. Essas jurisdições envolvem reuniões de líderes governamentais regionais, um conselho regional de representantes parlamentares, uma conferência de prefeitos, conselhos de planejadores regionais, associações de autoridades locais, associações agrícolas, câmaras de comércio, projetos de cooperação entre universidades, projetos conjuntos de pesquisa sobre mudanças climáticas regionais e biotecnologia, programas de intercâmbio de professores e parcerias escolares etc.¹⁸³

A governança do Tipo II é amplamente difundida no nível local. Na Suíça, estudos identificaram seis tipos de jurisdições funcionais, sobrepostas e competitivas que complementam ou competem com governos locais de propósito geral. Em 1994, 178 associações Tipo II forneciam serviços especializados, como educação local, eletricidade ou iluminação pública apenas no cantão de Zurique. O equivalente funcional mais próximo nos EUA consiste em “distritos especiais”, que, assim como na Suíça, têm fronteiras territoriais sobrepostas e desempenham tarefas específicas. A governança de distritos especiais é particularmente densa em áreas metropolitanas: em 1992, a área metropolitana de Houston tinha 665 distritos especiais, Denver 358 e Chicago 357. No total, o número de distritos especiais triplicou, de 12.340 em 1952 para 35.356 em 2002. Noventa e um por cento

¹⁸¹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

¹⁸² HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 24.

¹⁸³ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 25.

desses distritos desempenham uma única função, relacionada a recursos naturais, proteção contra incêndios, abastecimento de água, habitação, esgoto, cemitérios, bibliotecas, parques e recreação, rodovias, hospitais, aeroportos, fornecimento de energia elétrica ou gás, ou transporte público. Esses números não incluem vários distritos especiais interestaduais, como a Autoridade Portuária de Nova York e Nova Jersey; nem incluem distritos escolares independentes, dos quais havia mais de 13.500 em 2002.¹⁸⁴

Percebe-se, portanto, que, quando o federalismo é seu objeto de análise, a governança multinível o analisa sob a ótica dos processos decisórios, podendo abordar aspectos que ultrapassam as noções de autonomia, participação e autoridade territorial. O federalismo é predominantemente focado nas instituições formais que lhe dão estabilidade, enquanto a governança multinível analisa processos decisórios que, não raro, abordam instituições informais e agentes e autoridades que fogem do domínio do setor público.

3.8. SÍNTESE CONCLUSIVA: COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA SÃO CONCEITOS ADAPTÁVEIS

Como o tema central desta obra – Federalismo de Desempenho – é conceituado como forma específica de coordenação ou governança, é necessário realizar uma delimitação desses conceitos.

Dentre as acepções possíveis, adota-se o conceito de coordenação intergovernamental como conjunto de mecanismos de integração, negociação de repartição de responsabilidades, compartilhamento e decisão conjunta entre os níveis de governo para atingir determinadas finalidades comuns em um Estado descentralizado. Isso ocorre porque entes subnacionais, na produção de políticas públicas de competência compartilhada, atuam de modo interdependente. Essa abordagem destaca que a coordenação não se restringe à cooperação: envolve também dinâmicas competitivas, pois o federalismo envolve conflitos de interesses em sua essência. Assim, garantir uma coordenação eficiente requer equilibrar cooperação e competição, reconhecendo que ambos os elementos estruturam a relação entre os entes federados e influenciam a eficácia das políticas públicas.

A concepção de que determinados tipos de federalismo descrevem comportamentos que se manifestam de forma exclusiva em um Estado federal constitui uma formulação normativa com limitada aderência empírica (federalismo cooperativo, federalismo competitivo e federalismo coercitivo, por exemplo). Na realidade, os comportamentos governamentais são heterogêneos e variados, podendo coexistir

¹⁸⁴ HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26.

simultaneamente em diferentes setores de políticas públicas, conforme a dinâmica institucional e política de cada área.

Em sentido parecido, o conceito de governança multinível aqui utilizado traz uma forma de integração que ultrapassa a centralidade das instituições estatais, enfatizando processos, fluxos decisórios e interações que articulam Estado, sociedade civil e atores privados.

Nesse contexto, a teoria da governança multinível oferece uma abordagem particularmente útil ao estudo do federalismo, ao compreender que a organização territorial do poder não se limita às interações entre entes federados. Ao contrário, ela se estrutura em múltiplos planos decisórios (infragovernamentais, intergovernamentais, internacionais, supranacionais e extragovernamentais) que operam de forma simultânea e interdependente sobre bens e serviços públicos essenciais. Ao articular esses diferentes níveis e mecanismos, o conceito de governança multinível evidencia que formas federativas podem combinar, de maneira dinâmica, elementos cooperativos e competitivos, conformando arquiteturas de governança complexas (aliando o setor público e privado) e ajustadas às demandas contemporâneas de gestão pública.

Essas premissas sobre coordenação e governança, contudo, não impedem que um Estado federal apresente a predominância estrutural de um modelo específico de federalismo sobre outros (federalismo cooperativo, federalismo competitivo e federalismo coercitivo). Isso pode ser evidenciado por métricas consolidadas (a exemplo do Índice de Autoridade Regional e do desequilíbrio fiscal vertical) que permitem identificar tendências gerais de centralização ou descentralização no arranjo federativo.

REGULAÇÃO DE RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *BENCHMARKING*¹

Estado federais dispõem de inúmeros mecanismos para regulamentar ou condicionar determinados benefícios aos resultados esperados em determinada política pública: transferências intergovernamentais, incentivos fiscais, empréstimos, entre outros. Isso ocorre geralmente por razões de eficiência na provisão de bens e serviços em determinados setores, alterando o foco dos gastos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*) mediante maior controle sobre produtos e serviços mensuráveis provenientes da atuação estatal (*outputs*). Atribui-se a tal padrão de governança o nome de regulação de resultados.

Regular resultados de políticas públicas é possível? Como resultados de políticas públicas podem ser regulados em uma estrutura federativa? Como isso se compara à regulação de gastos?

Juridicamente, legislações ao redor do mundo regulam resultados de políticas públicas de forma habitual ao estipular metas de desempenho, indicadores a serem monitorados e imputação de consequências jurídicas conforme a performance avaliada. Empiricamente, no entanto, a regulação de resultados somente produz os efeitos pretendidos a depender de uma série de determinantes. Essas determinantes vão desde a qualidade da regulação e disponibilidade de recursos físicos, financeiros e tecnológicos aos governantes (determinantes de governança) até as características da população destinatária das políticas públicas (determinantes sociais) e influência de choques externos.

¹ Para uma compreensão da regulação de gastos e regulação de resultados no Direito Financeiro brasileiro, ver tópico 13.4, “Regulação de gastos e regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro”, no Capítulo 13.

Regular resultados e avaliar comparativamente a performance de organizações (*benchmarking*) são atividades frequentes no setor privado e no setor público. No âmbito de empresas privadas e entes estatais, utilizam-se mecanismos de aumento da produtividade, monitoramento da qualidade de bens e serviços e avaliação comparativa, geralmente se voltando para metas e resultados da organização. Com o passar do tempo, entretanto, esses mecanismos começaram a ser utilizados nas relações intragovernamentais e intergovernamentais em federações e Estados unitários descentralizados.

Para situar a regulação de resultados em estruturas federativas, utiliza-se parcialmente a abordagem de Arretche. Partindo do pressuposto de que a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade (mesmo em Estados federativos), a autora propõe a análise das relações entre governo central e governos locais por meio da seguinte distinção das dimensões de autoridade: a formulação (*policy decision-making*) – que é a autoridade para tomar decisões sobre as políticas públicas – e a execução de políticas públicas (*policy-making*), que trata da autoridade para geri-las.²

Analisando a federação brasileira, a autora aponta dois tipos de políticas descentralizadas: i) reguladas – aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas, como aquelas de educação e saúde; e ii) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*), como as de desenvolvimento urbano, mais especificamente habitação, infraestrutura urbana e transporte público. A autora encontra evidências empíricas de que as políticas reguladas têm alta prioridade na alocação do gasto municipal, enquanto as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto.³

Ressalta-se, contudo, que a autora se concentra em políticas públicas cujo financiamento tem alta condicionalidade nos gastos públicos, colocando o enfoque em apenas um dos aspectos da regulação das políticas públicas: o gasto (*inputs*). Para a autora, a regulação de gastos diz respeito às regras que vinculam receitas dos governos subnacionais a despesas específicas.⁴

Além do gasto público (*inputs*), há outros tipos financeiros de condicionalidades que também podem ser regulados, como os próprios resultados (*outcomes*). Inclusive, a efetividade da norma é analisada empiricamente de forma distinta. Na

² ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 596.

³ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 596-604.

⁴ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 602-603.

regulação dos gastos, a efetividade da norma é comprovada pela análise da execução orçamentária dos gastos setoriais, avaliando se as receitas vinculadas foram de fato aplicadas no setor para o qual são obrigatoriamente destinadas. Na regulação de resultados, a efetividade da norma é comprovada pela análise dos indicadores qualitativos de bens e serviços oriundos da política pública, independentemente de haver ou não aumento de gastos no setor. Inclusive, o argumento sedutor da regulação de resultados e do *benchmarking* é de que é possível melhorar a qualidade da política pública sem aumento dos gastos.

Embora se adote o conceito de regulação intergovernamental de Arretche ao longo desta obra (em especial no capítulo que trata sobre o “Federalismo de Desempenho”⁵), não se foca exclusivamente o aspecto federativo da regulação neste capítulo. Inicialmente, a regulação será abordada como fenômeno mais abrangente que a própria noção de federalismo, cuidando especialmente do fenômeno dentro de políticas públicas, independentemente da existência ou não de descentralização política em sua arquitetura normativa.

Sustenta-se que a regulação de resultados em políticas públicas tem uma lógica própria e distinta da regulação de gastos.

Quanto aos fundamentos e objetivos, importa esclarecer que a regulação de resultados baseia-se nos princípios de eficiência e *accountability* na provisão de bens e serviços regulados. Tem ainda um caráter instrumental para a garantia de direitos fundamentais (educação, saúde, segurança pública etc.), variando conforme o contexto constitucional e a vontade política de cada país.

O foco nos resultados altera a ênfase dos insumos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*), exigindo cautela multidisciplinar na definição dos objetivos e dos indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*).

No âmbito da causalidade e das métricas, em razão de a regulação de resultados focar indicadores e não procedimentos, é essencial estabelecer relações seguras de causa e efeito entre ação governamental e impacto nos indicadores utilizados para monitoramento e comparação (*benchmarking*). Regulamentação eficaz demanda métricas sofisticadas e estratégias bem estruturadas.

Há determinantes do sucesso das políticas públicas, porquanto resultados de políticas públicas dependem de boa governança, fatores sociais e choques externos.

Determinantes de governança influenciam a acessibilidade e qualidade dos serviços e bens oferecidos. Essas determinantes abrangem os processos de regulação, organização social e coordenação social que impactam diretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas.

Determinantes sociais abrangem fatores econômicos, culturais, étnicos, psicológicos e comportamentais que influenciam nos resultados esperados pelos

⁵ Capítulos 5 e 6.

serviços e bens oferecidos. Trata-se da manifestação empírica da interdependência entre os direitos humanos.

Choques externos são eventos ou mudanças repentinas ou inesperadas que se originam fora da economia de um país ou governo local, podendo causar impactos significativos sobre o sistema econômico, inclusive a interrupção de políticas públicas.

Destaca-se ainda a questão da performance da política social e da política fiscal. Independentemente do objeto de regulação (gastos ou resultados), uma política pública envolve dois tipos de desempenho empiricamente avaliáveis: a performance da política social e a performance da política fiscal. A performance da política fiscal trata do (des)equilíbrio orçamentário e da eficiência na gestão financeira. A performance da política social, por sua vez, prioriza o custo-benefício na oferta de bens e serviços e a melhoria dos indicadores sociais. É possível que uma delas seja priorizada em desfavor de outra. Embora distintas, ambas mantêm relação recíproca e interdependente.

No que diz respeito à solução de problemas, a regulação de resultados baseia-se no controle de resultados para aprimorar *accountability*, transparência e eficiência, contrapondo o modelo clássico procedimental de regulação de gastos.

Outra questão é o *benchmarking* na governança pública, que cuida de algo próximo, mas que não se confunde com a regulação de resultados. O termo *benchmarking* tem dois significados principais: a) um sentido amplo, em que configura medida comparativa de desempenho, utilizada como dispositivo de avaliação; e b) um sentido específico, tratando-se de ferramenta que, além de medir o desempenho, serve para identificar e adotar práticas mais eficientes, funcionando como mecanismo de aprendizado e ajuste.

O *benchmarking* tornou-se ferramenta essencial na coordenação intergovernamental. Surge diante de três mudanças principais: a) expansão das atividades que rompem barreiras entre esferas de governo e setores público e privado; b) novas habilidades gerenciais exigidas para lidar com essa transição; e c) internacionalização das mudanças, alinhada à Nova Administração Pública.

Embora amplamente adotado no setor público, a avaliação comparativa (*benchmarking*) não depende de regulação pública para ocorrer. Muitas iniciativas no setor privado avaliam tanto atividades privadas quanto públicas sem necessidade de regulação específica. Um exemplo é a classificação de risco de títulos públicos de países realizada por empresas como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.

No setor público, o *benchmarking* pode assumir formas externas (*bottom-up*) ou internas (*top-down*). O mecanismo funciona como simulação das forças de mercado, auxiliando no controle e na melhoria de desempenho.

O Quadro 4.1 aponta as principais diferenças entre regulação de gastos e a regulação de resultados.

Quadro 4.1 Regulação de gastos x regulação de resultados

	Regulação de gastos	Regulação de resultados
Valor	Garantir a concretização de direitos fundamentais específicos em razão de o legislador ter lhes dado tratamento especial. Isso ocorre mediante priorização e padronização de gastos orçamentários em determinados setores, sendo educação e saúde os exemplos mais comuns.	Garantir princípios da eficiência, transparência e <i>accountability</i> na provisão de bens ou serviços regulados. O seu valor é instrumental em relação direitos fundamentais.
Foco operacional	O foco está na garantia dos insumos (<i>inputs</i>), mediante a destinação obrigatória de recursos orçamentários a determinado setor.	O foco está nos resultados esperados (<i>outputs</i>), mediante a criação de uma estrutura de incentivos e metas avaliadas periodicamente.
Relação de causalidade	Presume uma causalidade entre os comportamentos de ordenadores de despesas e os insumos (<i>inputs</i>) necessários para determinada política pública.	Presume uma causalidade entre os insumos (<i>inputs</i>) e os resultados esperados (<i>outcomes</i>). Para tanto, exige cautela na escolha de indicadores de referência (<i>benchmarking</i>) na provisão de bens e serviços (<i>outputs</i>).
Influência direta de determinantes	Determinantes de governança.	Determinantes de governança. Determinantes sociais. Choques externos.
Forma de controle	Controle procedimental, imputando consequências jurídicas após análise de conformidade entre comportamentos e ritos normativos.	Controle de resultados, imputando consequências jurídicas após análise de conformidade entre a finalidade do ato, custo-benefício e o atingimento de metas.
Avaliação da efetividade da norma	Análise da execução orçamentária dos gastos setoriais.	Análise de indicadores representativos de bens e serviços oriundos da política pública.
Problemas solucionados	Externalidades. Baixa priorização de áreas estratégicas por agentes públicos.	Ineficiência da gestão pública. Altos custos de transação para cidadãos.
Instrumentos jurídicos	Normas de destinação obrigatória de recursos a determinado setor. Transferências condicionadas ao gasto setorial.	Normas que premiam/punem de acordo com o desempenho setorial. Transferências condicionadas ao resultado. <i>Benchmarking</i> .
Exemplo de políticas	Normas de destinação obrigatória de recursos do Fundo Escolar Permanente (<i>Permanent School Fund</i>) do Texas/EUA e as sanções por descumprimento. Normas de destinação obrigatória de recursos do Fundo Escolar Estadual (<i>State School Fund</i>) da Califórnia/EUA e as sanções por descumprimento.	Normas de repartição de recursos do Fundo Escolar Permanente (<i>Permanent School Fund</i>) do Texas/EUA, <i>benchmarking</i> e as suas sanções. Normas de repartição de recursos do Fundo Escolar Estadual (<i>State School Fund</i>) do Califórnia/EUA, <i>benchmarking</i> e as suas sanções. Sistema de <i>benchmarking</i> estatal do Canadian Institute for Health Information (CIHI)

Fonte: elaborado pelo autor.

Para explicar a regulação de resultados, o capítulo é estruturado conforme alguns elementos estruturantes da política pública. Nos Estados Unidos, uma das linhagens para o estudo das políticas públicas está na escola da *policy sciences*. Os seguintes elementos da política pública podem ser destacados: i) fundamentação dos atos do governo em valores (*value-based policy*); ii) racionalidade multidisciplinar (*multidisciplinary approach*); e iii) orientação estatal explícita para a solução de um problema (*problem-oriented policy*).⁶ Sustenta-se que esses elementos são suficientes para explicar o vínculo entre a regulação de resultados e a estrutura das políticas públicas.

Em primeiro lugar, a fundamentação dos atos do governo é geralmente baseada em valores ligados à democracia, dignidade da pessoa humana e a realização das capacidades humanas (*value-based policy*). Essa orientação reconhece que não existe isenção de valores em problemas sociais nem abordagem metodológica isenta de valores. Assim, para entender um problema, é necessário reconhecer seus componentes valorativos.⁷

Em segundo lugar, nas políticas públicas existe uma racionalidade distintamente multidisciplinar em suas abordagens intelectuais e práticas (*multidisciplinary approach*), porquanto quase todo problema social ou político envolve múltiplos componentes que estão ligados às várias disciplinas acadêmicas sem cair claramente no domínio exclusivo de nenhuma disciplina. Portanto, para obter uma compreensão completa do fenômeno, muitas orientações relevantes de diferentes áreas do conhecimento devem ser utilizadas e integradas.⁸

Em terceiro lugar, deve-se reconhecer uma orientação estatal explícita para responder a um problema (*problem-oriented policy*), abordando conscientemente as dificuldades da política pública e as recomendações para sua solução. Da mesma forma, os problemas de políticas são vistos como ocorrendo em um contexto específico, um contexto que deve ser cuidadosamente considerado tanto na análise quanto nas recomendações subsequentes.⁹

⁶ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁷ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁸ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁹ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

Ressalta-se que a cultura de avaliação comparativa (*benchmarking*) é abordada de forma externa a esses elementos estruturantes das políticas públicas em razão de ser uma prática oriunda do setor privado que também é utilizada por governos.

Nesse sentido, o capítulo inicia-se pela abordagem dos conceitos de políticas públicas e regulação. Posteriormente a regulação de resultados é avaliada em comparação com a regulação de gastos segundo valores (*value-based policy*), racionalidade multidisciplinar (*multidisciplinary approach*) e resolução de problemas (*problem-oriented policy*). Na sequência, o instrumento do *benchmarking* é analisado. Por fim, abordam-se exemplos de regulação de resultados e o *benchmarking* na prática.

4.1 CONCEITO DE REGULAÇÃO DE RESULTADOS E NOÇÕES INICIAIS

A regulação de resultados é a incorporação de metas de desempenho em constituições, leis e outros atos normativos. Define-se regulação de resultados, portanto, como o conjunto de normas, instituições e mecanismos que, sob inspiração dos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*, condiciona a atuação estatal – direta ou delegada – ao alcance de metas de desempenho objetivamente mensuráveis (*outputs*) e periodicamente avaliadas. Seu valor é instrumental: busca assegurar a concretização de direitos fundamentais por meio da produção de bens e serviços públicos ou regulados com o melhor custo benefício possível e transparência.

Na esfera intergovernamental, regras, políticas e regulamentos são instrumentos de controle das relações entre governos, podendo aumentar a responsabilização e prestação de contas (*accountability*) e diminuir a autonomia. Consequentemente, a desregulação balança o pêndulo na outra direção, aumentando a autonomia dos entes e diminuindo a esfera de *accountability*. Imposições federais (*mandates*) são normativas impostas a atores intergovernamentais inferiores por meio de mecanismos regulatórios. Essas imposições são removidas por meio da desregulamentação e são relaxados ou removidos por meio de experimentos *ad hoc*, como procedimentos de dispensa de condições (*waivers*) ou negociação regulatória.¹⁰

Quanto aos modelos de regulação, alguns conceitos e métodos devem ser compreendidos e delimitados: i) regulação; ii) indicadores; iii) política pública; iv) política social; e v) política fiscal. Pretende-se, dessa forma, explicar a operacionalização da regulação de resultados em determinada política pública, levando em consideração o valor nela buscado, sua abordagem multidisciplinar e o problema concreto que se pretende corrigir.

¹⁰ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 738-741.

O termo “regulação”, para os fins aqui propostos, consiste em um abrangente processo de tomadas de decisões com o escopo de intervir, controlar e fiscalizar a provisão de bens e serviços em determinado setor público ou privado. A regulação pode ser executada de maneiras distintas. Destacam-se três formas: na esfera público-privada, na esfera privada e na esfera intergovernamental.

Na esfera público-privada, a regulação é vista como uma assunção de poder de controle e fiscalização sobre as atividades privadas.¹¹ Na esfera privada, empresas podem voluntariamente ir além das exigências da lei vigente por meio da desregulação. As empresas podem, por exemplo, mudar suas operações comerciais reduzindo a poluição e desenvolvendo produtos ecológicos que não são exigidos pelas regulamentações. Elas podem tomar essas medidas unilateralmente ou coordenar com outros participantes em sua indústria.¹² Na esfera intergovernamental, a regulação é compreendida, em regra, como a capacidade de o ente central intervir em decisões locais de entes subnacionais por meio de normas nacionais.¹³

Embora nosso foco seja a regulação intergovernamental, não se ignora que haja regulação de resultados na esfera público-privada e na esfera privada – além da capacidade de cada ente federado regular suas próprias atividades estatais (autorregulação pública). Dentro do estudo da regulação de políticas públicas, há a figura dos indicadores. Segundo José Casalta Nabais:

Os indicadores são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados económicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados.¹⁴

¹¹ Nas palavras de Stiglitz e Rosengard: “Government regulates business activity in an attempt to protect workers, consumers, and the environment; to prevent anticompetitive practices; and to prevent discrimination.” STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 34.

¹² MALHOTRA, Neil; MONIN, Benoît; TOMZ, Michael. Does private regulation preempt public regulation? *American Political Science Review*, v. 113, n. 1, p. 19-37, 2019.

¹³ Radin explica a regulação intergovernamental da seguinte forma: “Regulation is itself a structural intergovernmental tool, even though the degree to which the national government exercises oversight with respect to its state and local grantees is, in part, a political/ideological matter.” RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740.

¹⁴ NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum – Revista de Direito da Universidade Fumec*, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019, p. 258.

No que diz respeito à noção de política pública, há diversas definições e modelos sobre o termo. Há o conceito de política pública enquanto “processo”. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são o “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”. Dessa forma, as políticas públicas são os “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”.¹⁵

Bucci disserta ainda sobre a classificação das políticas públicas quanto ao “nível hierárquico”, em relação a fins e meios. Na estrutura federativa brasileira, por exemplo, a política nacional de educação é uma política de caráter geral para o setor educacional, no tocante aos fins. A execução da política nacional (fim), contudo, pressupõe a elaboração de políticas estaduais e locais, no campo dos meios. A execução das políticas nacionais no âmbito estadual e local (meios) envolve a contratação de pessoal, construção de prédios escolares, compra de material escolar etc. Segundo a autora, o denominador comum entre todas essas políticas (nacionais, estaduais e locais) é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos e metas como de procedimentos.¹⁶

Na visão de Fabiana de Menezes Soares, as políticas públicas são o resultado da “atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental, caracterizando-se por decisões e ações tomadas pelo Estado no intuito de solucionar problemas sociais, econômicos ou geográficos”¹⁷.

Celina Souza extrai e sintetiza as características principais da política pública: a) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz; b) embora seja materializada nos governos, envolve vários atores e níveis de decisão e não necessariamente se restringe a participantes formais, porquanto agentes informais são também importantes; c) é abrangente e não se limita a leis e regras; d) é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; e) embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo; f) envolve processos

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 90-95.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 95.

¹⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. Comentário ao § 16 do artigo 37 da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 976-981, p. 980.

subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.¹⁸

C. Souza adverte que os estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política.¹⁹ Ressalta-se que as políticas públicas incluem não apenas as políticas sociais, mas também medidas econômicas (políticas fiscais), emissão de moeda (política monetária), medidas ambientais (políticas ambientais), entre outras.

O termo “política social” (*social policy*) é definido como uma intervenção deliberada do Estado para redistribuir recursos entre os cidadãos, com vistas à realização de objetivos de bem-estar (*welfare state*). O sistema de bem-estar social, por sua vez, é definido como o conjunto de instituições que, em conjunto, determinam o bem-estar dos cidadãos. Entre essas instituições incluem-se a família e as redes comunitárias em que ela se insere, o mercado, os setores beneficente e voluntário, os serviços e benefícios providos pelo Estado e, de forma crescente, as organizações e acordos internacionais. Entre os exemplos clássicos de políticas sociais destacam-se as ações governamentais de fornecimento de recursos financeiros e serviços aos cidadãos em cinco áreas principais: i) benefícios de proteção social (frequentemente denominados seguridade social); ii) serviços de saúde; iii) serviços educacionais; iv) provisão e subsídios para habitação; v) serviços pessoais de assistência social.²⁰

Por outro lado, quando autoridades públicas buscam influenciar a economia, dispõem de duas ferramentas principais: política monetária e política fiscal. Em relação à política monetária, bancos centrais atuam indiretamente sobre a atividade econômica por meio da influência na oferta de moedas, ajustando taxas de juros, exigências de reservas bancárias e compra e venda de títulos governamentais e moeda estrangeira. Na parte da política fiscal, governos influenciam a economia mediante utilização dos gastos públicos, endividamento e tributação em diversos níveis, graus e formas.²¹

¹⁸ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

¹⁹ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

²⁰ BALDOCK, John. Introduction. In: BALDOCK, John; MITTON, Lavinia; MANNING, Nick; VICKERSTAFF, Sarah (org.). *Social policy*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 1-10.

²¹ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

No financiamento de políticas públicas, há uma lógica operacional tanto para regular gastos por meio de procedimentos quanto para incentivar comportamentos de agentes públicos e privados conforme metas e indicadores. É necessário compreender os indicadores, modelos normativos e a econometria²² do financiamento de determinada política pública para extrair os seus fundamentos sociais e econômicos.

4.2 REGULAÇÃO SEGUNDO O FUNDAMENTO VALORATIVO

Nas políticas públicas, a regulação de resultados fundamenta-se nos princípios da eficiência e *accountability* na provisão de bens ou serviços regulados. O seu valor é instrumental em relação direitos fundamentais (educação, saúde, segurança pública etc.), cuja concretização irá variar conforme o contexto constitucional e a vontade política em cada país.

O valor intrínseco a uma política pública geralmente reflete um direito reconhecido. No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece duas categorias de direitos humanos: i) os direitos civis e políticos e ii) os direitos econômicos, sociais e culturais. Ao aliar o discurso liberal e com o discurso social da cidadania, a Declaração une o valor da liberdade ao valor da igualdade, pela qual estes passam a ser concebidos como unidade interdependente e indivisível.²³

No âmbito nacional, o termo formalmente utilizado nas Constituições é “direito fundamental”. Embora os termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais” sejam frequentemente usados como sinônimos, há uma distinção comum entre eles. A palavra “direitos fundamentais” refere-se aos direitos humanos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de um determinado Estado. Por outro lado, o termo “direitos humanos” relaciona-se com os documentos de Direito Internacional, referindo-se às posições jurídicas reconhecidas ao ser

²² Na visão de Ricardo Medeiros de Castro, a econometria de uma política pública configura a análise que utiliza métodos matemáticos e estatísticos com o escopo de avaliar teorias sobre economia e finanças do setor público. A Econometria, segundo o autor, permite um debate a respeito do que são e de como se compreendem os fenômenos causais que justificam os investimentos públicos (analfabetismo, miséria, altos índices de violência), tão relevantes à avaliação de diversos assuntos jurídicos. Tais técnicas quantitativas auxiliam a identificar padrões comportamentais, que podem ser o tema central de pesquisas científicas, políticas públicas ou mesmo objeto de decisões judiciais. CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, econometria e estatística*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 394-395.

²³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 421.

humano independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional específica. Esses direitos aspiram à validade universal, aplicando-se a todos os povos e tempos, e, portanto, têm caráter inequivocamente internacional.²⁴

Como as políticas públicas presumem um fundamento valorativo (*value-based policy*), o tratamento que cada ordenamento constitucional dá a certos direitos humanos influencia diretamente na escolha dos bens e serviços públicos que serão fornecidos ou não a determinada sociedade.

Em alguns países de cultura árabe, a título de ilustração, mulheres muçulmanas são proibidas de acessar serviços de educação em razão de dogmas religiosos. De acordo com algumas crenças culturais, as mulheres estariam em uma posição predeterminada na sociedade e o acesso à educação às pessoas de sexo feminino configuraria uma concepção meramente ocidental.²⁵

O federalismo também pode interferir nessa dinâmica de concretização de direitos.

O Brasil, por exemplo, tem uma federação historicamente centralizada, limitando a atuação de estados e municípios. Estudos empíricos mostram que o Supremo Tribunal Federal, mesmo após a redemocratização de 1988, manteve uma interpretação centralizadora das competências legislativas, favorecendo a interpretação uniforme de direitos humanos e direitos fundamentais em geral.²⁶

Nos Estados Unidos, a situação é distinta. A maioria das competências no ordenamento jurídico norte-americano fica no âmbito legislativo dos estados membros, havendo grande heterogeneidade no tratamento de direitos.²⁷ Nesse sentido, as condutas de alguns estados são frequentemente condenadas como violadoras dos direitos humanos, especialmente em relação ao uso da pena de morte,

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 21-23.

²⁵ Allana de Freitas Lacerda e Francisca Geny Lustosa explicam a existência de discriminação por gênero nas políticas adotadas pelo Talibã em uma região do Paquistão: “A questão é política, porque, quando o Talibã assumiu o controle daquela região, impôs seus ideais e suas regras restritivas, sendo a maioria delas uma postura religiosa considerada como ultraconservadora, principalmente quanto a como figurava a mulher na sociedade, e a educação tomada como ideia ocidental”. LACERDA, Allana de Freitas; LUSTOSA, Francisca Geny. Educação e direitos humanos para mulheres muçulmanas. *Tensões Mundiais*, v. 13, n. 25, p. 207-232, jul./dez. 2017, p. 212-213.

²⁶ NUNES, Alynne Nayara Ferreira; SCHLOBACH, Rafael Viotti. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964-85). *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.

²⁷ SPIRO, Peter J. The States and International Human Rights, 66. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p. 567-596, 1997, p. 568.

comportamento policial, Direito de Família, não discriminação, igualdade material e até direitos de participação política. Essas são violações pelas quais o governo federal se recusa a aceitar responsabilidade, tanto nos ramos políticos quanto nos tribunais, apesar da implicação de importantes interesses internacionais.²⁸

A concretização de algum direito fundamental específico por meio de políticas públicas irá depender da sua previsão constitucional, da arquitetura institucional e da vontade política dos governantes que têm autoridade sobre a política pública em específico.

Nas políticas públicas em que os gastos são regulados (*inputs*), percebe-se que há um claro objetivo de priorizar e padronizar gastos orçamentários em determinados setores, sendo educação e saúde os exemplos mais comuns. O fundamento finalístico dessas normas é a concretização desses direitos específicos em razão de o legislador ter lhes dado tratamento especial. Sejam normas que obrigam a gastos orçamentários locais em determinados setores, sejam transferências condicionadas aos gastos em determinada política pública, o objetivo é o mesmo: direcionar recursos às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais, garantindo um padrão mínimo de qualidade nos serviços públicos desses setores priorizados.²⁹

Na regulação de resultados, qual seria o fundamento valorativo?

A regulação de resultados não se fundamenta na priorização de um direito fundamental específico em detrimento de outros, mas sim na forma de execução de determinada política pública. O fundamento meio – a função de governar – é aquele que será influenciado pelos deveres de eficiência e transparência da administração de resultados. Cuida-se de uma forma particular de garantir *accountability* e observar o princípio da eficiência no processo de uma política pública.

A regulação de resultados pressupõe responsabilização, *accountability* e controle social. Para que isso ocorra, exige-se ampla divulgação da execução do orçamento público, assim como a disponibilização de informações referentes às políticas públicas aos seus destinatários, a fim de possibilitar amplo controle social.

²⁸ KAYE, David. State Execution of the International Covenant on Civil and Political Rights. *UC Irvine L. Rev.*, v. 3, p. 95, 2013, p. 97-100.

²⁹ Sobre transferências condicionadas (ou transferências vinculadas), Shah explica sobre a questão das prioridades: “Conditional nonmatching grants are best suited for subsidizing activities considered high priority by a higher-level government but low priority by local governments.” SHAH, Anwar. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4-5.

“*Accountability*”, para fins regulação de resultados, compreende a obrigação de responder pelo desempenho de deveres, emparelhada com o direito correlato de outra pessoa, normalmente a pessoa para quem os deveres são desempenhados, de exigir tal resposta. Isso envolve uma série de elementos ou estágios: relatórios ou informação (transparência); justificação e explicação (discussão); e a imposição de remédios, incluindo compensação ou sanções (retificação). A prestação de contas dos governos democráticos aos seus cidadãos normalmente envolve um sistema complexo de processos e instituições, incluindo uma variedade de diferentes responsáveis (quem é responsável?), diferentes titulares de contas (a quem eles prestam contas?), diferentes aspectos das operações do governo (pelo que eles são responsáveis?) e diferentes mecanismos (como eles são responsáveis?).³⁰

Por fim, a regulação de resultados mantém um vínculo teórico com a noção de eficiência administrativa, porquanto, ao ressaltar a ênfase nos resultados, ressalta a busca do melhor custo-benefício na elaboração e execução de determinada política pública.³¹

A eficiência é um princípio que pode assumir formas diferentes de avaliação conforme o contexto e o viés escolhido. Por exemplo, no âmbito da avaliação da qualidade das finanças públicas, a noção pode assumir um caráter duplo: a performance da política fiscal (focada em aspectos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público) e a performance da política social (focada na realização de direitos fundamentais e na redução de desigualdades).

Nesse sentido, princípios como eficiência e *accountability* obrigam o modo pelo qual o gestor público exerce a sua função com a finalidade de entregar a política pública mais efetiva possível aos jurisdicionados (os resultados). Em suma, a regulação de resultados amolda o fundamento instrumental da política pública (a

³⁰ Cuida-se da definição que une conceitos de Richard Mulgan e Mark Bovens. MULGAN, Richard. *Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism*. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 82; BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework 1*. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

³¹ Sobre o princípio da eficiência e seu valor instrumental de orientação da Administração Pública, Alexandre dos Santos Aragão explica: “A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.” ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004, p. 1.

função de governar) ao seu fundamento finalístico (a concretização de direitos) de modo a concentrar esforços na efetividade da política pública.³²

4.3 REGULAÇÃO SEGUNDO A ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

A regulação de resultados, ao alterar o foco dos insumos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*), exige uma racionalidade distintamente multidisciplinar na escolha de indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*), assim como cautela na estrutura de incentivos e consequências jurídicas. É crucial atribuir relações seguras de causa e efeito entre a intervenção governamental e as mudanças nos indicadores de referência (*benchmarking*). Um conjunto mais sofisticado de métricas, baseado na implementação de estratégias, é necessário para arquitetar uma regulamentação de resultados bem-sucedida.

No âmbito de uma política pública, a relação de causalidade deve ser cuidadosamente delimitada tanto para a análise da concretização de direito fundamentais (performance da política social) quanto para a análise do seu financiamento (performance da política fiscal).

Não obstante as críticas à “Teoria Pura do Direito” oriunda de Kelsen,³³ sustenta-se que sua diferenciação entre causalidade (oriunda das ciências naturais e ciências sociais) e imputação (oriunda da ciência jurídica) seja a melhor forma de exposição para o que se propõe no presente tópico: analisar objetivamente a

³² Maria Paula Dallari Bucci menciona dois fundamentos para as políticas públicas: um mediato e um imediato. Em sua visão, o fundamento mediato das políticas públicas origina-se da existência de direitos sociais, porquanto esses se concretizam mediante prestações positivas do Estado. Nesse sentido, enquanto direitos individuais configuram liberdades que demandam a abstenção no campo da autonomia individual, os direitos sociais impõem a terceiros (principalmente o Poder Público) a concretização de determinado número de obrigações positivas. O fundamento imediato das políticas públicas, por outro lado, é a função de governar – qual seja, o uso do poder coercitivo do Estado a serviço da coesão social. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 90-95.

³³ Fábio Konder Comparato, por exemplo, sustenta que a separação entre moral e Direito defendida pela Teoria Pura de Kelsen tenha servido como elemento de legitimação da lógica de funcionamento do Estado Totalitário. (COMPARATO, Fábio Konder. *Ética, direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 361). No entanto, segundo Rodrigo Borges Valadão, uma análise histórica demonstra que a Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, era a principal adversária teórica de doutrinas que buscavam legitimar e viabilizar um Estado mais forte (VALADÃO, Rodrigo Borges. A luta contra a teoria pura do direito na República de Weimar e o caminho para o nacional-socialismo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020).

multidisciplinariedade intrínseca às políticas públicas, abordando direitos e finanças públicas enquanto norma e, igualmente, enquanto fenômeno natural ou social.

De acordo com Kelsen, as ciências que examinam os fatos físicos do ponto de vista da conexão entre causa e efeito são as ciências naturais (p. ex., a Física), seguindo esse fenômeno o princípio da causalidade. O autor exemplifica: “quando um metal é aquecido, dilata-se [...]. A relação que intercede entre o calor e a dilatação é a de causa e efeito”. As ciências sociais, por sua vez, avaliam as condutas humanas tal como efetivamente elas ocorrem; ao delinear as condutas dos homens em sociedade, também consideram apenas os nexos de causa e efeito. Nesse sentido, há razões para reconhecer a conduta humana também como elemento da natureza, isto é, como determinada pelo princípio da causalidade – ou seja, como os fatos da natureza em causa e efeito.³⁴

O Direito, no pensamento de Kelsen, consistiria em uma ordem normativa da conduta dos homens entre si, sendo apartado da ciência da natureza e das ciências sociais. O princípio da imputação, aplicado na definição de uma norma de conduta dos homens entre si, dispõe que, sob certas premissas determinadas pela norma, deve-se efetivar um ato de coerção pela mesma ordem jurídica estabelecida. A conexão na proposição jurídica é produzida mediante uma norma estabelecida pela autoridade jurídica (um ato de vontade) – enquanto a ligação de causa e efeito (das ciências naturais) é independente de qualquer intervenção dessa espécie.³⁵

A imputação seguiria este exemplo: “Se alguém comete um crime, deve ser-lhe aplicada uma pena; se alguém não paga a sua dívida, deve proceder-se a uma execução forçada do seu patrimônio; se alguém é atacado de doença contagiosa, deve ser internado”. Kelsen explica ainda que a imputação “não consiste noutra coisa senão nesta conexão entre o ilícito e a consequência do ilícito”. O autor esclarece que a consequência do ilícito é imputada ao ilícito, mas não é produzida pelo ilícito, como sua causa. A ciência jurídica não visa explicar a causa dos fenômenos jurídicos.³⁶ Em suma, a diferença entre eles pode ser assim demonstrada:

Causalidade: Se “A” (condição) é – “B” (consequência) é.

Isto implica que, sempre que estiver presente a mesma condição fática, haverá a mesma consequência, não podendo ocorrer, em tese, qualquer interferência que altere a correlação. Define-se uma causa como um evento seguido por outro

³⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-57 e 301.

³⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-58.

³⁶ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-58.

em que, se o primeiro evento não tivesse existido, o segundo nunca teria igualmente existido.³⁷

Imputação: Se “A” (condição) é – “B” (consequência) deve ser.

Nesta última hipótese, que decorre da norma, a condição deve gerar determinada consequência jurídica, mas pode não gerar. Isso ocorre, por exemplo, quando uma pessoa responsável por um ilícito não sofre, por um ou outro motivo, a sanção prevista em lei.

Essa explicação de causalidade, no entanto, não abarca todas as complexidades do tema, principalmente porquanto uma causa geralmente é avaliada mediante uma correlação – ou seja, uma semelhança, relação ou equivalência que existe entre duas hipóteses, situações ou objetos diferentes.

Se a causalidade avalia a força da relação entre uma causa e seu efeito, a correlação é uma associação observada entre dois ou mais eventos. Correlação não é causalidade. O fato de dois fatores estarem correlacionados não significa necessariamente que um cause o outro. Uma correlação não indica causalidade quando, por exemplo: i) é fruto de mera coincidência (com o surgimento do fenômeno “*Big Data*” – enormes conjuntos de dados coletados automaticamente, analisados em busca de padrões por sistemas computacionais modernos –, as correlações podem ser produzidas em massa, e muitas delas são insignificantes); ii) é resultado de uma causa comum externa, sem relação de causalidade entre os eventos correlacionados; e iii) é decorrência de um estudo elaborado de forma errônea e com determinado viés.³⁸

Essa relação de causalidade e correlação é crucial para a arquitetura de políticas públicas, no âmbito da performance tanto da política social como da política

³⁷ BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014, p. 32.

³⁸ Nick Barrowman exemplifica essas correlações não causais. A hipótese da coincidência é exemplificada por uma correlação entre o aumento de divórcios em uma região e o fluxo de importação de maçãs. O caso da causa comum é ilustrado mediante um estudo de 1999 publicado na *Nature* que indicou que crianças com menos de dois anos que dormiam com luzes noturnas tinham maior probabilidade de terem miopia. Outros pesquisadores posteriormente demonstraram que pais míopes eram mais propensos a manter as luzes acesas à noite. Pode ser que os pais fossem uma causa comum tanto para o uso de luzes noturnas quanto, por virtude da herança genética, para a miopia transmitida aos seus filhos. No tocante aos estudos feitos de forma errônea, correlações enganosas podem surgir, em alguns casos, devido à forma como os sujeitos são selecionados para fazer parte de um estudo. Por exemplo, há evidências de que certos estudos sobre a associação entre implantes mamários e doenças do tecido conjuntivo podem ter sofrido de viés de seleção. BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014, p. 25-27.

fiscal. Políticas públicas, seja sob o aspecto social, seja sob um aspecto primordialmente fiscal, dependem de inúmeros fatores inter-relacionados e interdependentes para alcançar resultados satisfatórios: determinantes de governança, determinantes sociais e choques externos.

As determinantes de governança cuidam dos processos de regulação, organização social e coordenação social que impactam diretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas. Determinantes de governança abrangem o conceito de capacidade estatal, mas a ele não se limitam. Capacidade estatal é um conceito empregado de forma abrangente e multidimensional por diferentes áreas do conhecimento³⁹ para designar a capacidade de um governo para, mediante competências e recursos necessários,⁴⁰ elaborar e implementar políticas públicas conforme seus objetivos.⁴¹ Nota-se que a capacidade estatal está ligada à ideia de atividade do setor público. Quando se analisam determinantes de governança, abrangem-se atividades do setor privado que (independentemente do grau de regulação) contribuem para um resultado satisfatório das políticas públicas – ressaltando que a própria ideia de governança não se limita às atividades estatais.⁴²

As determinantes sociais são compreendidas como a manifestação empírica da interdependência entre diretos humanos que influenciam diretamente ou

³⁹ CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-Merit Working Paper Series on "Institutions, Governance and Long term Growth"*, p. 1-52, 2013; HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: measuring State capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

⁴⁰ WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3, Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity, p. 165-171, 2015.

⁴¹ ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press, 2017.

⁴² BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton University Press: Oxford, 2010, p. 1. Há algumas noções mais restritas. Ressalta-se, dentre elas, a noção de "capacidade estatal autônoma", que se subdivide em dois componentes: capacidade burocrática e autonomia política. Seu foco está na capacidade da burocracia estatal de implementar de forma eficaz as políticas selecionadas pelo político governante. Uma definição mínima, portanto, composta por três elementos centrais: i) uma burocracia profissional, ii) com capacidade de implementação de políticas, e iii) livre de influências externas. (BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *States in the Developing World*, v. 157, p. 157-183, 2017, p. 161-162). O destaque dessa abordagem diz respeito à "liberdade de influências externas", que excluiria pressões específicas que possam comprometer a execução impessoal ou universalista das políticas públicas – tratadas na presente obra como as determinantes sociais e os choques externos.

indiretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas. Em outras palavras, trata-se da influência dos diferentes graus de capacidade humana dos cidadãos nos resultados das políticas públicas.⁴³

Choques externos são eventos ou mudanças repentinas ou inesperadas que se originam fora da economia de um país ou governo local, podendo causar impactos significativos sobre o sistema econômico, inclusive a interrupção de políticas públicas. São exemplos: pandemias (como a Covid-19); a guerra entre Rússia e Ucrânia; a crise financeira global de 2008; desastres naturais (furacões, terremotos) e mudanças climáticas; sanções econômicas; e mudanças nas políticas comerciais (tarifas, quotas).⁴⁴ Este tópico prioriza as determinantes de governança e as determinantes sociais. Não se ignora, contudo, o impacto que choques externos geram sobre os resultados de políticas públicas.

A qualidade das políticas públicas de um governo pode assumir faces distintas: a performance da política fiscal (direcionada para elementos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público) e a performance da política social (direcionada para a realização de direitos fundamentais e a redução de desigualdades).⁴⁵

⁴³ Sobre a teoria das capacidades humanas, ver: SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 25.

⁴⁴ CHANDASIRI, Olganwantte. The Covid-19: impact on education. *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, v. 6, n. 2, p. 37-42, 2020; PRIYA, S. Shanmuga; CUCE, Erdem; SUDHAKAR, K. A perspective of COVID 19 impact on global economy, energy and environment. *International Journal of Sustainable Engineering*, v. 14, n. 6, p. 1290-1305, 2021; BEN HASSEN, Tarek; EL BILALI, Hamid. Impacts of the Russia-Ukraine war on global food security: towards more sustainable and resilient food systems? *Foods*, v. 11, n. 15, p. 2301, 2022; BRESTER, Gary W.; MARSH, John M.; SMITH, Vincent H. The impacts on US and Canadian slaughter and feeder cattle prices of a US import tariff on Canadian slaughter cattle. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, v. 50, n. 1, p. 51-66, 2002.

⁴⁵ Escolheram-se os termos performance fiscal e performance social, em razão de o termo “performance econômica” poder ser utilizado no setor privado como sinônimo de crescimento do faturamento e ativos ou obtenção de lucro. Como o setor público não tem os mesmos propósitos do setor privado, acredita-se ser mais conveniente a utilização do termo “performance fiscal”. Segundo o Relatório Econômico do Presidente dos EUA de 1962, a “performance social” seria, dentre outros, a soma dos seguintes indicadores: mortalidade infantil, expectativa de vida, distribuição de renda, consumo da população, dados quantitativos da educação pública, dados quantitativos de habitação e número de pessoas empregadas (KREPS, Theodore J. Measurement of the social performance of business. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 343, n. 1, p. 20-31, 1962, p. 23). A performance fiscal, por sua vez, é medida por Shah mediante os seguintes indicadores: independência do Banco Central, crescimento de fundos monetários, inflação,

4.3.1 Causalidade e correlação na performance da política social

Até que ponto boas políticas públicas de educação e saúde, isoladamente, resultam em uma população educada e saudável respectivamente? Como ocorre a concretização de direitos sociais na prática? Quais determinantes influenciam no resultado?

As determinantes de governança são fundamentais para definir a acessibilidade e qualidade de serviços essenciais oferecidos a determinada população. As determinantes sociais, por outro lado, cuidam de fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam no resultado qualitativo dos serviços essenciais oferecidos a essa população.

Em um contexto de políticas públicas de educação e saúde, os determinantes de governança estariam relacionados às técnicas de financiamento, quantidade de escolas, hospitais, médicos e professores qualificados, tecnologia oferecidas à população e o grau de acessibilidade desses serviços essenciais. As determinantes sociais (ou interdependência entre direitos humanos), por outro lado, estariam relacionadas às condições de vida, trabalho e desigualdade social que afetam a capacidade de aprendizado de cada pessoa, assim como a probabilidade de manter boa saúde mental e física.

Mais especificamente, entendemos que as “determinantes de governança” também se relacionam com a descentralização das políticas sociais. Arretche, ao analisar empiricamente as determinantes no processo de descentralização do sistema brasileiro de proteção social (notadamente o grau de municipalização), destacou os seguintes fatores: i) atributos estruturais das unidades locais de governo – capacidade econômica, fiscal e administrativa ii) atributos institucionais das políticas – regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias e iii) fatores ligados a ação política – relações entre Estado e sociedade e relações intergovernamentais.⁴⁶

gestão da inflação e desequilíbrios macroeconômicos, qualidade da gestão da dívida, qualidade das políticas fiscais, eficiência das instituições na arrecadação de receitas, uso prudente de receita fiscal, crescimento dos gastos do governo, controle de déficits fiscais, crescimento da dívida pública, transparência e responsabilidade na gestão do setor público e crescimento do PIB (SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 30). Os apontamentos são meramente exemplificativos, havendo inúmeros indicadores não mencionados aqui nessas duas categorias.

⁴⁶ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 29-32.

No Brasil, determinantes de governança na área do financiamento da educação pública (Fundef e Fundeb) foram essenciais para o aumento da acessibilidade do ensino público básico. Diversos estudos empíricos sustentam que o sistema de fundos contábeis coordenados instituídos pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) atingiu seu objetivo de ampliar a municipalização do ensino fundamental, expandindo a cobertura do sistema e alcançando quase a universalização do acesso nessa etapa escolar.⁴⁷

No Brasil, determinantes de governança também afetam o aprendizado dos alunos da rede pública. Estudos empíricos apontam que fatores pedagógicos e estruturais influenciam as notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Municípios com turmas maiores no Ensino Fundamental têm maior probabilidade de apresentar notas ruins, enquanto um maior percentual de docentes com ensino superior afeta positivamente o desempenho dos alunos. Igualmente, a elevação dos gastos públicos com alunos impacta positivamente a probabilidade de notas melhores. Assim, reduzir o número de alunos por turma e elevar a formação docente demonstram impacto positivo na qualidade da educação.⁴⁸

No Canadá, há um caso de determinante de governança na área gestão da saúde pública que merece destaque. Cuida-se do *Health Indicators Project*. Durante três anos consecutivos, os dados desse projeto revelaram que os pacientes com fratura de quadril sob a jurisdição da Autoridade Regional de Saúde de Winnipeg aguardavam mais tempo por cirurgias do que na maioria das outras regiões de saúde canadenses. Para enfrentar esse problema, a autoridade de saúde de Winnipeg organizou um plano de ação para diminuir os tempos de espera. Executou treinamentos de educação continuada para a equipe, alterou a prática de suspender gradualmente os anticoagulantes antes das cirurgias, reorganizou as agendas de procedimentos cirúrgicos e implementou um sistema de informação em tempo

⁴⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal – Relatório Final*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

⁴⁸ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 36-39.

real para monitorar os pacientes com fratura de quadril em todas as unidades da região. Como resultado, houve uma redução no tempo de espera e uma melhoria na qualidade do atendimento aos pacientes.⁴⁹

As “determinantes sociais” (interdependência de direitos humanos) encontram-se nas lacunas não supridas pelas determinantes de governança. Estudos empíricos indicam que, isoladamente, boas políticas públicas de educação e saúde são condições necessárias, mas não são causas suficientes para produzir resultados satisfatórios em suas áreas fins. Embora direitos sejam tratados de forma isolada pela Administração Pública, eles se concretizam de forma interdependente conforme a capacidade humana e geram efeitos sistêmicos. Isso implica que é necessário muito mais do que boas escolas e professores para a obtenção de uma população educada, ressaltando que o mesmo raciocínio é aplicável para políticas públicas de saúde, segurança pública, dentre outras.

Políticas públicas são tradicionalmente separadas por setores na Administração Pública. Os resultados de muitas delas (como educação e saúde), contudo, dependem de vários contextos e fatores. Uma questão é defender determinado valor enquanto direito essencial e universal no âmbito internacional (direitos humanos) ou no âmbito nacional (direitos fundamentais); outra questão distinta é analisar a concretização desse direito, medindo e monitorando os resultados das políticas públicas.

Um ponto central na performance da política social é a interdependência entre direitos humanos. Destacam-se duas normas internacionais que declaram expressamente essa qualidade dos direitos: o item 2 do artigo 6º da Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986 declara que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais “são indivisíveis e interdependentes”, devendo haver “atenção igual e consideração urgente” à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e o artigo 5º da Declaração de Viena de 1993, igualmente, declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”. No mesmo sentido, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, em seu preâmbulo, reafirma “a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”.

A interdependência entre os direitos humanos (ou determinantes sociais), no âmbito do fenômeno causal, segue uma lógica específica.

⁴⁹ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 101.

Inicia-se pelas determinantes sociais de aprendizado.⁵⁰ Imagina-se a seguinte situação: uma estudante de 11 anos, proveniente de uma família de baixa renda, reside em uma casa de dois cômodos com seus pais e seis irmãos, em um bairro carente de saneamento básico e marcado por elevados índices de criminalidade. Essa jovem passa grande parte do dia realizando serviços domésticos, tem uma alimentação deficiente e frequentemente se ausenta das aulas devido a problemas de saúde e à insegurança pública em sua comunidade – local onde ocorrem tiroteios e assassinatos.

Como resultado dessa deficiência sistêmica, seu desempenho escolar é insatisfatório. Nessa hipótese, é possível identificar inúmeras violações de direitos humanos: direito à educação, à saúde, à alimentação, à infância livre do trabalho, à moradia digna e à segurança pública. O que se destaca sob a perspectiva causal, entretanto, é o nexo entre causa e efeito em cada relação estabelecida (como a relação entre fome e desempenho educacional, saúde e fome, moradia e saúde, trabalho infantil e desempenho escolar, violência e evasão escolar, por exemplo).

Embora se possa argumentar que muitas deficiências dessa estudante possam ser atribuídas à uma conduta humana ilícita (p. ex., um gestor omissivo, um traficante de drogas, um pai que obriga seus filhos menores de idade a trabalharem), as inter-relações entre esses direitos são automáticas. Isso ocorre porque a ausência de um direito afeta negativamente os demais direitos, da mesma forma que a presença de um deles afeta positivamente os demais. Em resumo, a vontade humana pode influenciar diretamente sobre a concretização de determinados direitos, mas não poderá decidir sobre a forma pela qual um direito (ou a ausência dele) afetará os demais direitos na prática. Sob as mesmas condições de ensino escolar, capacidade intelectual e disciplina individual de estudo, uma estudante desnutrida e exausta após uma jornada de trabalho inexoravelmente terá um aprendizado inferior a uma estudante saudável e descansada.

No caso das determinantes sociais de aprendizado, estudos empíricos avalliam a correlação entre o desempenho escolar dos estudantes brasileiros e fatores externos ao ensino, como criminalidade, fome, doenças, habitações precárias etc. Em síntese, tais estudos indicam que as notas do Ideb refletem diretamente as condições desiguais presentes nas diferentes regiões brasileiras, sendo influenciadas por fatores pedagógicos, sociais e econômicos que transcendem as ações

⁵⁰ Sobre essas determinantes, ver: SANDERSON, Carla D.; HOLLINGER-SMITH, Linda M.; COX, Karen. Developing a Social Determinants of Learning™ framework: A case study. *Nursing Education Perspectives*, v. 42, n. 4, p. 205-211, 2021.

gerenciais de políticas educacionais.⁵¹ Citam-se algumas determinantes sociais de aprendizado:

- i) Desigualdade socioeconômica – municípios brasileiros situados em estados com maior índice de Gini (maior concentração de riqueza) apresentam maior probabilidade de os alunos da rede pública obterem desempenho escolar ruim.⁵²
- ii) Alimentação inadequada – a má alimentação de crianças na rede pública de ensino afeta diretamente a aprendizagem escolar. Estudos indicam que crianças desnutridas ou com carência alimentar enfrentam dificuldades de assimilação, destacando que a fome dificulta a capacidade de concentração e compromete o rendimento escolar.⁵³
- iii) Criminalidade – estudos de economia aplicada destacam o impacto da educação na diminuição dos índices de criminalidade.⁵⁴ Nesse sentido, pesquisas indicam que a violência urbana no Brasil apresenta significativa correlação com o aumento da evasão escolar. Escolas localizadas em municípios brasileiros mais violentos apresentam maiores níveis de abandono de alunos.⁵⁵ A qualidade de ensino também é uma questão fundamental para a manutenção do aluno no colégio e longe do crime. Tal questão influencia o aluno e sua família, podendo estimulá-los a investir na educação ou não.⁵⁶

⁵¹ LOURENÇO, Rosenerly Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 27-43.

⁵² LOURENÇO, Rosenerly Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 27-43; ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016, p. 152.

⁵³ FROTA, Mirna Albuquerque; PÁSCOA, Emanuela Galvão; BEZERRA, Maria Dasdores Monteiro; MARTINS, Mariana Cavalcante. Má alimentação: fator que influencia na aprendizagem de crianças de uma escola pública. *Revista de APS*, v. 12, n. 3, p. 332-340, 2009.

⁵⁴ TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011, p. 23-24.

⁵⁵ MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, p. 1-15, 2011.

⁵⁶ TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011, p. 52.

- iv) Trabalho infantil – as tarefas domésticas e o mercado de trabalho infantil impactam diretamente na aprendizagem. Estudos indicam que trabalhos realizados pelas crianças, seja no lar, seja no mercado de trabalho, prejudicam seu desempenho escolar.⁵⁷ Na mesma linha, estudos empíricos apontam que os alunos que trabalham têm mais dificuldade em frequentar as aulas regularmente, menos tempo e menor energia para estudar do que os alunos que não trabalham. Como decorrência disso, o baixo desempenho acadêmico provavelmente reduzirá as futuras oportunidades de emprego e limitará as chances de sair da pobreza.⁵⁸
- v) Educação familiar – a frequência escolar (tanto de crianças quanto de adultos) está associada a melhores notas, reforçando que a educação dos pais impacta positivamente o desempenho escolar dos filhos.⁵⁹
- vi) Chefia feminina do lar – municípios brasileiros com maior número de mulheres como chefes de família têm maior probabilidade de obter notas ruins no Ideb, possivelmente devido à menor disponibilidade de tempo para acompanhar o aprendizado das crianças, dado o acúmulo de responsabilidades profissionais e domésticas.⁶⁰
- vii) Estado conjugal – domicílios em que os cônjuges vivem em união têm maior probabilidade de alcançar notas regulares ou boas no Ideb, sugerindo maior estabilidade familiar como fator positivo.⁶¹
- viii) Trabalho local dos pais – o percentual de pessoas que trabalham no mesmo município em que residem está positivamente associado a boas notas. Uma possível explicação é o fato de um menor deslocamento poder facilitar o acompanhamento escolar pelos pais.⁶²

⁵⁷ KASSOUF, Ana Lúcia; TIBERTI, Luca; GARCÍAS, Marcos. Evidence of the impact of children's household chores and market labor on learning from school census data in Brazil. *Journal of Development Studies*, v. 3, 2020, p. 156.

⁵⁸ JUSTUS, Marcelo; KAWAMURA, Henrique; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the best age to enter the labor market in Brazil today? *Economia*, v. 16, n. 2, 2015, p. 235.

⁵⁹ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶⁰ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶¹ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶² LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

- ix) Condições habitacionais e acesso à internet – a precariedade das condições habitacionais prejudica a qualidade da educação.⁶³ Igualmente, o acesso à internet está associado a um desempenho escolar superior.⁶⁴
- x) Saneamento básico – a falta de saneamento básico impacta significativamente a saúde infantil e o desempenho escolar. Estudos empíricos sustentam que o acesso a água tratada reduz significativamente a mortalidade infantil, especialmente em regiões pobres. Infecções parasitárias, comuns em áreas carentes, causam doenças como diarreia crônica, má-absorção de nutrientes e anemia ferropriva, prejudicando a saúde e o desenvolvimento cognitivo das crianças. Tais problemas afetam diretamente a atenção, a concentração e, conseqüentemente, o rendimento escolar, dificultando o aprendizado.⁶⁵
- xi) Contexto socioeconômico local – municípios com baixos índices de desenvolvimento humano em educação e saúde apresentam maior probabilidade de notas ruins no Ideb. Alguns pesquisadores defendem que o contexto socioeconômico exerce um impacto mais significativo no desempenho escolar do que políticas educacionais baseadas apenas em gastos ou responsabilização de escolas e educadores.⁶⁶

No caso das determinantes sociais da saúde, suas diversas definições expressam, em geral, o conceito de que as condições de vida e trabalho dos indivíduos e de grupos de uma população estão relacionadas com sua situação de saúde. No Brasil, a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS) os conceitua como fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos

⁶³ KOHARA, Luiz Tokuzi. *Relação entre as condições da moradia e o desempenho escolar: estudo com crianças residentes em cortiços*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 12-50.

⁶⁴ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶⁵ SOUSA, Tanara Rosângela Vieira; LEITE FILHO, Paulo Amilton Maia. Análise por dados em painel do status de saúde no Nordeste Brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, v. 42, 2008, p. 796; PRADO, Matildes da S.; BARRETO, Maurício L.; STRINA, Agostino; FARIA, João Augusto S.; NOBRE, Aline A.; JESUS, Sandra R. Prevalência e intensidade da infecção por parasitas intestinais em crianças na idade escolar na Cidade de Salvador (Bahia, Brasil). *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, v. 34, 2001, p. 99-101; ARAÚJO, Bruno; SANTOS, João Francisco dos; NEIVA, Tahise da S.; MAGALHÃES FILHO, Roberto R. de; SILVA RIOS, Daniel da. Associação das parasitoses intestinais com anemia e eosinofilia em escolares do Povoado de Matinha dos Pretos, Feira de Santana, Bahia, Brasil. *Sitientibus Série Ciências Biológicas*, v. 9, n. 1, 2009, p. 3-7.

⁶⁶ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população.⁶⁷

O modelo de Dahlgren e Whitehead, por exemplo, organiza os Determinantes Sociais da Saúde (DSS) em camadas que se estendem dos determinantes individuais mais próximos aos macrodeterminantes mais distantes.⁶⁸

Na primeira camada encontram-se os indivíduos com características como idade, sexo e fatores genéticos, que influenciam diretamente seu potencial e suas condições de saúde.⁶⁹

Na segunda camada situam-se os comportamentos e estilos de vida individuais, tradicionalmente vistos como escolhas pessoais. Argumenta-se que esses comportamentos são fortemente moldados por determinantes sociais, como acesso à informação, propaganda, pressão social, disponibilidade de alimentos saudáveis e espaços de lazer.⁷⁰

Na terceira camada, aparece a influência das redes comunitárias e de apoio, cuja densidade reflete o nível de coesão social, fator crucial para a saúde coletiva.⁷¹

Na quarta camada, destacam-se os fatores relacionados às condições de vida e trabalho, disponibilidade de alimentos e acesso a serviços essenciais de assistência à saúde e de educação. Essas condições expõem populações socialmente desfavorecidas a riscos diferenciados, como moradias precárias, trabalhos perigosos ou estressantes e barreiras no acesso a serviços fundamentais.⁷²

Na última camada, os macrodeterminantes, localizados na camada mais ampla, englobam as condições econômicas, culturais e ambientais da sociedade, exercendo influência significativa sobre todas as demais camadas.⁷³

Destacam-se ainda fatores culturais e antropológicos específicos que afetam as populações indígenas. Há disparidades de saúde entre os povos aborígenes e

⁶⁷ BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, v. 17, p. 77-93, 2007, p. 81.

⁶⁸ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁶⁹ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷⁰ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷¹ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷² DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷³ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

seus determinantes sociais da saúde e a população em geral. Os indígenas canadenses, por exemplo, têm uma expectativa de vida doze anos inferior à média nacional e apresentam taxas mais elevadas de doenças crônicas evitáveis em comparação com os não indígenas.⁷⁴ Resultados similares foram encontrados em relação à população indígena no Brasil.⁷⁵

Estudos indicam os efeitos das desigualdades socioeconômicas e étnicas emergentes sobre a pandemia de Covid-19. As evidências demonstram que os grupos mais desfavorecidos no Reino Unido tiveram maior exposição à infecção por Covid-19 devido aos trabalhos que realizam e às condições de vida em locais superlotados. Uma vez infectados pelo vírus, os membros desses grupos apresentaram maior vulnerabilidade a complicações da doença e maior gravidade, em parte devido à exacerbação causada por suas taxas mais altas de outras condições de saúde preexistentes e sistema imunológico enfraquecido por danos à saúde anteriores. As consequências sociais e econômicas da pandemia recaíram mais acentuadamente sobre os grupos e comunidades mais desfavorecidos no país, ampliando ainda mais as desigualdades na saúde entre grupos desfavorecidos e afluentes.⁷⁶

A Covid-19 era muito maior entre as pessoas idosas, os grupos de baixa renda e as minorias étnicas. Ressalta-se ainda que o efeito econômico da pandemia também foi distribuído de maneira desigual na população, destacando que as consequências econômicas provavelmente serão sentidas por anos. Sem uma ação preventiva coordenada, as famílias e comunidades menos favorecidas seriam desproporcionalmente afetadas, aumentando as desigualdades na saúde no Reino Unido e globalmente.⁷⁷

A exposição à infecção era desigual. Pessoas em empregos precários, mal remunerados e manuais nos setores de cuidados, varejo e serviços eram mais expostas à Covid-19, pois seus trabalhos presenciais não poderiam ser realizados em casa. Habitações superlotadas e de baixa qualidade em áreas densamente povoadas frequentemente aumentaram o risco. Comunidades de baixa renda também têm

⁷⁴ MCKENZIE, Holly A.; DELL, Colleen A.; FÖRNSSLER, Barbara. Understanding addictions among Indigenous people through social determinants of health frameworks and strength-based approaches: a review of the research literature from 2013 to 2016. *Current Addiction Reports*, v. 3, p. 378-386, 2016.

⁷⁵ COIMBRA JR, Carlos E. A. Saúde e povos indígenas no Brasil: reflexões a partir do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição Indígena. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, p. 855-859, 2014.

⁷⁶ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021, p. 22.

⁷⁷ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

sido mais vulneráveis a doenças graves após a infecção devido a níveis mais altos de doenças preexistentes. As taxas aumentadas de infecção levaram a maior perda de renda relacionada a interrupções no trabalho e perda de empregos, mas a pressão financeira imediata da Covid-19 foi muito além disso.⁷⁸

As medidas de contenção e *lockdown* afetaram desproporcionalmente famílias de baixa renda com crianças pequenas. Pesquisas recentes identificaram os custos extras envolvidos em ter crianças em casa por mais tempo sem acesso a serviços gratuitos vitais, exigindo aumento nos gastos com alimentação, aquecimento e entretenimento das crianças em ambientes fechados. Mais de um terço das famílias de baixa renda com crianças aumentaram seus gastos durante 2020, enquanto 40% das famílias de alta renda sem crianças reduziram seus gastos.⁷⁹

Os custos de longo prazo mais devastadores da pandemia provavelmente recairão sobre as crianças estudantes. Segundo Margaret Whitehead, David Taylor-Robinson e Ben Barr, a pobreza infantil já é a maior ameaça à saúde e ao desenvolvimento infantil globalmente. Uma combinação de maior pressão financeira nas famílias e políticas de pandemia de permanência em casa causou danos imediatos ao desenvolvimento e à saúde mental das crianças, com algumas crianças mais novas regredindo em habilidades básicas. A perda de aprendizagem causará o maior dano às qualificações e perspectivas de emprego dos alunos que já são desfavorecidos.⁸⁰

4.3.2 Causalidade e correlação na performance fiscal

Shah utiliza os seguintes indicadores para medir a performance fiscal (aqui compreendida como o resultado de políticas fiscais e monetárias): independência do Banco Central, crescimento de fundos monetários, inflação, gestão da inflação e desequilíbrios macroeconômicos, qualidade da gestão da dívida, qualidade das políticas de contenção fiscal, eficiência das instituições na arrecadação de receitas, uso prudente de receita fiscal, crescimento dos gastos do governo, controle de déficits fiscais, crescimento da dívida pública, transparência e responsabilidade na gestão do setor público e crescimento do PIB.⁸¹

⁷⁸ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁷⁹ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁸⁰ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁸¹ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 30.

Na performance fiscal das políticas públicas, há igualmente a dependência de determinantes de governança e determinantes sociais para que apresentem bons indicadores na sua implementação.

As “determinantes de governança” estariam relacionadas às noções de sustentabilidade financeira, estratégias fiscais e estrutura econômico-fiscal de determinado governo.

A sustentabilidade financeira dos governos concentra-se em combater as condições fiscais que podem atrasar o crescimento econômico, aumentar a carga tributária ou transferir custos significativos para os futuros contribuintes. Segundo Allen Schick, há quatro elementos fundamentais: a) solvência – porquanto se deve observar a capacidade do governo de pagar suas obrigações financeiras; b) crescimento – haja vista que a política fiscal determina o crescimento econômico; c) estabilidade – pois o governo deve ter a capacidade de cumprir obrigações futuras com cargas tributárias existentes; e d) justiça – na medida em que o governo deve ter a capacidade de pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras.⁸²

As estratégias fiscais relacionam-se com as táticas governamentais para impulsionar o crescimento econômico e evitar ou mitigar efeitos de recessões econômicas. A ideia de que tributação, investimento público e outros aspectos da política fiscal podem impulsionar ou limitar o crescimento econômico tem sido explorada nos modelos de crescimento ao longo das últimas décadas. Esses modelos, antigos e recentes, mostram como certos impostos afetam a taxa de crescimento. Um exemplo claro é o aumento de impostos sobre a renda, que reduz a taxa líquida de retorno do investimento privado, tornando-o menos atrativo e desacelerando o crescimento econômico. A influência dos impostos sobre a renda na taxa de retorno do setor privado e no crescimento econômico é uma das mais diretas e significativas.⁸³

Uma política fiscal pode estabilizar o ciclo econômico mediante “estabilizadores automáticos” ou mediante mudanças iniciadas pelo governo por meio de política fiscal discricionária.⁸⁴

Estabilizadores automáticos vigoram a partir de mudanças em receitas tributárias e níveis de gastos, independentemente de ações governamentais específicas.

⁸² SCHICK, Allen. Sustainable budget policy: concepts and approaches. *OECD Journal on budgeting*, v. 5, n. 1, 2005, p. 109-110.

⁸³ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417-418.

⁸⁴ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

Esses instrumentos fiscais relacionam-se diretamente com o tamanho do governo e tendem a ser mais significativos em economias avançadas. Por sua própria natureza, algumas espécies de receitas e despesas ajustam-se automaticamente às variações na atividade econômica (como imposto de renda e seguro-desemprego). Em contextos em que estabilizadores são maiores, a necessidade de estímulos – como reduções de impostos, subsídios ou programas de obras públicas – pode ser menor, na medida em que as duas abordagens contribuem para mitigar os efeitos de uma desaceleração econômica. De fato, durante crises recentes, os países com estabilizadores mais sólidos recorreram com menor frequência a medidas discricionárias.⁸⁵

Políticas fiscais discricionárias podem ser expansionistas – também conhecidas como “frouxas”, acarretando maior gasto público e/ou menor tributação para aumentar a demanda agregada) – ou contracionistas (“apertadas”) – seu oposto, cortando gastos públicos e aumentando a tributação.⁸⁶

As políticas de austeridade fiscal, consideradas o oposto de um estímulo econômico, configuram uma espécie das políticas fiscais contracionistas, com o escopo de reduzir significativamente o déficit fiscal estrutural a longo prazo por meio de medidas como: a) aumento robusto da carga tributária; e/ou b) redução expressiva dos gastos governamentais em bens e serviços públicos. Os proponentes defendem que essas medidas, embora contracionistas, geram benefícios econômicos de médio e longo prazo após um período inicial de ajuste.⁸⁷

A estrutura econômico-fiscal, por sua vez, cuida de características ligadas a atributos estruturais, características institucionais e legado das políticas prévias que mantêm relação direta com a economia de determinado governo. Apontam-se alguns exemplos de determinantes de governança nas políticas fiscais:

- i) Fatores econômicos fundamentais – a) escala da economia, medida pela população; b) acesso dos consumidores a mercados financeiros; c) características das funções de utilidade e produção dos bens e serviços; e d) grau de competição econômica.⁸⁸
- ii) Tamanho do setor público – o tamanho do governo aumenta à medida que a economia se desenvolve ao longo do tempo. Consequentemente,

⁸⁵ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

⁸⁶ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

⁸⁷ EVANS, Anthony J. What is austerity? *Economic Affairs*, v. 32, 2012, p. 1.

⁸⁸ BOTMAN, Dennis PJ; KUMAR, Manmohan. *Fundamental determinants of the effects of fiscal policy*. WP/06/72. International Monetary Fund: 2006, p. 11-42; EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417.

provocam-se acréscimos na arrecadação de receitas tributárias e permite-se que o governo eleve os níveis de investimento público. Estudos indicam, no entanto, que países em desenvolvimento têm governos maiores que países desenvolvidos quando os últimos estavam em estágios comparáveis.⁸⁹

- iii) Perfil de contração de dívida pelo setor público – o nível e forma de contração de empréstimo pelo poder público influencia na organização do orçamento público, destino da receita pública arrecadada e sustentabilidade da dívida. A dívida pública pode ser interna ou externa, por exemplo. Sob condições adequadas, a dívida interna pode ser benéfica para países pobres por reduzir a dependência de assistência externa e de choques externos. Por outro lado, nos locais em que a gestão macroeconômica e o desempenho econômico ainda são instáveis, a dependência forçada da dívida pública interna pode anular os benefícios do desenvolvimento de um mercado de títulos públicos, prejudicando a sustentabilidade geral da dívida.⁹⁰
- iv) Arquitetura da estrutura fiscal – há uma importância significativa da arquitetura da estrutura fiscal na determinação do crescimento econômico. A elevação de impostos sobre a renda, por exemplo, reduz a taxa líquida de retorno sobre o investimento privado, tornando as atividades de investimento menos atrativas e diminuindo a taxa de crescimento. Estudos empíricos indicam abrangente correlação entre tipos de medidas fiscais (na parte dos gastos e dos tipos de tributos), o nível de desenvolvimento e a taxa de crescimento.⁹¹

Schick relaciona o equilíbrio fiscal com a escala da economia de cada país. Segundo o autor, resultados orçamentários, em geral, tendem a ser mais favoráveis em países ricos do que em nações mais pobres, embora essa diferença possa estar mais relacionada à percepção do que ao desempenho efetivo. De acordo com Schick, bons resultados orçamentários decorrem, na maioria das vezes, mais da abundância de recursos do que a qualidade do processo orçamentário. Como poucos países desenvolvidos enfrentaram fuga de capitais e desestabilização

⁸⁹ MOURMOURAS, Alex; RANGAZAS, Peter. *Fiscal Policy and Economic Development*. WP/08/155. International Monetary Fund: 2008, p. 4-44.

⁹⁰ HAUNER, David. *Fiscal policy and financial development*. WP/06/26. International Monetary Fund: 2006, p. 3-17; ARNONE, Marco; PRESBITERO, Andrea F. External debt sustainability and domestic debt in heavily indebted poor countries. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, v. 2, p. 187-213, 2007.

⁹¹ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417.

econômica – problemas recorrentes em economias emergentes –, seus governantes puderam financiar seus déficits orçamentários sem sofrer pressões para reformar suas instituições fiscais. Países ricos frequentemente atribuem sua estabilidade à disciplina fiscal, mas a explicação mais acurada reside na abundância econômica, e não propriamente nas regras e procedimentos fiscais. Parte da razão pela qual práticas orçamentárias padronizadas não garantem, por si sós, resultados fiscais disciplinados está na própria engrenagem institucional do orçamento.⁹²

A performance da política fiscal não ignora o fator humano; somente não lhe é dada a mesma atenção que na performance da política social. Em um aspecto puramente econômico, as “determinantes sociais” podem ser entendidas como as implicações que o capital humano acarreta diretamente ou indiretamente sobre os resultados (*outcomes*) das políticas públicas.

Os primeiros estudos sistematizados dos impactos dos sistemas de educação e saúde sobre a produção econômica foram realizados na Teoria do Capital Humano, que surgiu entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960 do século XX. Dentro da Teoria do Capital Humano, entende-se que a educação e os cuidados com a saúde tornam as pessoas mais produtivas, resultando no desenvolvimento socioeconômico do país. Em razão disso, haveria necessidade de mais investimentos no sistema educacional e no sistema de saúde.⁹³

Theodore Schultz, em sua obra *Investindo no povo*, descreveu a rápida recuperação da Alemanha e do Japão pós-Segunda Guerra Mundial, comparando a situação desses países ao Reino Unido, onde ainda havia racionamento de alimentos muito tempo depois da guerra. Concluiu Schultz que a superior velocidade de recuperação econômica era fruto de uma população saudável e altamente educada.⁹⁴

Qual a diferença entre a teoria do capital humano e teorias das ciências sociais que focam a capacidade humana? Amartya Sen explica que o foco dado é o que diferencia. Enquanto a ideia de capital humano tende a se concentrar no aumento da produção e do lucro, a teoria da capacidade humana enfatiza a liberdade

⁹² SCHICK, Allen. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. Palgrave Macmillan: New York, 2004, p. 83-84.

⁹³ FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. *Economics and the Public Interest*, v. 2, n. 2, p. 85-107, 1955; MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958; SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. *The American Economic Review*, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961; BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

⁹⁴ SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 112.

substancial das pessoas – permitindo que elas liderem suas vidas, valorizando e melhorando suas escolhas reais.⁹⁵ Em busca de uma compreensão mais completa do papel das capacidades humanas, deve-se ressaltar: i) sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; ii) seu papel indireto por meio da influência da mudança social; e iii) seu papel indireto mediante a influência na produção econômica. Na teoria do capital humano, a principal finalidade seria a influência na produção econômica, ressaltando que a liberdade das pessoas assumiria um papel de “efeito colateral”.⁹⁶

4.3.3 Interdependência entre performance da política fiscal e performance da política social

Embora possa ser feita uma cisão teórica entre performance da política social e performance da política fiscal, esses dois conceitos mantêm uma dependência recíproca. Enquanto a performance da política fiscal enfoca basicamente a busca pelo equilíbrio orçamentário na aferição do custo-benefício da gestão financeira (podendo resultar ou não na redução do setor público), a performance da política social se concentra no custo-benefício da provisão de bens e serviços públicos e na melhora de indicadores sociais.

A melhor performance da política social é geralmente consequência do aumento de gastos estatais e, conseqüentemente, do tamanho ampliado do setor público. Por outro lado, uma melhor performance fiscal pode, em certas ocasiões, ser decorrente de cortes em gastos sociais.⁹⁷

⁹⁵ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 317.

⁹⁶ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 319-320.

⁹⁷ Paulo Guedes, ex-ministro da economia no Brasil, sempre propôs uma ideia neoliberal de Estado mínimo. Uma das propostas do ministro Paulo Guedes era a agenda 3D, que visava desindexar, desvincular e desobrigar o Orçamento. A ideia era reduzir despesas e dar ao governo federal mais liberdade para decidir onde gastar o dinheiro público. A desindexação buscava acabar com o reajuste automático de mais de dois terços dos gastos públicos, como os benefícios da Previdência Social, que estão atrelados ao salário mínimo atualizado anualmente. Os benefícios da Previdência Social, o abono salarial e o seguro-desemprego, por exemplo, são vinculados ao valor salário mínimo, que é atualizado anualmente. A desvinculação pretendia liberar receitas atreladas a gastos específicos (como saúde, educação), permitindo ao governo maior flexibilidade no uso do dinheiro público. A desobrigação visaria flexibilizar despesas obrigatórias, que representam quase 95% do orçamento da União, incluindo gastos com pessoal e pagamento de juros sobre a dívida pública. SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes e o (neo) liberalismo: apontamentos preliminares acerca da nova (velha) direita brasileira. *Missões – Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 4, n. 3, p. 97-121, 2018.

Isso não significa que performance fiscal e direitos fundamentais são conceitos necessariamente antagônicos. De fato, a performance da política social cuida da relação direta entre qualidade do gasto público e a efetivação de direitos fundamentais. A performance da política fiscal, por sua vez, mantém relação indireta com a efetivação de direitos fundamentais, controlando a inflação e o endividamento público (que geralmente afetam mais gravemente as camadas de maior vulnerabilidade social da sociedade).

A performance da política social pode ser diretamente afetada por determinantes de governança como a sustentabilidade financeira dos governos, as estratégias fiscais adotadas e uma estrutura econômico-fiscal específica.

Uma gestão insustentável da dívida pública, por exemplo, diminui os recursos disponíveis para gastos sociais. No Brasil, o valor total da dívida pública bruta estava próximo de 80% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024, com um acumulado de R\$ 8,8 trilhões até o mês de julho.⁹⁸ Nesse ano, o governo federal brasileiro gastou R\$ 1,81 trilhão com juros e amortizações da dívida pública – valor menor do que o despendido em 2023 (R\$ 1,92 trilhão), mas superior ao despendido em 2022 (R\$ 1,7 trilhão), 2021 (R\$ 1,75 trilhão) e 2020 (R\$ 1,56 trilhão).⁹⁹ Esse valor pago em amortização em 2024 (R\$ 1,81 trilhão) representa 33,58% das despesas previstas no orçamento federal do mesmo ano (R\$ 5,39 trilhões).¹⁰⁰ Em 2024, gastos previstos com previdência social somaram R\$ 926 bilhões, enquanto educação e saúde somaram R\$ 167 bilhões e R\$ 224 bilhões respectivamente – somando 24,43% do total das despesas federais.¹⁰¹

Estratégias fiscais afetam diretamente as determinantes sociais (aprendizado, saúde, emprego etc.) positivamente ou negativamente. Há estudos que indicam impactos das políticas fiscais discricionárias (especialmente as políticas de austeridade) na saúde e nas desigualdades em saúde.¹⁰² Há evidências inclusive sobre o impacto de políticas fiscais discricionárias em determinantes-chave,

⁹⁸ INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 92. *Senado Federal*, set. 2024.

⁹⁹ BRASIL. Tesouro Nacional. RAD – *Relatório Anual da Dívida – 2025*. Tesourotransparente.gov, s.d.

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília, 2024.

¹⁰¹ BRASIL. Tesouro Nacional. RREO – *Relatório Resumido da Execução Orçamentária*. Tesouro.gov, out. 2024.

¹⁰² LEGIDO-QUIGLEY, Helena *et al.* Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal. *Health Policy*, v. 120, n. 7, p. 833-839, 2016. KARANIKOLOS, Marina; KENTIKELIS, Alexander. Health inequalities after austerity in Greece. *International Journal for Equity in Health*, v. 15, p. 1-3, 2016.

como renda, pobreza, educação e emprego, em países ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados demonstram que: a) não há respostas simples sobre como as políticas fiscais afetam determinantes sociais; b) as políticas fiscais contracionistas aumentam a pobreza; c) o impacto nas desigualdades de renda depende da composição das medidas implementadas; e d) os efeitos variam significativamente entre países, dependendo da situação pré-crise.¹⁰³

As políticas de austeridade fiscal têm sido objeto de intenso debate e estudos, especialmente quanto ao seu impacto na saúde e nas desigualdades em saúde. Políticas fiscais contracionistas ou de austeridade são apontadas como tendo efeitos adversos na saúde, incluindo suas causas de impacto negativo como: i) redução de gastos públicos em saúde (p. ex., programas de prevenção e tratamento de uso de drogas ilícitas); ii) transferência de custos para os pacientes (p. ex., aumento de taxas para consultas ambulatoriais); e iii) deterioração de fatores socioeconômicos. Os grupos vulneráveis geralmente são crianças de subgrupos específicos, populações de baixa renda e idosos.¹⁰⁴

Boas políticas fiscais e monetárias também tutelam direitos fundamentais mediante a manutenção de uma economia saudável. Um exemplo é a inter-relação entre o alta inflação e a insegurança alimentar de uma população, que tende a se aprofundar durante recessões econômicas.¹⁰⁵ Na América Latina, há várias experiências populistas bem definidas em que o déficit orçamentário aumentou significativamente para atender às metas de crescimento e de redistribuição de renda, resultando em efeitos desastrosos sobre o desempenho econômico.¹⁰⁶ O resultado final desses experimentos geralmente implica inflação crescente, crises e colapso

¹⁰³ MOSQUERA, Isabel *et al.* The impact of fiscal policies on the socioeconomic determinants of health: a structured review. *International Journal of Health Services*, v. 47, n. 2, p. 189-206, 2017, p. 189.

¹⁰⁴ MOSQUERA, Isabel *et al.* The impact of fiscal policies on the socioeconomic determinants of health: a structured review. *International Journal of Health Services*, v. 47, n. 2, p. 189-206, 2017, p. 189-190.

¹⁰⁵ COLEMAN-JENSEN, Alisha; GREGORY, Christian. Inflation and higher food prices kept food insecurity rates relatively high after the 2007-09 recession. *Amber Waves – The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America*, n. 11, 2014; BOGMANS, Christian; PESCATORI, Andreas; PRIFTI, Ervin. How do economic growth and food inflation affect food insecurity? *IMF Working Paper WP/24/188*. International Monetary Fund: Washington DC, 2024.

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz; DALL'ACQUA, Fernando. Economic populism versus Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, p. 29-38, 1991.

do sistema econômico. Tais políticas, quando falham, geralmente produzem um custo assustador para os próprios grupos que deveriam ser favorecidos.¹⁰⁷

A estrutura econômico-fiscal igualmente mantém inter-relação com as determinantes sociais de certos países. De acordo com o estudo de William Easterly e Sergio Rebelo, a desigualdade de renda prévia está associada a um maior investimento público em educação em momento posterior. Segundo os autores, países ricos têm proporcionalmente maiores gastos em saúde e seguridade social que países com menos recursos econômicos.¹⁰⁸

4.4 REGULAÇÃO COMO RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

A forma de regular uma política pública reflete, em parte, os problemas que se pretendem resolver. Ressalta-se que regulação é somente um dos inúmeros instrumentos essenciais na gestão e coordenação de uma política pública em geral. Destacam-se alguns instrumentos: a) o planejamento; b) a regulação, o financiamento e a supervisão (*regulation and oversight*); e c) o monitoramento de desempenho (*benchmarking and performance*).¹⁰⁹

A solução de um problema a ser resolvido por uma política pública é desenhada em forma de um objetivo expresso em um plano de ação (planejamento). Consequentemente, esse plano é executado mediante normas, recursos humanos, recursos tecnológicos e financiamento específico previstos em regulação própria (*regulation*). A conformidade entre execução da política pública e o planejamento/regulação é fiscalizada (*oversight*) na modalidade de controle procedimental e/ou na modalidade de controle de resultados. Para verificar se o problema inicial identificado foi efetivamente solucionado, a execução da política pública deve ser monitorada, assim como devem ser avaliados seus resultados (*benchmarking and performance*).

No âmbito da coordenação federativa, as transferências intergovernamentais podem ser normatizadas conforme diferentes requisitos regulatórios, segundo Radin. Nessa linha, esses requisitos podem ser classificados em três categorias principais: a) requisitos de gastos (*input requirements*) – definem a forma de gastos e

¹⁰⁷ DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. The macroeconomics of populism. In: *The macroeconomics of populism in Latin America*. University of Chicago Press: Chicago, 1991. p. 7-13.

¹⁰⁸ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 418-419.

¹⁰⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739-743.

os elementos do desenho do programa, limitando a discricionariedade dos executores; b) requisitos processuais (*process requirements*) – incluem elementos como participação cidadã e planejamento, inseridos para garantir a responsabilização; a participação cidadã oferece *accountability* nos estágios iniciais e pode ser vista tanto como restrição quanto como oportunidade de melhorar programas; o planejamento, por sua vez, permite identificar a situação atual, metas e estratégias de mudança, promovendo transparência e aumentando a autonomia quando conduzido de forma realista; e c) requisitos de resultados e impactos (*output and outcome requirements*) – baseiam-se na avaliação como ferramenta de prestação de contas. A avaliação pode ser imposta por mandatos legislativos ou administrativos e busca justificar o uso dos recursos, mas também pode ampliar a autonomia dos beneficiários quando foca o desempenho e resultados, em vez de limitar-se a entradas ou processos.¹¹⁰

A supervisão pode ocorrer no lado dos gastos (*input*), procedimento (*process*) ou desempenho (*output*) nos programas.¹¹¹ Percebe-se que a regulação de gastos estaria dentro do que Radin denomina “requisitos de gastos” (*input requirements*), enquanto a regulação de resultados estaria relacionada à noção de “requisitos de resultados e impactos” (*output and outcome requirements*).

A regulação de gastos públicos busca, por meio do controle procedimental, solucionar problemas de baixa priorização de algumas políticas setoriais por gestores locais, assim como a conformidade dos comportamentos de agentes públicos com normas legais e constitucionais. Por outro lado, a regulação de resultados visa, mediante o controle de resultados, solucionar problemas de *accountability*, transparência e eficiência das políticas públicas.

4.4.1 Regulação de gastos públicos e seus problemas correlatos

A regulação de gastos públicos ocorre por diversas razões, principalmente para corrigir problemas decorrentes de externalidades e priorizar áreas estratégicas. No âmbito federativo, serviços como o ensino superior dificilmente são financiados por municípios devido ao “efeito-carona”, na medida em que a mão de obra qualificada formada tende a migrar para outros locais que oferecem melhores

¹¹⁰ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740-741.

¹¹¹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740- 741.

condições de trabalho e vida, resultando em pouco benefício direto ao município que investiu no ensino.¹¹²

Na educação, o problema da externalidade na provisão de determinados serviços públicos (*spillovers*) é acentuado, porquanto instituições públicas de qualidade atraem usuários de outros municípios, que não contribuem para seu financiamento. Para lidar com essa questão, regular gastos – seja por meio das condições em transferências intergovernamentais ou por normas que vinculam os gastos orçamentários de entes subnacionais – assegura que recursos sejam destinados a áreas de alta prioridade para governos centrais e de menor prioridade para governos locais, visando compensar externalidades positivas (*spillovers*).¹¹³

O modelo normativo utilizado na regulação de gastos é o que prioriza o controle procedimental. O controle procedimental é direcionado aos instrumentos da ação, quais sejam, a conformidade dos comportamentos dos agentes competentes aos procedimentos previstos nos instrumentos jurídicos.¹¹⁴ Analisa-se, por exemplo, se os recursos vinculados foram efetivamente aplicados na área predeterminada e em quais condições. O padrão normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção enquanto consequência jurídica (uma punição administrativa, a responsabilização por um crime, uma rescisão contratual, a nulidade de um ato, a imputação de um débito etc.).

O controle procedimental ocorre dentro das chamadas “determinantes de governança”. Essas determinantes englobam os processos de regulação que impactam diretamente os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, o controle

¹¹² CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496.

¹¹³ Sobre transferências condicionadas (ou transferências vinculadas), Shah explica sobre o problema das externalidades: “This may be the case if a program generates a high degree of spillovers up to a given level of provision (OE), after which the external benefits terminate abruptly.” SHAH, Anwar. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4-5.

¹¹⁴ “Em termos gerais, o controle formal/procedimental é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos. O controle por resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação – ou seja, nos frutos alcançados. O controle formal verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o controle formal pode ser identificado como ‘controle de legalidade’.” DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018, p. 4.

procedimental somente analisa a conformidade entre os comportamentos de agentes públicos e privados com a regulação de determinada política pública como: obrigatoriedade de aplicação de recursos em determinado setor, respeito a critérios específicos de alocação, atendimento aos procedimentos licitatórios, entre outros. Para que se considere a efetividade da norma que regula gastos, por exemplo, basta comprovar que as receitas vinculadas a determinada finalidade foram de fato aplicadas no setor de destino.

O problema de programas federais de financiamento excessivamente condicionados nos gastos é que podem comprometer os objetivos de autonomia local, flexibilidade, eficiência fiscal e equidade fiscal.¹¹⁵ Um enfoque desproporcional na regulação de gastos também pode desviar a atenção da necessidade da qualidade da gestão dos gastos públicos.

Esses problemas de qualidade de gestão podem ser notados no Brasil, onde políticas públicas de educação têm alta condicionalidade nos gastos. Uma pesquisa coordenada pela professora da Universidade de São Paulo (USP) Cecília Olivieri analisou a implementação de programas federais de educação nos municípios por meio da análise estruturada de relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) do ano de 2014. O objetivo do estudo era analisar os problemas que afetam a gestão de programas federais em municípios. A principal conclusão ressaltou a necessidade de ampliar o foco de pesquisadores e gestores nas questões relacionadas à qualidade da gestão municipal, tendo em vista que impactam com maior frequência a implementação das políticas públicas do que os problemas associados à corrupção. Ao analisar os dados, os pesquisadores identificaram que 610 (70%) dos registros eram disfunções relacionadas à má administração, enquanto 256 (30%) estavam relacionados a evidências de fraude. A frequência de problemas relacionados à má administração, portanto, é maior do que a relacionada a casos de fraude.¹¹⁶

4.4.2 Regulação de resultados e seus problemas correlatos

A regulação de resultados associa-se à noção de gestão pública voltada para a efetividade de serviços prestados ao cidadão, utilizando-se de mecanismos de

¹¹⁵ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 48.

¹¹⁶ OLIVIERI, Cecília *et al.* Municipal administration and corruption in the implementation of federal education programs. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018, p. 170-173.

avaliação e incentivos à administração eficiente e eficaz.¹¹⁷ Visa-se potencializar a demanda por boa administração, diminuindo os custos de transação para cidadãos e mudando o paradigma de gestão no setor público ao promover um ambiente competitivo e eficiente na entrega de bens e serviços.¹¹⁸

O modelo normativo utilizado nessa arquitetura de regulação é o controle de resultados, o qual prioriza elementos que são consequência da ação – em outras palavras, os frutos alcançados. Verifica-se, assim, se as metas objeto do instrumento jurídico foram cumpridas.¹¹⁹ A arquitetura legal do controle de resultados é vinculada ao princípio da eficiência – ponderam-se a finalidade do ato, os instrumentos utilizados para atingir esta finalidade,¹²⁰ o custo-benefício e, num momento posterior, aplica-se uma sanção ou não enquanto consequência jurídica (aumento ou diminuição do repasse de recursos para algum beneficiário ou ente interessado, pagamento de bônus, proibição de realizar empréstimos ou de receber incentivos, rescisão contratual, determinação de realizar medidas etc.).

Regular resultados (*outcomes*) depende de uma boa compreensão da causalidade entre eventos e fatores sociais, econômicos e psicológicos ligados à política pública objeto da normatização. Isso porque tradicionalmente agentes públicos e

¹¹⁷ RIBAS, Lúcia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009, p. 144.

¹¹⁸ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 5.

¹¹⁹ O controle de resultados, também chamado de controle de eficiência, tem maior aderência à noção de eficiência administrativa. Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveria três aspectos do controle de resultados voltados para o legislador por determinação constitucional: o primeiro estaria relacionado “à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, o segundo, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e, o terceiro, determinando uma avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços (CF, art. 37, § 3º, I).” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 472). No mesmo sentido: MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 80; PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. Tese (Livres-Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 225-226.

¹²⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004, p. 4.

privados são sancionados por comportamentos e não necessariamente pelos resultados causados por suas condutas.¹²¹

A regulação de resultados exige uma racionalidade distintamente multidisciplinar na escolha de indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*), assim como cautela na estrutura de incentivos e consequências jurídicas.

O controle de resultados, em razão de trabalhar com fenômenos financeiros e sociais complexos, tende a considerar tanto determinantes de governança quanto determinantes sociais e choques externos. Isso porque a regulação de resultados pressupõe causalidade entre os indicadores medidos (*outputs*) e os resultados pretendidos (*outcomes*). Na prática, a arquitetura das políticas públicas reguladas por seus resultados utiliza as determinantes de governança e as determinantes sociais em seus indicadores.

Há algumas espécies de transferências intergovernamentais que podem estar dentro da regulação de resultados. Imagina-se um caso em que uma determinada transferência tenha condicionalidade em metas e indicadores. Para atingir os objetivos das transferências, o gestor público no governo destinatário examinaria a cadeia baseada em resultados para determinar se as atividades do programa devem ou não produzir os resultados desejados. Para isso, ele precisa monitorar as atividades, insumos e itens de gastos do programa (*inputs*), incluindo insumos intermediários (recursos utilizados para produzir produtos), produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs* – quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos produzidos e acesso a esses bens e serviços), resultado (*outcome* – consequências intermediárias a longo prazo para consumidores e contribuintes da prestação de serviços públicos ou progresso na consecução dos objetivos do programa), impacto (metas do programa ou consequências de longo prazo da prestação de serviços públicos) e alcance (pessoas que são beneficiadas ou prejudicadas por um programa).

¹²¹ Ressalta-se o caso dos delitos que independem do resultado, podendo o infrator ser punido pela forma tentada. Kelsen explica a centralidade da descrição de determinada conduta para responsabilização: “Conceito essencialmente ligado com o conceito de dever jurídico, mas que dele deve ser distinguido, é o conceito de responsabilidade. Um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposta conduta sua é tornada pressuposta de um ato coercitivo (como sanção). [...]. A distinção entre dever (obrigação) e responsabilidade também encontra expressão na linguagem. Somos obrigados a uma determinada conduta, que é sempre e apenas a nossa própria conduta; não podemos ser obrigados à conduta de outrem. Respondemos por uma determinada conduta própria, e respondemos também pela conduta de outrem.” KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 84-85.

É plenamente possível condicionar o recebimento das transferências de recursos à quantidade e qualidade dos serviços prestados (*outputs*) pelo governo local.¹²²

O problema dos programas focados em regulação de resultados está diretamente relacionado com a relação de causalidade entre os indicadores monitorados e os resultados esperados por determinada política pública. Há o risco de a percepção subjetiva de desempenho tornar-se mais relevante do que o próprio desempenho, na medida em que a mensuração direta é complexa e contestável. Adicionalmente, o sistema de controle de resultados pode gerar efeitos perversos, como manipulação de métricas sem melhoria real (*gaming*) e foco apenas em áreas recompensadas, em detrimento de outras igualmente importantes (substituição do esforço).

Adverte-se que, na prática, não existe uma rígida cisão entre controle procedimental e controle de resultados. Toda regulação de política pública prevê algum tipo de procedimento com vistas a obter determinado resultado. Procedimentos normativos que regulam gastos, mas cuja observância não leva ao resultado pretendido, devem ser revistos em nome do interesse público e da boa governança. A regulação de resultados não afasta a obrigação de fiscalizar o comportamento dos agentes interessados no sistema de incentivos. Para que a regulação de resultados seja efetiva, é imprescindível que se respeitem as “regras do jogo”. Na prática, percebe-se que a arquitetura de algumas políticas públicas contém regulação de gastos e regulação de resultados de forma concomitante, aliando controles de procedimentos com aqueles de resultados.

Alerta-se que a arquitetura das políticas públicas não se resume a duas técnicas normativas, notadamente, regulação de gastos públicos e regulação de resultados. Há a possibilidade, por exemplo, de políticas focadas no comportamento dos jurisdicionados, como é o caso das políticas intersetoriais de distribuição de renda – condicionando comportamentos de cidadãos beneficiários.

4.4.3 Distribuição de renda e as técnicas de regulação intersetorial

Para lidar com a concretização de direitos, uma técnica de governo muito utilizada é a intersetorialidade na política pública. Com a finalidade de enfrentar um problema específico por meio de um arranjo colaborativo, esse tipo de política pública envolve uma multiplicidade de conhecimentos, agentes, beneficiários,

¹²² SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 6.

competências institucionais, setores governamentais e não governamentais na formulação e implementação de uma ação pública.¹²³

Na prática, políticas públicas de distribuição de renda impactam de forma positiva no desempenho educacional e na saúde dos estudantes, não obstante sejam consideradas despesas de outras áreas.

No Brasil, a título de ilustração, enquanto as despesas da educação integram o orçamento fiscal (art. 165, § 5º, I, da CF), as despesas com transferência direta de renda, como o Bolsa Família, constituem política de assistência social (art. 194 da CF) e integram o orçamento de seguridade social da União (art. 165, § 5º, III, da CF). São políticas de áreas diversas que acabam se complementando positivamente na prática.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo, foi criado em 1996 e adicionado à Lei n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) com o escopo de: i) eliminar todas as formas de exploração e de trabalho envolvendo crianças e adolescentes menores de 16 anos e de ii) garantir que estes frequentem a escola e atividades socioeducativas. Esse Programa era desenvolvido e implementado mediante parcerias estabelecidas com os diferentes setores dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil.

O governo federal brasileiro paga à família uma pequena bolsa mensal para evitar que ocorra uma situação de trabalho infantil. Oferece, ainda, os seguintes benefícios: i) apoia e orienta as famílias beneficiadas por meio de atividades de capacitação e geração de renda; ii) fomenta e incentiva a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por intermédio de atividades culturais, desportivas e de lazer, no período complementar ao do ensino regular (Jornada Ampliada); e iii) estimula a mudança de hábitos e atitudes, buscando a melhoria da qualidade de vida das famílias, numa estreita relação com a escola e a comunidade.¹²⁴ Um estudo empírico demonstra impactos positivos sobre o trabalho infantil, que é o objetivo principal do programa.¹²⁵

O programa Bolsa Família, por outro lado, foi criado pela Lei Federal n. 10.836/2004, ressaltando-se que o programa de distribuição de renda foi

¹²³ AMRI, Michelle; CHATUR, Ali; O'CAMPO, Patricia. Intersectoral and multisectoral approaches to health policy: an umbrella review protocol. *Health Research Policy and Systems*, v. 20, n. 1, 2022, p.1-2.

¹²⁴ GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersectorialidade e desenvolvimento local. *Educação & Realidade*, v. 38, p. 627-648, 2013, p. 641.

¹²⁵ SOARES, Sergei; PIANTO, Donald Matthew. *Metodologia e resultados da avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil* (Texto para discussão, n. 994). Brasília: Ipea, 2003, p. 35.

implementado com condicionalidades expressas aos seus beneficiários nas áreas educacional e sanitária.¹²⁶ A Lei n. 10.219/2001 (Conversão da MP n. 2.140-1/2001), por sua vez, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (“Bolsa Escola”).

No tocante aos impactos, pesquisas correlacionam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, com o desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação.¹²⁷

Destaca-se que programas como Bolsa Família e Bolsa Escola influenciaram historicamente não só a diminuição da evasão escolar, mas também os índices de trabalho infantil no Brasil. Nesse sentido, há um estudo que mede os impactos do Bolsa Escola sobre o trabalho infantil, havendo evidências de que esse modelo de programa reduz a probabilidade de trabalho para crianças com idade escolar.¹²⁸

Uma ideia por trás de políticas de distribuição de renda como as mencionadas seria a de reduzir a probabilidade do trabalho infantil, diminuindo-lhe a “lucratividade” e estimulando um maior empenho das famílias de baixa renda na educação de seus filhos.

4.5 *BENCHMARKING*, MONITORAMENTO DE DESEMPENHO E OS INCENTIVOS

A governança moderna tem se utilizado frequentemente de mecanismos de *benchmarking* em sua atividade de coordenação no setor público. O monitoramento de desempenho surge em meio a três conjuntos de mudanças no contexto contemporâneo da gestão pública: i) aumento das atividades que rompem as fronteiras clássicas entre esferas de governo e entre setores público e privado; ii) as novas habilidades gerenciais exigidas como resultado da transposição dessas fronteiras; e iii) a expressão internacional dessas mudanças, notadamente o movimento da

¹²⁶ Cita-se o seu art. 3º: “A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

¹²⁷ GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, v. 36, p. 1-17, 2008.

¹²⁸ FERRO, Andrea Rodrigues; KASSOUF, Ana Lúcia; LEVISON, Deborah. the impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *Research in Labor Economics*, v. 31, 2010, p. 193.

Nova Administração Pública.¹²⁹ Um instrumento de coordenação importado das práticas do setor privado e utilizado pelo setor público é justamente a avaliação comparativa de desempenho (*benchmarking*).

O que é *benchmarking*? Por que medir e comparar desempenho (*benchmarking*) e o que isso traz para o setor público?

Segundo teóricos da ciência política, *benchmarking* é um termo usado de forma bastante vaga e assume pelo menos dois significados um pouco diferentes, um mais exigente que o outro. No sentido amplo, *benchmarking* seria simplesmente uma medida comparativa de desempenho. No sentido específico, *benchmarking* seria o uso da medição comparativa de desempenho como ferramenta para identificar e adotar práticas mais eficientes ou eficazes. No primeiro sentido, é um dispositivo de avaliação; no último, uma ferramenta de aprendizado e ajuste.

De maneira geral, cuida-se de uma técnica e também uma maneira de pensar as atividades de determinada organização – uma disposição para a avaliação comparativa e o aprendizado. Assim como outros aspectos da Nova Administração Pública, o *benchmarking* é uma prática que se espalhou do setor privado para o setor público com a esperança de impulsionar melhorias na prestação de serviços públicos.¹³⁰

O *benchmarking* pode ser externo ou interno.

No modelo clássico de *benchmarking* externo do setor privado, uma empresa individual encontra uma maneira de avaliar o desempenho de produtos, serviços, custos e práticas de sua empresa em relação às outras empresas líderes de seu setor ou de outros setores, aprendendo a melhorar seus processos a partir dessa comparação. O avaliado e os avaliadores se confundem em efetivamente uma só empresa. Cuida-se de prática voluntária ou autodirigida. O “público” é restrito à gestão da própria empresa iniciadora, e o exercício é orientado exclusivamente para a aprendizagem.¹³¹

O *benchmarking* interno é outro modelo do setor privado. A gestão central impõe requisitos de *benchmarking* a empregados e setores internos da empresa como um dispositivo disciplinar, ou como forma de impulsionar a melhoria por

¹²⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 735-736.

¹³⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-317.

¹³¹ SOUTHARD, Peter B.; PARENTE, Diane H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking – An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-171, 2007.

meio da entrega da concorrência interna. Em outras palavras, O *benchmarking* interno é o processo de identificar, compartilhar e usar o conhecimento e as práticas dentro da própria organização.¹³²

Deve-se ter em mente que o *benchmarking*, embora seja uma prática cada vez mais comum no setor público, não depende de regulação para ocorrer. Muitas iniciativas de *benchmarking* no setor privado ocorrem sem qualquer tipo de regulação, tendo por objeto de avaliação tanto a atividade privada quanto a pública.

4.5.1 As vantagens do *benchmarking* e de seus incentivos

Para alguns autores, o que torna o *benchmarking* uma proposta atraente para o setor público, assim como para o privado, é o valor evidente da comparação de desempenho, identificação das melhores práticas e compromisso com a aprendizagem e a melhoria. Isso tudo sem mencionar o potencial para aumentar a *accountability* de desempenho.¹³³

A transição do *benchmarking* do setor privado para o público foi vista como uma vantagem por muitos entusiastas do movimento da Nova Administração Pública. Em primeiro lugar, notava-se um apelo governamental de fazer as coisas “melhor, mais rápido e mais barato”.¹³⁴ Em segundo, havia uma noção de que, em um cenário de críticas sobre a eficiência de gestores públicos e autoridades, “o que é medido é feito”.¹³⁵

Segundo Felix Knüpling, o *benchmarking* de serviços públicos é relevante porque se mostra essencial para que governos e comunidades possam avaliar a efetividade e a eficiência dos serviços prestados, identificar os responsáveis por sua execução e verificar se os resultados obtidos atendem aos interesses da cidadania. Ademais, constitui um importante referencial para a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões no âmbito governamental.¹³⁶

¹³² SOUTHARD, Peter B.; PARENTE, Diane H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking – An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-171, 2007, p. 161-168.

¹³³ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-318.

¹³⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 326.

¹³⁵ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992, p. 1-20.

¹³⁶ KNÜPLING, Felix. Introduction. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 1-9, p. 9.

O *benchmarking* oferece um “papel substitutivo” no setor público. As versões externas e internas de *benchmarking* podem ser encontradas facilmente nas atividades governamentais. Frequentemente, essas versões são referidas como *benchmarking* “*bottom-up*” e “*top-down*” respectivamente. O monitoramento de desempenho e a imposição de requisitos de *benchmarking* são um substituto do setor público para simular as forças de mercado em suas atividades.¹³⁷ Nadiia Tkachova, Tetiana Kobielieva e Petro Pererva sintetizam as vantagens do *benchmarking* da seguinte forma:¹³⁸

- i) Previsão de tendências – antecipação de mudanças no mercado, nos produtos, nos concorrentes e nos padrões de comportamento dos consumidores de bens e serviços.
- ii) Foco no ambiente externo – busca contínua por novas vantagens competitivas e oportunidades estratégicas.
- iii) Definição de objetivos e planejamento estratégico – estabelecimento de metas e métodos com base na avaliação do ambiente externo e nas melhores práticas dos concorrentes.
- iv) Otimização da alocação de recursos – direcionamento eficiente dos recursos para a criação e implementação de vantagens competitivas.
- v) Determinação de indicadores de competitividade – identificação dos critérios que influenciam a decisão de compra dos consumidores.
- vi) Análise de fatores positivos e negativos – avaliação quantitativa dos elementos que impactam a competitividade.
- vii) Desenvolvimento de melhores práticas – identificação, generalização e aplicação dos métodos mais eficazes no mercado.
- viii) Criação de novas ideias – comparação de processos e produtos com os concorrentes que adotam as melhores estratégias.
- ix) Simplificação de processos – integração de funções de alta qualidade, eliminação de complexidades desnecessárias e identificação de recursos subutilizados.
- x) Transformação da cultura organizacional – promoção do desenvolvimento profissional e da competência dentro da empresa.

¹³⁷ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-319.

¹³⁸ TKACHOVA, Nadiia; KOBIELIEVA, Tetiana; PERERVA, Petro. Formation of competitive advantages of machine-building enterprises on the basis of the benchmarking concept. *International Marketing and Management of Innovations*, n. 6, p. 1-10, 2021, p. 5.

- xi) Estímulo à inovação – motivação para buscar novos objetivos, atualizar tecnologias e promover mudanças inovadoras.
- xii) Aprimoramento da eficiência – melhoria da eficiência operacional e estratégica da empresa.
- xiii) Fortalecimento da estabilidade competitiva – aumento da competitividade e resiliência organizacional por meio da sinergia com as melhores práticas do setor.

Seja no setor público ou no privado, a prática de medir desempenho geralmente vem acompanhada de estímulos – sejam eles prêmios ou punições. Os incentivos procuram induzir um comportamento desejável em vez de comandá-lo, enquanto as punições buscam desestimular determinado comportamento por meio da coerção. Os incentivos (prêmios) podem ser exemplificados por promoções, bônus de produtividade, aumento das dotações orçamentárias de determinado setor etc. As punições podem tomar forma de advertências e diminuição do orçamento setorial e até mesmo de demissão de pessoas e fechamento de órgãos e departamentos.¹³⁹

Uma dificuldade prática é o caráter duplice das decisões que alocam recursos escassos, podendo ser entendidas como incentivos premiais ou punições. A classificação será uma questão de percepção por parte do beneficiado (incentivo) ou do prejudicado (punição).

4.6 REGULAÇÃO E *BENCHMARKING* NA PRÁTICA

A forma de regulação intergovernamental vai depender da tradição federalista de determinado país, assim como das características e necessidades específicas de cada setor de políticas públicas reguladas. Nos Estados Unidos, as estratégias e abordagens do federalismo variam conforme o programa ou política social em questão, havendo ampla capacidade de os estados se autorregularem. Além disso, alguns países federativos estruturaram suas constituições a partir de abordagens ideológicas específicas em relação a diversas questões políticas e econômicas, enquanto outros não o fizeram.¹⁴⁰

Isso leva à seguinte questão: como ocorre a regulação das finanças públicas? Em outras palavras, quais condicionalidades são geralmente observadas em um esquema de financiamento de política públicas?

¹³⁹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-319.

¹⁴⁰ RADIN, Beryl. Federalism in a global context. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 590-592, 2007.

Poder-se-ia pensar nas políticas públicas de educação. Os recursos orçamentários de aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento do ensino são os insumos (*inputs*). Os indicadores de metas de curto e médio prazo (*outputs*) são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os resultados esperados (*outcomes*) e o impacto teriam uma carga axiológica elevada, na medida em que refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso brasileiro, os resultados esperados (*outcomes*) são: a universalização do ensino escolar, a erradicação do analfabetismo, a efetivação do direito ao ensino público de qualidade e formação para o trabalho. Shah desenvolve a cadeia de resultados educacionais conforme o gráfico apresentado na Figura 4.1.

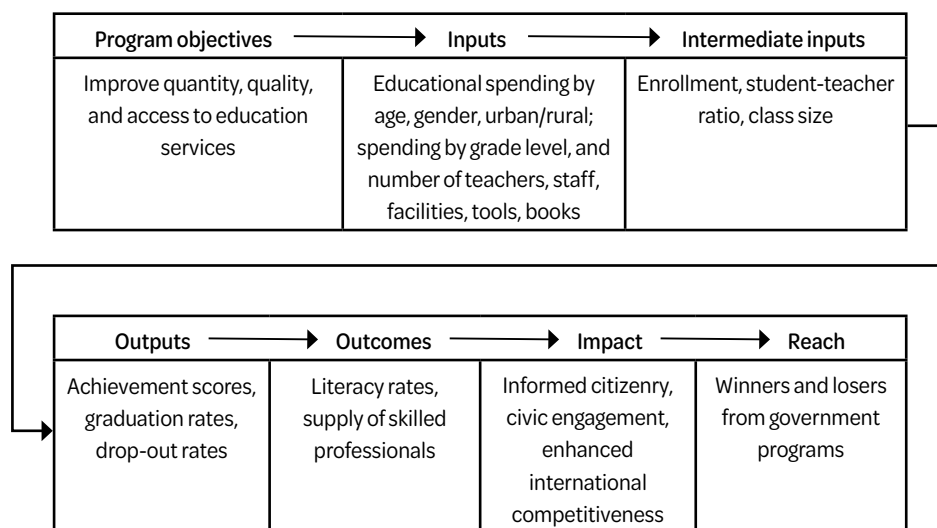


Figura 4.1 – Applying a Results-Based Chain to Education.

Fonte: SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 11.

O mesmo raciocínio se aplica à execução orçamentária de política pública de saúde. Os recursos orçamentários de aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento de serviços de saúde pública são os insumos (*inputs*). Se os *outputs* (produtos e serviços fornecidos a curto prazo) forem compreendidos como leitos, tratamentos, cirurgias, medicamentos, número de médicos em determinada área e instalações físicas, os resultados esperados (*outcomes*) seriam a redução da mortalidade infantil, redução do número de internações, redução no número de doenças infecciosas etc. Os impactos poderiam ser estipulados como a melhoria na qualidade de vida dos jurisdicionados, aumento da expectativa de vida e melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) local.

4.6.1 Educação

Nos EUA, dois bons exemplos de estados que regularam suas políticas públicas de educação são Texas e Califórnia. Destaca-se que, nesse país, a normatização do financiamento educacional geralmente se encontra nas constituições estaduais. Isso ocorre em razão de as competências privativas do governo central serem limitadas e não haver uma lista expressa de competências concorrentes na sintética Constituição Federal estadunidense.

O Texas tem longa tradição de regulação de gastos na área da educação pública, inclusive com a criação e a manutenção de fundo com receitas destinadas obrigatoriamente ao desenvolvimento do ensino no âmbito do estado. No art. VII de sua Constituição Estadual (datado de 1876), há o dever estatal de “suporte e a manutenção de um sistema eficiente de escolas públicas gratuitas” para a ampla difusão do conhecimento essencial para a preservação das liberdades e dos direitos do povo.¹⁴¹

A Constituição Estadual texana também criou, em 1876, um fundo de aplicação vinculada no ensino escolar público chamado Fundo Escolar Permanente (*Permanent School Fund*). Ampliado e desenvolvido ao longo do tempo, esse fundo é composto de receitas patrimoniais (venda de terras públicas, concessões de ferrovias, rendimentos, investimentos públicos e privados etc.), receitas tributárias (impostos diretos e partilha de receita de alguns impostos) e dotações orçamentárias específicas. O Fundo Escolar Disponível (*Available School Fund*), por sua vez, é formado pelas distribuições feitas a partir do retorno total dos investimentos do Fundo Escolar Permanente, pelos tributos previstos na Constituição Estadual ou em lei, e por dotações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo. O montante total transferido do Fundo Escolar Permanente para o Fundo Escolar Disponível segue as diretrizes constitucionais estabelecidas para sua distribuição.¹⁴²

A cada primeiro dia útil do mês, o gestor competente transfere do Fundo Escolar Permanente para o Fundo Escolar Disponível um valor correspondente a um doze avos da distribuição anual prevista pela Constituição do Texas. Posteriormente, os recursos são descentralizados para distritos escolares e *charter schools* conforme critérios definidos no Código de Educação do estado do Texas.¹⁴³

Além disso, cabe ao Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) garantir recursos suficientes para a distribuição gratuita de livros didáticos

¹⁴¹ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 1, article VII.

¹⁴² TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, sections 2,3 & 5, article VII.

¹⁴³ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.002.

aos alunos dessas escolas. Caso a arrecadação seja insuficiente, o déficit pode ser coberto com verbas do orçamento geral do Estado.¹⁴⁴

O “controle procedimental” dos gestores do *Permanent School Fund* está presente tanto na Constituição Estadual quanto no Código de Educação.

No texto da Constituição estadual, há previsão de responsabilização por quebra de confiança e dever por guardiões de fundos públicos. Segundo tal norma, o Poder Legislativo deverá promulgar “leis eficazes para viabilizar a investigação de quebras de confiança e descumprimento de deveres por parte de todos os responsáveis pela custódia de fundos públicos”. Há a previsão inclusive de suspensão do cargo do gestor do fundo “mediante justa causa demonstrada e a nomeação de ocupantes temporários para seus postos durante o período de suspensão”.¹⁴⁵

Ressalta-se que, segundo o Código de Educação texano, o descumprimento das normas orçamentárias dos fundos escolares pode acarretar sanções penais: aprovação de gastos acima do previsto no orçamento adotado ou em suas alterações; descumprimento de deveres na elaboração ou execução do orçamento escolar; não apresentação de relatórios etc. (Sec. 44.052, Sec. 44.053 e Sec. 44.054). O mesmo código também prevê fiscalização de condutas tanto pelo Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) quanto por um conselho de diretores do fundo (*board of directors*). A execução orçamentária do fundo também é fiscalizada pelo Poder Legislativo estadual, podendo ser auditado por profissionais dos setores público e privado.¹⁴⁶

¹⁴⁴ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 3, article VII.

¹⁴⁵ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 25, article IV.

¹⁴⁶ Segundo o Código de Educação do Texas, o Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) deve adotar e aplicar uma política de ética que estabeleça normas de conduta para a gestão e o investimento do Fundo Escolar Permanente. Essa política deve abordar padrões éticos gerais, conflitos de interesse, transações proibidas, recebimento de presentes, conformidade com normas profissionais, treinamento em ética, mecanismos de fiscalização e cumprimento das diretrizes. O Conselho deve garantir que esses princípios sejam incorporados a todos os contratos firmados para a gestão e investimento do fundo (TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.0031). A diretoria deve apresentar, pelo menos uma vez ao ano, um relatório de auditoria sobre as operações da corporação à comissão de orçamento do Poder Legislativo Estadual. Para a realização dessa auditoria independente, a corporação pode contratar um contador público certificado ou o auditor estadual, sem prejuízo das competências do auditor estadual para conduzir auditorias independentes na corporação (TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.068).

No âmbito do “controle de resultados”, a política pública educacional do Texas coloca bastante ênfase nas performances social e fiscal das escolas públicas e privadas (*charter schools*) integrantes do sistema estatal de ensino. A performance social esperada é o aumento do aprendizado dos alunos da rede de ensino (*outcome*). Ressalta-se que o aprendizado é medido e monitorado por meio de testes padronizados aplicados aos alunos, havendo uma ponderação por outros indicadores (*outputs*) – geralmente determinantes sociais que refletem o nível de vulnerabilidade econômica dos estudantes.

As sanções premiais, ou consequências jurídicas na forma de recompensas, estão previstas no modelo texano. O “*Pay for Success Program*”, por exemplo, é um modelo de financiamento privado em que os pagamentos dependem do alcance de metas de resultados mensuráveis. Distritos escolares e *chartes schools* podem ser beneficiários desse modelo de financiamento.¹⁴⁷

Adicionalmente, cada distrito escolar ou, quando for o caso, *charter school* deve elaborar, avaliar e revisar anualmente um plano de melhoria, sob a coordenação e apoio das entidades competentes. O objetivo é a melhoria do desempenho estudantil conforme padrões estaduais de aprendizado.¹⁴⁸

As “determinantes sociais” estão previstas no plano educacional por meio de indicadores que podem refletir inúmeras fragilidades socioeconômicas. O plano deve conter uma análise abrangente das necessidades educacionais, considerando indicadores de desempenho desagregados por grupos de alunos, como etnia, status socioeconômico, gênero e participação em programas especiais. O plano também deve conter metas mensuráveis e estratégias para aprimorar o desempenho acadêmico, garantindo inclusão e equidade no ensino.¹⁴⁹

Outra determinante social relevante são os alunos oriundos de famílias de imigrantes latinos. Para tanto, é necessária a educação bilíngue no estado. Embora o inglês seja o idioma oficial, muitos estudantes vêm de lares onde o inglês não é a língua principal, e a experiência mostra que a instrução exclusiva em inglês pode ser insuficiente para sua educação. Assim, para assegurar igualdade de oportunidades educacionais, o estado estabelece tais programas de educação bilíngue nas escolas públicas e oferece apoio financeiro suplementar para cobrir os custos adicionais envolvidos.¹⁵⁰

A performance fiscal das políticas públicas educacionais também é avaliada, sendo conferida igual importância em relação à performance social. Os dois

¹⁴⁷ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 44.904.

¹⁴⁸ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 11.252.

¹⁴⁹ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 11.252.

¹⁵⁰ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 29.051.

principais fundos – Fundo Escolar Permanente e Fundo Escolar Disponível – envolvem inúmeras regras não somente para composição dos fundos e transferências financeiras para outros fundos, mas igualmente para: investimentos; ética e conflitos de interesse; prestação de contas e regras de transparência, gestão de investimentos; compra e venda de ativos; garantia de obrigações financeiras; responsabilidades do estado e dos bancos privados perante investimentos com os fundos; e tratamento contábil dos dados.¹⁵¹ Há uma longa lista de requisitos avaliados na gestão fiscal dos distritos escolares, medindo desde a conformidade da administração com normas de gestão orçamentária transparente até normas de licitação, contratação e economicidade de gastos públicos.¹⁵² Ressalta-se que escolas *charter*, embora tenham um regime jurídico distinto dos distritos escolares, também se submetem a extensa regulação de forma de funcionamento, contratação, monitoramento de performance fiscal e social, entre outros.¹⁵³

Há também normas para choques externos na gestão da educação. Por exemplo, o Código de Educação previu um plano de recuperação para o ano letivo de 2021-2022, em razão da pandemia de Covid-19. Houve uma flexibilização de regras de avaliação em razão dos efeitos da pandemia sobre as finanças escolares e o desempenho acadêmico dos estudantes.¹⁵⁴

O sistema de financiamento educacional da Califórnia funciona de forma muito similar ao do estado do Texas. Algumas diferenças devem ser apontadas. Diferentemente do Texas (que deixa a definição de todos os critérios para legislação infraconstitucional), a Constituição da Califórnia prevê a figura do Fundo Escolar Estadual (*State School Fund*), com diretrizes um pouco distintas. O texto constitucional californiano confere expressamente ao fundo características redistributivas de equalização fiscal, garantindo um valor mínimo por aluno em média de frequência diária nas escolas públicas de educação infantil, ensino fundamental, médio e técnico a cada exercício financeiro. Há determinação de valores mínimos para cada distrito escolar.¹⁵⁵

O Código de Educação da Califórnia dá grande ênfase às determinantes sociais no financiamento escolar. Promulgada em 2013, a lei que institui o *Local Control Funding Formula* (LCFF) confere às comunidades locais controle e flexibilidade, dando enfoque à entrega de recursos aos alunos mais necessitados. Construídas com base em critérios de necessidade, recursos são distribuídos com

¹⁵¹ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 43.

¹⁵² TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 44.

¹⁵³ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 12.

¹⁵⁴ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, sec. 39.0546.

¹⁵⁵ CALIFORNIA. California Constitution (1849). Sacramento (CA): California State Legislature, 2025, article IX, Sec. 6 amended Nov. 5, 1974, by Prop. 8. Res.Ch. 70, 1974.

base em indicadores que expressam vulnerabilidade social. A LCFF reconhece, por exemplo, que alunos aprendizes de inglês, de baixa renda, jovens em situação de acolhimento e jovens sem moradia enfrentam necessidades maiores, que exigem mais recursos.¹⁵⁶

Embora esses elementos do *Local Control Funding Formula* indiquem a consideração de fatores socioeconômicos, o trecho não apresenta um índice único de pobreza, mas sim critérios indiretos usados no financiamento educacional.

4.6.2 Saúde

Um caso canadense digno de nota são os relatórios sobre índices padronizados de mortalidade hospitalar (*hospital standardized mortality ratios* – HSMR). A publicação desses relatórios pelo Canadian Institute for Health Information (CIHI) desde 2007 está associada a melhorias no desempenho das unidades de saúde e a ajustes nas políticas e legislações governamentais que exigem a divulgação pública desse indicador de mortalidade. Os relatórios HSMR são uma medida sintética adaptada no Canadá – trata-se da razão entre o número real de óbitos em um hospital e a média nacional canadense, ponderada por fatores como idade, sexo, diagnósticos e *status* de admissão dos pacientes.

Esse índice oferece aos hospitais um ponto de partida para analisar suas taxas de mortalidade e identificar áreas para melhoria, visando diminuir ou zerar óbitos hospitalares decorrentes de eventos adversos. Embora nem todos os óbitos sejam evitáveis, esse indicador fornece informações valiosas para os casos em que a prevenção é possível. Quando monitorado ao longo do tempo, o índice pode servir como motivador para mudanças, indicando o sucesso de hospitais ou regiões de saúde na redução de mortes de pacientes internados.¹⁵⁷

O uso desses dados para melhorar o desempenho hospitalar é exemplificado pela análise de incidência de septicemia realizada por um centro de saúde em Ontario. A avaliação, baseada nos dados do HSMR, confirmou atrasos na identificação da sepse, bem como inconsistências nas práticas. Em resposta, foram desenvolvidas melhores práticas e ordens padronizadas para uso em enfermarias e salas de emergência. Um time de resposta rápida também foi introduzido para o

¹⁵⁶ CALIFORNIA. California Education Code. Sacramento (CA): California State Legislature, 2025, chapter 12.5; Sec. 52071 e 2576.

¹⁵⁷ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 102-103.

reconhecimento precoce e tratamento dos casos. Como resultado, o hospital experimentou um contínuo declínio nas taxas de mortalidade por septicemia.¹⁵⁸

4.6.3 Finanças públicas

Instituições fiscais ligadas ao mercado de capitais são capazes de regular resultados fiscais mediante a classificação do nível de solvência dos governos (*benchmarking*). A nota dada para governos por agências especializadas em análise e classificação de risco crédito influencia diretamente o comportamento dos investidores.

A classificação de risco soberano consiste na avaliação, por agências especializadas, da capacidade e da disposição de um país em honrar suas obrigações financeiras. Trata-se de instrumento relevante para investidores, ao oferecer análise independente sobre o risco de crédito do emissor. Atualmente, diversos países e entes subnacionais mantêm contratos com agências como Standard & Poor's, Fitch Ratings e Moody's, além de outras que realizam monitoramento regular, como DBRS, JCR, R&I, NICE e Dagong.

É possível afirmar que as agências de classificação de risco exercem relevante função na imposição de restrições financeiras (*hard budget constraint*) aos gestores públicos, especialmente quando promovem o rebaixamento das notas de crédito atribuídas a governos.¹⁵⁹

4.7 SÍNTESE CONCLUSIVA: REGULAÇÃO DE RESULTADOS, BENCHMARKING E SUAS DISTINÇÕES

Regulação de resultados e *benchmarking* são conceitos muito próximos, mas não se confundem: enquanto o primeiro é uma noção de caráter nitidamente estatal associado à norma, o segundo é uma prática de mensuração e classificação difundida nos setores público e privado.

A regulação de resultados consiste na incorporação de metas de desempenho em instrumentos normativos, como constituições e leis. Ela se configura como um conjunto de normas, instituições e mecanismos que, pautados nos princípios da eficiência, transparência e *accountability*, condicionam a atuação estatal (direta ou delegada) à consecução de metas de desempenho objetivamente mensuráveis (*outputs*) e sujeitas a avaliações periódicas. Seu valor é instrumental, visando garantir

¹⁵⁸ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 103.

¹⁵⁹ Para mais informações, ver o subtópico 5.8.8, "Agências internacionais de classificação de riscos", no Capítulo 5.

a efetivação dos direitos fundamentais por meio da produção de bens e serviços públicos ou regulados com a melhor relação custo-benefício e plena transparência.

Embora amplamente empregada no setor público, a avaliação comparativa (*benchmarking*) não depende de regulação pública para sua ocorrência. Diversas iniciativas no setor privado avaliam tanto atividades privadas quanto públicas sem a necessidade de normatização específica.

O FEDERALISMO DE DESEMPENHO: TEORIA E PRÁTICA

Ao redor do mundo, autoridades regionais e locais (estados, províncias, territórios, municípios, distritos, condados etc.) têm sido estimuladas a implementar e perseguir objetivos políticos nacionais dentro dos seus limites de autonomia decisória. Sustenta-se que esse padrão governamental estaria dentro do que se denomina “Federalismo de Desempenho”. Assim como os estudos em federalismo fiscal em geral,¹ o fenômeno aqui descrito não se limita a federações, mas, em razão da grande influência do princípio do federalismo nas formas de coordenação e governanças em estruturas estatais, a denominação ainda é adequada.

Inicialmente, adverte-se que o Federalismo de Desempenho, enquanto fenômeno estudado pela doutrina, não é definido pelo seu impacto nas políticas públicas – isso seria um estudo da performance do federalismo, que possivelmente é tão antigo quanto a própria forma de Estado.² O fenômeno aqui abordado é

¹ ANDERSON, George. Fiscal federalism: a comparative introduction. Ontario: Oxford Un. Press, 2009, p. 2.

² O superior desempenho do governo centralizado do federalismo em relação à multiplicidade de governos independentes da confederação foi o principal objeto de debate durante o processo de ratificação da Constituição estadunidense de 1787. *The Federalist Papers* é uma coleção de 85 artigos e ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay sob o pseudônimo coletivo “Publius” para promover a ratificação da Constituição dos Estados Unidos. Alexander Hamilton, por exemplo, sustentou que, se houvesse a união dos estados sob um governo nacional, o exercício autônomo de uma porção de poder por cada estado seria suficiente para desempenharem a mesma atividade dentro de uma sociedade nacional mais numerosa (*Federalist paper* n. XIII, p. 66-67). O autor ainda defendeu que o formato de federação ainda teria um desempenho melhor na defesa nacional, na promoção

definido com base na intenção prévia dos agentes privados, políticos e burocratas que, mediante estratégias específicas de governança, atuam diretamente na arquitetura de políticas públicas para atingir determinadas metas e fins. Ressalta-se que o resultado previsto da decisão é explicitamente desejado e esperado, mas naturalmente esse resultado pode não ocorrer da forma projetada pelos formuladores da política pública.

Em razão das complexidades inerentes ao federalismo fiscal e às relações intergovernamentais em geral, não se sabe ao certo quando esse fenômeno nasceu. O fenômeno federativo vinculado ao desempenho foi descrito inicialmente por Radin no artigo “Intergovernmental relationships and the federal performance movement”, publicado em 2000, em que a autora descreve aspectos do programa “*Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993*”, nos Estados Unidos. Embora fosse um programa federal teoricamente aplicável somente ao ente central dos EUA, a autora descreve seus impactos nas relações entre o governo federal e os estados e municípios estadunidenses, na medida em que governos locais tradicionalmente implementam grande parte dos programas federais.³ Posteriormente, acadêmicos e gestores públicos de diferentes federações e estados unitários descentralizados se reuniram para discutir esse novo padrão de comportamento intergovernamental em conferências internacionais.⁴

Historicamente, os governos nacionais em Estados descentralizados passaram da mera determinação de regras e procedimentos prescritivos para o uso de fundos

bem comum (*Federalist paper* n. XXIII, p. 123) e no vigor e eficiência da arrecadação tributária (*Federalist paper* n. XXX, p. 160-161). HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* (1788). Edited by J. R. Pole. Cambridge: Hackett Publishing, 2005.

³ RADIN, Beryl A. Intergovernmental relationships and the federal performance movement. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 30, n. 1, p. 143-158, 2000.

⁴ Em conferências organizadas pelo *Forum of Federations*, as práticas de Federalismo de Desempenho foram abordadas em duas ocasiões distintas. A primeira conferência ocorreu em 15 de fevereiro de 2008, durante um *workshop* organizado pelo Ministério Federal do Interior da Alemanha e o *Forum of Federations*, realizado em Berlim. O evento focou na aplicação do *benchmarking* na administração pública de estados federativos. A segunda conferência aconteceu em outubro de 2010, em Melbourne, promovida pelo *Forum of Federations* em parceria com a Comissão de Produtividade do Governo Australiano. O encontro reuniu especialistas e representantes de diferentes níveis de governo da Austrália, além de participantes de cinco países e da União Europeia. O objetivo foi compartilhar experiências e debater a aplicabilidade do *benchmarking* no contexto federativo. FORUM OF FEDERATIONS. Translated paper. *Workshop by the Federal Ministry of the Interior and the Forum of Federations on Benchmarking in Public Administrations in Federal States*. Federal Ministry of the Interior: Berlin, Feb. 15, 2008; FENNA, Alan. *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. iii.

federais para delegar significativa discricionariedade aos governos estaduais e locais. Isso em razão da busca pelo aumento da eficiência programática, mas sob o risco de os governos estaduais e locais aplicarem esses fundos repassados em áreas diferentes das metas federais.⁵

Ressalta-se que essa cisão entre a formulação (*policy decision-making*) e a implementação de políticas públicas (*policy-making*) é um fenômeno ligado ao próprio nascimento do federalismo cooperativo. A cooperação administrativa tem raízes históricas profundas que se tornaram amplamente institucionalizadas com a evolução do federalismo.⁶

Da mesma forma que ocorre com o orçamento público em todos os níveis,⁷ os governos federais ao redor do mundo estão cada vez mais empregando medidas empíricas de desempenho de governos subnacionais para garantir que as jurisdições provinciais e locais persigam as metas políticas nacionais.⁸ Segundo Radin, todos os países estão lutando com a tensão entre a responsabilização e a devolução das agências nacionais e a discricionariedade fornecida às agências estaduais e locais.⁹

Alia-se o surgimento do Federalismo de Desempenho ao fenômeno global da Nova Administração Pública.¹⁰ Nos Estados Unidos, em específico, o apelo pelo

⁵ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016, p. 418.

⁶ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 25.

⁷ É o caso do orçamento de resultado ou de desempenho, muito estudado no Direito Financeiro, que nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira se trata de “[...] um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados.” OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

⁸ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 744.

¹⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338; SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The

desempenho governamental tem ligação próxima com o “movimento da reinvenção”, mudando o foco do aumento incremental de gastos no orçamento público para maior atenção aos produtos e impactos das políticas públicas.¹¹

Outro aspecto contextual diz respeito às mudanças nos perfis federativos conforme o tempo. Ao mesmo tempo que políticas públicas se tornaram mais complexas, necessitando da atuação conjunta de vários atores nas relações intergovernamentais e intragovernamentais,¹² houve uma evolução na segunda metade do século XX em direção à centralização e ao aumento da cooperação entre entes dentro dos Estados federais.¹³ Em geral, os administradores federais, estaduais e locais interagem de forma cooperativa porque têm deveres de implementação interdependentes.

Nessas razões contextuais, algumas questões-chave emergem. Primeiramente, existe um desafio para os cidadãos onde a variabilidade no serviço público e no desempenho criam tensões em termos de acesso, equidade e qualidade do serviço. Em segundo lugar, governos locais constitucionalmente autônomos podem dificultar a implementação de políticas;¹⁴ isso em razão das crescentes pressões por maior coerência geral na política e por melhor desempenho na prestação de serviços.¹⁵

World Bank, 2010; KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

¹¹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338; JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

¹² JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

¹³ JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

¹⁴ JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

¹⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338; SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010; KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

5.1 CONCEITOS DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO

O Federalismo de Desempenho (*performance federalism* ou *benchmarking federalism*) é um fenômeno intergovernamental em que, por meio de medidas empíricas de desempenho, governos subnacionais são incentivados a perseguir e atingir metas políticas, econômicas e sociais dentro de seu âmbito de autonomia. No aspecto operacional, cuida-se de instrumento de governança ou forma específica de coordenação que realiza a integração entre a avaliação de desempenho (*benchmarking*) e diversos aparatos administrativos, regulatórios, tecnológicos, financeiros e comportamentais. No tocante aos fins, esse procedimento visa condicionar e harmonizar atividades intergovernamentais na busca de determinado resultado previsto para uma política pública, viabilizando o pleno exercício de direitos políticos e direitos sociais.

O instituto “Federalismo de Desempenho” é majoritariamente tratado pela doutrina como forma de coordenação. Uma revisão de literatura, no entanto, demonstra que o estudo sobre o Federalismo de Desempenho pode ser analisado a partir de outras diretrizes.

Há os autores que aliam explicitamente o Federalismo de Desempenho à noção de coordenação intergovernamental,¹⁶ enquanto outros fazem a mesma conexão sem deixar de lado aspectos relacionados aos efeitos eleitorais da medida e à efetividade da política pública objeto de análise.¹⁷

A expressão governança é igualmente adequada para tratar da avaliação comparativa de governos realizada por organizações privadas,¹⁸ considerando que a

¹⁶ RADIN, Beryl A. Intergovernmental relationships and the federal performance movement. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 30, n. 1, p. 143-158, 2000; FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338; JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

¹⁷ NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012; WONG, Kenneth K. Federalism revised: the promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, v. 68, p. S175-S185, 2008; MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018.

¹⁸ Fenna utiliza a expressão para classificar o fenômeno. Em suas palavras: “Benchmarking is a logical but challenging instrument of public sector governance that comes in different forms and carries with it a number of risks or limitations.” FENNA, Alan. Benchmarking

coordenação intergovernamental, enquanto tipo de relação estatal, é fenômeno próprio do setor público.

Por outro lado, sem citar expressamente a palavra “coordenação”, existe uma outra linha de autores que estuda políticas públicas com enfoque na correlação entre o fenômeno político e a noção de *accountability* eleitoral,¹⁹ abordando ainda outros aspectos como a efetividade da política pública objeto de análise²⁰ e técnicas específicas de financiamento.²¹

O que liga a teoria de todos esses autores não é propriamente a nomenclatura, que varia de termos mais sugestivos como “*Performance Federalism*”, “*Benchmarking Federalism*” ou “*Federal Performance Movement*” até nomes de políticas públicas específicas como “*Race to the Top*”. O elemento comum que liga todos esses estudos é a identificação de um padrão singular de relações intergovernamentais caracterizado pelos seguintes elementos: i) o uso de medidas empíricas de desempenho na gestão de políticas públicas cujas arquiteturas envolvem mais de uma esfera de governo; ii) a presença de incentivos (financeiros ou não) para que governos sub-nacionais persigam e atinjam metas políticas dentro de seu âmbito de competência; e iii) a presença de *accountability*, seja ele intergovernamental (governo-governo), eleitoral (governo-cidadão) ou econômico (investidores-governo).

A revisão de literatura aponta possíveis finalidades e explicações teóricas para o monitoramento de desempenho em estruturas descentralizadas.

5.2 AS FINALIDADES DO FEDERALISMO DE DESEMPENHO E POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES TEÓRICAS

As finalidades imediatas do Federalismo de Desempenho são as seguintes: i) permitir maior nível de *accountability* nas federações e em estruturas políticas descentralizadas em geral; ii) oferecer incentivos para uma melhora qualitativa

in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 12.

¹⁹ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016; JAMES, Oliver; JOHN, Peter. Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent English local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 4, p. 567-580, 2007.

²⁰ BOYNE, George A.; JAMES, Oliver; JOHN, Peter; PETROVSKY, Nicolai. Democracy and government performance: holding incumbents accountable in English local governments. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 4, p. 1273-1284, 2009.

²¹ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

na provisão de bens e serviços oferecidos à população (arranjo mais eficiente); e iii) permitir um *accountability* por meio da divulgação de medidas empíricas de desempenho.

As finalidades mediatas são voltadas para a concretização de direitos fundamentais, notadamente: i) direitos políticos, visto que os indicadores de desempenho governamental informam o cidadão-eleitor sobre o desempenho dos governantes, possibilitando um exercício aprimorado do voto; e ii) direitos sociais, em virtude de a utilização de indicadores visar à otimização dos gastos governamentais e aperfeiçoar a qualidade dos serviços públicos postos à disposição do usuário e do contribuinte.

Essas finalidades pressupõem um contexto democrático. De fato, estudiosos do Federalismo de Desempenho o analisam o fenômeno do *accountability* em democracias e não em autocracias. A democracia compreende “um sistema em que cidadãos decidem coletivamente por quem, e, em alguma extensão, como eles serão governados. Essa característica é definidora: um regime é democrático se e apenas se o povo é livre para escolher e remover governos”.²² Dessa forma, a democracia é uma das faces abordadas pelo princípio do *accountability*.

O termo *accountability* corresponde a um amplo princípio segundo o qual indivíduos e organizações são responsáveis por seus atos e devem prestar contas de suas ações. O termo remete às noções de transparência, controle e desempenho; mas remete igualmente, em uma acepção mais ampla, à democracia (relação entre governo e cidadãos) e ao Estado de Direito (dispersão de poderes e sistema de freios e contrapesos).²³

²² Tradução livre do conceito de Adam Przeworski: “Democracy is a system in which citizens collectively decide by whom and, to some extent, how they will be governed. This feature is definitional: A regime is democratic if and only if people are free to choose, including to remove, governments.” PRZEWORSKI, Adam. Who decides what is democratic? *Journal of Democracy*, v. 35, n. 3, p. 5-16, 2024, p. 5.

²³ *Accountability* vertical implica a presença de democracia, enquanto *accountability* horizontal pressupõe a presença de dispersão de poderes e governo limitado (Estado de Direito). Quem faz essa distinção é o cientista político argentino Guillermo O’Donnell. Segundo o autor, *accountability* vertical diria respeito à relação entre administração e administrado, compreendendo a existência de eleições livres e justas, liberdade de expressão e de pensamento, reivindicações e a possibilidade de o administrado apresentar denúncias de atos das autoridades públicas. *Accountability* horizontal, por outro lado, seria o controle de atos do Poder Público por instituições estatais independentes, por meio de supervisão e aplicação de sanções legais. São exemplos de tais instituições estatais o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas. O’DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998, p. 112-117.

Denota-se que as finalidades do Federalismo de Desempenho (e suas explicações) têm um olhar mais voltado aos valores, às práticas das finanças públicas e às teorias político-econômicas por trás delas. Ressaltam-se três possíveis explicações para o desenvolvimento do fenômeno: i) o movimento da Nova Administração Pública; ii) teorias da economia da informação, agente-principal e risco moral; e iii) o progresso tecnológico e a integração digital nas federações.

5.2.1 Explicação 1: a nova Administração Pública

Segundo Radin, muitas das mudanças que afetam a gestão intergovernamental coincidem no tempo com o desenvolvimento do movimento da Nova Administração Pública. Embora esse movimento não seja composto por um conjunto bem definido de princípios e práticas, várias das condutas a ele associadas acarretam implicações para a gestão intergovernamental, pois parecem alterar o equilíbrio entre governos centrais e jurisdições subnacionais. Alguns desses desenvolvimentos enfatizam sistemas descentralizados e relações público-privadas; outros se voltam para sistemas de controle mais centralizados, criando tensões para a gestão intergovernamental.²⁴

Prossegue a autora defendendo que a preocupação com o desempenho é um aspecto do movimento da Nova Administração Pública. Em todo o mundo, iniciativas de medição de desempenho assumiram o caráter de um movimento. Outro aspecto do movimento destaca a importância de capacitar aqueles que efetivamente prestam serviços. Isso tem sido um problema nos Estados Unidos, onde muitos programas nacionais envolvem intrincadas relações intergovernamentais. Assim, os gestores de agências governamentais nacionais têm enfrentado dificuldades para estruturar essas relações.²⁵

Nesse sentido, Beryl explica que as agências governamentais nacionais estão equilibrando dois imperativos concorrentes. Por um lado, estão tentando responsabilizar terceiros pelo uso do dinheiro do governo federal, mas, por outro lado, estão limitadas pelas realidades políticas e legais que concedem considerável discricção e margem de manobra a esses terceiros para o uso desses fundos do governo nacional. De muitas maneiras, o movimento de desempenho no nível do governo

²⁴ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 738.

²⁵ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 738.

nacional colide com estratégias de descentralização e um papel reduzido do governo nacional.²⁶

Segundo Bresser-Pereira, conforme a necessidade de adotar diferentes abordagens em relação ao interesse nacional, os contornos da Nova Administração Pública foram gradualmente delineados da seguinte maneira: a) descentralização política, envolvendo a transferência de verbas e responsabilidades para níveis regionais e locais de governo; b) descentralização administrativa, mediante a delegação de autoridade aos administradores públicos, que se tornaram gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com estruturas menos hierárquicas em comparação com as estruturas piramidais tradicionais; d) ênfase na confiança limitada em vez de desconfiança total; e) foco no controle com base em resultados em vez de controle rígido e detalhado dos processos administrativos; e f) uma abordagem de administração orientada para o atendimento ao cidadão, em vez de uma abordagem autorreferencial. Esses elementos caracterizam a Nova Administração Pública e representam uma mudança significativa na forma como a administração pública é historicamente concebida e implementada.²⁷

Dessa forma, a Nova Administração Pública relaciona-se com a gestão e a efetividade para o cidadão, com ênfase no profissionalismo, investimentos racionais e capacitação contínua da burocracia para melhor atendimento das demandas sociais. Para tanto, tal administração necessita de mecanismos que proporcionem e facilitem o desenvolvimento de mudanças, utilizando-se de mecanismos de avaliação e incentivos à gestão eficiente e eficaz.²⁸ Essa forma de administração tem a finalidade de aprimorar a boa governança, reduzindo os custos de transação para cidadãos sob a nova perspectiva da economia institucional. A nova Administração Pública procura mudar o paradigma de gestão no setor público, buscando criar um ambiente competitivo e eficiente na entrega de bens e serviços.²⁹

Ressalta-se que o traço distintivo da Nova Administração Pública não é a exigência de apresentar resultados nem a experiência de uma gestão eficiente

²⁶ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 738.

²⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 11-12.

²⁸ RIBAS, Lídia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009, p. 144.

²⁹ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 5.

planejada. No Brasil, a título de exemplo, essa exigência de planejamento está presente tanto na Constituição Federal atual quanto em Constituições anteriores.³⁰ A distinção é o uso de uma lógica de atuação própria do setor privado para melhorar a qualidade do serviço público prestado ao cidadão.

5.2.2 Explicação 2: assimetria de informação e implicações político-eleitorais

Em um primeiro momento, deve-se anotar que o arranjo institucional das políticas públicas dentro do Federalismo de Desempenho é fruto do que se denomina “Segunda Geração do Federalismo Fiscal” – contando com fundamentação teórica na *Public Choice*, nos processos políticos em federações, na assimetria de informação e nos incentivos.

O fenômeno político-administrativo associado ao Federalismo de Desempenho é embasado em variadas razões teóricas, mas algumas sobressaem: a assimetria de informação, o problema agente-principal e o risco moral. A literatura aponta sérios problemas de informação que dificultam o desempenho da política pública.³¹ A jurisdição dividida imposta pela estrutura federativa confunde as linhas de responsabilidade, ressaltando-se que nem sempre é fácil para os cidadãos comparar significativamente o desempenho entre jurisdições. Igualmente, nem a experimentação de políticas nem a aprendizagem interjurisdicional – características próprias do federalismo – ocorrem necessariamente em algo parecido com a taxa de entrega desejável aos cidadãos.³²

³⁰ A constitucionalização do planejamento enquanto busca dos melhores resultados da atuação estatal é fenômeno antigo no Brasil. Na Constituição de 1934, por exemplo, previram-se os seguintes planos: “plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem” (art. 5º, IX); “planos de solução dos problemas nacionais” (art. 91, V); “plano nacional de educação” (art. 150); plano sistemático e permanente de defesa contra efeitos da seca na região Nordeste (art. 177); e “plano de reconstrução econômica nacional” (art. 16 das disposições transitórias).

³¹ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016; MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018; JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015; WONG, Kenneth K. Federalism revised: the promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, v. 68, p. S175-S185, 2008.

³² FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338.

O fenômeno do Federalismo de Desempenho é usualmente abordado pelo problema do “principal-agente”.³³ Como o principal pode moldar o comportamento dos agentes em uma estrutura federal? No caso, a teoria pode ser aplicada em dois vértices: relação horizontal entre governos e relação vertical entre cidadão e governante. É possível identificar diversos tipos de interações no sistema governamental, cada um com características distintas de assimetria informacional: a) governo para governo (p. ex., governo federal para governo regional); b) governo para agência/órgão governamental; c) agência/órgão governamental para agência/órgão governamental (cooperação interinstitucional); d) governo para cidadão; e e) governo para sociedade (p. ex., empresas, associações, grupos etc.).³⁴

O apelo do monitoramento de desempenho decorre de o governo federal poder minimizar a correlação negativa entre a necessidade de eficiência administrativa e a ausência de compromisso dos entes subnacionais, melhorando a assimetria informacional entre os entes federados – questão subjacente ao problema principal-agente.³⁵ Diante dessa assimetria de informações, há o risco moral de as verbas repassadas pelo ente central (principal) serem utilizadas de modo diverso pelos entes subnacionais (agentes) em áreas de maior “interesse eleitoral”.³⁶ Com o escopo de minimizar a assimetria de informações entre governos centrais e governos subnacionais (e entre estes e seus cidadãos), utilizam-se técnicas de monitoramento e controle de desempenho às transferências intergovernamentais de recursos.

No tocante, por exemplo, a uma análise dos fundos de participação no contexto brasileiro (art. 159 da CF), fala-se em uma tentativa, por meio de regras e fórmulas, de equalização fiscal com o escopo de: i) reduzir desigualdades regionais

³³ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016; MULGAN, Richard. Accountability in Multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018; SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

³⁴ IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020, p. 2.

³⁵ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

³⁶ CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS. Apresentação de trabalho. *IV Semana de Economia e Finanças*, Fortaleza, p. 1-22, 2017.

(art. 3º da CF); e ii) promover o equilíbrio socioeconômico horizontal entre estados e entre municípios (art. 161, II, da CF).³⁷

Isso, entretanto, já era uma preocupação da Primeira Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. O desempenho dos governos subnacionais, entretanto, passa a ser visto por outra ótica pela Segunda Geração do Federalismo Fiscal, que se concentra nos processos políticos, incentivos e seus impactos sobre os resultados do sistema. Um exemplo, no cenário brasileiro, seria a repartição de receita de imposto estadual ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF), dos estados para os municípios. No caso, o percentual de 10% do total do repasse de ICMS aos municípios será distribuído “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. Há claramente uma assimetria de informações em relação ao contexto econômico e social local que pode afetar os resultados na aprendizagem, havendo maior flexibilidade dos gestores locais para decidir sobre a implementação de políticas públicas educacionais para atingir as metas nacionais.

Este último caso de descentralização de receita fiscal pressupõe que municípios dispõem de maiores informações sobre as necessidades educacionais locais e que, em um ambiente de incentivos financeiros (os repasses) e *benchmarking* (*rankings* de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade nas redes municipais de ensino), agiriam para melhorar a qualidade do ensino.

5.2.3 Explicação 3: progresso tecnológico e integração digital nas federações

Segundo Vladimir Kogan, Stéphane Lavertu e Zachary Peskowitz, as práticas do Federalismo de Desempenho se desenvolvem à medida que evolui a capacidade tecnológica de realizar esquemas de *accountability* baseados em desempenho em governos descentralizados.³⁸

Quando se sustenta que a evolução das relações intergovernamentais está ligada à capacidade tecnológica, argumenta-se em favor de dois fatores interligados: a) o fenômeno do governo digital, notadamente o progresso tecnológico na gestão de dados digitais imprescindíveis para permitir a avaliação comparativa do

³⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 70-85.

³⁸ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

desempenho de diversos governos monitorados (*benchmarking*), transparência e responsabilização dos gestores; e b) o fenômeno do *Big Data*, ou seja, o progresso tecnológico ligado à gestão de dados em favor da qualidade da provisão de bens e serviços essenciais dentro da lógica de cada política pública (novos tratamentos de doenças, técnicas pedagógicas e protocolos de segurança pública).

A primeira grande tecnologia que explica o desenvolvimento do Federalismo de Desempenho é o fenômeno do Governo Digital. Nas últimas duas décadas, uma vasta literatura sobre governo digital tem se desenvolvido, explorando diversos aspectos desse fenômeno. A transformação para uma sociedade da informação levou ao surgimento de diversas definições para esse novo modelo de governo, tais como governo eletrônico (*e-government*), governança eletrônica (*e-governance*), governo digital, governo online, entre outras.

A adoção de uma perspectiva centrada no cidadão e de uma abordagem integrada na prestação de serviços são dois fatores fundamentais na formulação de políticas de governo digital. O primeiro fator exige a criação de soluções que atendam às necessidades dos cidadãos e sejam de fácil utilização. O segundo fator – a prestação integrada de serviços – demanda a colaboração entre servidores públicos de diferentes departamentos e esferas governamentais, de modo a unificar recursos para viabilizar a oferta de serviços públicos em formatos digitais.³⁹

Três dimensões devem ser consideradas na entrega de serviços públicos digitais: i) integração da coleta de dados; ii) integração do armazenamento de dados; e iii) finalidade do uso dos dados. Diferentes departamentos devem atuar em estreita cooperação para garantir que os sistemas de informação e os dados sejam compatíveis, interoperáveis e, consequentemente, reutilizáveis. A prestação de bens e serviços públicos sob uma perspectiva orientada pelo digital depende da colaboração entre os diferentes níveis federativos de governo, viabilizando soluções ágeis, centradas no usuário e adaptáveis às necessidades da sociedade. Em diversas ocasiões, as administrações centrais recorreram a uma abordagem hierárquica (*top-down*) para impulsionar a interoperabilidade.⁴⁰

Os países federativos enfrentam mais dificuldades na digitalização em comparação aos Estados unitários. Apenas dois dos dez países mais bem classificados no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico da ONU (2020)

³⁹ GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022, p. 5.

⁴⁰ GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022, p. 5- 6.

têm sistemas federativos – Austrália e Estados Unidos. Há quem argumente que existe um descompasso entre federalismo e digitalização baseado em dois aspectos principais: a) a demanda social por ações ágeis em contraste com respostas mais lentas e processos administrativos mais burocráticos nas federações; e b) a necessidade de clareza nas competências e responsabilidades, contraposta à distribuição confusa de atribuições entre as entidades governamentais. Em geral, questões de política pública ficam cada vez mais complexas e frequentemente atravessam diferentes jurisdições.⁴¹

O conhecimento atual sobre a governança digital indica uma tendência ao fortalecimento dos governos centrais em três aspectos principais: i) concentração de recursos técnicos; ii) gestão de plataformas centralizadas para a prestação de serviços públicos digitais; e iii) criação de normativas vinculantes também para governos subnacionais e locais. Essa inclinação ao fortalecimento do governo central se manifesta com maior intensidade na fase de formulação das políticas, enquanto a implementação tende a ser descentralizada e distribuída entre os diferentes níveis de governo.⁴²

Pode-se defender uma aderência ao movimento de desempenho em estruturas descentralizadas ao fenômeno do governo digital em razão dos seguintes fatores: importância do monitoramento em nível local; aderência a valores ligados ao *accountability*; mitigação da assimetria informacional; e adequação ao modelo de relação contratual público-privada.

A implementação de políticas de digitalização é essencial no nível local, onde os desafios estão concentrados na execução operacional e no atendimento às necessidades diretas dos usuários finais. Isso implica movimentos de centralização federativa em direção à digitalização no âmbito dos governos subnacionais.⁴³

O governo digital mantém relação direta com *accountability* nas estruturas federativas. Isso porque o governo digital tem sido associado à promoção da transparência e conformidade regulatória. No entanto, questões como governança de dados, privacidade e segurança cibernética ampliaram essa agenda. A abertura dos

⁴¹ SCHOLTA, Hendrik; MERTENS, Willem; KOWALKIEWICZ, Marek; BECKER, Jörg. From one-stop shop to no-stop shop: an e-government stage model. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 11-26, 2019.

⁴² GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022, p. 12.

⁴³ GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022, p. 7

governos para maior transparência (*open government*) se tornou um princípio-chave para o fornecimento de informações e a integração de fontes de dados.⁴⁴

A assimetria informacional em contextos democráticos foi mitigada pelo Governo Digital. A digitalização foi projetada para reduzir a assimetria informacional entre governo e cidadãos, mas também acabou mitigando a assimetria informacional entre governos em um contexto federativo. O desenvolvimento do governo eletrônico (*e-government*) visava não apenas aumentar a conveniência, a rapidez e a qualidade dos serviços públicos, mas também promover maior abertura, participação e transparência, contribuindo, assim, para a mitigação da assimetria informacional.⁴⁵ Os desafios do governo digital incluem incerteza informacional (falta de dados confiáveis) e equivocidade informacional (dificuldade na interpretação dos dados).

O fenômeno do governo digital também afetou as contratações entre os setores público e privado. Uma das estratégias para reduzir a assimetria informacional nesse tipo de relação é a arquitetura de contratos detalhados, incentivos bem estruturados e mecanismos de governança relacional.⁴⁶

A segunda grande tecnologia que explica o Federalismo de Desempenho são os grandes volumes de dados (*Big Data*) e sua análise, que ocupam posição central na ciência moderna e nos negócios. O conceito de *Big Data* é definido mediante conjuntos massivos de dados caracterizados por volume, variedade e complexidade elevados, apresentando desafios significativos para armazenamento, análise e visualização a fim de viabilizar processos e extrair resultados relevantes.⁴⁷

Esses conjuntos de dados são gerados a partir de transações online, e-mails, vídeos, áudios, imagens, fluxos de cliques, registros de logs, publicações, consultas de pesquisa, prontuários médicos, interações em redes sociais, dados científicos, sensores e dispositivos móveis, bem como suas aplicações. O armazenamento dessas informações ocorre em bancos de dados que crescem exponencialmente,

⁴⁴ GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022, p. 7

⁴⁵ IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020, p. 2.

⁴⁶ ABEN, Tom A. E. *et al.* Managing information asymmetry in public-private relationships undergoing a digital transformation: the role of contractual and relational governance. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 41, n. 7, p. 1145-1191, 2021, p. 1145.

⁴⁷ SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: A review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013, p. 45

tornando-se cada vez mais difíceis de capturar, estruturar, armazenar, gerenciar, compartilhar, analisar e visualizar por meio de ferramentas convencionais de software de banco de dados.⁴⁸

O potencial do *Big Data* pode ser analisado em áreas envolvendo tanto o setor público quanto o privado.

Na saúde, a aplicação de *Big Data* permite a implementação de sistemas de suporte à decisão clínica, análises individuais aplicadas ao perfil dos pacientes e avanço da medicina personalizada. Além disso, possibilita a adoção de modelos de precificação baseados no desempenho dos profissionais de saúde, a análise de padrões de doenças e o aprimoramento da saúde pública.⁴⁹

No setor público, *Big Data* viabiliza maior transparência por meio do acesso a dados relevantes, facilita a identificação de necessidades, melhora o desempenho dos serviços e possibilita a personalização de ações para ofertar produtos e serviços mais adequados. Ademais, contribui para a tomada de decisões automatizada, reduzindo riscos, e fomenta a inovação no desenvolvimento de novos produtos e serviços.⁵⁰

Com o advento do *Big Data* – vastos conjuntos de dados coletados automaticamente e analisados por sistemas computacionais de alta performance em busca de padrões –, tornou-se possível a produção massiva de correlações. Na análise de grandes conjuntos de dados, o viés de seleção pode ser particularmente danoso, uma vez que os processos que determinam quais indivíduos são incluídos ou excluídos de um banco de dados nem sempre são evidentes. Além disso, esses bancos de dados frequentemente apresentam lacunas, pois, por diversas razões, muitos registros podem carecer de determinados elementos de informação. Em alguns casos, registros com valores ausentes são automaticamente excluídos das análises, resultando em outra forma de viés de seleção. Nessas circunstâncias, as associações identificadas podem não passar de meros artefatos decorrentes dos processos de coleta e análise dos dados.⁵¹

Dada sua relevância estratégica para as políticas públicas atuais, a implementação de *Big Data* deve ser conduzida com rigor técnico e precisão, garantindo que sua análise e execução sejam feitas da maneira mais eficiente e eficaz possível.⁵²

⁴⁸ SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: A review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013, p. 45.

⁴⁹ SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: A review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013, p. 43.

⁵⁰ SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: A review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013, p. 43.

⁵¹ BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014, p. 27-28.

⁵² SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: a review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013, p. 45.

5.3 OS TIPOS DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO

Segundo Fenna, as federações que utilizam *benchmarking* em suas relações intergovernamentais têm estruturas bem distintas. As federações variam desde os casos bastante descentralizados, como os exemplos dos cantões suíços e as províncias canadenses, até os altamente centralizados, como a federação australiana. Embora a Suíça incline-se fortemente para o modelo alemão de federalismo administrativo (ou federalismo executivo), o faz de uma maneira muito menos centralizada ou regionalmente uniforme. Com suas fortes identidades cantonais e locais, longa história de confederalismo, diferentes comunidades linguísticas e uma dependência singular da democracia direta (uso constante de referendos), a Suíça é uma federação com características federais excepcionalmente fortes.⁵³

Fenna divide Estados federais em federações legislativas e federações administrativas. O modelo estadunidense de “federalismo legislativo”, aplicado com variação nos sistemas canadense e australiano, atribui responsabilidade global pelos domínios políticos ao respectivo nível de governo. O modelo dos EUA previa originalmente um sistema “duplo”, onde ocorreria alguma concorrência, mas, no geral, cada nível operaria de forma autônoma em sua própria esfera (*policy decision-making*). Nas federações legislativas, a divisão de poderes foi definida rigidamente conforme uma lista de competências sobre as quais o governo central tinha autoridade para legislar.⁵⁴

Em contraste, o modelo alemão de “federalismo administrativo” atribui ampla autoridade de formulação de políticas ao governo central (*policy decision-making*) e deixa a responsabilidade pela implementação e administração para as unidades constituintes (*policy making*). Isso é frequentemente descrito na tradição alemã como “federalismo executivo” (*Vollzugsföderalismus*), porque as leis nacionais são “executadas” pelas unidades subnacionais. Isso também pode ser encontrado no federalismo suíço, cuja operação particularmente eficaz parece estar relacionada à maneira como essa abordagem se encaixa em outros aspectos da cultura e das práticas políticas suíças.⁵⁵ Na prática, no entanto, não há evidências de que a escolha de um desses modelos de federações obste, por si só, a possibilidade de monitoramento e avaliação de desempenho, assim como o oferecimento de incentivos.

⁵³ FENNA, Alan. Benchmarking in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 20.

⁵⁴ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 752-753.

⁵⁵ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 752-753.

As práticas associadas ao Federalismo de Desempenho são variadas, não havendo um padrão uniforme nos tipos de responsabilização pelos resultados, nos estilos de monitoramento, ou nas organizações responsáveis pelo monitoramento.

Fenna e Knüpling dividem os tipos de Federalismo de Desempenho conforme o estilo de monitoramento (*benchmarking*) e conforme as organizações responsáveis pelo monitoramento.⁵⁶

5.3.1 Estilos de monitoramento – interno e externo

Na teoria, o federalismo mostra afinidades com ambos os tipos de *benchmarking* – interno e externo, em razão das tendências e variações na prática federal moderna. Por um lado, o federalismo e o *benchmarking* externo tratam igualmente sobre a utilização de múltiplas experiências para identificar melhores maneiras de executar atividades. O *benchmarking* formalizado pode oferecer maneiras de aproveitar o potencial de aprendizagem política do federalismo. Por outro lado, a natureza cada vez mais centralizadora (*top-down*) de algumas federações cria um ajuste natural com o foco do *benchmarking* interno na gestão do desempenho das unidades subordinadas.⁵⁷

O federalismo e o *benchmarking* externo visam identificar as melhores práticas e melhorar o próprio desempenho, ressaltando que uma avaliação comparativa formal de desempenho pode oferecer maneiras de aproveitar tanto a competição quanto o potencial de aprendizado de políticas do federalismo. No modelo de *benchmarking* externo em uma estrutura federativa, um governo local ou regional é objeto de avaliação de desempenho de seus pacotes de políticas públicas (produtos, serviços, custos e práticas) em relação a outros governos da mesma categoria federativa, aprendendo a melhorar seus processos a partir dessa comparação. O avaliado e os avaliadores se confundem em efetivamente uma só estrutura de governança. Nesse contexto, o “público” é restrito à gestão pública e aos eleitores, destacando-se um exercício estatal orientado exclusivamente para a aprendizagem.⁵⁸

⁵⁶ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 325-326.

⁵⁷ FENNA, Alan. Benchmarking in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 21-31.

⁵⁸ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 327.

Por outro lado, conforme Fenna e Knüpling, a natureza cada vez mais de cima para baixo (*top-down*) de algumas federações centralizadas cria um ajuste natural com o foco do *benchmarking* interno na gestão do desempenho das unidades subnacionais pelo ente central. O ente central, no caso, impõe requisitos de *benchmarking* aos entes subnacionais ou como um dispositivo disciplinar ou como forma de incentivar a melhoria das políticas públicas geridas de forma descentralizada por meio da entrega da concorrência interna.⁵⁹

5.3.2 Organizações responsáveis pelo monitoramento

Uma pesquisa dos principais sistemas federais do mundo mostra uma ampla variedade de experiências com o *benchmarking*. Fenna e Knüpling dividem essas experiências em três abordagens gerais: i) monitoramento por agências independentes; ii) monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (*top-down*); e iii) *benchmarking* colegiado.⁶⁰

Em muitos países, adota-se a governança mediante monitoramento por agências independentes. Nesses casos, o monitoramento de desempenho das unidades de uma federação é realizado por organizações ou instituições não governamentais, podendo ser institutos de pesquisa acadêmica, organizações de interesse público ou institutos de empresas privadas. Segundo os autores, esse monitoramento independente tem vantagens e desvantagens evidentes, mas seu potencial parece ser limitado. Pela sua natureza não intrusiva e foco aparentemente desinteressado nas forças e fraquezas entre jurisdições, tais exercícios estão completamente em consonância com o federalismo e contribuem para uma avaliação comparativa de desempenho que, de outra forma, estaria ausente. Isso deve contribuir tanto para o federalismo laboratorial quanto para o competitivo. Ao mesmo tempo, é possível que tais organizações privadas tenham sua própria agenda ideológica, sem perder de vista da indefinição do impacto elas provavelmente terão sobre o setor monitorado.⁶¹

⁵⁹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 327.

⁶⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 327.

⁶¹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as*

Nos Estados Unidos, o Pew Center realizou um exercício periódico de “Avaliação dos Estados”. A avaliação sumária é apresentada em estilo de boletim informativo ou tabela de classificação, usando uma escala de doze pontos, com informações disponibilizadas ao público por meio de apresentação em um site. Em sua avaliação de desempenho dos estados, o Pew Center considerou o uso bem integrado da medição de desempenho pelos governos estaduais como um importante contribuinte para o sucesso. Na Alemanha, uma avaliação semelhante foi realizada pela Fundação Bertelsmann do setor privado, concentrando-se especialmente no desempenho fiscal. Na Suíça, um instituto universitário, o DataBank de cantões e municípios suíços, realizou comparações de desempenho em uma variedade de indicadores fiscais e de governança, com resultados divulgados por meio de seu site⁶².

No extremo oposto, está o monitoramento de cima para baixo (*top-down*) – um instrumento de coordenação mediante o qual o governo central utiliza o sistema de *benchmarking* interno de forma semelhante a uma grande empresa com suas unidades operacionais: como um meio de impulsionar a melhoria de desempenho. Segundo Fenna e Knüpling, tais exercícios geralmente representam a continuação, sob uma nova forma, das tendências centralizadoras tradicionais nos sistemas federais, em que o governo nacional utiliza alavancas constitucionais ou fiscais específicas para efetivamente alterar a divisão de poderes e responsabilidades.⁶³

Por fim, há *benchmarking* colegiado. Esses arranjos baseados em uma participação mais voluntária, com pouca ou nenhuma coação latente, podem ser descritos como “colegiais”. Os governos centrais estão tipicamente envolvidos, mas em uma capacidade facilitadora. Em geral, esse tipo de coordenação pode sofrer de um déficit de responsabilização em relação à perspectiva *top-down* devido à ausência de um único ponto de autoridade, bem como à jurisdição limitada de algumas agências de responsabilização. No entanto, em mitigação, os arranjos em colegiados têm o potencial de abrir os processos governamentais a maior transparência e de estimular a retificação voluntária por parte dos parceiros da rede.

decision-making: changes in structures, procedures and policies. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 327.

⁶² FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies.* Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 328.

⁶³ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies.* Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 329.

Desenvolvimentos recentes na Austrália tiveram um caráter fortemente colaborativo. No entanto, como a abrupta e unilateral abolição do Conselho de Reforma demonstra, é um regime impulsionado pela posição dominante do *Commonwealth* na federação – consequentemente, por trás dele está o potencial para uma ação mais direta e centralizadora.⁶⁴

5.3.3 Tipos de responsabilização por resultados

Em alguns casos, a política de coordenação limita-se a divulgar a performance de cada entidade governamental em políticas públicas de competência comum e deixar que a “responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral” (*naming and shaming e blame game*) faça o restante.⁶⁵

A definição de responsabilidade nas atribuições comuns é importante na medida em que políticos de diferentes níveis de governo são motivados a agir de forma a fugir do “viés de negatividade” (*negativity bias*) dos eleitores. Para escaparem das perdas potenciais de popularidade, políticos teriam incentivos para seguirem as seguintes tendências: i) desejo de evitar a culpa por ações impopulares (*blame avoidance*); e ii) busca de crédito por ações populares (*credit claiming*).⁶⁶ Cumpre observar que as regras estabelecidas no âmbito do pacto federativo, ainda que formalmente positivadas no ordenamento jurídico, são frequentemente instrumentalizadas pelos agentes políticos, seja para diluir responsabilidades e evitar a atribuição de culpa por resultados impopulares, seja para reivindicar protagonismo por bons resultados obtidos.⁶⁷

Entes de uma federação podem adotar objetivos conjuntos, o que é uma característica comum de parcerias colaborativas bem-sucedidas baseadas em valores compartilhados e confiança mútua. Se os membros dessa rede intergovernamental também concordarem com a divulgação pública de seu desempenho em relação ao alcance desses objetivos ou com a avaliação por reguladores independentes, eles

⁶⁴ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 332.

⁶⁵ MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018.

⁶⁶ WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

⁶⁷ FERNANDES, Ana Tereza Ribeiro. Blame avoidance e credit claiming: culpa e crédito no federalismo brasileiro. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018, p. 107.

também se tornam mais transparentes e responsáveis perante o público (*accountability*). Esses diferentes processos de *accountability* horizontal e transparência envolvem as duas primeiras etapas da responsabilidade (informar e discutir), mas também podem levar à etapa final de ação corretiva e retificação. Segundo Richard Mulgan, os agentes políticos da federação podem estar preocupados em evitar consequências adversas para sua reputação e podem responder coletivamente ao serem nomeados e constrangidos (*naming and shaming*).⁶⁸

Em grande parte das situações, há “responsabilização administrativo-financeira” pelos resultados. No âmbito administrativo, pode ser utilizado um amplo sistema de premiações e punições vinculado aos resultados (bônus salariais, promoções, demissões, rebaixamento em classificações etc.).

No âmbito político-federativo, o sistema possibilita outros tipos de instrumentos. É possível, por exemplo, a utilização das transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho, ou *performance-oriented transfers*,⁶⁹ vinculando o financiamento aos métodos de monitoramento de resultados e de *accountability* de gastos feitos por estados, províncias e municípios receptores de recursos federais. Dentro de um desenho planejado de uma política pública de execução descentralizada, essas transferências intergovernamentais condicionam o repasse de recurso aos resultados a serem alcançados, enquanto oferecem maior flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar os objetivos do programa. O escopo seria restaurar o foco do destinatário na estrutura de entrega alternativa de bens e serviços (estrutura competitiva para a prestação de serviços públicos) para alcançar esses resultados.⁷⁰

Por fim, deve-se ressaltar a “responsabilização do tipo econômico-privada”. Esse estilo de responsabilização consiste no controle fiscal exercido pelo mercado por meio de mecanismos como a classificação de risco (*credit rating*), que condiciona o acesso dos entes públicos ao crédito. Governos com gestão fiscal considerada temerária sofrem restrições financeiras, como aumento de custos de financiamento, fuga de investidores e dificuldades para captar recursos, funcionando, assim, como um instrumento de imposição de restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraint*) a partir da lógica do mercado.

⁶⁸ MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 85.

⁶⁹ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

⁷⁰ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 1-30.

5.4 CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS POLÍTICOS DO FEDERALISMO DE DESEMPENHO

Há características e padrões distintos de relações conforme quem, dentro de uma estrutura de incentivos, realiza a comparação (*benchmarking*) e o monitoramento, e conforme quem é comparado e monitorado.

Se quem realiza os atos de avaliação comparativa de governos são organizações privadas, o fenômeno é realizado dentro do âmbito da governança,⁷¹ não havendo relação entre centro e unidades federadas própria de uma coordenação intergovernamental. Nesse caso, cuida-se apenas de uma modalidade privada de *benchmarking*, que não invade o âmbito de autonomia política dos governos por meio de intervenções estatais.

Em se tratando de relações entre governos centrais e governos locais, o Federalismo de Desempenho pressupõe a possibilidade de regulação de resultados e a cisão entre a competência para formulação das metas nacionais (*policy decision-making*) e a competência para a execução das metas nacionais de determinada política pública (*policy-making*). Diferentemente da regulação de gastos, não se fala necessariamente em prioridade na alocação dos gastos subnacionais, mas sim na alteração dos padrões governamentais dos entes subnacionais para atingir determinada meta nacional.⁷²

A partir de uma revisão da doutrina internacional sobre o “Federalismo de Desempenho”, podem ser extraídos alguns elementos desse modelo de relação federativa.⁷³

⁷¹ Sobre governança, ver tópico 3.7, “A governança multinível”, no Capítulo 3.

⁷² Sobre regulação de resultados e regulação de gastos, ver Capítulo 4.

⁷³ RADIN, Beryl A. Intergovernmental relationships and the federal performance movement. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 30, n. 1, p. 143-158, 2000; KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016; WONG, Kenneth K. Federalism revised: The promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, v. 68, p. S175-S185, 2008; JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015; FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338; BOYNE, George A.; JAMES, Oliver; JOHN, Peter; PETROVSKY, Nicolai. Democracy and government performance: holding incumbents accountable in English local governments. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 4, p. 1273-1284, 2009; JAMES, Oliver; JOHN, Peter. Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent English local governments.

- i) A presença da avaliação comparativa de desempenho (*benchmarking*), exigindo permanente avaliação e adaptação para cumprir suas funções. Isso também inclui a definição de banco relevante de dados (*Big Data*).
- ii) Decisões e programas nacionais/regionais baseados em resultados pre-determinados, dados, indicadores, metas de desempenho e alocações orçamentárias (*policy decision-making*), que são executadas e geridos pelos entes subnacionais regionais e locais (*policy-making*).
- iii) Respeito à autonomia política dos entes subnacionais envolvidos no tocante à execução da política pública (*policy-making*).
- iv) Flexibilidade gerencial na execução das políticas públicas e controle sobre os resultados.
- v) Setor público como comprador, mas não necessariamente fornecedor de serviços públicos (descentralização que não se limita ao âmbito governamental).
- vi) Tomada de decisão do setor público no nível do governo mais próximo das pessoas, a menos que um argumento convincente possa ser apresentado para atribuição de nível federativo mais alto.
- vii) Dentro de uma estrutura federal de relação principal-agente, destaque à forte presença de incentivos (financeiros ou não) à descentralização da execução e gestão da política pública e foco na qualidade dos gastos estatais.
- viii) Transparência, competitividade na prestação de serviços, *accountability* horizontal (governo-governo) e *accountability* vertical (cidadão-governo).
- ix) Distanciamento da Administração autorreferida (Estado-Leviatã) e foco na efetivação de direitos de sujeitos como cidadão-eleitor, usuário do serviço público e contribuinte.

Journal of Public Administration Research and Theory, v. 17, n. 4, p. 567-580, 2007; SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010; OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005. FORUM OF FEDERATIONS. Translated paper. *Workshop by the Federal Ministry of the Interior and the Forum of Federations on Benchmarking in Public Administrations in Federal States*. Federal Ministry of the Interior: Berlin, Feb. 15, 2008; NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012; PARTEL, Krister. title Can we improve the health system with pay-for-performance? *Deeble Institute Issues Brief* n. 5. Camberra: Australian Healthcare and Hospital Association. 2014.

Existem ainda princípios políticos do Federalismo de Desempenho relacionados a tais características:⁷⁴

- a) As administrações devem estar em posição de se compararem umas com as outras e aprender com as melhores práticas.
- b) Estudos de *benchmarking* podem ser executados em administrações públicas e – possivelmente – em empresas que realizam tarefas semelhantes. Tem se mostrado útil a cooperação não apenas de especialistas da administração, mas também de especialistas externos (especialização metodológica) e – se possível – de parceiros da indústria.
- c) A introdução do *benchmarking* requer a vontade política conjunta do mais alto nível da federação e das unidades constituintes.
- d) Se a constituição prevê relações administrativas e financeiras próximas entre a federação, as unidades constituintes e as autoridades locais, os três níveis devem ser incluídos no procedimento de *benchmarking*.
- e) É desejável garantir que o *benchmarking* de tarefas públicas não tenha foco exclusivo nos custos (performance da política fiscal), mas também leve em consideração os efeitos da ação do Estado sobre a população (performance da política social).
- f) Soluções organizacionais para a federação e as unidades constituintes são necessárias para implementar o *benchmarking*.
- g) Os resultados do *benchmarking* devem ser tornados públicos. Uma discussão abrangente dos resultados do *benchmarking* e das possíveis conclusões realizada entre os parceiros do *benchmarking* deve ser parte integrante do seu processo.

Alerta-se, no entanto, que as características, e seus princípios políticos secundários, variam em forma e grau de concretização em cada Estado descentralizado. Isso em razão das próprias barreiras institucionais alheias ao fenômeno aqui descrito e em virtude das próprias características da política pública analisada. Primeiramente, deve-se questionar qual desempenho deve ser monitorado e valorizado.

A avaliação comparativa da qualidade de governo pode assumir faces distintas: a performance da política fiscal (direcionada para elementos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público) e a performance da política social (direcionada para a realização de direitos fundamentais e na redução de desigualdades). É possível que grupos de interesse priorizem um setor público

⁷⁴ FORUM OF FEDERATIONS. Translated paper. *Workshop by the Federal Ministry of the Interior and the Forum of Federations on Benchmarking in Public Administrations in Federal States*. Federal Ministry of the Interior: Berlin, Feb. 15, 2008.

“enxuto” e neoliberal em determinada área, adotando um *benchmarking* em relação à performance fiscal monitorado por organizações não governamentais.⁷⁵

Nesse último caso, não haverá uma decisão do governo central. É igualmente admissível a ocorrência de uma abordagem vertical do governo nacional para governos locais e regionais em áreas com elevado interesse social, com um *benchmarking* altamente regulado pelo setor público em decisões nacionais.⁷⁶

5.5 INSTITUIÇÕES PRESENTES NO FEDERALISMO DE DESEMPENHO

Quais são as instituições formais e informais presentes no Federalismo de Desempenho? Dito em outras palavras: quais “regras do jogo” ou “estruturas que moldam as preferências coletivas”⁷⁷ geralmente estão presentes em um Estado federal?

Destacam-se algumas abordagens diferentes que foram adotadas recentemente nas agências nacionais para lidar com governantes e agentes locais em questões de desempenho e gestão intergovernamental. Algumas instituições de desempenho foram concebidas como resultado da legislação e outras por meio de ação administrativa.

A maioria dos instrumentos utilizados relaciona-se direta ou indiretamente à ideia de monitoramento de resultados e produtos (*outputs*) e incentivos para alcançá-los. Antes de instituir esses “mecanismos comportamentais”, algumas questões devem estar claras, por exemplo, os objetivos e metas do programa expressos no planejamento, dentro de determinado período de tempo. Os resultados (*outcomes*) e impactos esperados do programa, portanto, devem estar predefinidos. Ultrapassada essa questão, listam-se alguns instrumentos:

- a) Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados) – várias leis nos Estados Unidos foram elaboradas com atenção às metas de desempenho. Nesses casos, a legislação representou uma mudança da ênfase nos requisitos de insumos (*inputs*) ou processo para um foco nos resultados de desempenho (*performance outcomes*). Refinamentos adicionais desses requisitos foram estabelecidos por regulamentos

⁷⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 328.

⁷⁶ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 329.

⁷⁷ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 4-6.

administrativos e decretos do governo federal e dos estados. Ao elaborar a legislação, o parlamento assume que os principais indicadores refletem as práticas comuns em todo o país e que os sistemas de dados estão disponíveis para informar sobre o cumprimento das metas.⁷⁸

- b) Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado – TDIR (*performance-oriented transfers* ou *output-based transfers*), que vinculam a concessão do financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços. Esses repasses de recursos colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao tempo em que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos.⁷⁹ Essas transferências estão direta ou indiretamente presentes em vários instrumentos, sendo um dos principais incentivos do sistema.⁸⁰
- c) Parcerias de desempenho – parceria, segundo Radin, consiste na atuação conjunta de dois ou mais atores, sendo ao menos um deles pertencente ao setor público. Todos os participantes assumem a condição de sujeitos principais, ressaltando que a relação entre eles tem caráter duradouro e cada parte contribui com recursos, competências ou atribuições próprias. As partes assumem, de forma compartilhada, a responsabilidade pelos resultados decorrentes das atividades desenvolvidas em cooperação. A parceria de desempenho é aquela em que os entes da federação discutem como combinar recursos mútuos para alcançar um Estado final previamente especificado. Espera-se que esse Estado final seja mensurável para que uma parceria seja bem-sucedida. A estratégia costuma ser atraente para agências nacionais encarregadas da implementação de programas que envolvem setores de políticas que não têm sistemas de dados bem estabelecidos ou mesmo definições de dados.⁸¹

⁷⁸ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 746.

⁷⁹ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 1-5.

⁸⁰ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 745.

⁸¹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 744.

- d) Estabelecimento de padrões de desempenho e grupos de indicadores mensuráveis – em alguns casos, o papel do governo nacional tem sido estabelecer padrões de desempenho destinados a orientar o comportamento dos governos estaduais, provinciais ou locais. O papel nacional nessa estratégia pode envolver o desenvolvimento das normas, prestação de assistência técnica e, às vezes, pode incluir o pagamento pelo cumprimento dessas normas e diretrizes. Por outro lado, há momentos em que é possível chegar a um acordo com governos estaduais e municipais sobre as medidas de desempenho quando certas condições são atendidas. Programas que não são politicamente voláteis ou que não dispõem de um conjunto amplamente díspar de opiniões de especialistas são apropriados para esse processo. As medidas podem reconhecer e separar objetivos sobre os quais os beneficiários exercem influência e controle daqueles que dependem de fatores externos além de seu controle.⁸²
- e) Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*) – indispensável para a prática da avaliação comparativa (*benchmarking*), a utilização de tecnologias de *Big Data* potencializa a transparência administrativa no setor público ao ampliar o acesso a dados relevantes e estruturados. Todos os sistemas de *benchmarking* enfrentam desafios consideráveis na criação e captação de dados indicativos que sejam robustos e comparáveis. A produção de dados comparativos de qualidade constitui apenas uma etapa do processo de *benchmarking*; etapa igualmente relevante consiste em assegurar a adequada análise e interpretação dessas informações.⁸³
- f) Governança em rede (*network governance*) na formulação, gestão e implementação de políticas públicas – trata-se de um termo amplo, que se refere a processos de governança realizados por mais de uma organização que trabalham juntas em parceria ou colaboração. Isso inclui parcerias entre diferentes organizações governamentais, bem como parcerias entre o governo e organizações privadas. Parcerias público-privadas (governo/organização privada) e conselhos intergovernamentais (governo/governo) podem estar dentro desse conceito. As divisões federais de autoridade, em que dois ou mais níveis constitucionalmente

⁸² RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 746.

⁸³ KNÜPLING, Felix. Introduction. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 1-9, p. 9.

independentes de governo – central, provincial e local (onde houver) – trabalham juntos em políticas ou problemas comuns, podem ser consideradas como uma espécie de governança em rede. Por exemplo, a estrutura do Conselho de Governos da Austrália (COAG) é uma tentativa de esclarecer as responsabilidades respectivas de cada nível de governo e eliminar as causas do “jogo de culpados” pelo fracasso de uma política (*blame game*).⁸⁴

- g) Dispensas de requisitos e condições (*waivers*) – a autoridade para conceder isenções a governos estaduais ou locais para programas específicos. Embora a autoridade de isenção tenha sido vista como uma forma de atender às necessidades exclusivas de entes subnacionais, ela também está intimamente ligada a uma estratégia de pesquisa e desenvolvimento, proporcionando liberdade para que jurisdições não nacionais experimentem novas maneiras de fornecer serviços. Nos Estados Unidos, a isenção (*waiver*) tem sido apresentada como uma forma de ir além dos requisitos de processo ou insumos e, em vez disso, dar aos estados e localidades a oportunidade de elaborar suas próprias abordagens para alcançar resultados específicos. Certos requisitos (como requisitos de direitos civis ou arquivamento de informações de desempenho) não podem ser dispensados. As isenções têm sido usadas para permitir que os governos locais estabeleçam sua própria abordagem e eliminem ou modifiquem os requisitos de entrada ou processo.⁸⁵

Cabe advertir que as instituições próprias do Federalismo de Desempenho não se manifestam necessariamente como requisitos cumulativos simultâneos em arranjos de coordenação federativa ou de governança multinível. Em regra, as únicas instituições que sempre estarão presentes serão: a) o estabelecimento de padrões de desempenho e indicadores mensuráveis; e b) o estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*). Na prática, sua adoção pelas demais instituições vai variar conforme as especificidades da política pública em questão, o modelo de monitoramento adotado, o grau de centralização da autoridade federativa, os arranjos políticos possíveis, o nível de intervencionismo estatal e o tipo de organização federativa vigente – seja orientada por um federalismo de cunho legislativo ou administrativo.

⁸⁴ MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 81-83.

⁸⁵ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 747.

5.6 FEDERALISMO DE DESEMPENHO É UM FENÔMENO ESTRITAMENTE FEDERALISTA?

Embora o nome indique o contrário, Federalismo de Desempenho não é um fenômeno estritamente federalista. Isso ocorre em virtude de tal forma de coordenação não pressupor uma estrutura federativa, mas sim uma prévia arquitetura institucional que permita decisões políticas descentralizadas. Ressalta-se ainda que as finalidades, características e instituições complementares são muito distintas.

Enquanto as finalidades mediatas da estrutura federativa estão ligadas ao valor da “unidade na diversidade” (com desdobramentos em outros valores fundamentais) por meio de uma estrutura territorial de dispersão de poder, as finalidades mediatas do Federalismo de Desempenho estão ligadas à concretização de direitos sociais e políticos por meio de sistemas de *accountability*, *benchmarking* e incentivos.

No tocante às características, o federalismo tem atributos próprios de uma forma particular de organização estatal: autonomia dos entes da federação, participação destes na decisão nacional, distintas esferas de competência, renda própria para cada esfera de competência etc. O Federalismo de Desempenho, por sua vez, apresenta as características de um desenho ideal de *accountability* de governança para alguma área de política pública em que há arranjo descentralizado de decisões.

No mesmo sentido, as instituições empregadas são distintas. As instituições políticas complementares do federalismo fortalecem sua estabilidade (constituição escrita, distribuição de competências, regras constitucionais rígidas para alterações no pacto federativo, bicameralismo, tribunal constitucional etc.). Por sua vez, as instituições do Federalismo de Desempenho buscam, na medida do possível, garantir um resultado previamente definido de um procedimento próprio a ser seguido, seja mediante uma forma de governança pública, seja mediante coordenação intergovernamental em políticas públicas específicas.

Ressalta-se que, nos estudos estrangeiros sobre o fenômeno, o método de coordenação do Federalismo de Desempenho também inclui estudos de uma confederação, a União Europeia, e de um Estado unitário, o Reino Unido. Deve-se observar que, embora sua experiência com *benchmarking* entre níveis de governo tenha sido a de um Estado unitário e não federal, o exemplo do Reino Unido é de relevância direta simplesmente por seu histórico extenso e pioneiro na área.⁸⁶

⁸⁶ FENNA, Alan. Benchmarking in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 19.

5.7 FEDERALISMO DE DESEMPENHO CENTRALIZA OU DESCENTRALIZA PODERES?

Na prática, o *benchmarking* pode tanto adaptar-se aos arranjos institucionais descentralizados competitivos (*benchmarking* externo) quanto reforçar arranjos institucionais centralizadores (*benchmarking* interno). Nesses arranjos centralizadores, contudo, haveria necessidade de uma análise endógena do escopo e dos resultados da política pública objeto de coordenação para aferir se houve ou não centralização de autoridade em determinado Estado.

A coordenação intergovernamental dentro de uma política pública pressupõe um esquema de (des)centralização de autoridade preexistente e com atividades predefinidas para cada ente da federação. Em outras palavras, a) as instituições políticas e fiscais aliadas ao b) grau de centralização/descentralização de autoridade em determinado território c) influenciam a forma e o resultado da coordenação em uma política pública.

Um *benchmarking* externo sem grandes intervenções permite que governos locais ou regionais comparem suas políticas, serviços e práticas com outros da mesma categoria federativa (*bottom-up*), promovendo aprendizado e melhoria de processos. Não há centralização de autoridade nesse procedimento.

Nas federações e Estados unitários com tendências centralizadoras, o *benchmarking* interno se ajusta naturalmente à lógica de gestão de desempenho imposta pelo governo central às unidades subnacionais (*top-down*). Isso pode ocorrer como mecanismo disciplinar ou como incentivo à melhoria das políticas descentralizadas por meio da concorrência interna. Há muitas possibilidades de centralização de autoridade nesse procedimento nas decisões do ente central (*policy decision-making*), ainda que se deixe margem decisória aos entes subnacionais (*policy-making*).

O que o Federalismo de Desempenho busca é aliar o arranjo institucional intergovernamental de determinada política pública de um Estado (federativo, unitário ou regional) com *accountability* de resultados por meio de um arranjo institucional de incentivos.

Por meio de variações na arquitetura da política, é possível notar o fenômeno em Estados unitários como o Reino Unido, em federações centralizadas como o Brasil e até mesmo em federações consideravelmente descentralizadas como Estados Unidos, Canadá e Suíça (mais propensos à competição intergovernamental).

Em uma perspectiva de descentralização, deve-se destacar as iniciativas de *benchmarking* externo, facilmente identificadas na Suíça e na União Europeia.

No âmbito da centralização, o Estado unitário do Reino Unido tem um histórico sólido de avaliação comparativa de seus serviços. O *benchmarking* interno

esteve no centro de várias tentativas dos governos centrais de melhorar o governo local do Reino Unido e seus serviços. Segundo Clive Grace, essas eras de apelo ao desempenho governamental tiveram seu prólogo nos anos de Margaret Thatcher, ressaltando-se que o *benchmarking* desempenhou um papel considerável na época. Isso foi o início da *Audit Commission* e das comparações de custos de serviços que impulsionaram o regime de Licitação Competitiva Obrigatória (*Compulsory Competitive Tendering*), no qual as autoridades locais eram obrigadas a expor seus serviços às forças de mercado.⁸⁷

Em um território misto de centralização e descentralização, encontram-se os Estados Unidos e o Canadá. Embora os Estados Unidos detenham alto grau de descentralização em sua estrutura federativa, passou por relevantes experiências que estariam mais próximas do *benchmarking* interno nas suas políticas educacionais: o *No Child Left Behind* (NCLB) e o programa *Race to the Top* (RTTT), de iniciativa do governo federal (*top-down*). Há argumentos para afirmar que essas políticas mostram tendências centralizadoras do governo central na fase da formulação (*policy decision-making*), por um lado, e fomentam a competição entre estados na fase da implementação (*policy-making*), pelo outro lado. No fim, embora 48 estados tenham aceitado implementar as métricas e objetivos nacionais, sobrevieram 50 regimes de métricas e de *accountability* não comparáveis.⁸⁸

O Canadá, por sua vez, presenciou um *benchmarking* interno de iniciativa do colégio de primeiros-ministros na área da saúde (*benchmarking* colegiado), mas que levou à descentralização no balanço geral. As províncias canadenses tinham seus serviços de saúde financiados por transferências sujeitas ao *Canada Health Act*, que inicialmente condicionava os gastos das transferências federais de forma setorial e obrigava o cumprimento de princípios. A reforma do sistema de transferências para um sistema de *benchmarking* interno desenhado pelo governo central (*policy decision-making*), em verdade, deu maior liberdade de aplicação de gastos pelas províncias (*policy-making*) que o modelo anterior – substituindo-se um modelo de regulação federal de gastos por um modelo não interventivo de regulação de resultados. Em vez de prestar contas diretamente ao governo federal, as províncias passaram a utilizar indicadores comparáveis de saúde e desempenho, reportando-se diretamente aos cidadãos.⁸⁹

⁸⁷ Sobre Federalismo de Desempenho no Reino Unido, ver subtópico 5.8.1, “Reino Unido”, no Capítulo 5.

⁸⁸ Sobre Federalismo de Desempenho nos EUA, ver subtópico 5.8.2, “Estados Unidos da América”, no Capítulo 5.

⁸⁹ Sobre Federalismo de Desempenho no Canadá, ver subtópico 5.8.4, “Canadá”, no Capítulo 5.

Destaca-se, por fim, que o Federalismo de Desempenho é analisado sob a perspectiva da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. Isso implica que a centralização ou descentralização de atividades públicas assume uma abordagem um pouco distinta. Segundo Oates, o federalismo de segunda geração é analisado em um contexto de informação imperfeita e controle, com ênfase nos incentivos embutidos nessas instituições e no comportamento que deles decorre.⁹⁰ Não se trata necessariamente de escolher entre um modelo centralizado que priorize a coordenação ou um modelo descentralizado que priorize as autonomias locais;⁹¹ na perspectiva da assimetria de informações, o problema a ser resolvido é uma escolha entre *accountability* local (sensibilidade dos resultados às preferências locais e responsabilização dos gestores) em contraposição à coordenação de políticas de forma centralizada.⁹²

5.8 COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS POR *BENCHMARKING* NO MUNDO

Considerando essas premissas teóricas, quais são as experiências internacionais do Federalismo de Desempenho em Estados federais, Estados unitários descentralizados e confederações?

5.8.1 Reino Unido

Tabela 5.1 Características institucionais (Reino Unido)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL ⁹³			
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual dos gastos
Reino Unido	Central	88.00	80.0
	Local	12.00	20.0

⁹⁰ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 357.

⁹¹ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, p. 17-26, 2004, p. 17-18.

⁹² OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 357.

⁹³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Revenue Statistics 2019*. OECD Publishing: Paris, 2019, p. 254; POPE, Thomas; DALTON, Grant; COGGINS, Maelyne. *Subnational government in England*. London: Institute for Government Insight – IFG, 2022, p. 13.

ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)			
Ano	Autonomia	Participação	RAI
1950-1963	10.4	0.1	10.5
1964-1971	10.4	0.2	10.6
1972	10.2	0.1	10.3
1973-1985	9.9	0.1	10.0
1986-1993	6.8	0.1	6.9
1994-1995	7.5	0.1	7.6
1996-1998	4.2	0.1	4.4
1999	8.5	0.9	9.4
2000-2002	10.1	1.1	11.2
2003-2006	9.8	0.9	10.7
2007-2010	10.1	1.1	11.2

Fonte: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Revenue Statistics 2019*. OECD Publishing: Paris, 2019, p. 254; POPE, Thomas; DALTON, Grant; COGGINS, Maelyne. *Subnational government in England*. London: Institute for Government Insight – IFG, 2022, p. 13; HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

O termo “devolução”, de modo geral, refere-se à transferência de funções públicas do governo central para autoridades subnacionais eleitas. O termo, no entanto, é particularmente utilizado no contexto específico do Reino Unido, um Estado unitário descentralizado onde se faz o discurso constitucional da devolução desde a década de 1970. Nesse contexto, devolução designa o processo de descentralização de poderes do governo central.⁹⁴

As regiões do Reino Unido abrangidas por essa transferência de poderes incluem Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales, enquanto tentativas de estender a devolução à própria Inglaterra fracassaram após um referendo no nordeste do país em 2004. Esse impasse deu origem à ainda não resolvida “questão inglesa”, que diz respeito tanto à posição da Inglaterra dentro do Reino Unido quanto às possibilidades de descentralização em seu território.⁹⁵

Embora seja um processo procedimentalmente consolidado, a devolução é, do ponto de vista jurídico, reversível: como qualquer lei nacional no Reino Unido, o Parlamento de Westminster teoricamente poderia revogá-la a qualquer momento

⁹⁴ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 55.

⁹⁵ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 56.

por maioria simples. Apesar de politicamente improvável, essa possibilidade de revogação distingue a devolução britânica de outras formas de Estado regional. No entanto, esse aspecto não deve ser superestimado, pois está relacionado aos princípios fundamentais do constitucionalismo britânico, que pressupõe a soberania ilimitada do Parlamento.⁹⁶

No Reino Unido, a devolução escocesa resulta de tradições constitucionais históricas autônomas que jamais deixaram de existir. A devolução galesa representa uma resposta constitucional a reivindicações etnoculturais. Já a devolução na Irlanda do Norte busca oferecer uma solução institucional e constitucional para profundas clivagens sociais e políticas. Mesmo a “quase devolução” da Autoridade da Grande Londres tem como objetivo lidar com desafios governamentais complexos típicos das grandes metrópoles.⁹⁷

Apesar dessas diferenças, a assimetria entre os modelos de devolução é amplamente compensada pela unidade do serviço público. Com exceção da Irlanda do Norte, o Reino Unido apresenta um serviço civil único e unitário, o que assegura uniformidade na interpretação e implementação das normas e, mais significativamente, promove uma cultura administrativa unificada.⁹⁸

As administrações descentralizadas da Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte recebem repasses financeiros do governo central do Reino Unido, que financiam a maior parte de seus gastos. A maior parte dessas transferências é de livre aplicação (*block grant*).⁹⁹

O principal critério de repasses é a fórmula de Barnett, que determina o aumento anual desse repasse com base em duas variáveis: i) a proporção da população da administração descentralizada em relação ao total do Reino Unido e ii) o grau de descentralização dos serviços da pasta governamental correspondente (percentual de comparabilidade). Esse cálculo é realizado para cada departamento do governo do Reino Unido, e os valores obtidos são somados às transferências livres (*block grant*) para as administrações descentralizadas.¹⁰⁰

⁹⁶ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 56.

⁹⁷ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 57.

⁹⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 57.

⁹⁹ KEEP, Matthew. *The Barnett formula and fiscal devolution*. Research Briefing n. 7386. House of Commons Library: London, 2025, p. 5.

¹⁰⁰ KEEP, Matthew. *The Barnett formula and fiscal devolution*. Research Briefing n. 7386. House of Commons Library: London, 2025, p. 5.

Além desse repasse principal, o governo do Reino Unido também concede transferências adicionais, externos ao *block grant*. Esses repasses, geralmente negociados entre o governo central e as administrações descentralizadas, destinam-se a despesas imprevisíveis e de demanda variável, e não são ajustados pela fórmula de Barnett.¹⁰¹

Nos últimos anos, o sistema de financiamento das autoridades descentralizadas passou por transformações impulsionadas pela ampliação dos poderes fiscais e de gastos, especialmente na Escócia. Isso exigiu alguns ajustes nos *block grants* para acomodar essa maior autonomia tributária e orçamentária. No entanto, a fórmula de Barnett, em si, permaneceu amplamente inalterada.¹⁰²

5.8.1.1 Políticas públicas e benchmarking

Adverte-se ainda que, embora sua experiência com *benchmarking* entre níveis de governo tenha sido a de um Estado unitário e não federal, o exemplo do Reino Unido é de relevância direta simplesmente por causa de seu extenso e pioneiro histórico na área.¹⁰³

O *benchmarking* tem estado no centro de uma série de tentativas dos governos centrais para melhorar o governo local do Reino Unido e seus serviços. Essas tentativas tiveram seu início nos anos Thatcher, e o *benchmarking* teve um papel considerável na época. O movimento do *benchmarking* ganhou força e atingiu seu ápice entre 1998 e 2010. À medida que esse impulso do *benchmarking* aumentou, tornou-se muito mais explicitamente associado na Inglaterra para o governo local com as teorias de melhoria associadas a cada uma das duas eras em que os anos -Brown dividem 1998-2005 e 2006-2010. A primeira foi uma era de impulso central para melhoria local e a segunda uma era de impulso local para autoaperfeiçoamento e autorregulação.¹⁰⁴

Desequilíbrio fiscal vertical é uma característica central dos serviços públicos do Reino Unido, impulsionando o comportamento de *benchmarking*. O programa “*Beacon Council Scheme*” é o exemplo mais relevante, cujo foco era identificar as

¹⁰¹ KEEP, Matthew. *The Barnett formula and fiscal devolution*. Research Briefing n. 7386. House of Commons Library: London, 2025, p. 5.

¹⁰² KEEP, Matthew. *The Barnett formula and fiscal devolution*. Research Briefing n. 7386. House of Commons Library: London, 2025, p. 5.

¹⁰³ FENNA, Alan. Benchmarking in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 21-31.

¹⁰⁴ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 41-60.

melhores práticas em relação a critérios preestabelecidos para, em seguida, disseminar o aprendizado para outras autoridades. O programa – que durou dez anos, entre 1999 e 2009 – foi financiado pelo governo central, mas operado por um órgão de cúpula do governo local e supervisionado por um Painel Independente nomeado por um ministro do governo. Em geral, eram temas de serviço/política bastante complexos – por exemplo, serviços de saúde mental infantil, regeneração e gestão de ativos – e muitas vezes tinham fortes aspectos “local-central”. Custava cerca de £ 5 milhões por ano, principalmente em subsídios de incentivo aos vencedores, eventos de apresentação e transferência de conhecimento, subsídios específicos para projetos de transferência de conhecimento, como orientação de autoridades locais vizinhas e administração.¹⁰⁵

No período entre 1998 e 2005, de acordo com Grace, a teoria subjacente à melhoria era de que os governos locais não promoveriam avanços espontaneamente, a menos que fossem impulsionados por mecanismos robustos de mensuração e gestão de desempenho conduzidos pelo governo central. O programa inicial de *benchmarking* rapidamente revelou duas falhas principais. Primeiramente, o volume dos relatórios de avaliação foi considerado excessivo, de difícil assimilação tanto pelas autoridades locais quanto pela *Audit Commission*, além de, em geral, apresentar baixa qualidade e carecer do rigor necessário para efetivamente desafiar e corrigir serviços públicos insatisfatórios. Em segundo lugar, entendeu-se que o programa não estava suficientemente focado nos elementos realmente determinantes para aferir se uma autoridade local estava, de fato, melhorando.¹⁰⁶

Segundo o autor, com o objetivo de sanar essas deficiências, foi introduzido o *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), que se tornou o principal e mais incisivo instrumento de *benchmarking* aplicado aos governos locais no Reino Unido. O CPA consistia em uma avaliação periódica, externa e abrangente, realizada pela *Audit Commission*, a respeito tanto da capacidade corporativa e da liderança da autoridade local quanto da qualidade dos seus serviços. Ao final da avaliação, atribuía-se publicamente uma pontuação à entidade, variando de “excelente” a “fraco”. As autoridades classificadas como desempenho “fraco” ficavam sujeitas a

¹⁰⁵ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

¹⁰⁶ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

intervenções diretas e obrigatórias por parte do governo central, sem possibilidade de recusa.¹⁰⁷

Segundo Chris Game, no ciclo do CPA de 2002, 15 conselhos locais foram classificados como de “baixo desempenho”, 13 enquadrados na categoria “Poor” e outros dois no nível “Weak”, com a menor pontuação no critério de capacidade de melhoria. Por sua própria estrutura metodológica, o sistema de pontuação do CPA não formava um grupo homogêneo: alguns conselhos apresentavam desempenho especialmente insatisfatório na prestação de serviços ou na capacidade de melhoria, enquanto outros eram avaliados negativamente em ambas as dimensões.¹⁰⁸

Os governos da Escócia e do País de Gales implementaram variantes do CPA – respectivamente, o *Best Value Audit* e o *Wales Programme for Improvement*. Ambos os modelos também realizavam avaliações das autoridades locais com abordagem organizacional ampla, utilizando como instâncias responsáveis seus principais órgãos públicos de auditoria independente. Esses sistemas igualmente enfatizavam a importância da capacidade corporativa e da liderança, além de preverem mecanismos de intervenção central em casos de desempenho insatisfatório.¹⁰⁹

Três iniciativas principais se destacam no campo de *benchmarking* setorial de serviços, conforme Grace. A primeira é conduzida pela Association for Public Service Excellence (APSE), uma entidade do setor privado que avalia o valor dos serviços prestados por mão de obra direta das autoridades locais. Este *benchmarking* tem origem, em parte, em uma abordagem defensiva e é realizado desde 1998, abrangendo atualmente mais de duzentas autoridades locais. Trata-se de um sistema inteiramente voluntário, desenvolvido pelos próprios profissionais de gestão pública, focado especialmente em serviços operacionais, tais como: limpeza e manutenção de prédios públicos; gestão de espaços cívicos; cultura, lazer e esportes; alimentação escolar; manutenção de rodovias; parques e áreas verdes; coleta de resíduos; gestão de instalações esportivas; varrição de vias públicas; iluminação pública; operações de transporte e manutenção de veículos. As bases de dados são bastante robustas – por exemplo, apenas para serviços de limpeza predial são monitorados trinta indicadores-chave de desempenho. A APSE defende que sua

¹⁰⁷ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

¹⁰⁸ GAME, Chris. Comprehensive performance assessment in English local government. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 55, n. 6, p. 466-479, 2006.

¹⁰⁹ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

metodologia contribui de forma significativa para o debate sobre localismo e celebra seu reconhecimento pelo *Coalition Government* britânico.¹¹⁰

O segundo programa é desenvolvido pela Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), entidade profissional de contabilidade voltada para o setor público. Também de caráter voluntário, esse modelo apresenta enfoque financeiro e reúne dados sobre serviços de assistência à infância, segurança pública (polícia), gestão ambiental (crematórios, cemitérios, resíduos etc.), habitação (aluguéis sociais, situação de pessoas em situação de rua), lazer, gestão de pessoal e planejamento urbano. Alguns desses conjuntos de dados têm mais de dez anos de histórico, enquanto outros são mais recentes. A adesão custa £ 600 por autoridade local, por cada “clube” de serviço, com variações dependendo do setor.¹¹¹

A terceira iniciativa é operada pela *Wales Audit Office* (WAO), por exemplo, na área de coleta e destinação de resíduos sólidos. O WAO organiza clubes de *benchmarking* em parceria com a Wales Local Government Association (WLGA) e o Welsh Assembly Government (WAG). Na condição de órgão de auditoria pública de Gales, com competências tanto na fiscalização financeira quanto na avaliação de desempenho e de economicidade, o WAO utiliza esses clubes, entre outros objetivos, para construir modelos precisos de custos no âmbito da revisão da estratégia nacional de resíduos, além de estabelecer uma base de referência para formulação de políticas. As informações de *benchmarking* permitem comparações aprofundadas entre autoridades locais, facilitam o compartilhamento de boas práticas e contribuem para a melhoria dos serviços, com ganhos de eficiência. O WAO também elabora relatórios financeiros anuais sobre a gestão de resíduos realizada pelas autoridades locais e fornece informações para relatórios anuais da WLGA e da Wales County Surveyors Group.¹¹²

Grace sustenta que há pouca avaliação formal sobre os impactos ou a efetividade desses arranjos voluntários. Contudo, sua continuidade e expansão indicam que os membros percebem valor suficiente para justificar o pagamento, ainda que modesto, das taxas anuais de adesão. Além disso, é incerto se esses modelos seriam

¹¹⁰ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55. Ver ainda: ASSOCIATION FOR PUBLIC SERVICE EXCELLENCE (APSE). *Securing the future of local government: achieving sustainable and resilient local economies*. Manchester: APSE, 2019.

¹¹¹ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

¹¹² GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

tão bem-aceitos caso não estivessem inseridos em marcos mais amplos de mensuração e monitoramento de desempenho. De todo modo, tais iniciativas estão profundamente alinhadas com uma abordagem que valoriza a liderança técnica e profissional na linha de frente da melhoria dos serviços públicos.¹¹³

5.8.2 Estados Unidos da América

Tabela 5.2 Características institucionais (Estados Unidos)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Estados Unidos	Central	54.65	45.32	47.59	7.06	-2.27
	Estadual	25.07	29.63	25.24	-0.16	4.40
	Local	20.27	25.04	27.17	-6.90	-2.13
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1951	22.1		7.4		29.5	
1952-1958	22.2		7.4		29.6	
1959	22.3		7.4		29.7	
1960-1973	22.1		7.4		29.6	
1974-1994	22.2		7.4		29.7	
1995-1997	22.2		7.4		29.6	
1998	22.2		7.4		29.6	
1999-2000	22.1		7.4		29.5	
2001-2010	22.1		7.4		29.6	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGHE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

O governo federal dos EUA compreende três poderes constitucionais: um Congresso bicameral, um presidente com um vice-presidente e uma Suprema Corte nomeada. O presidente, chefe de Estado e comandante das Forças Armadas,

¹¹³ GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 45-55.

pode vetar leis aprovadas pelo Congresso e é eleito por um colégio eleitoral, no qual cada estado tem votos equivalentes ao número de seus representantes no Senado e na Câmara (art. II).¹¹⁴

A Constituição delega ao governo federal poderes limitados (art. I, Seção 8), principalmente em comércio (como emissão e regulação de moeda, combate à falsificação, comércio interestadual e internacional, naturalização e falências, correios e patentes) e assuntos militares e externos (como declaração de guerra, manutenção das Forças Armadas, convocação de milícias estaduais e defesa nacional).¹¹⁵

Além disso, o governo federal pode tributar independentemente dos estados, legislar para implementar seus poderes, regular eleições federais, administrar territórios e criar tribunais inferiores à Suprema Corte. Não há uma lista de poderes concorrentes, pois o governo federal só exerce os poderes delegados pelos estados. No entanto, alguns poderes, como tributação e endividamento, são competências concorrentes *de facto*, ressaltando que os estados podem exercer certas competências federais, desde que o Congresso não as restrinja ou a Suprema Corte não as considere inconstitucionais (art. I, Seção 8).¹¹⁶

Desde o final dos anos 1960, a polarização ideológica e demográfica entre Democratas e Republicanos intensificou-se, refletindo-se no aumento da coesão partidária e na redução do bipartidarismo no Congresso. Segundo Kincaid, esse fenômeno está paradoxalmente ligado ao federalismo. De um lado, a ascensão do federalismo coercitivo nacionalizou questões antes decididas pelos estados, como aborto, casamento homoafetivo, práticas religiosas em escolas públicas, controle de armas e proteção ambiental. Enquanto eram tratadas localmente, geravam pouco conflito nacional; contudo, quando passaram a ser reguladas em nível federal, muitas vezes pela Suprema Corte, tornaram-se focos de intensas disputas políticas. Assim, em nome da proteção de direitos individuais e da segurança contra políticas estaduais consideradas retrógradas, os EUA caminham para maior uniformidade normativa.¹¹⁷

¹¹⁴ KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384, p. 372-373.

¹¹⁵ KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384, p. 372-373.

¹¹⁶ KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384, p. 372-373.

¹¹⁷ KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384, p. 372-373.

Por outro lado, a polarização também revitalizou o federalismo ao incentivar os partidos a conquistar governos estaduais e locais para implementar suas agendas políticas, frequentemente em oposição ao governo federal. Em novembro de 2019, os Republicanos controlavam 27 estados, e os Democratas 23. Exemplo disso é a resposta de estados republicanos às decisões da Suprema Corte sobre o aborto: impedidos de proibi-lo, passaram a restringir o acesso ao procedimento por meio de legislações estaduais.¹¹⁸

No âmbito da educação, a tradição de controle estadual e local sobre a políticas educacionais nos EUA – com a participação significativa do governo federal apenas a partir de meados da década de 1990 – e a ausência de qualquer menção explícita à educação na Constituição limitaram a capacidade do governo federal de estabelecer padrões educacionais para os estados.¹¹⁹

5.8.2.1 Políticas públicas e benchmarking

De acordo com o Departamento de Educação dos EUA, o governo federal contribui com aproximadamente 8% do financiamento das escolas públicas norte-americanas. Para suprir o montante restante por estudante no sistema público de ensino, as legislações estaduais e locais impõem a obrigação de que os respectivos governos destinem recursos próprios à educação.¹²⁰ No entanto, o governo federal ainda assume importante papel no estabelecimento de padrões educacionais em âmbito nacional.

O sistema de testes padronizados nos Estados Unidos é conhecido como NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). O NAEP é uma avaliação nacional uniformizada que mede o conhecimento e habilidades dos alunos em diversas disciplinas em todo o país, estados e alguns distritos escolares. É também chamado de “Boletim da Nação” e fornece informações importantes sobre o desempenho acadêmico dos alunos desde 1969. O NAEP é um projeto estabelecido pelo Congresso e administrado pelo National Center for Education Statistics (NCES), que faz parte do Departamento de Educação dos EUA, bem como pelo Institute of Education Sciences (IES).¹²¹

¹¹⁸ KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384, p. 372-373.

¹¹⁹ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism*. Forum of Federations. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 8.

¹²⁰ UNITED STATES OF AMERICA. Department of Education. The Federal Role in Education. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, s.d.

¹²¹ UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of Education. *National Center for Education Statistics*, 2023.

Nos Estados Unidos, o programa *No Child Left Behind Act* (NCLB) foi aprovado pelo Congresso em 2001 e promulgado como lei federal em 2002 pelo então presidente George W. Bush. A equidade na educação foi um dos principais motivos para a reforma, conforme expresso na exposição de motivos da lei. O programa estava fundamentado nos princípios de prestação de contas, competição, liberdade de escolha e flexibilidade na implementação de políticas educacionais federais.¹²²

De acordo com o NCLB, cada estado norte-americano foi obrigado a criar uma política local que incluía os seguintes elementos: i) estabelecer padrões mínimos de educação para cada ano letivo; ii) realizar testes de proficiência para avaliar o conhecimento dos alunos; iii) tornar públicos os resultados dos testes escolares (boletins de notas); iv) estabelecer explicitamente a melhoria no desempenho dos alunos como um objetivo de política (*benchmarking*); v) responsabilizar os professores e diretores das escolas pelos resultados dos alunos.¹²³

No campo das finanças públicas dos EUA, o programa *Race to the top* (RTTT) era um fundo federal orientado por desempenho ou resultados – tal programa estava dentro do plano nacional de reforma da educação chamado *No Child Left Behind*. Lançado pelo presidente Obama em 24 de julho de 2009, esse programa de US\$ 4,35 bilhões marcou uma nova parceria do governo federal na reforma da educação – envolvendo estados, distritos e sindicatos para acelerar as mudanças e impulsionar melhorias por meio de metas nacionais, incentivos financeiros e indicadores educacionais.¹²⁴

O programa convidava os estados a solicitarem financiamento desde que se comprometessem a realizar um conjunto de reformas gerenciais na rede pública de ensino, notadamente: a) elevação de padrões – concordando em adotar padrões K-12 comparados internacionalmente (doze primeiros anos de ensino – educação primária e secundária); b) fechamento da lacuna de dados – estabelecer índices de dados para monitorar os avanços no desempenho dos alunos e a identificação de práticas instrucionais eficazes; c) melhoria da qualidade dos professores e diretores – especialmente nas escolas de alta pobreza, por meio de estratégias para recompensar professores de primeira linha e punir os que tenham desempenho ruim; e d) mudança de escolas com desempenho inferior – introduzindo reformas na cultura escolar e substituição de funcionários e diretores. Como parte da elegibilidade para o programa de financiamento, o registro de cada estado era examinado

¹²² UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of Education. *No Children Left Behind Act*. Washington, DC: US Department of Education, Jan. 2002.

¹²³ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. School accountability no Brasil: experiências e dificuldades. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008, p. 445.

¹²⁴ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 15-18

quanto à sua compatibilidade com o fornecimento de um ambiente progressivo para melhorar os padrões e o acesso à educação.¹²⁵

O ritmo para atingir o Progresso Anual Adequado (*Adequate Yearly Progress* – AYP) varia entre os Estados. Por exemplo, Arizona, Arkansas, Havaí e Carolina do Sul têm pontos de partida relativamente baixos em comparação com Colorado, Geórgia e Tennessee.¹²⁶

Há a presença de determinantes sociais na política pública. Em razão de escolas com alta concentração de subgrupos socialmente vulneráveis, como alunos que estão aprendendo inglês como segunda língua, poderem enfrentar maiores dificuldades para atingir as metas do AYP, o governo federal permite que essas instituições o cumpram por meio da cláusula de “porto seguro” (*safe harbor*). De acordo com essa diretriz, um subgrupo é considerado como tendo atingido o AYP se a porcentagem de alunos no nível “abaixo da proficiência básica” for reduzida em 10% em relação ao ano anterior.¹²⁷

Na Filadélfia, um grande distrito escolar urbano com 266 escolas na Pensilvânia, por exemplo, das 158 escolas que alcançaram o AYP em 2010, 37% atingiram a meta por meio da regra do “porto seguro”. Em nível nacional, escolas que não cumprem os padrões estaduais de proficiência estão se tornando mais visíveis para o público e os formuladores de políticas. Em 2005, seis estados tinham a maioria das escolas que não atingiram o AYP, enquanto em outros dezesseis estados até 49% das escolas não conseguiram cumprir os padrões estaduais de proficiência.¹²⁸

O federalismo baseado em desempenho é reforçado por ameaças e sanções federais. A *Lei No Child Left Behind* (NCLB) prevê ações corretivas para distritos e escolas que não atingem o AYP por anos consecutivos, aplicando-se tanto ao desempenho geral da escola quanto aos subgrupos raciais, étnicos e de necessidades especiais.¹²⁹

¹²⁵ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 15-18

¹²⁶ WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87, p. 68.

¹²⁷ WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87, p. 68.

¹²⁸ WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87, p. 68.

¹²⁹ WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87, p. 69.

As sanções aumentam à medida que o fracasso acadêmico persiste. Nos primeiros anos, incluem planos de melhoria escolar, possibilidade de transferência de alunos para outras escolas públicas ou *charter* e oferta de apoio educacional complementar. Caso a falha continue por quatro anos consecutivos, são adotadas medidas mais severas, como intervenção estadual, mudanças na governança e substituição de pessoal. Em 2010, estimava-se que cerca de 5 mil escolas nos EUA eram passíveis dessas sanções mais drásticas.¹³⁰

Posner acredita que, nos EUA, a utilização de programas federais de desempenho e *benchmarking* às políticas públicas nacionais apresenta características de “federalismo coercitivo”.¹³¹ Segundo o autor, embora as agências federais dos EUA sejam obrigadas a elaborar planos e métricas de desempenho há mais de uma década, a aplicação desses indicadores a programas intergovernamentais, como subsídios e parcerias, tem sido lenta. No entanto, essas métricas tornaram-se um instrumento essencial para pressionar governos estaduais e locais a alinhar-se às metas federais. Exemplos notáveis incluem a reforma do bem-estar social e a Lei *No Child Left Behind* (NCLB), que impuseram maior responsabilização dos estados e municípios pelos resultados dos programas federais. Quando incorporadas à legislação nacional e às normas administrativas, essas métricas podem ter um efeito altamente centralizador sobre a governança intergovernamental.¹³²

Mesmo quando o financiamento federal representa uma parcela modesta dos investimentos estaduais e locais, a definição de métricas nacionais permite que o governo federal exerça influência sobre toda a estrutura de prestação de serviços estadual. Por exemplo, apesar de contribuir com apenas 8% do financiamento da educação básica, a NCLB estabelece padrões de desempenho que impactam diretamente currículos e métodos de ensino em todo o país. A ênfase nos resultados se intensifica quando essas métricas deixam de ser meros objetivos e passam a definir patamares que, se não forem atingidos, resultam em cortes de financiamento ou reestruturações.¹³³

Essas mudanças refletem uma abordagem mais agressiva do governo federal e do Congresso, que passaram a desafiar a autonomia de estados e municípios,

¹³⁰ WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87, p. 69.

¹³¹ Sobre federalismo coercitivo, ver tópico 3.4, “A coerção intergovernamental e centralização”, no Capítulo 3.

¹³² POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 401-402.

¹³³ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 401-402.

exigindo maior responsabilização por meio de novos indicadores e estratégias de controle. Além disso, há um esforço para diversificar os provedores de serviços públicos, reduzindo o poder das burocracias estaduais e locais e reforçando o uso de instrumentos centralizadores para remodelar a Administração Pública nos níveis estadual e local.¹³⁴

Analizando o programa *Race to the Top* (RTTT), Sean Nicholson-Crotty and Tucker Staley utilizam a teoria do federalismo competitivo¹³⁵ para explicá-lo, porquanto estados competiam entre si por recursos conforme o desempenho de suas políticas educacionais.

Os autores sugerem que as decisões dos estados em relação à inscrição para receber recursos do programa foram influenciadas pelo nível de crédito eleitoral que os políticos esperavam obter com as políticas educacionais em geral, bem como pelo potencial ganho ao aderirem aos princípios específicos da agenda de reformas do governo. Esses fatores, segundo o estudo, teriam exercido uma influência muito maior sobre a tomada de decisão estadual do que a real necessidade de financiamento federal.¹³⁶

No entanto, a competitividade dessas inscrições foi influenciada pelo poder dos sindicatos, que se opuseram à agenda de reformas do programa. Isso sugere que, em alguns casos, as candidaturas podem ter sido ações simbólicas para agradar eleitores favoráveis à reforma educacional.¹³⁷

Além disso, o conteúdo das propostas e o comprometimento com as exigências do financiamento foram moldados pelas preferências de grupos de interesse organizados. Os resultados indicam que o federalismo pode ser mais influenciado pelas ambições eleitorais dos políticos estaduais do que pela real capacidade dos estados de oferecer serviços públicos de qualidade. A teoria do federalismo competitivo é reforçada pela constatação de que políticos estaduais buscam recursos federais não por necessidade, mas porque isso lhes permite obter crédito eleitoral.¹³⁸

¹³⁴ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 401-402.

¹³⁵ Sobre teoria do federalismo competitivo, ver tópico 3.2, “A competição intergovernamental e a descentralização”, no Capítulo 3.

¹³⁶ NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012.

¹³⁷ NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012.

¹³⁸ NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012.

Assim, governadores que acreditavam que seus eleitores valorizavam a reforma educacional buscaram financiamento federal independentemente da capacidade do estado de melhorar os resultados educacionais. Os estados que mais precisavam de financiamento – seja por dificuldades em manter o ensino ou por baixo desempenho educacional – nem sempre foram os mais propensos a buscar e obter os recursos federais. Em vez disso, os fundos foram direcionados para estados com alta demanda social por educação e onde os sindicatos de professores eram menos influentes.¹³⁹

O programa *No Child Left Behind* (NCLB) e os fundos federais a ele vinculados impulsionaram mudanças nas políticas estaduais. No entanto, como o arcabouço do NCLB permitiu que os estados desenvolvessem seus próprios planos, metas e critérios de desempenho, criaram-se, na prática, cinquenta sistemas de *accountabilty* escolar distintos e não comparáveis – um para cada estado.¹⁴⁰

5.8.3 Suíça

Tabela 5.3 Características institucionais (Suíça)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Suíça	Central	52.25	46.80	42.12	10.13	4.68
	Estadual	29.54	35.16	38.35	-8.81	-3.19
	Local	18.21	18.05	19.53	-1.32	-1.49
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-2002	18.0		6.5		24.5	
2003-2007	18.0		7.5		25.5	
2008-2010	18.0		8.5		26.5	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

¹³⁹ NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012.

¹⁴⁰ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 8.

A *Confœderatio Helvetica*, ou Confederação Suíça, é a federação mais antiga e descentralizada do mundo. Com uma população inferior a 8 milhões de habitantes, o país é composto por 26 cantões e tem três línguas nacionais. Nos termos da Constituição Suíça (art. 3º), “os Cantões são soberanos, exceto na medida em que sua soberania seja limitada pela Constituição Federal. Eles exercem todos os direitos que não sejam conferidos à Confederação”. Com forte identidade própria e uma base tributária sólida, os cantões permanecem atores centrais na federação, zelando por sua autonomia e resistindo a interferências do governo federal.¹⁴¹

Além disso, o governo municipal ocupa um papel bem definido no sistema político suíço. Assim como os cantões, os municípios gozam de ampla autonomia administrativa e financeira, sendo majoritariamente autossustentáveis.¹⁴²

A imposição de programas pelo governo federal aos cantões ou municípios não é uma característica do federalismo suíço, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na Austrália ou nos Estados Unidos. No caso da política de sustentabilidade, a ação coordenada reflete exigências constitucionais. O art. 2º da Constituição Suíça, que trata dos objetivos nacionais, estabelece o desenvolvimento sustentável como meta fundamental. Além disso, o art. 73, intitulado Sustentabilidade, determina que a proteção ambiental seja um critério obrigatório na formulação de políticas: “A Confederação e os Cantões devem empenhar-se para alcançar uma relação equilibrada e sustentável entre a natureza, sua capacidade de renovação e as demandas impostas pela população”.¹⁴³

Dado que muitas das questões essenciais à sustentabilidade são de competência dos cantões, essa tarefa constitucional não é exclusiva do governo federal, mas sim compartilhada entre a confederação e os cantões, configurando-se como uma responsabilidade concorrente.¹⁴⁴

¹⁴¹ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 123.

¹⁴² WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 123.

¹⁴³ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 124.

¹⁴⁴ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 124.

5.8.3.1 Políticas públicas e benchmarking

Ao longo da última década, a Suíça desenvolveu um sistema colaborativo de *benchmarking* intergovernamental para promover o desenvolvimento sustentável em todo o país. Trata-se de um arranjo voluntário, no qual os cantões e municípios participantes reportam um conjunto previamente acordado de indicadores de desempenho, cujos resultados são integralmente divulgados ao público.¹⁴⁵

Nesse sistema, uma agência do governo federal – o Federal Office for Spatial Development – desempenha um papel facilitador e coordenador, sem exercer uma função diretiva. Com o tempo, a iniciativa demonstrou êxito tanto na ampliação da adesão de cantões e municípios quanto na incorporação de suas conclusões aos processos de formulação de políticas públicas.¹⁴⁶

Grande parte desse sucesso pode ser atribuída à abordagem altamente colaborativa e consensual adotada no desenvolvimento do sistema, um reflexo das características do federalismo suíço e da natureza concorrente das responsabilidades nessa área.¹⁴⁷

Esse programa de *benchmarking* em sustentabilidade está aberto a todos os cantões e cidades dispostos a alocar os recursos necessários para sua implementação. O número de participantes tem crescido continuamente nos últimos anos, atingindo 19 cantões e 16 cidades ao final de 2011. Cuida-se de um exemplo clássico de um *benchmarking* “externo” ou “colegial”. Em outras palavras, denota-se um exercício voluntário no qual o governo central desempenha um papel estritamente facilitador e moderador, sem impor qualquer tipo de sanção. A função do órgão federal é, sobretudo, fornecer a base técnica para a realização do *benchmarking*.¹⁴⁸

Os cantões, cidades e órgãos federais participantes atuam conjuntamente como patrocinadores do *Cercle indicateurs* – um fórum dedicado ao desenvolvimento e uso de indicadores de sustentabilidade para cidades e cantões suíços. A gestão do projeto cabe ao Federal Office for Spatial Development. Inicialmente, um

¹⁴⁵ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 123.

¹⁴⁶ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 123.

¹⁴⁷ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 123.

¹⁴⁸ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 124.

escritório de consultoria privada era responsável pela administração do projeto e por todas as questões técnicas relacionadas à coleta e gestão de dados. No entanto, desde 2008, o Federal Statistical Office passou a ser parceiro do projeto e assumiu a gestão do escritório e dos dados. Essa mudança de liderança, da consultoria privada para o órgão estatístico federal, permitiu reforçar a legitimidade das informações por meio de um controle de qualidade mais rigoroso. Atualmente, os indicadores e o funcionamento do sistema de indicadores correspondem, em grande medida, aos requisitos das estatísticas oficiais.¹⁴⁹

A participação no *Cercle indicateurs* é voluntária e aberta a todos os cantões e cidades, sem qualquer exigência legal ou pressão para adesão. No entanto, nos últimos anos, devido ao aumento do número de participantes e ao rigor crescente quanto à qualidade dos indicadores, a gestão do projeto tornou-se cada vez mais complexa e demandante. Como consequência, tornou-se necessária a criação de um escritório do projeto financiado pelos próprios participantes. Para viabilizar essa estrutura, os cantões e cidades tiveram que firmar, pela primeira vez, um compromisso de longo prazo, por meio de um contrato para o período de 2010-2013. Embora a participação continue voluntária, agora está vinculada ao compartilhamento dos custos do projeto e a um compromisso plurianual.¹⁵⁰

Ao assinar o contrato com o Federal Office for Spatial Development, os participantes manifestam seu apoio à carta de qualidade das estatísticas oficiais e concordam com a publicação dos dados coletados.¹⁵¹

Não há consequências políticas diretas para os participantes do *Cercle indicateurs*, pois trata-se exclusivamente de um sistema de monitoramento, sem qualquer vínculo com mecanismos de controle ou gestão de instâncias superiores. Assim, o sistema não prevê incentivos, sanções ou penalidades. Um desempenho insatisfatório no *Cercle indicateurs* não resulta em redução de subsídios ou qualquer outra medida punitiva, o que favorece uma participação ampla e irrestrita nas discussões e no intercâmbio de experiências.¹⁵²

¹⁴⁹ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 124.

¹⁵⁰ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 125.

¹⁵¹ WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 125.

¹⁵² WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143, p. 125.

O *benchmarking* hierárquico (*top-down*) não é esperado em uma federação tão descentralizada quanto a Suíça. No entanto, Fenna e Knüpling exemplificam uma tentativa fracassada do governo central suíço de impor políticas de *benchmarking*. A introdução de um esquema nacional de gestão de desempenho para os serviços públicos cantonais de emprego da Suíça seguia a lógica de combinar a delegação de responsabilidade gerencial com o monitoramento e a sanção de desempenho. De acordo com a Constituição Suíça (art. 110c), a responsabilidade geral pela gestão econômica e, especificamente, pelos serviços de emprego, está nas mãos do governo nacional – um poder exercido pela Secretaria de Economia (SECO). Enquanto isso, a administração real dos serviços relevantes – neste caso, os serviços de emprego – é de responsabilidade cantonal. A partir de 2000, a SECO instalou um sistema em que contratos de desempenho individuais eram assinados com cada cantão; indicadores foram estabelecidos; e recompensas orçamentárias foram alocadas para os melhores desempenhos.¹⁵³

O programa dependia de seu sistema de recompensas financeiras, mas tal abordagem se mostrou difícil e polêmica por várias razões e foi quase imediatamente abandonada. Os indicadores mediam o sucesso, mas não orientavam a melhoria; eles falhavam em capturar qualquer sucesso que as jurisdições pudessem ter tido em evitar o desemprego em primeiro lugar. A publicização de resultados adversos, por sua vez, causaria danos à reputação dos escritórios. Além disso, os desempenhos abaixo da média eram punidos, sendo negado o financiamento adicional que eles muito provavelmente precisavam para melhorar seu desempenho.¹⁵⁴

Na Suíça, há igualmente o monitoramento por agências independentes. Um instituto vinculado a uma universidade, o Databank on Swiss Cantons and Municipalities, realiza comparações de desempenho com base em diversos indicadores fiscais e de governança, cujos resultados são disponibilizados ao público por meio de seu site.¹⁵⁵

¹⁵³ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 329.

¹⁵⁴ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 329.

¹⁵⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 328.

5.8.4 Canadá

Tabela 5.4 Características institucionais (Canadá)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Canadá	Central	45.27	37.89	32.45	12.82	5.44
	Estadual	42.83	44.41	46.84	-4.01	-2.43
	Local	11.90	17.70	20.71	-8.81	-3.01
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1984	19.1		6.1		25.2	
1985-1990	19.2		6.1		25.3	
1991-2005	19.4		6.1		25.5	
2006-2010	19.9		6.1		26.0	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGHE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

O Canadá é uma das federações mais descentralizadas do mundo, tanto em termos geográficos quanto fiscais. Trata-se de uma federação constitucional na qual a divisão de competências é garantida pelo Poder Judiciário. O *Constitution Act* distribui as responsabilidades governamentais entre os governos federal e provinciais, enquanto os três territórios são criações do governo federal. A este último foi concedido poder tributário ilimitado, enquanto as províncias foram restringidas à imposição de tributos diretos dentro de suas jurisdições. As províncias, por sua vez, zelam fortemente pelas competências que lhes foram atribuídas constitucionalmente.¹⁵⁶

O Canadá foi o primeiro país a se estabelecer como uma federação parlamentar. Em outras palavras, cuida-se de um sistema federal no qual a soberania é dividida entre os governos central e regionais, ambos constituídos segundo os princípios da democracia parlamentar britânica. O modelo canadense reflete uma concepção de federalismo baseado na divisão, e não no compartilhamento de competências, caracterizando-se por uma separação rígida de poderes, autonomia

¹⁵⁶ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 91.

tributária independente para ambos os níveis de governo e uma fraca representação das províncias no governo central.¹⁵⁷

A federação parlamentar canadense resultou em um governo fortemente liderado pelo executivo, tanto em Ottawa quanto nas capitais provinciais. Esse fator, somado à fragilidade do Senado, levou à predominância do executivo nas relações entre os entes federativos.¹⁵⁸

A Constituição do Canadá, nos arts. 91 a 95 do *Constitution Act* de 1867, distribui competências entre os governos federal e provinciais. A atribuição de poderes mais ampla e abrangente foi concedida ao Parlamento do Canadá (art. 91), ressaltando que qualquer competência não expressamente designada pela Constituição foi considerada de alçada federal, caracterizando o chamado poder residual. Já as competências conferidas exclusivamente às províncias (art. 92) foram concebidas como específicas e limitadas. Entretanto, a interpretação judicial ampla transformou a competência provincial sobre “propriedade e direitos civis” (art. 92 (13)) em uma espécie de poder residual próprio.¹⁵⁹

A Constituição estabelece quatro competências concorrentes. A primeira refere-se à agricultura e à imigração (art. 95), permitindo que tanto o Parlamento federal quanto as legislaturas provinciais legislem sobre esses temas, destacando-se que, em caso de conflito, prevalece a legislação federal. A segunda área de sobreposição diz respeito ao sistema judiciário. O Canadá tem um sistema judicial integrado, no qual o governo federal é responsável pela nomeação, remuneração, benefícios e aposentadoria dos juízes das cortes superiores, enquanto as províncias são encarregadas da criação e administração dos tribunais, além de deterem total responsabilidade sobre as cortes inferiores em suas respectivas jurisdições.¹⁶⁰

A terceira área de sobreposição envolve o poder de gastos do governo federal e os programas de financiamento compartilhado. Além disso, há quatro competências concorrentes especificadas na Constituição. A primeira refere-se aos recursos

¹⁵⁷ CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

¹⁵⁸ CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

¹⁵⁹ CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

¹⁶⁰ CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

naturais (art. 92a). A segunda é a educação (art. 93), que, embora seja uma competência provincial, admite a atuação federal em circunstâncias específicas. Por fim, a quarta competência concorrente diz respeito às pensões (art. 94a).¹⁶¹

Na área da saúde, as províncias têm jurisdição sobre quase todos os hospitais e responsabilidade exclusiva pela prestação da maioria dos serviços médicos. O *Constitution Act, 1867* atribui às províncias competência sobre a maior parte das questões relacionadas à saúde, resultando em um sistema público de saúde distinto para cada uma das dez províncias e três territórios. Inicialmente, o governo federal cobria aproximadamente 50% dos custos dos sistemas provinciais por meio de transferências condicionadas. No entanto, ao longo do tempo, essa participação foi reduzida para cerca de 20%, destacando que as transferências federais passaram a ser realizadas por meio de transferências livres, baseado em uma fórmula *per capita*.¹⁶²

5.8.4.1 Políticas públicas e benchmarking

Desde 1984, as províncias estão sujeitas ao *Canada Health Act*, que inicialmente condicionava os gastos das transferências federais de forma setorial e obrigava o cumprimento de cinco princípios gerais: administração pública (*public administration*), integralidade (*comprehensiveness*), equidade (*accessibility*), universalidade (*universality*) e portabilidade (*portability*).

Segundo o princípio da Administração pública do *Canada Health Act*, os planos de seguro de saúde devem ser administrados e operados por autoridade pública, em regime não lucrativo, o que assegura controle governamental sobre o sistema e impede sua mercantilização.¹⁶³

De acordo com o princípio da integralidade, províncias e territórios devem garantir a cobertura de todos os serviços considerados medicamente necessários, prestados por hospitais, médicos e, em determinadas circunstâncias, dentistas (quando o procedimento exigir realização em ambiente hospitalar). A definição do que se entende por “medicamente necessário” não é estabelecida pela lei federal, mas resulta de acordos entre os governos subnacionais e as associações profissionais locais. Uma vez classificado como tal, o serviço deve ser totalmente custeado pelo plano público.¹⁶⁴

¹⁶¹ CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

¹⁶² SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism*. Forum of Federations. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 1-2.

¹⁶³ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

¹⁶⁴ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

Conforme o princípio da universalidade, todos os residentes de uma província ou território têm direito de acesso aos serviços de saúde cobertos, sem distinções baseadas em renda, condição social ou localização geográfica.¹⁶⁵

O princípio da portabilidade, por sua vez, sustenta que a cobertura dos planos deve acompanhar os residentes mesmo quando estes se deslocam entre províncias ou temporariamente para fora do país. Há um período de transição de até três meses, durante o qual o residente pode utilizar o cartão de seguro de sua província de origem até o registro no novo sistema.¹⁶⁶

Por fim, o princípio da equidade garante a todos os residentes o acesso razoável aos serviços de saúde considerados essenciais, com base exclusivamente na necessidade clínica, sem que possam ser cobradas taxas ou exigidas contribuições diretas no ponto de atendimento. Esse princípio reforça o caráter universal e igualitário do sistema, protegendo os cidadãos contra barreiras financeiras no acesso à saúde.¹⁶⁷

No sistema de saúde pública do Canadá, há o sistema de transferências inter-governamentais do programa *Canadian Health Transfers* (CHT). Sob esse programa, o governo federal canadense fornece transferências para saúde das províncias sem que haja condições para gastos, mas com fortes condições para o acesso da população aos serviços de saúde. O programa permitiu que as províncias canadenses garantissem acesso universal a cuidados de saúde de alta qualidade a toda a população, independentemente de renda ou local de residência.¹⁶⁸

O governo federal canadense contribui para o financiamento da saúde por meio do CHT, instrumento pelo qual repassa recursos às províncias e territórios para auxiliar no custeio de seus sistemas de saúde. No exercício de 2018-2019, esse montante foi de 49,4 bilhões de dólares canadenses, correspondendo a aproximadamente 22% do total das despesas em saúde realizadas pelas províncias e territórios. Além disso, o governo federal concede repasses específicos voltados a determinados serviços, como saúde mental, cuidados domiciliares e atenção primária, por meio de acordos bilaterais com os governos subnacionais. O governo federal também presta assistência direta a determinados grupos populacionais, incluindo: i) povos das Primeiras Nações residentes em reservas e comunidades Inuit; ii) membros e veteranos das Forças Armadas; iii) pessoas privadas de liberdade em

¹⁶⁵ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

¹⁶⁶ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

¹⁶⁷ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

¹⁶⁸ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 15-18

penitenciárias federais; e iv) certos grupos de refugiados em processo de acolhimento no Canadá.¹⁶⁹

No entanto, o governo federal canadense tem historicamente relutado em aplicar rigorosamente a lei e reter financiamentos de províncias que violam as condições do *Canada Health Act*. O governo federal tem preferido, na maioria dos casos, o diálogo diplomático.¹⁷⁰

O sistema é amplamente financiado pelo setor público (70% público e 30% privado), cobrindo cuidados hospitalares e serviços médicos medicamente necessários. Em 2003, os governos federal, provinciais e territoriais assinaram o “Acordo dos Primeiros-Ministros” (primeiros-ministros do governo federal e das províncias e territórios) sobre a Renovação dos Cuidados de Saúde, passando aliar o sistema de transferências com a criação do *Health Council of Canada* independente (com mandato para monitorar e fazer relatórios públicos anuais sobre a implementação do Acordo). Além disso, o Acordo estabeleceu parâmetros para uma iniciativa de *accountability* aprimorada, focada no desenvolvimento e relato de indicadores comparáveis em torno de quatro temas: acesso (13 indicadores), qualidade (9 indicadores), sustentabilidade (9 indicadores) e Estado de saúde e bem-estar (cinco indicadores). Esses indicadores deveriam ser revisados e aprovados por grupos de partes interessadas e especialistas externos para garantir sua validade.¹⁷¹

Em vez de prestar contas diretamente ao governo federal sobre a aplicação dos recursos, os governos participantes se comprometeram a desenvolver e utilizar indicadores comparáveis de estado de saúde, resultados e desempenho do sistema, prestando contas diretamente aos cidadãos. O Acordo de 2004, por exemplo, previu a transferência de 41,3 bilhões de dólares aos governos da federação ao longo de dez anos, com todas as províncias concordando em estabelecer e reportar indicadores baseados em evidências para os tempos de espera em serviços cardíacos, tratamento de câncer, restauração da visão, diagnóstico por imagem e cirurgias ortopédicas.¹⁷²

Esse acordo foi particularmente significativo por ter estabelecido o Canadian Institute for Health Information (CIHI), uma agência financiada por todos os governos participantes, responsável por consolidar os dados provinciais e divulgar

¹⁶⁹ NORRIS, Sonya. *Federal Funding for Health Care*. Publication No. 2018-45-E. Parliamentary Information and Research Service. Ottawa: Library of Parliament, 2021.

¹⁷⁰ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 3-4.

¹⁷¹ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 79-109.

¹⁷² SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 3-4.

relatórios ao público. Segundo Veillard, apesar das preocupações iniciais com os custos da coleta de dados e as possíveis consequências da transparência e da comparação interprovincial, as províncias conseguiram desenvolver indicadores comparáveis de maneira eficaz.¹⁷³

Uma política digna de nota é o *Health Indicators Project*. Cuida-se de uma iniciativa colaborativa cujo objetivo é fornecer dados confiáveis e comparáveis sobre a saúde da população canadense, o sistema de saúde e os determinantes da saúde. Durante o período de colaboração, os parceiros realizaram três Conferências Nacionais de Consenso para desenvolver um quadro de indicadores de desempenho e definir um conjunto essencial de indicadores alinhados a metas e diretrizes estratégicas estabelecidas. Esses indicadores seguem *benchmarks*, diretrizes e padrões acordados, utilizando definições e elementos padronizados, e estão disponíveis eletronicamente em níveis nacional, provincial, regional e local.¹⁷⁴

Um grupo consultivo intergovernamental foi formado para orientar o projeto, e grupos regionais de referência foram criados para fornecer assessoria especializada sobre necessidades locais de informação, garantir a qualidade e a consistência dos dados e contribuir para o desenvolvimento futuro da iniciativa. Para ampliar o alcance do projeto e o acesso aos dados, foi lançada a publicação eletrônica *Health Indicators*.¹⁷⁵

Os dados clínicos são coletados a partir de bases de dados fornecidas por todas as jurisdições, do *Canadian Community Health Survey* – que oferece informações detalhadas até o nível de código postal – e do Censo Canadense. O Canadian Institute for Health Information (CIHI) e o Statistics Canada monitoram e analisam esses dados, assegurando o cumprimento dos padrões nacionais estabelecidos. Um relatório anual é disponibilizado a formuladores de políticas, gestores do sistema de saúde, pesquisadores e ao público em geral. Inicialmente, esse relatório não era divulgado publicamente para permitir que as instituições e jurisdições validassem seus dados e que o CIHI auxiliasse as regiões na interpretação e no uso das informações.¹⁷⁶

Todos os envolvidos são incentivados a explorar e interpretar os dados no contexto de suas condições locais, processos e experiências. Além disso, as jurisdições

¹⁷³ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 3-4.

¹⁷⁴ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 100.

¹⁷⁵ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 100.

¹⁷⁶ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 100.

podem divulgar seus dados institucionais, regionais e provinciais em seus respectivos sites.¹⁷⁷

O *Canadian Hospital Reporting Project* é uma das iniciativas estratégicas atuais do CIHI e tem como base os estudos iniciados por Baker e Pink na década de 1990. Lançado em 2009, o projeto visa analisar o desempenho comparativo de hospitais de cuidados agudos em nível institucional. Seu principal objetivo é fornecer informações que auxiliem os hospitais na identificação de áreas que necessitam de aprimoramento, permitindo a comparação entre instituições quanto à eficácia clínica – incluindo desfechos e segurança do paciente – e ao desempenho financeiro.¹⁷⁸

Todas as províncias e territórios aderiram voluntariamente ao projeto, e mais de seiscentos hospitais de cuidados agudos em todo o Canadá participam da iniciativa. Os resultados são disponibilizados por meio de uma ferramenta interativa online. Com base no perfil hospitalar, o CIHI estabeleceu grupos de referência, classificando cada hospital em um dos quatro grupos-padrão de comparação. Além disso, hospitais podem formar grupos personalizados de comparação considerando sua capacidade, a complexidade dos pacientes, as operações e os recursos disponíveis, possibilitando análises em níveis regional, provincial e nacional.¹⁷⁹

Julie M. Simmons sustenta que a maioria das iniciativas canadenses de definição de *benchmarking* federais/provinciais surgiu da incapacidade política de o governo federal negociar transferências condicionadas que regulam gastos das províncias. Esse cenário foi marcado por cortes significativos nas transferências fiscais federais às províncias em meados da década de 1990 e pelo estreito resultado do referendo de 1995 sobre a soberania de Quebec – no qual o voto pelo “sim” quase prevaleceu. Diante desse contexto, os governos provinciais passaram a reivindicar, de forma contundente, maior autonomia política, respaldados pela legitimidade moral de definir políticas sociais sem a necessidade de supervisão federal.¹⁸⁰

Simmons conclui, a partir dos casos canadenses analisados, que a definição voluntária de *benchmarks* entre as unidades constituintes é o ambiente mais

¹⁷⁷ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 100.

¹⁷⁸ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 102.

¹⁷⁹ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 102.

¹⁸⁰ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 9.

propício para fomentar o aprendizado em políticas públicas. Em contraste, a supervisão coercitiva, na qual o governo central impulsiona a melhoria do desempenho por meio de sanções (como na política do mercado de trabalho), é a menos propensa a promover esse aprendizado.¹⁸¹

5.8.5 Alemanha

Tabela 5.5 Características institucionais (Alemanha)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Alemanha	Central	63.84	57.46	59.32	4.52	-1.86
	Estadual	25.12	26.29	22.22	2.90	4.07
	Local	11.04	16.25	18.46	-7.42	-2.21
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1963	25.3		7.0		32.3	
1964-1965	25.3		8.0		33.3	
1966-1967	23.3		10.0		33.3	
1968-1969	23.3		11.0		34.3	
1970-1971	23.7		11.0		34.7	
1972-1973	24.6		11.0		35.6	
1974-1976	24.8		11.0		35.8	
1977-1989	26.0		11.0		37.0	
1990-1992	23.7		11.0		34.7	
1993-1998	23.7		11.0		34.7	
1999-2000	23.5		11.0		34.5	
2001-2003	23.9		11.0		34.9	
2004-2006	23.8		11.0		34.8	
2007	24.5		11.0		35.5	
2008-2009	25.0		11.0		36.0	
2010	25.0		12.0		37.0	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

¹⁸¹ SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011, p. 10.

O federalismo é um dos princípios fundamentais da Constituição alemã. A “cláusula da eternidade” prevista na Lei Fundamental protege a estrutura federal contra alterações que modifiquem a organização federativa e a participação dos *länder* na legislação federal, bem como contra mudanças que afetem os princípios dos direitos humanos, da democracia, do Estado de Direito e do bem-estar social (art. 79, § 3º).¹⁸²

Enquanto a Lei Fundamental estiver em vigor, a Alemanha deve permanecer uma democracia federativa. No entanto, reformas constitucionais podem alterar o número de unidades territoriais ou a distribuição de competências. Assim como qualquer mudança constitucional, incluindo a ratificação de tratados da União Europeia, essas reformas exigem maioria de dois terços tanto no *Bundestag* (câmara baixa) quanto no *Bundesrat* (câmara alta). Politicamente, esse é um alto requisito para alteração constitucional, o que torna a Lei Fundamental relativamente rígida.¹⁸³

Do ponto de vista jurídico, os *länder*, enquanto unidades constitutivas da federação, apresentam características estatais. Cada um tem sua própria constituição e um conjunto de instituições políticas. Embora as constituições estaduais devam respeitar os valores fundamentais da Lei Fundamental, elas podem refletir as tradições regionais e as orientações políticas específicas de cada estado.¹⁸⁴

A distribuição constitucional de competências prevê uma quantidade substancial de interdependência entre os níveis federal e *Land*. Enquanto os poderes residuais pertencem aos *länder* (art. 70) e algumas questões, como política externa e defesa, caem sob a jurisdição exclusiva do nível federal (art. 73), existem basicamente dois mecanismos de governo compartilhado no sistema alemão: negociações políticas intergovernamentais e elaboração de políticas administrativas.¹⁸⁵

Primeiramente, para a maioria das áreas de políticas domésticas, a legislação concorrente é prescrita (art. 74). O nível federal tem utilizado de forma ativa sua

¹⁸² DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

¹⁸³ DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

¹⁸⁴ DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

¹⁸⁵ DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

supremacia, alegando que a legislação uniforme é necessária para estabelecer condições de vida “equivalentes” e preservar a unidade jurídica e econômica em todo o território nacional (art. 72, § 2º). O mais importante é que o ativismo do nível central tem fortalecido o papel do *Bundesrat* na legislação federal.¹⁸⁶

O *Bundesrat*, mantendo as tradições antigas, é composto por membros dos governos dos 16 *länder*. O *Bundesrat* pode iniciar a legislação federal (embora raramente o faça) e pode vetar leis que tenham sido aprovadas pelo Parlamento nacional. As leis federais que tratam de finanças ou da organização administrativa dos *länder* estão sujeitas a um poder de veto absoluto do *Bundesrat* (leis de consentimento), enquanto outras leis federais estão sujeitas a um veto suspensivo, que pode ser ultrapassado pelo *Bundestag* (leis não consentidas).¹⁸⁷

5.8.5.1 Políticas públicas e benchmarking

Na Alemanha, houve uma significativa reforma constitucional “gerencial” no pacto federativo em 2009.¹⁸⁸ No caso, adicionou-se o capítulo VIII à constituição alemã – disciplinando as formas de coordenação das competências comuns da federação e dos *länder* em cinco artigos (91a, 91b, 91c, 91d e 91e). O art. 91a trata do financiamento federal das políticas administradas pelos *länder*. O art. 91b cuida da coordenação intergovernamental de políticas de educação e pesquisa, prevendo mecanismos de avaliação e monitoramento de desempenho. O art. 91c dispõe sobre a utilização de sistema integrado de tecnologia da informação compartilhado entre a federação e os *länder* para o exercício das responsabilidades administrativas. O art. 91d prevê que, com a finalidade de melhorar o desempenho de suas administrações, a federação e os *länder* podem realizar estudos comparativos e publicar seus resultados. O art. 91e, por fim, trata de normas de coordenação de políticas de busca do pleno emprego.

Na prática, alguns estudos comparativos também foram realizados entre os *länder*. Em particular, mencionam-se as seguintes iniciativas: i) *benchmarking* dos municípios de Berlim, Hamburgo e Bremen em dados orçamentários baseados em

¹⁸⁶ DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

¹⁸⁷ DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180, p. 172-173.

¹⁸⁸ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 335-337.

estatísticas de política financeira; e ii) o Programa Internacional de Estudos Comparados para Avaliação Internacional de Estudantes (pisa).¹⁸⁹

Em 2009 e 2010, várias administrações dos *länder* iniciaram programas de habitação, assistência social e bolsas de ensino superior e as realizou em conjunto com o governo federal e o Conselho Nacional de Controle Regulatório. Essas práticas facilitaram o acesso a programas de financiamento do governo nacional.¹⁹⁰

Os estudos comparativos na administração financeira e o projeto “*Federal Higher Education Grants Made Easy*” ilustram, de forma simplificada, como tais estudos podem ser conduzidos.¹⁹¹

Iniciados por Saxônia e Baviera em 1998, os estudos estabeleceram e compararam indicadores como desempenho na execução de tarefas, satisfação de clientes e funcionários e eficiência de custos. Com base nesses indicadores, foram elaborados relatórios sobre o desempenho dos escritórios fiscais, complementados por análises aprofundadas, como a avaliação de processos de negócio, para explicar as diferenças entre os órgãos.¹⁹²

Esses relatórios serviram de base para definir metas gerenciais e implementar medidas de modernização administrativa. A gestão dos estudos e do processo de modernização foi conduzida de maneira colegiada e equilibrada pelas administrações dos *länder*, com contratos e requisitos de prestação contínua de informações entre os atores responsáveis. O compartilhamento de informações favoreceu a melhoria contínua dos escritórios fiscais participantes.¹⁹³

Segundo os envolvidos, esses estudos comparativos contribuíram para melhorias significativas na qualidade e na satisfação de clientes e funcionários nos escritórios fiscais. Mesmo antes da emenda constitucional, a Administração Pública

¹⁸⁹ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹⁰ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹¹ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹² KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in Federal Systems Roundtable Proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹³ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

na Alemanha já possuía experiência com estudos comparativos, sobretudo em nível local, enquanto a experiência no nível dos *länder* é mais limitada.¹⁹⁴

A rede IKO da associação municipal KGSt coordena estudos comparativos entre governos locais e tem a maior experiência nessa área. Em nível federal, entre 2000 e 2006, foram realizados estudos sobre procedimentos de concessão de subsídios, processos de tecnologia da informação (TI) e recursos humanos, além de benefícios por doença para servidores públicos. Também se destacam a gestão de treinamentos da Academia Federal de Administração Pública (*BaköV*) e a introdução experimental da comparação de centros de serviços. Estudos adicionais foram conduzidos no contexto da adoção da contabilidade de custos e resultados.¹⁹⁵

Além do governo federal, as administrações de oito *länder* participam do projeto para simplificar a concessão de bolsas para estudantes do ensino superior. Iniciado pelos *länder*, o projeto adotou um processo coordenado com todas as partes interessadas, com o objetivo de identificar obstáculos administrativos e diferenças na implementação dos procedimentos de solicitação e concessão das bolsas. Buscou-se simplificar esses processos e desenvolver serviços para reduzir a carga burocrática sobre os estudantes e os escritórios de concessão.¹⁹⁶

Inicialmente, foram mapeados os encargos para candidatos e administrações responsáveis, incluindo a análise de subprocessos. Com base nesses indicadores, que variam entre as organizações, foram realizadas análises aprofundadas, como pesquisas e avaliações de processos de negócio. Assim, foi possível identificar variações entre os *länder* e os escritórios e recomendar melhorias. As propostas abrangeram desde o formato dos formulários e os métodos de verificação de plausibilidade e erros até a viabilidade de solicitação online.¹⁹⁷

Além desses projetos conduzidos diretamente pelos governos, organizações não governamentais também desenvolveram iniciativas de *benchmarking*. Um exemplo é o índice de proteção ao consumidor, encomendado pela Federação

¹⁹⁴ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹⁵ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹⁶ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹⁷ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

Alemã de Organizações de Consumidores em 2004 e atualizado a cada dois anos. Esse índice compara as políticas de proteção ao consumidor dos *länder*, e, segundo a federação, tem impulsionado esforços e avanços significativos na área.¹⁹⁸

5.8.6 Austrália

Tabela 5.6 Características institucionais (Austrália)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Austrália	Central	72.14	60.74	55.54	16.60	5.20
	Estadual	21.83	33.45	38.78	-16.95	-5.33
	Local	6.03	5.81	5.68	0.35	0.13
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1964	13.7		9.3		22.9	
1965-1977	13.8		9.3		23.0	
1978-1983	13.8		9.4		23.3	
1984-1988	15.8		7.5		23.3	
1989-1994	15.9		7.5		23.4	
1995-1998	14.9		9.5		24.4	
1999-2010	14.9		10.5		25.4	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

A Austrália pode ser caracterizada como uma federação dual, na medida em que cada esfera de governo conta com um conjunto completo de instituições: Legislativo, Executivo e, com algumas ressalvas, Judiciário. Assim, a Constituição prevê a divisão federal não apenas do poder legislativo, mas também do executivo e judiciário.¹⁹⁹

¹⁹⁸ KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.

¹⁹⁹ SAUNDERS, Cheryl. Australia (Commonwealth of Australia): using innovation in a dual federation. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 29-39, p. 30-32.

A Constituição australiana atribui poderes enumerados ao *Commonwealth* (Seção 51), deixando os poderes residuais para os estados. As competências atribuídas ao governo central abrangem funções tipicamente nacionais, como defesa e relações exteriores; funções comerciais relevantes, incluindo comércio interestadual e internacional e a resolução de disputas industriais interestaduais por conciliação e arbitragem; além de algumas funções sociais, como casamento e causas matrimoniais. A maioria dos poderes do *Commonwealth* é concorrente, ou seja, os estados também podem exercê-los. No entanto, em caso de conflito entre uma lei válida do *Commonwealth* e uma lei estadual, a legislação federal prevalece.²⁰⁰

O Senado australiano é o principal meio pelo qual os estados são representados nas instituições centrais. Trata-se da câmara alta do Legislativo do *Commonwealth*. Nos termos do art. 7º da Constituição, os estados originários têm direito a representação igualitária no Senado. Inicialmente, cada estado tinha seis senadores, número que gradualmente aumentou para 12 ao longo do primeiro século da federação.²⁰¹

A composição do Senado garante que os estados menores tenham uma representação proporcionalmente maior no Parlamento do *Commonwealth* do que sua população sugeriria. Entretanto, fora esse aspecto, o Senado exerce pouco papel na representação dos estados, individual ou coletivamente. Os senadores são eleitos diretamente e, em geral, votam conforme a orientação partidária.²⁰²

5.8.6.1 Políticas públicas e benchmarking

A experiência australiana é a que mais se aproxima do *benchmarking* colegiado. Diferentemente do programa estadunidense *No Child Left Behind*, que representou uma tentativa de usar a *benchmarking* para expandir o papel do governo central na formulação de políticas subnacionais, a *benchmarking* foi introduzida no federalismo australiano como uma forma de remodelar os padrões existentes de intervenção de cima para baixo (*top-down*). Na visão de Fenna e Knüpling, isso ocorreu em razão das amplas mudanças feitas no federalismo australiano em

²⁰⁰ SAUNDERS, Cheryl. Australia (Commonwealth of Australia): using innovation in a dual federation. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 29-39, p. 30-32.

²⁰¹ SAUNDERS, Cheryl. Australia (Commonwealth of Australia): using innovation in a dual federation. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 29-39, p. 30-32.

²⁰² SAUNDERS, Cheryl. Australia (Commonwealth of Australia): using innovation in a dual federation. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 29-39, p. 30-32.

2008-2009. Essas mudanças foram construídas e implementadas por intermédio do principal órgão de relações intergovernamentais australianas, o Conselho de Governos Australianos (Council of Australian Governments – COAG), e, portanto, adotaram uma abordagem muito mais consensual e colaborativa do que a do *No Child Left Behind*.

O grande número de programas de concessões condicionais existentes foi consolidado em um acumulado de subsídios globais. Adicionalmente, em troca da remoção de várias condições de entrada, o Conselho de Reforma do COAG foi autorizado a publicar avaliações de desempenho e realizar *benchmarking* na prestação de serviços pelos estados e territórios. A adoção desse modelo de desempenho representou uma concessão a uma longa série de avaliações e análises que criticaram a forma como as subvenções vinculadas estavam sendo usadas pelo *Commonwealth*; isso também havia sido defendido pelos estados. O novo regime tratava de “deixar os gestores gerenciarem”, sendo os gestores, neste caso, os governos estaduais e territoriais e suas várias agências.²⁰³

No âmbito desse sistema de coordenação, acordos de desempenho foram desenvolvidos de forma colaborativa e não foram aplicadas sanções. A ambição era que uma abordagem substancialmente mais cooperativa e voltada para resultados se consolidasse em diversas áreas de políticas importantes. Tentativas anteriores de introduzir o monitoramento de desempenho em programas importantes de concessões condicionais esbarraram em problemas de qualidade e interpretação de dados. Sob esse novo arranjo, surgiu o Conselho de Reforma do COAG (COAG Reform Council – CRC), uma agência de “*joint venture*” dos governos do *Commonwealth*, estaduais e territoriais da Austrália. Esse Conselho foi encarregado de monitorar e avaliar o desempenho, reportando-se ao COAG. Por sua vez, o CRC obteve a maior parte de seus dados da coleta anual de estatísticas de desempenho na prestação de serviços dos estados e territórios (compilada desde 1995) no Relatório Anual de Serviços Governamentais, ele próprio um exercício de “*joint venture*” conduzido por uma agência independente sob os auspícios dos governos do *Commonwealth* e dos Estados e territórios.²⁰⁴

²⁰³ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 330-332.

²⁰⁴ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a New mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 330-332.

Segundo Fenna e Knüpling, o CRC foi um triunfo em termos de processo: estabeleceu e manteve um programa de *benchmarking* abrangente e o fez de maneira genuinamente colaborativa. Em termos de resultados, os autores já não defendem o mesmo sucesso. No aspecto do impacto na forma como os governos realizam suas tarefas, as evidências foram menos encorajadoras. Avaliam que, cinco anos após o início do programa, talvez ainda fosse cedo demais para esperar efeitos significativos. Cinco anos após o início do exercício, no entanto, também havia sinais claros de que a vontade política estava diminuindo de ambos os lados. Os estados mostraram-se insuficientemente responsivos à pressão “reputacional” exercida pelos relatórios do CRC, e o *Commonwealth* demonstrou evidências claras de retrocesso no compromisso original de não interferência que foi fundamental para o estabelecimento do regime. Em seguida, uma mudança de governo em nível nacional trouxe uma nova abordagem às relações intergovernamentais e, em junho de 2014, o Conselho de Reforma do COAG foi abolido.²⁰⁵

5.8.7 União Europeia

A União Europeia é uma entidade supranacional composta atualmente por 27 Estados membros independentes. Embora frequentemente seja associada a um sistema federal, dois fatores fundamentais a distinguem dessa forma de organização: trata-se de uma organização internacional e suas competências dependem inteiramente da disposição dos Estados membros em ceder soberania em áreas tradicionalmente reservadas ao Estado-nação. A cada novo tratado, a União Europeia passa por um processo contínuo de “comunalização” (“supranacionalização”), ampliando sua competência e sua atuação em um número crescente de políticas públicas. Assim, a União Europeia constitui um arranjo institucional dinâmico e em constante transformação, o que torna sua caracterização um desafio.²⁰⁶

Atualmente, a legislação primária da União Europeia é constituída por dois tratados essenciais: a) o Tratado da União Europeia (TUE), que estabelece a estrutura institucional e os princípios gerais da União; e b) o extenso Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que detalha suas competências e seu

²⁰⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 330-332.

²⁰⁶ VANHERCKE, Bart; LELIE, Peter. Benchmarking social Europe a decade on: demystifying the OMC’s learning tools. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p 145-184, p. 147-148.

funcionamento. A combinação desses tratados representa a base jurídica fundamental sobre a qual se assenta a governança da União Europeia.²⁰⁷

Esse conjunto de tratados é comumente conhecido como “Tratado de Lisboa”. Embora tenha fortalecido suas competências, a União Europeia ainda permanece significativamente mais fraca do que os governos centrais dos Estados federais tradicionais. Trata-se de uma entidade que é “mais do que uma organização internacional ou uma confederação de Estados, sem, no entanto, ter se tornado uma federação propriamente dita”.²⁰⁸

5.8.7.1 Políticas públicas e benchmarking

Segundo Fenna e Knupling, nenhum sistema de tipo federal gerou tanto interesse acadêmico em termos de experimentação com mecanismos de aferição e comparação (*benchmarking*) quanto a União Europeia (UE) com seu Método Aberto de Coordenação (OMC). Aplicado em diversas áreas de políticas públicas, o OMC representa uma tentativa da UE de exercer liderança política por meio de instrumentos persuasivos, em vez de coercitivos. Essa abordagem decorre tanto de uma necessidade quanto de um princípio político de coordenação.²⁰⁹

O OMC foi desenvolvido como um modelo de coordenação de políticas para ser aplicado em áreas sob as quais a UE não tinha jurisdição, sendo, por isso, caracterizado como uma forma de “*soft law*”, em contraste com o “*hard law*” que a UE exerce por meio de suas diretivas. Uma dessas áreas em que a UE carece de competência é a política social, dentro da qual a inclusão social tem sido um foco particular do OMC. Originalmente, a política social era vista como acessória ao principal objetivo da UE de promover o dinamismo econômico por meio da integração econômica, mas passou a ser considerada um fator essencial para o desempenho fiscal e econômico.²¹⁰

²⁰⁷ VANHERCKE, Bart; LELIE, Peter. Benchmarking social Europe a decade on: demystifying the OMC's learning tools. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p 145-184, p. 147-148.

²⁰⁸ VANHERCKE, Bart; LELIE, Peter. Benchmarking social Europe a decade on: demystifying the OMC's learning tools. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p 145-184, p. 147-148.

²⁰⁹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a New Mode of Coordination in Federal Systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: Changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 333-335.

²¹⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as*

No âmbito da “Estratégia de Lisboa”, proclamada em 2000, a UE buscou aprimorar uma ampla gama de políticas por meio do estabelecimento de estruturas de aferição de desempenho e *benchmarking*, da realização de avaliações e revisões por pares e do estímulo à aprendizagem mútua. O sistema de revisão por pares do OMC foi concebido para integrar dimensões quantitativas e qualitativas de forma complementar, ser voluntário e promover uma “aprendizagem contextualizada”. Em outras palavras, cuida-se de um aprendizado baseado no reconhecimento das diferentes circunstâncias e das distintas ordens culturais e institucionais prevalentes nas diversas jurisdições, em uma espécie de “constituição do experimentalismo democrático”.²¹¹

Após alguns anos, a percepção de que o impacto do OMC era limitado levou à recomendação de adotar uma abordagem de “*namings, shaming and faming*” – ou seja, a exposição pública dos Estados membros por meio de *rankings* para induzi-los, de maneira mais incisiva, à adoção das melhores práticas. No entanto, essa recomendação foi rejeitada e há poucos indícios de que teria sido bem-sucedida. Embora o OMC encarne o princípio federal de cooperação, respeito mútuo, responsabilização autônoma e aprimoramento por meio da aprendizagem mútua, seu impacto substancial segue sendo amplamente debatido. Em especial, há uma visão generalizada de que, entre outros fatores, sua falta de mecanismos coercitivos e as diferenças estruturais entre os regimes políticos dos Estados membros da UE limitam sua eficácia. No entanto, essa crítica pode decorrer de expectativas irrealistas e de uma insensibilidade em relação às formas mais sutis e incrementais por meio das quais o OMC opera.²¹²

5.8.8 Agências internacionais de classificação de riscos

Instituições fiscais ligadas ao mercado de capitais são capazes de regular e/ou limitar a capacidade de os entes subnacionais contraírem empréstimos mediante instrumentos de *benchmarking* – notadamente a nota dada para governos por instituições especializadas em análise de crédito. Cuida-se de estilo de *benchmarking*

decision-making: changes in structures, procedures and policies. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 333-335.

²¹¹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies.* Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 333-335.

²¹² FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies.* Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 333-335.

externo, realizado por monitoramento de agências independentes, cujas consequências seguem um estilo de responsabilização econômico-privada.

Pode-se sustentar que agências de classificação de risco impõem sérias restrições financeiras (*hard budget constraint*) a administradores públicos ao rebaixarem notas de classificação de crédito de governos.²¹³ Determinados governos com políticas fiscais consideradas temerárias enfrentam severas consequências nesse sistema de classificação de risco. Quando há o rebaixamento da nota de crédito, o endividamento excessivo de um país ou governo local pode resultar em pânico no mercado financeiro, fuga de investidores e desvalorização da moeda nacional e de seus títulos.

A classificação de risco soberano (*rating*) é a avaliação concedida por agências especializadas em análise de crédito a um país emissor de dívida. Essas agências avaliam tanto a capacidade quanto a disposição do governo em cumprir, de forma pontual e integral, suas obrigações financeiras. O *rating* é um instrumento essencial para investidores, na medida em que fornece uma avaliação independente sobre o risco de crédito do país analisado, auxiliando na tomada de decisões de investimento.²¹⁴

Atualmente, países e governos locais mantêm contratos formais de classificação de risco com as agências Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service. Além dessas, outras agências internacionais monitoram regularmente o risco de crédito dos governos, como a Dominion Bond Rating Service (DBRS), Japan Credit Rating Agency (JCR), Rating and Investment Information (R&I), a NICE Investors Service e a Dagong Global Credit Rating.²¹⁵

As agências atribuem notas para dívidas de curto e longo prazo, tanto em moeda local quanto estrangeira. A nota mais relevante para a classificação de risco de um país é aquela referente à emissão de longo prazo em moeda estrangeira. As escalas de *rating* são representadas por letras, números e sinais matemáticos (+ ou -), variando de "D" (nota mais baixa) a "AAA" (nota máxima de segurança). O mercado categoriza essas notas em Grau Especulativo (de "D" a "BB+") e Grau de Investimento (de "BBB-" a "AAA").²¹⁶

²¹³ Sobre *hard budget constraint*, ver subtópico 2.4.2, "Incentivos intergovernamentais na teoria da restrição orçamentária (*budget constraint*)", no Capítulo 2.

²¹⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Classificação de Risco – Avaliação das principais agências classificadoras de risco*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.

²¹⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Classificação de Risco – Avaliação das principais agências classificadoras de risco*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.

²¹⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Classificação de Risco – Avaliação das principais agências classificadoras de risco*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.

Embora os *ratings* soberanos se apliquem diretamente aos títulos de renda fixa, sua influência se estende a diversos aspectos da economia, incluindo: a) custo de financiamento do governo, porquanto impacta diretamente a flexibilidade fiscal do país; b) referência para o setor privado, ao definir um teto para o risco das empresas e do sistema financeiro nacional, influenciando seus custos de captação; c) preço do crédito bancário, haja vista que bancos internacionais utilizam os *ratings* como parâmetro na precificação de empréstimos e linhas de crédito; d) guia para investidores institucionais, em razão de influenciar alocações de fundos de pensão, seguradoras e outros investidores regulados; e) atração de capital estrangeiro, pois serve como referência comum para investidores internacionais na avaliação do risco-país; e f) percepção externa, ao contribuir para a formação da responsabilidade fiscal do país no cenário global, podendo influenciar sua credibilidade econômica.²¹⁷

Dessa forma, a classificação de risco soberano desempenha um papel fundamental na economia, afetando o acesso ao crédito, os investimentos e a estabilidade financeira do país.

5.9 FEDERALISMO DE DESEMPENHO COOPERATIVO, COMPETITIVO OU COERCITIVO?

Federalismo de desempenho é uma categoria autônoma de federalismo? É um desdobramento do federalismo cooperativo? Uma manifestação do federalismo competitivo? Como situar o fenômeno na teoria clássica sobre federalismo?

O Federalismo de Desempenho não constitui uma categoria autônoma de federalismo, não se limita a um mero desdobramento do federalismo cooperativo, não se enquadrando como uma manifestação do federalismo competitivo nem federalismo coercitivo. Trata-se, antes, de um modelo de coordenação ou governança intergovernamental, capaz de acionar simultaneamente comportamentos cooperativos, competitivos, coercitivos e de aprendizado interjurisdicional entre os entes subnacionais. Essa compreensão decorre da natureza interdependente da produção de políticas públicas em Estados descentralizados, nos quais a consecução de finalidades comuns requer mecanismos estáveis de integração, negociação, repartição de responsabilidades, compartilhamento de informações e decisões conjuntas. A coordenação, portanto, não se reduz à cooperação: envolve também disputas por recursos, incentivos assimétricos, efeitos distributivos e conflitos de interesses inerentes ao federalismo.²¹⁸

²¹⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Classificação de Risco – Avaliação das principais agências classificadoras de risco*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.

²¹⁸ Sobre o assunto, ver tópico 3.8, “Síntese conclusiva: coordenação e governança são conceitos adaptáveis”, no Capítulo 3.

A perspectiva da governança multinível reforça essa leitura ao deslocar o foco das instituições estatais para os processos, fluxos decisórios e interações que conectam Estado, sociedade civil e agentes privados. Nessa lógica, diferentes arranjos de governança podem emergir simultaneamente, variando conforme o desenho institucional dos incentivos e o comportamento dos atores envolvidos.

O ICMS Educacional e o conjunto de programas de educação pública que o circundam podem ser utilizados como exemplos paradigmáticos desse modelo. Criado inicialmente no Ceará e posteriormente nacionalizado pelo art. 158, § 1º, da Constituição brasileira, pela Emenda Constitucional n. 108/2020, esse mecanismo evidencia como um único arranjo pode mobilizar cooperação, competição, coerção e inovação de forma integrada.²¹⁹

Há, de um lado, um vetor de indução de comportamentos competitivos, decorrente do “efeito lençol curto” das transferências de ICMS: o aumento da cota de alguns municípios implica a redução da parcela destinada a outros, estimulando a busca por melhores resultados educacionais.

Apesar disso, o desenho se aproxima mais de uma lógica cooperativa e até coercitiva do que de um federalismo competitivo clássico, pois pressupõe forte intervenção estatal, incentivos fiscais, cooperação técnica interfederativa e transferências condicionadas.²²⁰ Nesse sentido, observa-se elevado grau de cooperação vertical: o Estado esclarece metodologias, orienta boas práticas de gestão, monitora resultados e revisa instrumentos quando necessário, nos termos das competências constitucionais de assistência técnica. Soma-se a isso a cooperação horizontal e inovação presente no Prêmio Escola Nota Dez, no qual escolas premiadas em razão do alto desempenho de seus alunos devem apoiar escolas com baixo desempenho, promovendo aprendizagem interjurisdicional e difusão de inovações.²²¹

A dimensão coercitiva tornou-se explícita com a Emenda Constitucional n. 108, que impôs a todos os estados e municípios a adoção de critérios de desempenho educacional para a repartição do ICMS, sob pena de perda de recursos federais. Estados de grande capacidade fiscal – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – descumpriram o prazo constitucional, expondo seus municípios ao risco

²¹⁹ MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS Educacional”. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 171-180.

²²⁰ Sobre federalismo competitivo, ver tópico 3.2, “A competição intergovernamental e descentralização”, no Capítulo 3.

²²¹ Ver ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016, p. 156-163.

de inabilitação para disputar cerca de R\$ 4 bilhões em complementações.²²² A resistência observada nesses casos decorre, entre outros fatores, do potencial redistributivo da nova metodologia e dos efeitos sobre a municipalização do ensino fundamental, especialmente em grandes centros urbanos.

No âmbito da governança, a partir da divulgação da performance dos colégios, é possível vislumbrar na política de educação um sistema competitivo entre os sistemas público e privado de ensino, em verdadeira redefinição do papel do setor público na educação. No Brasil, escolas podem ser geridas por organizações sociais, na forma da Lei n. 9.637/98. Cuida-se das figuras mais próximas em relação às escolas *charter* nos Estados Unidos. Embora elas pertençam ao Setor Privado, as organizações sociais não podem ter finalidade lucrativa. O estado do Ceará, por exemplo, mantém contrato de gestão com Organização Social (OS) na área das escolas profissionalizantes.²²³

Em uma perspectiva comparada, há a possibilidade de países descentralizados utilizar o *benchmarking* externo para fomentar sua estrutura de federalismo competitivo. Dye, ao defender o federalismo competitivo, sustenta a possibilidade de o *benchmarking* fortalecer a prestação de serviços em uma federação. Em sua visão, o federalismo poderia ser fortalecido pelo simples expediente de o governo federal melhorar seus esforços para coletar e disseminar informações sobre o desempenho dos governos estaduais e locais. O autor conclui que a informação leva à comparação, implicando pressão por um melhor desempenho em um ambiente de competitividade entre governos.²²⁴ Percebe-se que Dye se refere

²²² FOLHA DE S. PAULO. SP, RJ e MG descumprem regra do Fundeb, e municípios podem perder recursos. *Folha de S.Paulo*, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/09/sp-rj-e-mg-descumprem-regra-do-fundeb-e-municipios-podem-perder-recursos.shtml>.

²²³ Nos Estados Unidos, duas modalidades centrais de privatização indireta de recursos educacionais são usualmente identificadas: as *charter schools* e os *vouchers*. As primeiras consistem em escolas financiadas pelo poder público, mas administradas por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Os vouchers, por sua vez, correspondem a subsídios concedidos às famílias para que escolham a instituição onde seus filhos estudarão, modelo presente em experiências como Michigan (EUA) e Chile. Fonte: MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, Brasil, v. 24, n. 9, 2019, p. 17-49.

²²⁴ Em suas palavras: “Finally, federalism could be strengthened by the simple expedient of the national government’s improving its efforts to collect and disseminate information on the performance of state and local governments. Information leads to comparison, and comparison leads to pressure for better performance. It is true that various federal departments and agencies currently collect, publish, and post on their Websites a wide variety of information, much of it by state, city, and county. But these efforts are seldom specifically

ao *benchmarking* externo, podendo o fenômeno ser facilmente identificado na Suíça e na União Europeia.

Esse quadro demonstra que o Federalismo de Desempenho não se enquadra rigidamente em categorias tradicionais. Ele opera igualmente arranjo dinâmico de governança e coordenação intergovernamental, no qual incentivos e instrumentos institucionais articulam, ao mesmo tempo, colaboração, disputa, pressão normativa e experimentação.

5.10 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO

O “Federalismo de Desempenho” constitui uma modalidade de coordenação federativa – ou de governança – reconhecível não apenas pelos efeitos imediatos produzidos sobre as políticas públicas. Uma leitura restrita ao desempenho equivaleria a retomar análises tradicionais sobre a performance das federações, tema tão antigo quanto a própria forma de Estado. A hipótese defendida é outra: o fenômeno pode ser reconhecido pela intenção deliberada das autoridades ao conceber normas, mecanismos e instrumentos destinados a organizar a cooperação intergovernamental em torno do cumprimento de metas específicas. Assim, embora a análise normativa não esclareça, por si só, os impactos reais das políticas, ela representa um recurso metodológico crucial para revelar quais finalidades políticas se pretende alcançar e quais instrumentos jurídicos, administrativos e financeiros são acionados para tanto.

Nas relações entre o governo central e as esferas regionais e locais, o Federalismo de Desempenho apoia-se na possibilidade de regulação por resultados, marcada pela separação funcional entre a competência para definir metas nacionais (*policy decision-making*) e a atribuição de executá-las pelos entes subnacionais

designed to be comparative; that is, for example, to rank states, cities, or counties on indices that allow citizens or policymakers to make valid comparisons. Most of the currently available information on state and local government activities in America focuses on policy outputs, for example, the number of recipients in various welfare programs, the number of pupils enrolled in schools, the number of persons incarcerated in prisons, and the number of dollars spent by state and local governments to provide these various services. But such reports do not include much evaluative information, for example whether welfare recipients eventually overcome poverty, whether pupils are actually learning reading, writing, and arithmetic, whether prisoners released find jobs and become law-abiding citizens, and whether the costs of providing various services are greater or lesser than their benefits to society. Rather than undertaking to provide public goods and services themselves, departments and agencies of the national government would better serve federalism by acting as clearinghouses for policy information and evaluation.” DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 14-15.

(*policy-making*). Diferentemente da regulação de gastos – que orienta a destinação prioritária de recursos mediante normas de vinculação, afetação ou obrigatoriedade de dispêndios –, a regulação por resultados enfatiza a indução de mudanças nos padrões de gestão e atuação dos governos locais, mediante a incorporação de metas e indicadores na legislação, com o objetivo de direcioná-los ao cumprimento de resultados previamente pactuados em escala nacional.

Apesar do nome, o Federalismo de Desempenho não constitui um fenômeno restrito a federações formalmente instituídas. Trata-se, sobretudo, de um modelo de coordenação, cuja existência pressupõe uma arquitetura institucional apta a permitir a descentralização de decisões políticas, ainda que o Estado seja unitário. Nesse sentido, as finalidades, os mecanismos e as instituições associadas ao Federalismo de Desempenho distanciam-se profundamente daqueles próprios do federalismo clássico.

Enquanto o federalismo, em sua concepção tradicional, visa promover a “unidade na diversidade” – materializada na autonomia dos entes subnacionais, na representação territorial e na limitação do poder central –, o Federalismo de Desempenho orienta-se primordialmente à efetivação de direitos sociais e políticos. Seu instrumental típico envolve sistemas de *accountability*, *benchmarking* e arranjos de incentivos desenhados para estimular resultados concretos na execução de políticas públicas. Por essa razão, práticas associadas ao Federalismo de Desempenho podem ser observadas em confederações, como a União Europeia, e em Estados unitários, como o Reino Unido.

O *benchmarking*, nesse modelo, revela-se adaptável tanto a arranjos descentralizados de caráter competitivo (*benchmarking* externo) quanto a estruturas centralizadoras (*benchmarking* interno). Neste último caso, torna-se necessário avaliar o escopo da política coordenada, as transformações nas características institucionais e os resultados produzidos, a fim de verificar se houve reforço da concentração de autoridade. A coordenação intergovernamental pressupõe sempre um desenho prévio de (des)centralização de competências, com funções distintas atribuídas a cada nível de governo. Em síntese: i) as instituições políticas e fiscais vigentes, somadas ao ii) grau de centralização ou descentralização existente no território, condicionam iii) o formato e os efeitos da coordenação em determinada política pública.

O Federalismo de Desempenho não configura uma categoria autônoma nem um desdobramento direto do federalismo cooperativo, tampouco se enquadra nas tipologias competitiva ou coercitiva. Ele se apresenta, sobretudo, como um modelo de coordenação intergovernamental, capaz de acionar, simultaneamente, dinâmicas de cooperação, competição, coerção e aprendizagem entre entes subnacionais. Essa perspectiva decorre da interdependência estrutural que caracteriza

a formulação e a execução de políticas públicas em Estados descentralizados, nos quais metas comuns dependem de mecanismos estáveis de integração, negociação e repartição de responsabilidades. A coordenação, nesse contexto, transcende a cooperação, abrangendo disputas distributivas, incentivos assimétricos e conflitos inerentes às relações federativas.

O FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL

Defende-se que a estrutura política do Brasil delineada na Constituição Federal oferece um terreno para o *benchmarking* interno de cima para baixo (*top-down*), em que o governo central decide sobre as diretrizes e metas da política pública (*policy decision-making*) a serem implementadas pelo estados e municípios (*policy-making*). Os traços de federalismo coercitivo no Brasil permitem institucionalmente a imposição de metas pela União em relação aos estados e municípios, embora a constitucionalidade de algumas medidas possa ser colocada “em xeque”.

É possível, logo, que políticas públicas que apresentam características de coordenação próprias do “Federalismo de Desempenho” sejam identificadas no Brasil.

6.1 HISTÓRICO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA NAS CONSTITUIÇÕES

Assim como muitas federações formadas no século XIX, as constituições brasileiras foram inicialmente influenciadas pelo modelo federalista dos Estados Unidos. Em períodos posteriores, verificou-se também a incidência de elementos das Constituições de Weimar, da Alemanha, e do México, especialmente no tocante às disposições de caráter social. De acordo com C. Souza, no entanto, a partir de meados da década de 1960, os constituintes passaram a pautar-se predominantemente nas experiências históricas brasileiras, tornando desnecessária a influência direta de textos constitucionais estrangeiros. As características da atual federação brasileira podem ser compreendidas à luz da evolução das constituições anteriores,

que refletem, de maneira significativa, as transformações políticas e os pactos territoriais firmados ao longo da história nacional.¹

O Brasil é uma federação e uma república há mais de um século. O federalismo foi introduzido em 1889 e formalizado na Constituição de 1891.² A Constituição de 1891 acompanhou a tendência descentralizadora inerente ao princípio federalista, adotando um modelo de federalismo dual. Tal ordenamento jurídico, contudo, direcionou recursos públicos para um número restrito de estados. Evidenciou-se que a federação brasileira se consolidou, desde sua origem, “sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada”.³ De acordo com Ferreira Filho, essa constituição manteve em seu texto, o apego à concepção individualista dos direitos fundamentais já presente na Constituição de 1824.⁴

Diferentemente de outros sistemas políticos, o federalismo brasileiro não surgiu como resposta a fissuras sociais baseadas em critérios étnicos, linguísticos ou religiosos, mas sim como um mecanismo para acomodar disputas regionais no momento da transição para a República em 1889. Naquela época, as elites políticas compreenderam que tais conflitos seriam mais bem administrados em uma estrutura federativa do que sob um modelo unitário. No entanto, embora o país nunca tenha enfrentado ameaças significativas à sua unidade nacional, tem lidado historicamente com desigualdades regionais e sociais, bem como com a pobreza – desafios que nenhum regime político ou partido enfrentou de maneira eficaz.⁵

Em 1932, Getúlio Vargas promoveu uma reforma eleitoral que ampliou a representação política de estados menos populosos e economicamente frágeis na Câmara dos Deputados. Embora inicialmente concebida para conter o poder dos

¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 90-91.

² SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 83.

³ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 107.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 32.

⁵ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 85.

estados mais ricos, essa lógica de representação tornou-se um dos pilares do federalismo brasileiro.⁶

A Constituição de 1934 marcou a conversão formal do federalismo dual para o modelo de federalismo cooperativo no Brasil. A nova ordem constitucional ampliou significativamente as competências da União, sobretudo na esfera econômica, ao mesmo tempo que fortaleceu a autonomia dos municípios. Estabeleceu-se uma repartição vertical de competências, atribuindo à União a função normativa central e reservando aos estados uma atuação supletiva ou complementar. A Carta também previu a competência tributária dos municípios e reduziu a influência dos estados na estrutura do poder legislativo federal, transformando o Senado em órgão de colaboração com a Câmara dos Deputados.⁷ Diferentemente da Constituição de 1891, que previa competências exclusivas para União e estados, o texto de 1934 introduziu, em seu art. 10, competências concorrentes entre os dois entes.⁸

Em 1937, temendo derrota nas eleições de 1938, Vargas liderou um novo golpe com apoio das Forças Armadas, instaurando o Estado Novo, um regime que centralizou ainda mais o poder presidencial. A autonomia dos estados foi abolida, o Congresso fechado, e governadores eleitos foram substituídos por nomeados. O governo federal assumiu o controle das receitas estaduais, da regulamentação das exportações e do comércio interestadual, enfraquecendo as oligarquias regionais e pavimentando o caminho para a industrialização.⁹

A Constituição de 1937 promoveu uma centralização acentuada do poder político em favor do governo federal. Nessa configuração, conferiu-se primazia à União em detrimento dos demais entes federativos e consolidou-se a supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes da República. Essa centralização de autoridade também se evidenciou nas relações entre a União e os estados. A chefia do Executivo estadual passou a ser exercida por Interventores Federais, nomeados livremente pelo Presidente da República, conforme disposto no art. 9º. Diferentemente das constituições republicanas anteriores, que restringiam a intervenção federal aos estados a hipóteses excepcionais, a Carta de 1937 estabeleceu, de forma

⁶ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 85.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 135.

⁸ CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar, 2011, p. 138.

⁹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

explícita, que “o Governo Federal intervirá nos Estados”, autorizando a medida tanto nas situações emergenciais previstas no *caput* do referido artigo quanto por ocasião da nomeação dos Interventores.¹⁰ Em 1945, três estados concentravam mais de 70% das receitas estaduais.¹¹

A queda do Estado Novo, liderada por militares em 1945, deu início à redemocratização. A deposição de Getúlio Vargas, em 1945, foi sucedida pela promulgação da Constituição democrática de 1946, a qual retomou e aprofundou os fundamentos do federalismo cooperativo delineados na Carta de 1934. Esse modelo foi intensificado por meio do fortalecimento institucional do Senado Federal, que voltou a ser equiparado à Câmara dos Deputados na composição do Congresso Nacional, com plenas atribuições legislativas. A Constituição de 1946 também buscou mitigar as desigualdades regionais, incumbindo à União não apenas o enfrentamento dos efeitos das secas e outras calamidades públicas, mas também a promoção da valorização da região amazônica.¹²

No entanto, a democracia não resistiu à crise econômica e política dos anos 1960, culminando no golpe civil-militar de 1964, que inseriu o Brasil na onda de ditaduras latino-americanas.¹³ A Constituição de 1967, promulgada logo após, configurou um modelo de organização estatal que, embora mantivesse formalmente a estrutura federativa, aproximava-se, na prática, de um Estado unitário *de facto*.¹⁴ Tal arranjo institucional foi consolidado pela EC n. 1, de 1969, e pela reforma tributária de 1966, que instituíram um quadro de forte centralização do poder político e fiscal em favor da União, comprometendo a autonomia dos entes subnacionais.¹⁵ Conforme observa Ferreira Filho, o modelo adotado à época foi frequentemente qualificado como um “federalismo de integração”, expressão que

¹⁰ CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar, 2011, p. 142.

¹¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982, p. 135.

¹³ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987, p. 63-64.

¹⁵ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 108.

evidencia a supremacia das competências do governo federal sobre os demais níveis da federação.¹⁶

O regime militar centralizou o poder político e as finanças públicas, proibindo eleições competitivas para cargos federais e em alguns municípios. Contudo, ao final dos anos 1970, a fragilidade do regime tornou-se evidente. O modelo econômico baseado na substituição de importações e proteção industrial fracassou, resultando em alta inflação, endividamento e estagnação na década de 1980. Enfraquecida financeiramente e perdendo apoio, a ditadura permitiu eleições diretas para governadores em 1982, flexibilizou a legislação partidária e ampliou repasses federais aos municípios na tentativa de apaziguar elites locais.¹⁷

A redemocratização e a descentralização transformaram profundamente a dinâmica da política e das finanças públicas no Brasil. Ambos os processos impactaram significativamente o governo federal, que precisa considerar interesses regionais na formação de coalizões de governança. Esses desafios colocam em xeque o papel do Estado, especialmente do Poder Executivo federal, que, desde a década de 1930, tem sido o principal agente político e econômico do país. Os governos estaduais tiveram um grande impacto positivo na redemocratização dos anos 1980. Nas palavras de Abrucio:

A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado – até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988.¹⁸

Segundo C. Souza, o fortalecimento dos governos subnacionais, impulsionado pela Constituição de 1988, resultou em um governo federal incapaz, por si só, de oferecer soluções abrangentes para os problemas nacionais. Diferentemente do que ocorria durante o período militar, o Congresso e os governos subnacionais

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 92.

¹⁷ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

¹⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 46.

passaram a atuar como agentes políticos capazes de negociar dentro das novas limitações institucionais.¹⁹

Excetuando-se os períodos autoritários, a separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem sido um princípio fundamental, sendo detalhadamente disciplinada pela Constituição quanto à competência e ao funcionamento de cada um deles. O federalismo é concebido como mais um mecanismo de freios e contrapesos. Assim como ocorre em muitos países presidencialistas, o Poder Executivo tornou-se o principal proponente de legislações, e o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a desempenhar papel ativo na interpretação constitucional, inclusive em conflitos entre a União e os estados.²⁰

O federalismo brasileiro foi moldado por clivagens e acordos políticos, econômicos e territoriais ao longo da história do país. As variações nas relações entre os níveis local, estadual e central, bem como na política territorial ao longo do tempo, indicam que o Brasil vivenciou um contínuo de diferentes formas de relação federativa. O país evoluiu desde um federalismo “isolado” nos primeiros tempos da República – com poucos vínculos entre os níveis de governo –, passando por períodos de centralização política, administrativa e fiscal durante os regimes autoritários, por uma abordagem mais liberal do papel do Estado com a redemocratização em 1945, até alcançar, após 1988, uma configuração complexa que combina centralização e descentralização, democracia representativa e participativa.²¹

Na visão de C. Souza, apesar das variações históricas, o Brasil preservou certas características centrais do federalismo. Três delas merecem destaque: i) com raríssimas exceções, o governo federal nunca deixou de se expandir e de liderar as transformações econômicas e sociais do país; ii) após cada grande mudança política – democrática ou não –, foi promulgada uma nova constituição, alterando a dinâmica entre centralização e descentralização; iii) apesar dos inúmeros retrocessos, o federalismo jamais foi formalmente abolido no ordenamento brasileiro.²²

¹⁹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²⁰ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²² SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

6.2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

Tabela 6.1 Características institucionais (Brasil)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Brasil	Central	67.27	55.29	57.33	9.94	-2.04
	Estadual	22.68	25.65	23.12	-0.44	2.53
	Local	10.05	19.06	19.55	-9.50	-0.49
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1963	16.7		4.4		21.2	
1964-1973	7.8		1.0		8.8	
1974-1981	9.8		1.0		10.8	
1982-1987	12.8		1.5		14.3	
1988-1989	16.0		4.5		20.5	
1990-1999	16.0		5.5		21.5	
2000-2010	14.0		5.5		19.5	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

Em relação às leis da autonomia (*self-rule*) e participação (*shared rule*), os estados têm suas próprias constituições, e as três esferas de governo, bem como suas competências, estão estabelecidas na Constituição Federal. Há um legislativo nacional bicameral, composto pelo Senado Federal, com três senadores por unidade da federação.

6.2.1 Instituições federativas no Brasil

O Estado brasileiro dispõe de um conjunto completo de instituições federativas. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF): i) a distribuição de competências privativas, comuns e concorrentes entre União, estados, Distrito Federal e municípios (arts. 18 e ss.); ii) regras constitucionais mais rígidas para alterar a constituição (art. 60); iii) a instituição do Senado Federal com a incumbência de representação territorial (art. 46); iv) uma Suprema Corte que tem,

dentre outras atribuições, a competência para resolver disputas entre as unidades da federação (art. 102). Tais instituições não conseguiram impedir, entretanto, a recentralização de poderes na mão da União nas décadas posteriores à promulgação da Constituição.

A Constituição de 1988 instituiu formalmente uma federação de três níveis ao incorporar os municípios, juntamente com os estados, como entes integrantes da Federação. Cuida-se de uma consolidação de autonomia municipal tradicional, reduzindo controle estadual sobre matérias de interesse local (art. 18).²³

O texto constitucional de 1988 constituiu um sistema legislativo bicameral, com o Congresso Nacional composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados (art. 40). O Senado Federal, como câmara alta, representa os estados (art. 46). Cada estado e o Distrito Federal elegem três senadores por voto majoritário, totalizando 81 assentos. Os senadores têm mandatos de oito anos, com alternância na renovação de um terço e dois terços a cada legislatura. A Câmara dos Deputados, por sua vez, é composta por 513 membros (art. 45), cuja distribuição por estado e pelo Distrito Federal é proporcional à população, observados os limites de no mínimo oito e no máximo setenta deputados por unidade federativa. A eleição ocorre por sistema de representação proporcional.

Constitucionalmente, cada unidade federada tem os mesmos poderes representativos (exercidos no Senado) – em outras palavras, o Brasil adotou um federalismo formalmente simétrico, embora inserido em uma federação marcada por profundas assimetrias socioeconômicas. Há duas principais fontes de diferenciação federativa: a competência de organizar sistemas do Poder Judiciário (art. 125) e a arrecadação de receitas (arts. 155 a 162), além de diversas políticas públicas delineadas em capítulos específicos da CF. Assim como outros países, o Brasil adotou o controle de constitucionalidade, conferido ao STF (art. 102), incumbido de verificar se as constituições e leis estaduais se conformam à Constituição Federal – em razão do princípio da supremacia constitucional.

Os estados elaboram suas próprias constituições (art. 25). O processo de elaboração e emenda dessas constituições segue os mesmos critérios aplicados à Constituição Federal. Embora os estados tenham relativa autonomia constitucional, suas constituições devem respeitar os princípios estabelecidos na Constituição Federal – razão pela qual, em grande medida, reproduzem seus dispositivos, em razão do que se denomina princípio da simetria.

²³ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 92.

Os três níveis de governo têm competência tributária (art. 145). Alguns tributos são de arrecadação exclusiva de uma esfera; outros são arrecadados pela União e partilhados com estados e municípios; e há ainda tributos arrecadados pelos estados e repartidos com seus respectivos municípios. As alíquotas e regras de certos tributos, inclusive estaduais e municipais, são determinadas por legislação federal.

As instituições políticas estaduais guardam semelhança com as da esfera federal, com exceção do bicameralismo. Apesar de dispor de poderes constitucionais limitados, os estados detêm competência para instituir e fixar as alíquotas do imposto de maior arrecadação em termos absolutos, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), um tributo sobre valor agregado que, diferentemente de muitas federações, está sob jurisdição estadual no Brasil.

O Poder Executivo federal tem o maior número de competências privativas, incluindo as mais relevantes. Embora a competência residual pertença aos estados, o elevado grau de detalhamento da CF quanto às competências concorrentes e à vinculação de receitas subnacionais à implementação de políticas públicas restringe sobremaneira o exercício dessa competência residual pelos entes estaduais.²⁴

Na federação brasileira, há reserva de competências exclusivas e as competências concorrentes. Nas competências exclusivas, somente o ente titular da competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Por outro lado, quando o mesmo objeto de legislação é deixado ao alcance da União e dos estados e do Distrito Federal, configura-se a competência concorrente. Conforme o texto constitucional (art. 24, § 1º), compete à União apenas estabelecer as normas gerais nesses casos. Consequentemente compete aos estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24, § 2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o estado, exercendo a chamada competência supletiva, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, § 4º).²⁵ A alocação de competências entre União, estados e municípios é determinada pelo critério da predominância de interesses (gerais, regionais ou locais).²⁶

²⁴ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 92.

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87-88

²⁶ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 11-27, 2009.

6.2.2 Sistema de financiamento da federação brasileira²⁷

No entendimento de Roque Antônio Carrazza, a Constituição Federal brasileira garante duas modalidades de competência no âmbito da autonomia financeira dos entes federativos: i) a competência tributária, entendida como a faculdade de instituir tributos; e ii) a competência financeira, compreendida como o direito de participar do produto da arrecadação de outros entes. As duas têm idêntica hierarquia normativa, conferindo às pessoas políticas que as detêm o mesmo grau de titularidade jurídica quanto à obtenção de recursos – seja por meio da arrecadação direta de tributos de sua competência, seja mediante o repasse de parcelas da arrecadação realizada por outros níveis de governo.²⁸ Horvath faz a mesma distinção. O autor, entretanto, chama a competência tributária de competência de obter recursos diretamente, enquanto a competência financeira seria a competência de obter recursos indiretamente.²⁹

No que se refere à receita própria, a Constituição confere aos entes federados competências tributárias específicas na cobrança de impostos, nos seguintes termos:

- i) União – impostos sobre importação de produtos estrangeiros (II), exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), renda e proventos de qualquer natureza (IR), produtos industrializados (IPI), operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), propriedade territorial rural (ITR), grandes fortunas (IGF), nos termos do art. 153 da CF, além das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (arts. 149 e 195).
- ii) Estados e Distrito Federal – impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação de bens e direitos (ITCMD), propriedade de veículos automotores (IPVA) e circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), segundo o art. 155.
- iii) Municípios – impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), transmissão *inter vivos* de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) e serviços de qualquer natureza (ISS), conforme o art. 156.

²⁷ Sobre financiamento das federações em âmbito internacional, ver tópico 2.5, “As relações financeiras nas federações”, no Capítulo 2.

²⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. Ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 782.

²⁹ HORVATH, Estevão. A questão do “incentivo com o chapéu alheio” entre União e Estados – RE 705.423/SE, Tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *Federalismo(s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 575-588, p. 578-579.

Além disso, todos os entes podem instituir taxas e contribuições de melhoria (art. 145, II e III), bem como a União pode instituir outros tributos, a exemplo do previsto nos arts. 148 (empréstimos compulsórios) e 154 (novos impostos).

No âmbito das receitas públicas, é possível aplicá-las conforme a natureza jurídica do vínculo que lhes dá origem, distinguindo-se entre duas classificações: a) receitas originárias ou patrimoniais, que decorrem de relações horizontais entre o Estado e o setor privado, sem o uso de coerção, geralmente provenientes da exploração de bens, atividades econômicas ou serviços vinculados ao patrimônio público – como ocorre nas receitas obtidas com atividades industriais, agropecuárias, prestação de serviços ou uso de recursos naturais, compensações por exploração de recursos minerais (*royalties*) e doações de entidades internacionais. (art. 11, § 4º, da Lei Federal n. 4.320/64); e b) receitas derivadas ou decorrentes do poder de império, que têm origem no patrimônio do particular e cujo vínculo decorre da autoridade soberana do Estado, manifestada por meio da coerção legítima. Essas receitas incluem, de forma predominante, os tributos (impostos, taxas e contribuições), bem como valores arrecadados por meio da aplicação de sanções jurídicas por ilícitos de natureza administrativa, penal ou fiscal (art. 11, § 4º, da Lei Federal n. 4.320/64).³⁰

No tocante à receita transferida, a Constituição estabelece mecanismos de repartição de receitas tributárias, por meio de transferências obrigatórias previstas, notadamente, nos arts. 157, 158 e 159. Essas transferências incluem, entre outras: a) a entrega aos municípios de parcelas de arrecadação estadual (ICMS e IPVA); e b) a entrega aos estados, Distrito Federal e municípios de parcelas da arrecadação federal, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), bem como de quotas-parte do IPI, do IR e da CIDE-combustíveis. Assegura-se, assim, o compartilhamento do produto da arrecadação tributária como instrumento de equilíbrio federativo. Os critérios de repasse também variam significativamente.³¹

³⁰ Sobre a classificação, ver: ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 65-67; SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 71.

³¹ José Maurício Conti classifica as transferências intergovernamentais, quanto à forma de distribuição dos recursos, em participação direta e indireta (ou por fundos). Na participação direta, uma fração da arrecadação de determinado tributo deve ser repassada de um ente federado a outro. Um exemplo é o disposto no art. 158, III, da CF, que determina que 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) arrecadado pela União seja transferido ao município onde se localiza o imóvel. Na participação indireta, recursos oriundos de um ou mais tributos são alocados em fundos, que os redistribuem conforme critérios legais previamente estabelecidos. Tais fundos funcionam como instrumentos de distribuição de riqueza, com receitas vinculadas por lei a finalidades específicas, conforme definição do

6.2.2.1 Titularidade e obrigatoriedade de repasse de recursos

A distinção mais recorrente na literatura especializada refere-se ao grau de vinculação jurídica das transferências intergovernamentais, especialmente quanto à sua obrigatoriedade ou discricionariedade. O grau de vinculação jurídica também determina a organização das receitas dentro dos orçamentos públicos dos entes federados envolvidos no sistema de repasses, considerando a expectativa e estabilidade esperadas no sistema de financiamento da federação brasileira.

As transferências obrigatórias, também denominadas automáticas, são aquelas cuja previsão normativa impõe a sua realização de forma impositiva, ou seja, devem ser efetivadas no momento do ingresso da receita, independentemente de qualquer juízo de conveniência ou oportunidade por parte das autoridades envolvidas. No caso brasileiro, diversos mecanismos de partilha de receitas previstos nos arts. 157 a 159 da CF configuram exemplos paradigmáticos desse modelo.³² Outras espécies de transferências obrigatórias são aquelas setoriais destinadas, por exemplo, à saúde e educação, notadamente as transferências decorrentes do Fundeb (art. 212-A da Constituição e Lei n. 14.113/2021) e Fundo do SUS (Lei n. 8.080/90 e a Lei Complementar n. 141/2012).

O caráter de obrigatoriedade que marca as transferências intergovernamentais previstas nos arts. 157 a 159 da CF relaciona-se diretamente com a preservação da autonomia federativa dos entes subnacionais – estados e municípios –, os quais são constitucionalmente reconhecidos como titulares de parcelas da arrecadação de determinados tributos. A obrigatoriedade das transferências setoriais (Fundeb e Fundo do SUS) fundamenta-se na ideia de manutenção de um padrão mínimo de qualidade de serviço em todo o território nacional (equalização fiscal), garantindo direitos fundamentais específicos.

Por outro lado, as transferências discricionárias configuram repasses que decorrem de negociação entre governos centrais e governos subnacionais, com a mediação de seus representantes no Poder Legislativo. Segundo Sérgio Prado e Waldemir Quadros, sua finalidade é complementar e auxiliar as transferências

art. 71 da Lei n. 4.320/64. Esse modelo envolve duas etapas: primeiro, a transferência automática e obrigatória dos recursos para o fundo; em seguida, a redistribuição dos valores às unidades beneficiárias, de forma vinculada a critérios legais. No Brasil, exemplos dessa sistemática são os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cuja constituição está prevista no art. 159, I, “c”, da Constituição. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39. No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 163.

³² CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39.

obrigatórias (“estruturais”) em razão de apresentar maior flexibilidade em situações excepcionais de curto prazo.³³

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional, algumas características das transferências discricionárias podem ser ressaltadas: imposição de condicionalidades, eventual exigência de contrapartida financeira, necessidade de apresentação de projetos ou planos de trabalho, decisão discricionária por parte do ente concedente, possibilidade de retenção de recursos conforme o instrumento jurídico pactuado e sujeição ao contingenciamento orçamentário.³⁴

Importa destacar que as transferências voluntárias constituem espécie dentro do gênero das transferências discricionárias, e, portanto, podem ou não reunir todos esses elementos. Segundo o Tesouro Nacional, exemplos relevantes incluem programas federais como: Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional (Projovem); Plano de Ações Articuladas (PAR); Programa Território da Cidadania (PTC); e Proteção a Pessoas Ameaçadas e recursos provenientes de Emendas Parlamentares.³⁵

Não se deve confundir a obrigatoriedade de transferir recursos para garantia da autonomia financeira dos entes da federação (FPE, FPM etc.) com as transferências discricionárias decorrentes de emendas de orçamento impositivo, disciplinadas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal.³⁶ Em síntese: i) no contexto do orçamento impositivo, assiste-se a uma disputa institucional entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, em que o primeiro reivindica a prerrogativa de definir o

³³ PRADO, Sérgio; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003, p. 23.

³⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União* – princípios básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 8-9.

³⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – Ano-base 2021. Tesouro Nacional: Brasília, 2022.

³⁶ A fronteira conceitual entre federalismo e separação de poderes revela-se cada vez mais difusa, sobretudo no campo orçamentário. Nesse cenário, merecem destaque as transferências intergovernamentais previstas no art. 166-A da CF, introduzidas pela EC n. 105/2019. Tal processo de fortalecimento da atuação parlamentar no ciclo orçamentário teve início com a EC n. 86/2015, que acrescentou ao art. 166 da CF a obrigatoriedade de execução das emendas individuais ao orçamento. Posteriormente, a EC n. 100/2019 – conhecida como “PEC do orçamento impositivo” – ampliou o alcance da execução obrigatória, conferindo maior vinculação às programações orçamentárias decorrentes das emendas parlamentares, inclusive no que se refere à sua execução descentralizada por meio de transferências diretas a entes subnacionais. Fonte: MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 1, 2023, p. 1-10.

destino das despesas públicas; ao passo que ii) no âmbito da repartição federativa de receitas – característica central do federalismo fiscal –, a controvérsia se estabelece entre os entes subnacionais e a União, com os primeiros reivindicando a titularidade de parcelas da arrecadação realizada pelo ente federativo central, enquanto pessoa jurídica de Direito Público.³⁷

6.2.2.2 Condicionalidade das transferências

No Brasil, em geral, as transferências intergovernamentais livres (também chamadas *block grants*) são encontradas nas partilhas de impostos (cota de ICMS, cota de IPVA, FPE e FPM). Não há grandes condicionalidades para recebimento nem para gastos por parte dos entes beneficiários desses recursos. De acordo com Conti, cuida-se das transferências não vinculadas e, segundo o autor, essas transferências conferem às unidades federadas beneficiárias autonomia para dispor livremente sobre sua alocação. No âmbito do federalismo fiscal brasileiro, tal característica é observada, por exemplo, nas transferências provenientes dos FPE e dos FPM. Nesses casos, os entes subnacionais dispõem de liberdade decisória quanto à aplicação dos valores recebidos, sem imposição de vinculações prévias por parte da autoridade transferente.³⁸

O ordenamento jurídico brasileiro prevê uma variedade de transferências condicionadas (*conditional transfers*), havendo condições relacionadas aos gastos (*inputs*), aos procedimentos adotados (*process*) e aos resultados esperados (*outcomes*).

As “transferências condicionadas ao gasto público” são as chamadas transferências vinculadas, ou seja, cujo destino é previamente definido na arquitetura normativa dos repasses. Nesses casos, os recursos repassados às unidades beneficiárias devem ser aplicados em finalidades previamente determinadas, não sendo possível sua livre utilização. Nesse modelo, a autonomia do ente subnacional encontra-se limitada pela imposição de destinação específica aos valores recebidos. Conforme o autor, são exemplo dessa modalidade os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujos recursos são vinculados a projetos voltados ao fomento do setor produtivo nas respectivas regiões.³⁹

³⁷ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentário ao artigo 166-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1863-1871.

³⁸ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

³⁹ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

Igualmente, configuram-se como transferências vinculadas aquelas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (conforme previsto nos arts. 22, XXIV; 24, VIII; 30, VI; 208 e 212 da CF), bem como os repasses realizados por meio do Fundeb (art. 212-A da Constituição) e Fundo do SUS (Lei n. 8.080/90 e a Lei Complementar n. 141/2012).

As “transferências condicionadas à existência de contrapartida” também são frequentes no ordenamento jurídico brasileiro. O exemplo mais comum é o das transferências voluntárias, cujo art. 25, § 1º, IV, “d”, da Lei de Responsabilidade Fiscal exige “previsão orçamentária de contrapartida” por parte dos entes beneficiários.

No âmbito dos estudos comparados, as transferências voluntárias se aproximam das *specific grants*, que são transferências condicionadas a projetos pré-aprovados pelos entes centrais. No caso das transferências voluntárias voltadas para construções de obras públicas, elas estariam próximas das *capital grants*, destinadas exclusivamente a despesas de capital, como investimentos em infraestrutura.

A Lei Estadual cearense n. 12.612/96, ao utilizar como critérios de repasse de cota de ICMS devida aos municípios os gastos dos entes locais em educação, instituiu, em essência, uma modalidade de transferência condicionada à contrapartida local. O valor transferido pelo estado do Ceará era calculado proporcionalmente ao montante de recursos próprios efetivamente investidos pelos municípios no ensino público, implicando uma partilha do custo total do bem ou serviço entre os entes federativos. Tal mecanismo normativo visava induzir a alocação de recursos municipais em áreas prioritárias definidas pelo governo estadual, ao mesmo tempo que preservava certo grau de autonomia decisória aos governos locais quanto ao volume de recursos a ser destinado à educação pública.

As transferências também podem ser “condicionadas a procedimentos” quando da descentralização de receita. Três procedimentos podem ser exemplificados:⁴⁰ i) o rito de transferências “fundo a fundo”; ii) o rito tradicional de transferências voluntárias realizadas por convênios ou instrumentos congêneres; e iii) o rito das transferências especiais.

A transferência “fundo a fundo” caracteriza-se pelo repasse direto de recursos de fundos federais para fundos estaduais, distritais e municipais, sem necessidade de celebração de convênios.⁴¹ É comum nos setores da saúde e assistência social,

⁴⁰ Trata-se de uma simplificação meramente didática de procedimentos, pois há tantos procedimentos distintos quanto há modalidades de transferências intergovernamentais. O que se faz é o agrupamento dos principais ritos de descentralização.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. Glossário de termos orçamentários. *Portal do Senado Federal*, 2025.

por meio do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), destinando-se, em regra, ao custeio de despesas obrigatórias e continuadas definidas por norma legal ou administrativa.⁴²

O rito das transferências voluntárias pressupõe formalização mediante instrumento específico, como convênio, termo de parceria ou contrato de repasse,⁴³ conforme exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e normas complementares, como a Portaria Interministerial n. 424/2016. Utilizadas principalmente para o financiamento de obras e projetos de capital, exigem plano de trabalho, cronograma de execução, metas e, muitas vezes, contrapartida financeira do ente beneficiado.

Por fim, as transferências especiais, introduzidas pelo art. 166-A da Constituição Federal (EC n. 105/2019), consistem em repasses simplificados, de iniciativa parlamentar, sem necessidade de convênio, plano de trabalho ou contrapartida. Os recursos são depositados diretamente na conta do ente beneficiado e devem ser destinados a programações finalísticas da Administração Pública local, conforme o Plano Plurianual (PPA), não cabendo à União interferir na definição de sua aplicação.⁴⁴

Além dessas condicionalidades, a literatura internacional destaca as “transferências condicionadas ao desempenho” (*output-based grants* ou *performance-oriented transfers*), nas quais o financiamento está condicionado aos resultados obtidos na prestação de serviços, conforme indicadores previamente definidos. No Brasil, essas transferências poderiam ser exemplificadas de inúmeras formas: cota-parte de receita de ICMS (§ 1º, II, do art. 158 da CF) direcionada aos municípios com base em indicadores de aprendizagem (ICMS educacional) e atenção básica na saúde (ICMS-saúde); cota-parte de receita de IBS (§ 2º, II, do art. 158 da CF) direcionada aos municípios com base em indicadores de aprendizagem; complementação VAR do Fundeb para estados e municípios conforme indicadores de aprendizagem (inciso V, “c”, do art. 212-A da CF); repasse de verbas do fundo

⁴² Segundo o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000): “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

⁴³ GOMES, Luciano de Souza. *Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?* Orçamento público em discussão n. 08. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Senado Federal: Brasília, 2013, p. 1.

⁴⁴ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentário ao artigo 166-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1863-1871.

federal do SUS conforme indicadores qualitativos de atenção básica (Portaria MS n. 2.979/2019); entre outros.

A estrutura federativa brasileira revela um acentuado desequilíbrio fiscal vertical, caracterizado pela concentração das receitas arrecadadas diretamente na esfera federal e pela consequente dependência financeira dos entes subnacionais. Antes da incidência das transferências intergovernamentais, a União detém aproximadamente 67,27% da receita pública total, enquanto os estados arrecadam 22,68% e os municípios, apenas 10,05%. Esse quadro evidencia a limitação da autonomia financeira de estados e, sobretudo, de municípios, cuja capacidade de geração de receita própria é bastante restrita.⁴⁵

Após o repasse das transferências intergovernamentais, observa-se uma redistribuição parcial dos recursos: a participação da União nas receitas totais reduz-se para 55,29%, enquanto os estados passam a deter 25,65% e os municípios, 19,06%. Ainda assim, a dependência dos entes subnacionais em relação às receitas transferidas permanece significativa, especialmente na esfera local, que praticamente dobra sua disponibilidade de recursos após os repasses.⁴⁶

A análise da relação entre receitas e despesas também evidencia esse desequilíbrio. Antes dos repasses, a União apresenta superávit fiscal (9,94%), enquanto os entes estaduais e municipais enfrentam déficits de -0,44% e -9,50%, respectivamente. Após as transferências, o cenário se inverte parcialmente: a União passa a registrar leve déficit (-2,04%), os estados exibem superávit (2,53%) e os municípios reduzem drasticamente seu desequilíbrio (-0,49%).⁴⁷

A distribuição das competências de gasto no federalismo brasileiro observa o princípio da subsidiariedade, segundo o qual os municípios assumem, prioritariamente, a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos urbanos e sociais básicos, como infraestrutura urbana, saneamento, transporte público, iluminação, educação básica, saúde e assistência social. Para o adequado exercício dessas funções, contam com apoio técnico e financeiro das esferas federal e estadual. Por sua vez, ao governo federal competem, de forma exclusiva, as atribuições relativas às forças armadas, relações exteriores, comércio internacional e política monetária.

⁴⁵ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

⁴⁶ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

⁴⁷ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

No que tange aos gastos com serviços públicos como educação, saúde, assistência social e segurança pública, a Constituição adota um regime de competência concorrente.

Segundo Fernando Rezende, Alexandre Cialdini e Bernardo Motta, contudo, essa divisão federativa de competências, por vezes imprecisa, tem resultado em uma tendência de descentralização dos gastos públicos na prática. Nas áreas de educação e saúde, há um maior protagonismo dos municípios, e, no caso da segurança pública, há predomínio dos estados. A assistência social, por sua vez, apresenta forte centralização na esfera federal, sendo majoritariamente executada por meio de transferências de renda destinadas a famílias em situação de pobreza, idosos e pessoas com deficiência.⁴⁸ Os autores elaboraram a Figura 6.1.

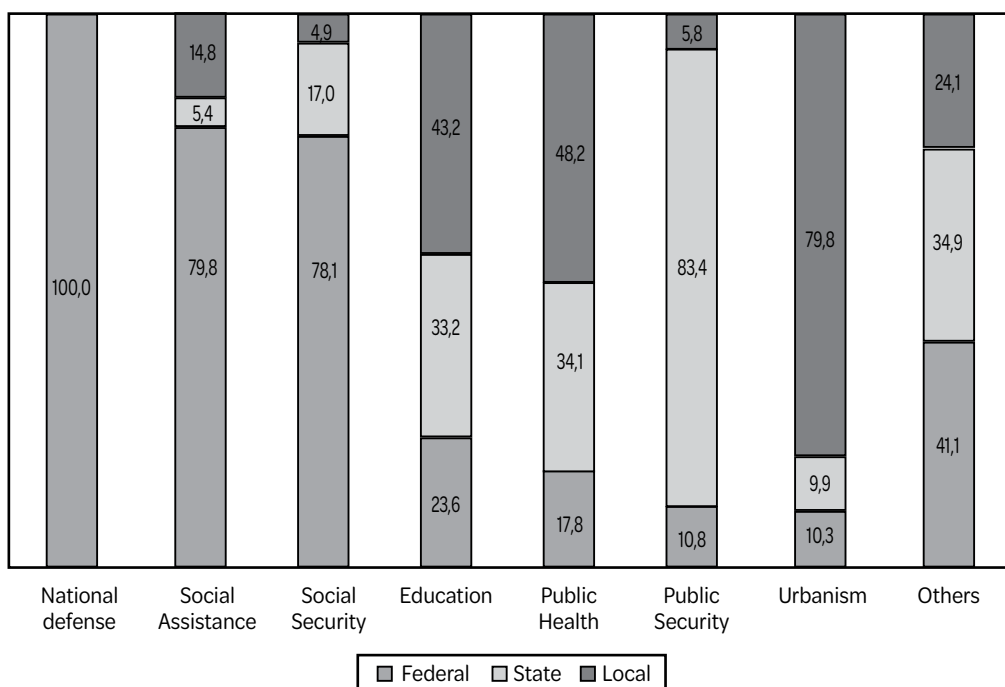


Figura 6.1 – Non-financial expenses, by function and level of government – % (2017).

Fonte: REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 59-94, p. 66.

Esses dados demonstram que, não somente a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais, mas os serviços públicos essenciais no Brasil dependem, em larga

⁴⁸ REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94, p. 66.

medida, da redistribuição promovida pelo sistema de transferências intergovernamentais. Revela-se a centralidade da União não apenas na arrecadação, mas também na manutenção do equilíbrio federativo.

6.2.3 Sistema de controle na federação brasileira⁴⁹

Os Tribunais de Contas, no sistema constitucional brasileiro, exercem função essencial no controle externo da Administração Pública mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70). Sobre a função do controle interno e externo no Brasil, Conti explica:

O Brasil utilizou, como se depreende da leitura da Constituição (arts. 70 e seguintes), a classificação que leva em consideração o órgão controlador.

Segundo essa classificação, o controle pode ser: a) *interno*, quando exercido no âmbito do próprio Poder; b) *externo*, quando exercido pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública, abrangidos os três poderes.

Pelo sistema de controle interno, a Administração Pública realiza o controle sobre seus próprios atos, incluindo os órgãos que compõem a Administração direta (o chamado “controle cêntrico”), em que se inclui o Poder Judiciário, e a Administração indireta (“controle excêntrico”).

O controle externo no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo sobre todos os demais Poderes e órgãos da Administração Pública, compreendendo toda e qualquer pessoa ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Esse controle, que abrange essencialmente a fiscalização das contas e dos bens públicos, realiza-se por meio de um órgão auxiliar, que pode ser ou não organizado na forma de um colegiado.

Com relação ao modelo de controle externo da Administração Pública, a doutrina reconhece existirem dois grandes sistemas, conforme o tipo de órgão adotado para auxiliar o Poder Legislativo.

O primeiro é o chamado modelo “inglês” ou “anglo-saxônico”, em que a fiscalização é exercida por um órgão não colegiado, do tipo Controladoria ou Auditoria geral. É o que ocorre nos Estados Unidos com o *General Accounting Office* (GAO); no Reino Unido, com o *National Audit Office*; na Austrália, o *Australian National Audit Office*; e no Canadá, o *Office of the Auditor General of Canada* – entre outros.

Outro sistema é o modelo “francês” ou “continental europeu”¹⁹³, em que o órgão auxiliar do Poder Legislativo é do tipo Tribunal de Contas, órgão colegiado integrado por Ministros ou Conselheiros.

⁴⁹ Sobre financiamento das federações em âmbito internacional, ver tópico 2.5, “As relações financeiras nas federações”, no Capítulo 2.

Este último sistema é o adotado no Brasil, consoante se depreende do art. 71 da CF, ao prever, na esfera federal, que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da união (TCU). O primeiro Tribunal de Contas do Brasil surgiu em 1890 (Decreto 966-A, de 1890), tendo sido instalado em 1893. A Constituição de 1891 previu o Tribunal de Contas no art. 89.

Outros países também seguem o mesmo modelo, como é o caso da França, onde a *Cour des Comptes* exerce essa função, e do Uruguai, onde existe o *Tribunal de Cuentas*.

Nos países que adotam o modelo federativo de Estado, como o Brasil, pode haver diferentes formas de organização do sistema de controle externo, tendo em vista a multiplicidade de esferas de governo e de poderes legislativos.

Na esfera federal, o controle externo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da união. Na esfera estadual, as Assembleias Legislativas exercem o controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados. [...].⁵⁰

Nos termos dos arts. 70 e 75 da Constituição, compete-lhes fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, além da correta aplicação dos recursos públicos e das renúncias de receita, sempre em colaboração com os sistemas de controle interno dos três Poderes (art. 74 da CF). No âmbito da União Federal, essa atribuição é desempenhada pelo Tribunal de Contas da União (art. 71 da CF), que atua como órgão de auxílio técnico ao Congresso Nacional.

Por imposição de simetria constitucional (art. 75 da CF), os Tribunais de Contas dos Estados e, onde existentes, os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, exercem o controle externo sobre as contas estaduais e municipais. No caso específico dos municípios, esse controle é de responsabilidade do Poder Legislativo local, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados (art. 31, § 1º, da CF).

Adicionalmente, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas anuais do prefeito tem caráter técnico e vinculante, somente podendo ser rejeitado por decisão de dois terços da Câmara Municipal (art. 31, § 2º, da CF). A Constituição ainda assegura a transparência desse processo ao determinar que as contas municipais fiquem disponíveis para consulta pública por sessenta dias (art. 31, § 3º, da CF), ao passo que veda expressamente a criação de Tribunais ou Conselhos de Contas próprios em cada município (art. 31, § 4º, da Constituição Federal).

Os Tribunais de Contas, no exercício da função de controle externo, têm atribuições essenciais na etapa de controle e avaliação dos recursos públicos. Entre essas competências, destacam-se: i) a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo – seja federal, estadual ou municipal, conforme

⁵⁰ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 117-120.

o ente federativo de atuação –, com vistas a subsidiar o julgamento político realizado pelo respectivo Poder Legislativo; ii) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão de recursos, bens e valores públicos, abrangendo agentes da administração direta, indireta e entidades que recebam recursos públicos; e iii) a realização de inspeções e auditorias, de ofício, por solicitação do Poder Legislativo ou no âmbito de suas competências próprias, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como em outros órgãos e entidades da Administração Pública.⁵¹

O controle externo, exercido posteriormente, constitui a atividade finalística mais expressiva dos Tribunais de Contas, tanto pela sua relevância institucional quanto pela visibilidade junto aos jurisdicionados e à sociedade. A elaboração do parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo, por exemplo, deve ocorrer dentro de prazos constitucionais e legais, normalmente concentrados no primeiro semestre de cada exercício, conforme disposto no art. 71, I, da CF e nas normas correlatas aplicáveis a cada esfera de governo. Essa atividade envolve uma sequência de etapas, que inclui o recebimento da prestação de contas, análise técnica detalhada, deliberação pelo colegiado e posterior encaminhamento do parecer ao Poder Legislativo competente.⁵²

No tocante às modalidades de fiscalização, há a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

De acordo com Conti, a “fiscalização contábil é realizada por meio da verificação e análise das peças e registros contábeis da Administração Pública e seus órgãos, com a finalidade de apurar a correção dos atos desta natureza”.⁵³ Segundo Ricardo Lobo Torres, a fiscalização contábil é “a que se faz mediante registros contábeis, dos balanços, da escrituração sintética, da análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros”, podendo abranger “as outras modalidades de fiscalização, pois a contabilidade pode ser financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”.⁵⁴

⁵¹ BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 233-234.

⁵² BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 233-234.

⁵³ CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 2-3.

⁵⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

A fiscalização financeira, nas palavras de R. L. Torres, “tem por objeto o controle da arrecadação das receitas e da realização das despesas”. Ainda conforme o autor, a “fiscalização orçamentária é a que se exerce sobre a execução do orçamento. Tem por fim precípuo, através da contabilidade, das análises e das verificações, mensurar o nível de concretização das previsões constantes da lei anual”.⁵⁵

A fiscalização patrimonial, na visão de Conti, “envolve os bens integrantes do patrimônio público”.⁵⁶ R. L. Torres complementa que essa modalidade de fiscalização “se exerce pela contabilidade ou pelas inspeções e verificações, tem por objetivo o controle da situação e das modificações dos bens móveis e imóveis que constituem o patrimônio público”.⁵⁷

Por fim, cuida-se da fiscalização operacional. Na visão de R. L. Torres, “a fiscalização operacional (ou de resultados, ou de desempenho) visa ao controle de programas governamentais específicos (ex. Fome Zero, Bolsa Família) sob os aspectos da economicidade e eficiência”.⁵⁸

A fiscalização operacional, segundo Donato Volkers Moutinho, “incide sobre os processos e projetos, operacionais e gerenciais, da Administração Pública, tanto os referentes à obtenção de recursos quanto os destinados à execução de políticas públicas e prestação de serviços públicos”.⁵⁹

Na visão de Régis Fernandes de Oliveira, a operacionalidade “significa que deve haver rigoroso controle sobre as formas de procedimento da despesa, atendendo-se ao atingimento dos objetivos traçados”.⁶⁰

6.2.4 Instituições e centralização no Brasil

A distribuição de competências varia conforme o momento histórico vivido por determinada federação. Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil tem o histórico de uma federação altamente centralizada, cuja concentração de poderes

⁵⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁶ CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 3-4.

⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁹ MOUTINHO, Donato Volkers. *Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 79.

⁶⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 428.

(fiscais, legislativos e políticos) intensificou-se em períodos ditatoriais e abrandou-se durante períodos democráticos. Embora a centralização de poderes da União tenha sido atenuada após a Constituição de 1988, as competências normativas da União ainda sobressaem-se em relação às dos demais entes, acarretando um reduzido espaço legislativo para Estados e municípios.⁶¹

Em suma, o reduzido espaço das competências legislativas dos estados e municípios decorre de dois fatores que, aliados, facilitam a centralização normativa no âmbito da União: i) um amplo rol de competências exclusivas e direção de competências concorrentes para o ente central que, direta ou indiretamente, abrange praticamente todos os aspectos da vida pública e privada;⁶² e ii) inexistência de parâmetros objetivos para determinar o alcance das normas gerais.⁶³

Há ainda a possibilidade de redução das competências residuais dos estados por meio da ampliação das competências privativas e exclusivas da União, a exemplo das competências para organizar, fiscalizar e legislar sobre proteção e o

⁶¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

⁶² Os arts. 21 e 22 da CF, que tratam das competências exclusivas da União, contêm uma soma total de 56 competências, entre atribuições legislativas e executivas que abrangem questões de direito civil, comercial, penal, trabalhistas, entre outros. As competências comuns e concorrentes dos arts. 23 e 24, por sua vez, somam um total de 29 atribuições legislativas e executivas, sob a direção das normas gerais da União. Os estados ficam com uma limitada competência residual no § 1º do art. 25, enquanto municípios ficam com as competências do art. 30 e seus 11 incisos.

⁶³ Pesquisadores do Direito têm dificuldade em localizar precedentes do STF que privilegiavam a autonomia legislativa dos estados em detrimento do caráter integrativo das normas nacionais editadas pela União. ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?* O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 221; BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?* O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais (*working paper*). Universidade de Brasília, 2016, p. 59. Cita-se, por exemplo, o conceito aberto de “norma geral” conforme o Ministro relator Carlos Velloso: “A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição? Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar uma generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.” (STF, ADI 927 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, Julgamento em 03/11/1993, Publicação em 11/11/1994, trecho do voto do Ministro relator, p. 47)

tratamento de dados pessoais (arts. 21, XXVI, e 22, XXX, da CF), que foram incluídas pela EC n. 115/2022.

Como funciona a rigidez constitucional da Constituição brasileira, na prática?

Arretche defende que, em razão do desenho institucional da constituição brasileira e da forma como as arenas de veto efetivamente funcionam, há poucos limites estruturais para o avanço do poder da União na federação brasileira. Segundo a autora, além de autorizar a União a legislar sobre praticamente todas as matérias de interesse federativo, a legislação brasileira não prevê arenas adicionais de veto além do Congresso (isso se for excluída a revisão judicial pela Suprema Corte), tais como referendos (Suíça) ou aprovação por assembleias legislativas estaduais (Estados Unidos). Além disso, a autora afirma que, no Brasil, matérias de interesse federativo não têm tramitação especial e que fora adotada uma fórmula menos exigente para emendas constitucionais (quórum de votação de 60% em dois turnos nas duas Casas).⁶⁴

Atualmente, a Constituição brasileira conta com aproximadamente 140 emendas desde sua promulgação em 1988, muitas delas afetando matérias de interesse federativo (precatórios, tributação, organização administrativa, organização do poder judiciário, regras de processo legislativo, regras de organização das finanças etc.).

Como funciona a representação dos estados no poder legislativo federal, na prática?

No caso do Brasil, Arretche sustenta empiricamente que o Senado brasileiro é uma “Casa partidária”. Segundo a autora, a influência regional sobre a mudança institucional pode ser substancialmente reduzida quando a disciplina partidária prevalece sobre a coesão da representação dos Estados, mesmo sob o bicameralismo simétrico no qual o Senado atua como uma segunda arena de veto.⁶⁵

Como opera a Suprema Corte brasileira na resolução de conflitos intergovernamentais?

Há evidências de que tendências centralistas decorrentes de períodos ditatoriais podem influenciar a jurisprudência das cortes mesmo após a mudança de regime. No Brasil, estudos empíricos indicam que o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988 não se afastou da tendência centralista de interpretação das competências legislativas da federação brasileira, favorecendo a

⁶⁴ ARRETCHÉ, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 95, p. 38-57, 2013, p. 38-57.

⁶⁵ ARRETCHÉ, Marta. Federalism, bicameralism and institutional change: exploring correlations and mechanisms. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.

centralização de competências na União. Segundo Alynne Nunes e Rafael Schlobach, o STF, durante o período pós-CF/88, manteve algumas referências à jurisprudência do período militar.⁶⁶

Embora possam sofrer influência de fatores externos ao Direito, isso não significa que o STF não tenha poder de veto sobre decisões do ente central em matéria federativa. A Suprema Corte mudou sua jurisprudência centralizadora em determinados momentos – como ocorreu no Brasil durante a pandemia de Covid-19. Em direção contrária à jurisprudência centralizadora, estudos indicam uma modificação do entendimento do STF sobre repartição de competências dos entes federados durante a pandemia.

Antes da pandemia, o entendimento era predominantemente centralizador na Suprema Corte brasileira, com a aplicação do critério abstrato da supremacia das normas gerais sobre as normas específicas nos conflitos federativos. Durante a pandemia, no entanto, a atuação do STF passou a ser majoritariamente descentralizadora, por meio da adoção de um entendimento técnico sobre o direito à saúde. Permitiu-se, durante o período, maior autonomia aos estados e municípios na definição de vários temas. No período, deve-se destacar o conflito de posicionamentos e ações entre gestores dos estados e municípios contrárias e as posições e ações do Presidente da República e demais gestores da União realizadas sem base científica.⁶⁷ Na mais importante dessas decisões, o Supremo entendeu que União, estados e municípios teriam competência concorrente para atuar em questões sanitárias e poderiam determinar medidas restritivas para combater a pandemia sem autorização em norma geral ou diretriz do governo federal (ADI 6341).

Por uma perspectiva fiscal, a jurisprudência da Suprema Corte brasileira pode ser considerada federalista, porquanto há outras questões distintas da competência legislativa e que envolvem igualmente um conflito federativo. Analisando o padrão de intervenção jurisdicional, Andrea de Quadros Dantas Echeverria pesquisa sobre as decisões do STF nos conflitos fiscais entre União e estados envolvendo o repasse de verbas entre 1988 e 2017. Segundo seu levantamento, a estatística jurisprudencial indicou que os estados ganharam cerca de 78% dos

⁶⁶ NUNES, Alynne Nayara Ferreira; SCHLOBACH, Rafael Viotti. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964-85). *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.

⁶⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020; GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, v. 19, p.1-31, 2023.

conflitos federativos reconhecidos e julgados pelo STF. A Corte ainda deferiu os pedidos de tutela cautelar em mais de 92% dos casos em que tal pleito foi analisado, garantindo aos estados o acesso aos recursos em um prazo inferior a trinta dias. Analisadas essas duas questões em conjunto, conclui-se que “a jurisprudência do STF sobre o conflito direto entre União e estados tem uma tendência historicamente centralista no conflito de normas, mas uma tendência descentralizada no tocante aos repasses de verbas”.⁶⁸

Há ainda outros movimentos recentes na direção de centralização de poderes na federação brasileira – notadamente a Reforma Tributária instituída pela EC n. 132/2023, que afetou significativamente a autonomia dos estados e municípios.

6.3 INSTITUIÇÕES FISCAIS E FEDERALISMO COERCITIVO NO BRASIL

Os principais fatores que tornam o Estado brasileiro um exemplo de federalismo coercitivo são os seguintes: i) o governo federal brasileiro como principal formulador de políticas públicas, podendo interferir inclusive nas políticas públicas de competência dos estados por meio de normas gerais e edição de emendas constitucionais; ii) um padrão de centralização de receitas no âmbito da União por meio de legislação federal e emendas constitucionais; iii) aumento do financiamento federal de transferência direta de renda para as pessoas, aumentando a pressão sobre bases tributáveis; iv) inúmeras preempções federais de poderes estaduais, na medida em que há poucos limites constitucionais para o exercício do poder federal sobre estados e municípios ao se analisar o padrão decisório do STF; v) normas federais que impõem custos sobre orçamentos estaduais e locais; vi) restrições aos poderes de tributação e empréstimo de estados e locais; e vii) intervenções judiciais federais nos assuntos estaduais e locais.

Na prática, há uma inter-relação entre todos esses fatores. No Brasil, por exemplo, as imposições de custos aos entes subnacionais frequentemente são oriundas do texto constitucional, notadamente as emendas constitucionais.

Este tópico se concentra em três práticas que aproximam o Brasil do modelo de federalismo coercitivo: a) a política de incentivos heterônomos – benefícios fiscais heterônomos e “incentivo com o chapéu alheio”; b) a imposição de custos (despesas heterônomas); e c) a tendência de centralização da gestão fiscal por meio reformas constitucionais em geral.

⁶⁸ ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros*. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 346.

6.3.1 A política de incentivos heterônomos no Brasil – benefícios fiscais heterônomos e “incentivo com o chapéu alheio”

Conforme observam Horvath e Hendrick Pinheiro, a instituição de políticas de incentivo fiscal por parte do ente central, no âmbito de tributos sujeitos à repartição federativa de receitas, pode configurar uma forma de “cortesia com chapéu alheio”. Isso ocorre porquanto os custos fiscais da renúncia não são integralmente arcados pelo ente que a institui, mas parcialmente transferidos aos entes destinatários de parcelas da arrecadação que, em razão do benefício concedido, jamais se concretizará. Trata-se, portanto, de uma externalização de ônus orçamentário que compromete a autonomia financeira dos demais entes federativos.⁶⁹

Essa dinâmica, que implica redução unilateral das receitas constitucionalmente partilhadas, foi objeto de apreciação pelo STF em julgados paradigmáticos, notadamente o RE n. 572.762/SC (Tese 42) e o RE n. 705.423/SE (Tese 653), nos quais se discutiu, respectivamente, o impacto de incentivos fiscais estaduais sobre o repasse do ICMS aos municípios e os efeitos de incentivos fiscais federais sobre as transferências constitucionais ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A repartição constitucional de receitas tributárias visa assegurar a efetividade da autonomia financeira dos entes subnacionais, funcionando como mecanismo de equilíbrio federativo. Nesse contexto, o STF tem sido instado a interpretar os limites da competência tributária, especialmente diante da instituição de incentivos fiscais que impactam negativamente a arrecadação partilhada.

Nos julgamentos do RE n. 572.762/SC (Tese 42) e da ACO n. 758/SE, o STF adotou entendimento segundo o qual a exclusão de parcelas efetivamente arrecadadas da base de cálculo da partilha – no caso, do ICMS para os municípios e das receitas federais para o FPE e FPM – configura violação à regra constitucional de repartição. Em ambos os casos, a Corte entendeu que a norma que operava tal exclusão, ainda que vinculada a política de incentivo fiscal, apresentava natureza financeira e, ao subtrair indevidamente receitas partilháveis, ensejava o dever de recomposição do dano causado aos entes destinatários.⁷⁰

Contudo, no julgamento do RE n. 705.423/SE (Tese 653), que tratava de incentivos fiscais concedidos pela União mediante redução de alíquotas do IPI e do IR, a Corte afastou o dever de reparação pelos efeitos financeiros negativos sobre o FPE e o FPM. Nessa ocasião, reconheceu-se que, quando fundadas em parâmetros

⁶⁹ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

⁷⁰ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

constitucionais, as renúncias promovidas pela União não configurariam ato ilícito, ainda que comprometessem receitas de repartição obrigatória.⁷¹

Embora se reconheça que haja diferença no tocante à análise de receita efetivamente arrecadada para fins de repartição, essa disparidade jurisprudencial evidencia uma inflexão na posição do STF. Ao passo que veda aos estados a prática da chamada “cortesia com chapéu alheio”, isto é, a concessão de benefícios fiscais com impacto em receitas partilhadas sem o consentimento dos entes destinatários, o Tribunal admite essa prática quando realizada pela União. Tal diferenciação compromete a coerência do sistema federativo, ao conferir tratamento desigual a entes que, embora exerçam competências tributárias distintas, estão sujeitos às mesmas regras constitucionais de repartição de receitas.

Essa mudança de posição do STF revela não apenas uma compreensão diferenciada sobre o alcance da autonomia político-tributária da União em comparação aos demais entes federativos, mas também suscita importantes questões sobre a proteção das expectativas constitucionais de receita dos entes subnacionais diante de políticas fiscais unilaterais.

No tocante aos benefícios fiscais heterônomos, há uma tática interessante pela União Federal: ao perceber que é proibida constitucionalmente de realizar isenções heterônomas, utiliza-se de emendas constitucionais para modificar a natureza jurídica do benefício fiscal.

O art. 151, III, da CF estabelece expressamente que: “É vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”. Dessa norma extrai-se o princípio segundo o qual somente detém competência para conceder isenções aquele ente que, originariamente, tem a competência para instituir o tributo correspondente. Trata-se da consagração do princípio da legalidade estrita no campo tributário e, especificamente, da vedação à denominada isenção heterônoma, ou seja, aquela concedida por ente federativo distinto daquele competente para tributar.

Questiona-se, contudo, se haveria exceções constitucionais à vedação da isenção heterônoma. Nesse contexto, merece destaque o disposto no art. 156, § 3º, II, da CF, que autoriza a União, por meio de lei complementar, a excluir as prestações de serviços destinadas ao exterior da incidência do ISS. Tal comando constitucional foi efetivado pela edição da Lei Complementar n. 116/2003, que instituiu a não incidência do tributo sobre exportações de serviços.

De forma semelhante, o texto original do art. 155, § 2º, XII, “e”, da CF previa a possibilidade de que a União, também mediante lei complementar, excluísse as

⁷¹ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

exportações de serviços e de outros produtos não mencionados expressamente no próprio texto constitucional da incidência do ICMS. Essa disposição, contudo, foi superada com a promulgação da EC n. 33/2001, que passou a prever, de maneira direta, a imunidade das exportações, excluindo todas as operações de exportação de mercadorias e serviços da incidência do ICMS (art. 155, § 2º, X, “a”, da CF).

O núcleo da questão reside em observar que as hipóteses mencionadas não configuram verdadeiras exceções à vedação da isenção heterônoma. Em rigor técnico, não se trata de “isenções” em sentido estrito, mas sim de imunidades tributárias outorgadas diretamente pela própria Constituição por meio de emendas constitucionais. Por estarem fundadas em normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, essas hipóteses integram o regime de imunidade e não se confundem com o exercício de competência tributária negativa derivada da legislação infraconstitucional.

6.3.2 A imposição de custos (despesas heterônomas) no Brasil

Ressalta-se que outro nome possível para a imposição de custos (*unfunded mandates*) é despesa heterônoma, em comparação ao que se denomina “isenção heterônoma”. Enquanto isenções heterônomas acontecem nas situações em que o ente central isenta um tributo que é de competência de um ente subnacional, despesas heterônomas ocorrem quando o ente central, mediante algum instrumento normativo, decide sobre a execução obrigatória de uma despesa que será custeada por outro ente federado.⁷²

A imposição unilateral de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*) é um fenômeno frequente no Brasil em razão de alguns fatores: a) há um alto volume de direitos sociais vindicáveis na Constituição de 1988 (a exemplo da saúde e educação), cuja regulação realizada pelos órgãos da União por normas gerais frequentemente resulta em custos para estados e municípios; b) após mais de 130 emendas desde 1988, o texto constitucional brasileiro é mais visto como um mecanismo de legislação nacional do que como uma norma de hierarquia superior reservada para questões estruturais e limites substantivos ao poder estatal; e c) os sistemas de simetria constitucional e das normas gerais (preempção federal) implicam custos praticamente automáticos para os entes subnacionais.

As imposições de custos mais comuns no Brasil dizem respeito às despesas de pessoal dos entes subnacionais por meio de dois tipos de normas: os pisos e os tetos de remuneração do funcionalismo público. Enquanto o piso remuneratório garante um valor mínimo para determinada categoria profissional, o teto remuneratório

⁷² MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 13-15.

limita os ganhos máximos de todos os servidores no território nacional. O aumento de valor em qualquer dos dois parâmetros remuneratórios implica um “efeito cascata” para todos os entes da federação. Curiosamente a Suprema Corte brasileira julgou de formas distintas a imposição de custos aos estados e municípios decorrente de reajustes de pisos e do teto de remuneração.

O teto geral de remuneração dos servidores públicos brasileiros foi estabelecido pela EC n. 41/2003. Segundo a Suprema Corte, essa norma tem eficácia imediata, submetendo automaticamente a remuneração de servidores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios às referências de valor máximo da remuneração dos Ministros da Suprema Corte. Inicialmente o intuito foi de frear o aumento de valores da remuneração dos servidores públicos no Brasil, mas os efeitos com o tempo produziram um uma reação em cadeia de aumento de gastos por normas da União. Como muitos atos normativos vinculam remunerações desses entes federativos aos salários dos ministros do Supremo, qualquer aumento da remuneração destes afeta todos os entes da federação,⁷³ sem qualquer referência de contrapartida por parte do orçamento federal. Em 2019, por exemplo, o impacto do reajuste do subsídio dos Ministros da Suprema Corte nos estados e municípios estava estimado em R\$ 2,4 bilhões de reais.⁷⁴

Pisos salariais (ou remuneratórios) no ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário do teto de remuneração, são setoriais e específicos, ressaltando que muitos deles são estabelecidos pelo governo central por inúmeras normas de competência. No caso, a União Federal tem competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF) e saúde (art. 22, XXIII, e art. 195 da CF), por exemplo, e competência privativa para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 7º, V, e art. 22, I, da CF).

No caso dos pisos, houve uma interpretação um pouco distinta da Suprema Corte brasileira. Em ocasiões em que a União Federal reajustou pisos salariais de profissionais da saúde e da educação, a Suprema Corte entendeu que há um dever da União de providenciar crédito suplementar para estados e municípios que não consigam custear pisos salariais dessas categorias de profissionais. Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes subnacionais.⁷⁵

⁷³ Nesse sentido, os seguintes julgados do STF: RE 609381, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014; RE 663696/MG, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/2/2019.

⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento da Câmara avalia impactos do aumento do teto salarial do funcionalismo. *Agência Câmara de Notícias*, 27 nov. 2018.

⁷⁵ No caso da educação, o STF julgou constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica, ressaltando que a Lei n. 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional

Outra forma de imposição de custos é a regulação de gastos subnacionais sem detalhamento de atribuições nem contrapartida financeira. Importante destacar o posicionamento de Élidea Graziane Pinto sobre o financiamento interferativo do SUS:

[...] a ausência de regulamentação da EC n. 29, durante o período de 2000 até 2012, serviu de mote para que a União se retirasse paulatina e regressivamente do financiamento do SUS e para que o estado de Minas Gerais, durante o período observado de 2003 a 2008, deixasse de aplicar o seu percentual mínimo em ações e serviços públicos universais e gratuitos de saúde, sendo que, em ambos os casos, houve uma espécie de “evasão fiscal” de despesa causadora de profundas instabilidades no sistema federativo de custeio da política pública de saúde.⁷⁶

Tal atitude vai contra a ideia de federalismo cooperativo na área da saúde pública.

6.3.3 Centralização da gestão fiscal no Brasil e reformas fiscais

Outra questão digna de nota é a centralização da gestão fiscal por meio de emendas constitucionais. Ricardo Lodi Ribeiro, em texto de 2019, enumera algumas medidas centralizadoras que contribuíram para a sobrecarga fiscal dos estados e municípios brasileiros:

a) o Fundo Social de Emergência, aprovado pela ECR n. 1/94, e o Fundo de Estabilização Fiscal, aprovado pelas Ecs ns. 10/96 e 17/97, que desvincularam parcelas significativas das transferências constitucionais de impostos federais para Estados e Municípios, causando grave sangria nas receitas desses entes;

(ADI 4848, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021). No caso da saúde, houve medida cautelar deferida *in* (e posteriormente referendada) para suspender os efeitos da Lei n. 14.434/2022 até que sejam avaliados os seus impactos sobre a situação financeira de estados e municípios e sobre a empregabilidade no setor. Segundo a Corte, a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC n. 127/2022); eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii) (ADI 7222 MC-Ref, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 19-09-2022).

⁷⁶ PINTO, Élidea Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 24.

- b) a opção da União, no incremento da arrecadação, pela via das contribuições da seguridade social, em detrimento do IR, IPI, e dos impostos residuais. Nos últimos dez anos conheceu-se um aumento expressivo da arrecadação de tributos federais, sempre pela via das contribuições da seguridade social, cuja arrecadação pertence exclusivamente à União. Tal opção se deu em detrimento dos impostos onde a arrecadação é dividida com Estados e Municípios, por meio dos Fundos de Participação, acarretando perda na arrecadação dos entes periféricos;
- c) invasão das competências constitucionais de Estados e Municípios pela instituição de contribuições parafiscais com o mesmo fato gerador ou base de cálculo dos impostos destes, como ocorreu na contribuição previdenciária dos autônomos, que possui a mesma base de cálculo do ISS, e do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), com a mesma base de cálculo do ICMS de transporte interestadual e intermunicipal;
- d) concessão de isenções heterônomas de ICMS na exportação, pela Lei Complementar n. 86/97 (Lei Kandir), causando prejuízo à arrecadação dos Estados, a fim de atender às prioridades do Governo Central, bem como o não pagamento pela União das compensações aos Estados exportadores previstos na referida lei nacional;
- e) estipulação detalhada sobre a gestão financeira pela Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que extrapolando a disciplina das normas gerais de direito financeiro, adota as prioridades do Governo Central, como norma obrigatória para Estados e Municípios;
- f) propostas de emenda constitucional do sistema tributário nacional, retirando o ICMS da competência legislativa dos Estados, e passando o tributo para a competência da União;
- g) limitações ao poder de não tributar pelos Estados e Municípios, sem a observância da proporcionalidade no que se refere aos instrumentos indispensáveis ao combate à guerra fiscal;
- h) aprovação de Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, pela LC n. 159/2017, que aniquila a autonomia financeira local.⁷⁷

Em adição a essas reformas centralizadoras, há a reforma tributária promovida pela EC n. 132/2023. A alteração constitucional em questão promoveu uma significativa reconfiguração do pacto federativo ao substituir a autonomia tributária dos entes subnacionais pela sua participação institucionalizada na administração do novo imposto subnacional, o IBS, mediante um Conselho Intergovernamental.⁷⁸

⁷⁷ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo Fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR., Onofre Alves (org.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. v. 1, p. 333-360, p. 348-350.

⁷⁸ Sobre conselhos intergovernamentais, ver subtópico 1.2.3, “Órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial”, no Capítulo 1.

A essência central da reforma fiscal introduzida pela EC n. 132 reside na proposta de simplificação do complexo sistema tributário atualmente em vigor no país. Não obstante o discurso de simplificação, o novo modelo revela-se fortemente centralizador em sua estrutura regulatória.

Havia propostas de reforma que eram menos drásticas para a autonomia fiscal dos entes subnacionais, como o caso da PEC n. 46/2022. Essa proposta não instituía a fusão de tributos de diferentes entes federativos. Pela proposta, a unificação era da legislação, que deveria ocorrer a partir do ISS e do ICMS. Prevaleceu, no âmbito do Congresso Nacional, o modelo de IVA dual. Nesse arranjo, o IBS será partilhado exclusivamente entre estados e municípios, com arrecadação centralizada em uma instituição nacional, enquanto a CBS ficará sob competência da União, embora ambas as exações tenham regramento constitucional idêntico.

Durante os debates legislativos que antecederam a recente reforma tributária, questões como a autonomia e o equilíbrio orçamentário dos entes subnacionais ocuparam posição de destaque na configuração do novo arranjo fiscal. A reforma, materializada por meio da EC n. 132, de 2023, tem por objetivo a simplificação do sistema tributário nacional, promovendo a substituição de cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) por três novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). A Emenda contempla, ainda, medidas adicionais, como a isenção de tributos para produtos da cesta básica.

Embora os contornos jurídicos do Comitê Gestor ainda estejam em processo de consolidação doutrinária, trata-se de entidade pública incumbida da administração compartilhada do IBS entre os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa entidade será operacionalizada sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, conforme previsto no § 1º do art. 156-B da Constituição Federal de 1988.

À luz dos estudos de federalismo comparado, entretanto, a dimensão política do Comitê Gestor se revela, por ora, mais evidente que sua natureza jurídica. Sustenta-se, salvo melhor juízo, que o Comitê Gestor do IBS assume feições de um autêntico Conselho Intergovernamental de caráter fiscal, cuja função primordial é estabelecer canais de comunicação e coordenação, tanto horizontal (entre os próprios entes subnacionais) quanto vertical (em relação à União), especialmente no tocante à interlocução com o Poder Executivo Federal, responsável pela gestão da CBS. Dessa forma, o Comitê promove a participação direta de estados, municípios e do Distrito Federal na gestão do IBS, sem prejuízo do dever recíproco de cooperação federativa.⁷⁹

⁷⁹ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do Federalismo Brasileiro e Reforma Fiscal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do*

A EC n. 132/2023 implicou, de forma direta, a perda da prerrogativa dos entes subnacionais de legislar sobre seus próprios tributos – notadamente o ICMS e o ISS. No modelo anterior, os estados e municípios dispunham de maior liberdade para definir alíquotas, regimes específicos de tributação, concessão de benefícios fiscais e demais aspectos da gestão tributária por meio de legislações próprias.

Em contrapartida, a reforma garante a esses entes o direito à participação na gestão do novo imposto por meio do voto no colegiado do Conselho Intergovernamental do IBS, que contará com regras específicas de composição e quóruns deliberativos definidos em lei complementar. Essa estrutura colegiada será responsável por coordenar a aplicação do imposto, sua arrecadação e a uniformização de sua legislação, assegurando maior integração e harmonia na atuação dos diversos níveis de governo.

Nos termos do art. 156-B da CF, entre as atribuições do Comitê Gestor destacam-se: i) a edição de regulamento único. Visando à interpretação e aplicação uniformes da legislação do IBS; ii) a arrecadação do imposto, com a execução de compensações e distribuição das receitas entre os entes federativos; e iii) a decisão do contencioso administrativo relacionado ao tributo, conferindo coesão institucional à sua administração.⁸⁰

A substituição da autonomia tributária dos entes subnacionais por sua participação na gestão do IBS, por meio do Comitê Gestor, representa mudança estrutural na federação brasileira. Trata-se de uma reconfiguração ampla da atividade financeira do Estado, que engloba desde a arrecadação e organização orçamentária até a execução da despesa, o controle da gestão financeira, a responsabilidade fiscal e a partilha federativa de recursos.⁸¹

No campo arrecadatório, a perda da competência sobre ICMS e ISS retira dos entes subnacionais o controle direto sobre tributos incidentes sobre consumo e produção, transferindo essa prerrogativa ao Comitê Gestor do IBS. Este passa a ser o mecanismo compensatório da reforma, assegurando participação na administração da nova tributação. Além disso, a mudança do critério de origem para o de destino altera a distribuição espacial da receita, beneficiando unidades federativas com maior consumo em detrimento daquelas com maior produção.⁸²

Sul, v. 1, p. 113-128, 2023, p. 116-117; MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸⁰ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸¹ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸² MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

Quanto à organização orçamentária, o novo sistema converte a antiga receita própria dos estados e municípios em receita transferida, o que impacta diretamente sua autonomia financeira. A execução da despesa, por sua vez, é afetada indiretamente, uma vez que a centralização da arrecadação tende a intensificar a dependência dos entes subnacionais de transferências, restringindo sua capacidade de ajustar receitas às suas demandas fiscais.⁸³

No âmbito da responsabilidade fiscal, a reforma aumenta o risco de desequilíbrios, ao limitar a capacidade dos entes de cumprir obrigações constitucionais e cobrir despesas com base em esforço fiscal próprio. Nesse novo arranjo, o equilíbrio das finanças estaduais e municipais dependerá, em larga medida, de decisões externas, especialmente das deliberações do Comitê Gestor do IBS.⁸⁴

6.3.4 Federalismo coercitivo subnacional – relação entre estados e municípios

Embora a teoria do federalismo coercitivo tenha sido construída originalmente a partir das relações entre governo federal e governos estaduais, há argumentos para acreditar que também há uma relação de coerção no Brasil nas relações entre estados e municípios.

Ao contrário de outras estruturas federativas (EUA, Canadá, Austrália, Suíça e Alemanha, por exemplo), o sistema constitucional brasileiro apresenta a excepcionalidade de tratar municípios formalmente como entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira (art. 30 da CF).

O regramento de uma constituição estadual, por sua vez, tem normas aplicáveis ao respectivo estado e aos municípios que se encontram em seu território. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida:

De fato, as Constituições Estaduais também se ocupam com os Municípios, que, embora entes autônomos, se localizam dentro do território do Estado-membro, devendo harmonizar-se com as regras de convivência estabelecidas pelo poder constituinte decorrente. E, sem dúvida, o Estado, mesmo tendo perdido a competência de elaborar a Lei Orgânica dos Municípios, continua a ter papel de relevo em suas vidas, se considerarmos, por exemplo, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do art. 18, § 4º da Constituição,

⁸³ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸⁴ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do Federalismo Brasileiro e Reforma Fiscal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, v. 1, p. 113-128, 2023, p. 116-117; MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

far-se-ão por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal. Porém, como afirmado em momento anterior, um dos limites que se põe ao poder constituinte estadual é justamente a autonomia municipal, que, se atingida, pode ensejar intervenção federal no Estado.⁸⁵

Ao contrário das práticas centralizadoras da União, a relação de coerção de estados em desfavor de municípios é institucionalmente limitada pelo desenho constitucional das competências e pela jurisprudência do STF.

Fatores como o princípio da simetria e o sistema das normas gerais impedem iniciativas legislativas estaduais contra autonomias dos municípios. No âmbito do federalismo fiscal, o STF entende que “a retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias” (tema 42).⁸⁶

Embora haja limitação no âmbito dos incentivos “com chapéu alheio”,⁸⁷ estados tinham, no texto original da Constituição, a possibilidade de mudar os critérios de repartição de receita de ICMS por lei ordinária estadual (parágrafo único do art. 158).

A possibilidade de os estados mudarem critérios de repartição de receita de ICMS será extinta juntamente com o imposto. O imposto IBS arrecadado pelos estados, criado pela EC n. 132, tem seus critérios de repartição delimitados pela Constituição Federal, sem espaço legislativo para os estados.

⁸⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 1650-1672, p. 1667-1668.

⁸⁶ “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I – A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II – O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III – Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV – Recurso extraordinário desprovido.” (RE 572762, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18-06-2008, Repercussão Geral – Mérito DJe-167 divulg 04-09-2008 public 05-09-2008 ement vol-02331-04 PP-00737)

⁸⁷ Ver subtópico 6.3.1, “A política de incentivos heterônomos no Brasil – benefícios fiscais heterônomos e ‘incentivo com o chapéu alheio’”, no Capítulo 6.

6.4 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ANTES DO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma questão que antecede o monitoramento do desempenho de um governo em determinado setor é a competência daquele governo pela gestão da política pública avaliada.

Exceto pela gestão fiscal (que é tipicamente instrumental e segue uma lógica diferente),⁸⁸ o Federalismo de Desempenho no Brasil somente se torna viável após a descentralização da gestão das políticas públicas (*policy-making*) aos entes subnacionais, conquanto as diretrizes normativas e os objetivos estratégicos permaneçam sob competência do ente central (*policy decision-making*). A descentralização da execução constitui condição prévia e necessária para que mecanismos de avaliação de desempenho possam incidir de forma efetiva sobre os entes subnacionais, na medida em que somente se pode medir “como” se faz a política após estar definido “quem” a faz.

Uma das hipóteses defendida na presente obra é que o surgimento do Federalismo de Desempenho no Brasil deve ser compreendido como um processo em duas fases: a) a primeira, nos anos 1990, marcada pela descentralização político-administrativa da gestão das políticas sociais (*policy-making*), a partir da indução normativa da União e da maior autonomia institucional conferida aos entes subnacionais; b) a segunda, a partir dos anos 2000, caracterizada pela institucionalização de instrumentos de avaliação comparativa de resultados, novos critérios de alocação de transferências intergovernamentais e mecanismos de responsabilização baseados no desempenho.

A responsabilização baseada em desempenho somente se efetiva quando há clareza institucional sobre os sujeitos incumbidos da implementação das políticas. A avaliação de resultados, portanto, exige como premissa uma estrutura federativa funcionalmente descentralizada, na qual os entes subnacionais detenham não apenas autonomia formal, mas também capacidade decisória sobre a gestão cotidiana das políticas públicas sob sua responsabilidade.

⁸⁸ Políticas fiscais são essencialmente implementadas de forma descentralizada (*policy-making*). Não obstante a crescente centralização normativa da gestão fiscal pela União Federal (*policy decision-making*), municípios e estados sempre tiveram controle direto sobre seus gastos públicos, endividamento e da tributação em diversos níveis, graus e formas, ainda que sob a supervisão do governo federal. A gestão fiscal é instrumental em relação aos gastos setoriais (educação, saúde, assistência social, segurança pública etc.), condicionando a forma de gerir os meios financeiros (arrecadação, perfis de gastos, nível de endividamento, entre outros) para o atingimento dos fins institucionais do Estado Social (*Welfare State*).

Em estudo empírico, intitulado *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*, Arretche analisa a transferência de responsabilidades na gestão de políticas sociais do nível federal para os entes subnacionais, na primeira década após a promulgação da Constituição de 1988. A autora investiga, de forma comparativa, cinco áreas de política pública – saúde, habitação, saneamento básico, assistência social e educação fundamental – em seis estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará.⁸⁹

Ao examinar os determinantes institucionais, estruturais e políticos do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, a autora argumenta que a revalorização do federalismo brasileiro, com a restauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, a autonomia municipal e a descentralização fiscal, transformaram profundamente as relações intergovernamentais no país. Sob esse novo arranjo federativo, os entes subnacionais conquistaram maior autoridade decisória. Isso implica que a transferência de competências sociais requereu, naquele momento, adesão voluntária dos entes subnacionais mediante um processo de barganhas federativas – situação distinta do regime militar, em que a União dispunha de instrumentos coercitivos e centralizadores. No caso, cada estado e município busca maximizar os benefícios e minimizar os custos político-administrativos e financeiros decorrentes da assunção de novas responsabilidades.⁹⁰

Uma das principais conclusões do trabalho é que um processo de descentralização depende (além de outros fatores como a capacidade de resposta dos entes locais) de decisões deliberadas dos entes centrais de governo, que devem: a) optar por implementar programas de descentralização; b) dispor de capacidade institucional para formular tais programas; e c) oferecer incentivos financeiros e administrativos que tornem a adesão atrativa para os governos locais.⁹¹

Em síntese, a descentralização da gestão de políticas públicas não é um processo automático decorrente da autonomia federativa, mas uma construção política e institucional condicionada por múltiplos fatores. Nas palavras da autora:

Sob um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos – para os quais pretende-se transferir atribuições de gestão de política social

⁸⁹ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249.

⁹⁰ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-254.

⁹¹ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-254.

– um processo de reforma do Estado capaz de reconfigurar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser, sob hipótese alguma, um processo espontâneo. De um lado, o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham i) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições, ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão e, finalmente, iii) recursos – financeiros e administrativos – para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. De outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados.⁹²

Um dos incentivos mais utilizados para a descentralização de políticas públicas foram as transferências intergovernamentais setoriais.

No Brasil, a estrutura de incentivos financeiros para descentralização é realizada por meio de transferência setoriais, como ocorreu nas áreas da saúde e educação (Fundef/Fundeb e as Norma Operacionais Básicas – NOB, que regulamentam repasses do fundo do SUS).

No financiamento da educação pública (Fundef e Fundeb), critérios de repasse por matrícula foram essenciais para o aumento da acessibilidade do ensino público básico, ampliando, por exemplo, a municipalização do ensino fundamental por meio do Fundef.⁹³

Dentro da perspectiva de incentivo à descentralização e universalização do ensino, o extinto Fundef foi instituído pela EC n. 14/96. Limitada por uma vigência de dez anos, essa emenda tinha metas claras: i) universalização do ensino fundamental; ii) expansão e descentralização da gestão do ensino público fundamental; iii) redução das iniquidades de gastos educacionais entre membros da federação; e iv) valorização salarial do magistério.

⁹² ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 257.

⁹³ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal* – Relatório Final. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

Segundo a arquitetura normativa da EC n. 14/96, os governos estadual e municipal eram obrigados a contribuir com 15% de suas principais fontes de receita (ICMS, ISS, cotas municipais de ICMS, FPE, FPM) para o Fundef – um fundo contábil cuja receita era vinculada ao desenvolvimento do ensino público fundamental. Havia inclusive uma medida de equalização fiscal – se a soma das contribuições estaduais e municipais, divididas pelo número de alunos do ensino fundamental, fosse inferior ao padrão nacional, o governo federal complementaria a diferença em clara função de diminuir as desigualdades inter-regionais de gastos educacionais (Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA). Tal emenda constitucional foi regulamentada pela Lei Federal n. 9.424/96.

Segundo Abrucio, notou-se um aumento considerável dos recursos destinados aos municípios de todos os estados da federação, acompanhado de uma expressiva expansão das redes municipais de ensino, especialmente no atendimento às séries iniciais (1^a a 4^a) e, em menor medida, às séries finais (5^a a 8^a). A lógica do princípio “o dinheiro segue a matrícula” obrigou maior responsabilização aos entes federativos na criação de novas vagas. O êxito do Fundef foi comprovado, refletindo-se na manutenção de grande parte de suas diretrizes na criação do Fundeb, com a meta de promover a universalização do ensino médio e da educação infantil.⁹⁴

No mesmo sentido, estudos empíricos realizados por Cibeles Franzeze⁹⁵ e Vicente Rodriguez⁹⁶ apontam que o Fundef teve impactos positivos sobre a universalização do ensino fundamental (por meio do aumento de número de matrículas) e sobre a municipalização do ensino. Segundo Marcos Mendes,⁹⁷ não somente houve progresso em todas as regiões do país, como também ocorreu redução de

⁹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal – Relatório Final*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

⁹⁵ FRANZESE, Cibeles. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010, p. 109-113.

⁹⁶ RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, v. 21, p. 42-57, 2001.

⁹⁷ MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do Fundef. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 24, p. 27-51, 2001.

desigualdades, com municípios mais pobres e regiões mais atrasadas tendo melhor performance relativa.

A experiência exitosa do Fundef permitiu que a política de financiamento fosse prorrogada no texto constitucional e aprimorada em 2006 mediante o Fundef (EC n. 53/2006) e, posteriormente, em 2020, fosse tornado definitivo o financiamento mediante o Fundeb (EC n. 108/2020).

No âmbito do fundo do SUS, a extensão das transferências inter-regionais no âmbito do sistema de saúde é significativa no Brasil. O sistema nacional de saúde pretendeu equalizar recursos para a saúde pública com a introdução do Piso da Atenção Básica (PAB), na Norma Operacional Básica 98 (NOB 98) – um mecanismo de transferências federais para os programas municipais de saúde, calculado em termos *per capita*. Deve-se destacar, no entanto, a criação do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS) pelo Decreto n. 100, de 16 de abril de 1991, que funcionou para organizar os dados da gestão da saúde e informar o Ministério da Saúde na formulação das políticas de descentralização fiscal.

Como mencionado, desde 1998, transferências obrigatórias do orçamento da União destinadas ao financiamento da atenção básica nos municípios passaram a ser calculadas com base em critérios *per capita*. No modelo anterior, remuneravam-se estados e municípios de acordo com a quantidade de serviços médico-assistenciais produzidos. De acordo com Eduardo Marques e Arretche, o antigo sistema induzia à maximização da realização de procedimentos e aprofundava desigualdades preexistentes, ao favorecer os entes federativos com maior capacidade administrativa e fiscal. Destaca-se que, apesar da alteração na lógica de financiamento da atenção básica, regras aplicáveis às transferências federais para custeio de procedimentos hospitalares ainda permanecem, continuando a basear-se no volume de serviços efetivamente realizados.⁹⁸

Estudo empírico de Arretche e Marques indica que o processo de municipalização de serviços de saúde pública resultou em ampliação da cobertura dos serviços básicos, mas não promoveu equidade nos padrões de oferta (serviços hospitalares de média e alta complexidade). Os avanços na municipalização da atenção básica no período entre 1995 e 2000 foram marcados por forte ampliação da participação dos municípios na produção de serviços ambulatoriais, crescendo de 65% da produção nacional em 1995 para 89%, com redução significativa da desigualdade regional em 2000. A expansão, contudo, ocorreu sem equalização. A criação do PAB, em 1998, ampliou o acesso *per capita* a procedimentos ambulatoriais, mas

⁹⁸ ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204, p. 173-174.

não reduziu as disparidades regionais. Segundo os autores, as regras federais de repasse priorizaram a adesão ao modelo descentralizado, relegando a redução das desigualdades a segundo plano.⁹⁹

De acordo com Abrucio, o PAB foi um importante mecanismo de coordenação interfederativa, que é uma “Combinação de repasse de recursos com o cumprimento de metas preestabelecidas ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional”.¹⁰⁰ Segundo o autor, o PAB foi uma das iniciativas para reforçar as funções redistributivas do SUS, orientando recursos para as regiões mais pobres e menos populosas, e, “ao mesmo tempo que procura reduzir as desigualdades de recursos, o PAB também funciona como incentivo à municipalização, pois somente os governos locais habilitados podem receber tais recursos”.¹⁰¹

Em uma situação bem distinta, a descentralização das políticas de preservação ecológica, como parte integrante da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, ocorre de forma fragmentada, descontínua e seletiva, ao longo das duas últimas décadas. Segundo estudos de Fernando Scardua e Maria Bursztyn, embora essa política tenha nascido descentralizada, na prática houve uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma adequada gestão ambiental. Segundo os autores, a falta de capacidade institucional, por escassez de recursos humanos, levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental.¹⁰²

Em sentido parecido, estudo de 2015 de Jair Schmitt e Scardua indica que a competência prevalente de fiscalizar 85,6% do desmatamento que ocorre na Amazônia é dos estados. No entanto, o ente que mais fiscaliza de forma supletiva é a União, podendo comprometer sua capacidade instalada para atender às suas demais demandas.¹⁰³

⁹⁹ ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204, p. 173-204.

¹⁰⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 53.

¹⁰¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 58.

¹⁰² SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, p. 291-314, 2003.

¹⁰³ SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1121-1142, 2015.

Consideradas essas experiências de descentralização nas áreas da educação, saúde e meio ambiente, o processo de descentralização da gestão de políticas públicas, ocorrido após a Constituição de 1988, abre os caminhos para a avaliação de resultados. A responsabilização por desempenho só é possível em um arranjo federativo funcionalmente descentralizado, no qual os governos subnacionais tenham, além de autonomia formal, efetiva capacidade decisória sobre a gestão das políticas sob sua jurisdição.

Abrucio sustenta que, da segunda metade dos anos 1990 até o início dos anos 2000, o governo federal adotou sete mecanismos gerais para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização:

- 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes;
- 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização;
- 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local;
- 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef;
- 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União;
- 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e
- 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional.¹⁰⁴

Sobre o processo de avaliação, em específico, Abrucio ponderou:

A avaliação de políticas descentralizadas também entrou na agenda de coordenação federativa do governo FHC. O Ministério da Educação (MEC) constituiu-se no principal agente dessa mudança, criando sistemas avaliadores que apresentam regularmente os resultados alcançados por essa política. Entretanto, esse vetor avaliador não se tornou uma regra geral do governo federal. [...]. Entretanto, o modelo federativo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso também

¹⁰⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 54.

teve problemas gerais de funcionamento. Entre eles, [...] a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas [...].¹⁰⁵

Percebe-se que o fenômeno de descentralização segue lógicas operacionais diferentes a depender do setor da política pública, assim como ritmos e marcos temporais distintos. No entanto, esses estudos são consistentes com a tese de que a partir dos anos 2000, houve uma maior institucionalização de instrumentos de avaliação comparativa de resultados (*benchmarking*) na Administração Pública brasileira.

Isso não significa que esforços para gerir bancos de dados da Administração Pública brasileira somente tenha iniciado após os anos 2000. O próprio DataSUS, principal banco de dados da saúde pública, foi instituído em 1991. Uma possível explicação é que a gestão de dados depende de tecnologia para a sua viabilização, sendo elemento essencial na política de avaliação e políticas públicas no Brasil. Cuida-se de hipótese consistente com a tese de Kogan, Lavertu e Peskowitz, que sustentam que as práticas do Federalismo de Desempenho avançam à medida que se desenvolvem as capacidades tecnológicas necessárias à implementação de mecanismos de *benchmarking* e *accountability* em governos descentralizados.¹⁰⁶

6.5 INSTITUIÇÕES DO FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL E *BENCHMARKING TOP-DOWN*

O Brasil adota um modelo de federalismo administrativo, distanciando-se do modelo das federações legislativas, nas quais há uma divisão rígida de competências legislativas entre os entes federados. Inspirado na tradição alemã do *Vollzugsföderalismus* (federalismo executivo), o modelo brasileiro concentra no governo central a formulação de políticas públicas, enquanto atribui aos entes subnacionais a responsabilidade por sua execução. Essa centralização normativa, expressa no sistema de competências privativas e concorrentes estabelecido pela Constituição, consolida o Brasil como uma federação de caráter eminentemente administrativo.

No que se refere ao tipo de responsabilização, a federação brasileira se ajusta de forma orgânica ao modelo de responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral e responsabilização administrativo-financeira orientada por resultados.

¹⁰⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 54.

¹⁰⁶ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

No plano político-eleitoral, estudos de caso analisados por Ana Tereza Ribeiro Fernandes evidenciam que, no federalismo brasileiro, os comportamentos de evasão de culpa (*blame avoidance*) e de busca do crédito político-eleitoral (*credit claiming*) tendem a manifestar-se de forma simultânea e interdependente, operando como estratégias complementares de gestão da responsabilidade pública. Nesse contexto, torna-se essencial assegurar ao cidadão-eleitor mecanismos institucionais que permitam identificar com clareza os responsáveis por atos e omissões, evitando que a fragmentação decisória típica das federações seja instrumentalizada para diluir responsabilidades ou para apropriar-se indevidamente de resultados positivos. Desse modo, o fortalecimento de instrumentos de transparência, rastreabilidade decisória e delimitação de competências (de modo que seja possível saber, com precisão, quem é responsável pelo quê) constitui passo fundamental tanto para o aprimoramento das relações intergovernamentais quanto para o aperfeiçoamento da democracia.¹⁰⁷ A responsabilidade político-eleitoral, contudo, não é o foco desta obra.

No plano administrativo, adota-se um sistema abrangente de incentivos e sanções atrelados ao desempenho, como bônus remuneratórios, promoções, exonerações e rebaixamentos em *rankings* funcionais. No plano político-federativo, são empregados instrumentos adicionais, como as transferências intergovernamentais condicionadas a resultados ou desempenho dos entes federados.

Quanto ao tipo de monitoramento, o federalismo brasileiro – de natureza centralizadora e coercitiva – favorece a adoção do *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação da gestão subnacional. Nesse arranjo, a União desempenha papel central no monitoramento, utilizando-se do sistema de comparação interna de forma análoga à de uma corporação que acompanha o desempenho de suas unidades operacionais, com o objetivo de induzir melhorias e maior eficiência na gestão pública.

Com foco na coordenação das ações da Administração Pública para a consecução do interesse nacional, é possível a identificação das instituições do Federalismo de Desempenho no ordenamento jurídico brasileiro,¹⁰⁸ conforme exposto a seguir.

¹⁰⁷ FERNANDES, Ana Tereza Ribeiro. *Blame avoidance e credit claiming: culpa e crédito no federalismo brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018, p. 107-112.

¹⁰⁸ Sobre instituições do Federalismo de Desempenho, ver tópico 5.5, “Instituições presentes no Federalismo de Desempenho”, no Capítulo 5.

6.5.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

O Brasil tem incorporado progressivamente a lógica da regulação por resultados tanto em sua legislação de políticas sociais quanto em sua legislação sobre políticas fiscais.

No campo das políticas sociais, a lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei Federal n. 9.394/96) e os planos nacionais da educação estabelecem metas quantificáveis para o setor educacional, prevendo o monitoramento periódico dos resultados obtidos pelos entes federativos em relação às suas redes de ensino. No âmbito da saúde, a Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde) e o Planos Nacionais de Saúde introduzem diretrizes e indicadores de avaliação para ações e serviços públicos de saúde. Outro exemplo é o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental, elaborado por portarias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

No campo das políticas fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as matérias das leis de diretrizes orçamentárias ao regulamentar sobre o anexo de metas fiscais. Adicionalmente também introduziu normas de controle e monitoramento de metas fiscais e seus indicadores.

Esses instrumentos refletem uma mudança de ênfase dos insumos e processos para os resultados de desempenho, consolidando uma cultura normativa de metas e indicadores mensuráveis.

6.5.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

A previsão de transferências financeiras condicionadas ao desempenho está presente em diversos instrumentos brasileiros.

Nas políticas sociais, mecanismos como o Fundeb vinculam repasses ao atendimento de critérios de desempenho educacional. Outro exemplo é o repasse de ICMS educacional previsto em legislações estaduais, autorizado pelo art. 158, parágrafo único, II, da CF, no qual parte do ICMS é distribuída aos municípios com base em indicadores de qualidade da educação local. Também podem ser ressaltados o ICMS ecológico e ICMS-saúde, que são critérios de distribuição de receita conforme indicadores de preservação ambiental e qualidade de serviços de saúde, respectivamente. Cita-se igualmente o programa federal “Previne Brasil”, que é um programa do Ministério da Saúde que estabelece um novo modelo de financiamento para a Atenção Primária à Saúde (APS) no Brasil, condicionando repasses chamados “incentivo financeiro do pagamento por desempenho” aos resultados de indicadores alcançados pelas equipes credenciadas e cadastradas.

As transferências voluntárias, enquanto instrumentos contratuais, também são condicionadas ao cumprimento de metas em plano de trabalho previamente

acordados. As transferências voluntárias são conceituadas pelo art. 25, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, como a entrega de “recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Atualmente as transferências voluntárias repassadas pela União estão regulamentadas por inúmeras leis e normas infralegais, dispondo sobre procedimentos, metas e indicadores de ajustes contratuais envolvendo os repasses (convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria e parcerias público-privadas).

Nas políticas fiscais, as transferências voluntárias, disciplinadas por vários dispositivos da LRF, são um dos principais instrumentos de controle e supervisão dos entes subnacionais por parte da União, condicionando o seu recebimento à boa gestão fiscal por parte dos entes federados beneficiários.¹⁰⁹

6.5.3 Parcerias de desempenho

O modelo brasileiro também comporta a realização de parcerias de desempenho, notadamente por meio dos convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria, parcerias público-privadas etc. Os convênios (arts. 25 da LRF) vinculam a liberação de recursos à execução de planos de trabalho previamente definidos, enquanto os contratos de gestão, regulados pela Lei n. 9.637/98, preveem metas de desempenho e avaliação periódica dos resultados alcançados por Organizações Sociais, possibilitando ajustes e reforçando a lógica de responsabilização dos parceiros. De forma similar, os termos de parceria, previstos na Lei n. 9.790/99, dispõem sobre metas de desempenho e avaliação periódica dos resultados alcançados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Nos contratos de parcerias público-privadas da Lei n. 11.079/2004, estipula-se em favor do contratado a “remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato” (§ 1º do art. 6º).

¹⁰⁹ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece condicionantes rígidos para recebimento das transferências voluntárias pelos entes federativos. Entre as condicionantes, destaca-se a exigência de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente federado, sob pena de suspensão do recebimento desses repasses (art. 25, § 1º, IV, da LRF). Adicionalmente, o não cumprimento dos limites legais de despesa com pessoal implica vedação de recebimento das transferências, conforme previsto no § 3º do art. 23 da mesma lei. Essas medidas traduzem a lógica de indução da responsabilidade fiscal por meio de restrições ao acesso a instrumentos de financiamento e cooperação federativa.

6.5.4 Estabelecimento de padrões de desempenho

A definição de padrões de desempenho é observada em diversas políticas públicas brasileiras. Na educação, o Ideb, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), combina dados de rendimento escolar e desempenho em avaliações padronizadas para medir a qualidade da educação básica em cada ente federativo. Na saúde, indicadores como a taxa de mortalidade infantil e outras informações epidemiológicas compõem o sistema de avaliação do SUS. No campo das políticas fiscais, a Capacidade de Pagamento (Capag), calculada pelo Tesouro Nacional, avalia a saúde fiscal dos entes subnacionais e influencia a autorização para operações de crédito em favor de entes subnacionais.

6.5.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O uso de plataformas de dados abertos é fundamental para viabilizar a avaliação comparativa (*benchmarking*) no Federalismo de Desempenho. No Brasil, diversas bases de dados públicas foram estruturadas digitalmente para garantir maior transparência e auxiliar a análise de desempenho dos entes federativos. Destacam-se, destarte, plataformas como o TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil), o DataSUS na área de saúde, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e os bancos de dados do Inep, o Programa Queimadas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) na área de preservação ambiental etc. Essas bases possibilitam tanto a fiscalização quanto o aprimoramento das políticas públicas, ao permitir a comparação de indicadores entre diferentes entes federativos.

Nesse sentido, deve-se destacar o art. 163-A da CF (incluído pela EC n. 108, de 2020), que estabelece:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Seguindo as tendências internacionais de centralização,¹¹⁰ a introdução do art. 163-A na Constituição Federal representou a constitucionalização da gestão centralizada de plataformas digitais para dados contábeis, orçamentários e fiscais, assim como o estabelecimento constitucional de normativas vinculantes para governos subnacionais e locais.

¹¹⁰ Sobre centralização digital em federações, ver subtópico 5.2.3, “Explicação 3: progresso tecnológico e integração digital nas federações”, no Capítulo 5.

Há igualmente uma ideia de *accountability* e transparência nas gestão fiscal de todos os entes da federação. Nas palavras de Fernando Facury Scaff e Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff:

O direito à transparência envolve um feixe de relações, especialmente sobre as informações fiscais públicas, já que envolve uma ligação entre aqueles que financiam o Estado, os entes públicos encarregados da gestão dos recursos públicos e a sociedade que tem o dever de compreender e de fiscalizar a utilização do dinheiro público.¹¹¹

Diogo Rodrigues, no entanto, alerta sobre os riscos da centralização da regulação e gestão de dados fiscal no âmbito da União:

Há que se ressaltar, contudo, que o direito financeiro sujeita-se à competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal (art. 24 da Constituição) e não afasta a competência dos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da Constituição). A excessiva concentração de poderes normativos em órgão da União, portanto, pode acarretar distorções do ponto de vista federativo, afetando a autonomia normativa dos entes subnacionais para que disponham sobre suas peculiaridades.

Como se não bastasse, a STN não está revestida de garantias institucionais que a isolem de eventuais pressões políticas acidas pela cúpula do Poder Executivo federal, com consequências potencialmente negativas sobre a saúde fiscal do país. Assim, recomenda-se que as competências atribuídas STN venham acompanhadas de melhorias em sua governança, de modo segurar a participação dos entes subnacionais no processo decisório, bem como alguma blindagem contra interferências políticas indevidas [...].¹¹²

6.5.6 Dispensas de requisitos e condições (*waivers*) no contexto brasileiro

A regulação de resultados presume uma causalidade entre a boa governança estatal e os resultados esperados das políticas públicas. Esses resultados, entretanto, podem não ocorrer por fatores não controláveis pela Administração Pública:

¹¹¹ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1847-1848, p. 1848.

¹¹² RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1843-1847, p. 1847.

as razões vão desde as características da população (determinantes sociais) até a ocorrência de calamidades públicas e situações emergenciais (choques externos).¹¹³

Em situações excepcionais, como a emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, o ordenamento jurídico brasileiro passou a flexibilizar expressamente requisitos legais e procedimentais usualmente exigidos para a atuação da Administração Pública. Tais mecanismos podem ser compreendidos, em analogia ao direito comparado, como formas de “*waivers*” normativos, admitindo que entes federativos atuem com maior liberdade para alcançar objetivos específicos de interesse público em situações anormais.

Um primeiro exemplo é a EC n. 106, de 2020, conhecida como “Emenda do Orçamento de Guerra”. Essa emenda instituiu um regime fiscal extraordinário com o escopo de agilizar ações do Estado durante a calamidade pública, permitindo, entre outras medidas, a segregação orçamentária das despesas relativas ao enfrentamento da pandemia, a flexibilização de regras fiscais, a dispensa de observância a diversos dispositivos da LRF, além de maior flexibilização nas normas de compras públicas referentes aos insumos essenciais ao combate à pandemia. Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar n. 173/2020 introduziu igualmente alterações temporárias na LRF, suspendendo a obrigatoriedade de cumprimento de metas fiscais e de regras de crescimento de despesa com pessoal, em reconhecimento à impossibilidade de observância plena dos limites em um contexto excepcional.

No campo da educação, a Resolução CNE/CES n. 1, de 29 de dezembro de 2020, editada pelo Ministério da Educação (MEC), ilustra uma dimensão adicional desse fenômeno, ao estabelecer diretrizes para a reorganização dos calendários acadêmicos e a flexibilização de componentes curriculares durante a pandemia, em cursos de graduação, em caráter excepcional. No caso, adicionou-se um ano ao prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais. Cuida-se, destarte, de exemplo de dispensa regulatória voltada à adaptação institucional diante de desafios imprevistos, preservando-se os objetivos finais de formação educacional.

Ressalta-se que essas dispensas normativas (*waivers*) não equivalem à extinção de controles, mas sim à criação de espaços regulatórios experimentais e adaptativos, nos quais os entes subnacionais podem atuar com maior margem de discricionariedade em situações excepcionais, respeitados os limites materiais estabelecidos pela própria arquitetura normativa da política pública. A exemplo do que ocorre com os *waivers* no federalismo fiscal norte-americano, a lógica das flexibilizações das normas brasileiras reside na possibilidade de formulação de soluções

¹¹³ Sobre a influência de determinantes na regulação de resultados, ver tópico 4.3, “Regulação segundo a abordagem interdisciplinar”, no Capítulo 4.

inovadoras, coordenadas e contextualmente adequadas. Notadamente em momentos de crise, requisitos e condições legais devem ser flexibilizados sem perder de vista os princípios constitucionais e as finalidades públicas envolvidas.

Encontram-se presentes, portanto, todas as instituições do Federalismo de Desempenho no Brasil, assumindo a arquitetura normativa brasileira um “terreno fértil” para o modelo de *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação e intervenção federal na gestão subnacional de políticas públicas.

6.6 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL

A aplicação da teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil articula-se com o *benchmarking*, o federalismo fiscal e a regulação de resultados, porquanto esses elementos se conectam estruturalmente. A avaliação comparada de desempenho nas políticas públicas (*benchmarking*) – operacionalizada por meio de indicadores e metas – foi incorporada a instrumentos normativos diversos, configurando um regime de regulação de resultados. Paralelamente, a arquitetura centralizada do federalismo fiscal brasileiro condiciona as formas de financiamento, os mecanismos de monitoramento e os arranjos de responsabilização que sustentam o Federalismo de Desempenho.

A Constituição instituiu um modelo federativo que favorece práticas verticalizadas, no qual a União concentra a definição de diretrizes e metas (*policy decision-making*), ao passo que estados e municípios são incumbidos da execução das políticas (*policy-making*). Tal configuração aproxima-se de um federalismo coercitivo, marcado pela limitação da autonomia subnacional em razão de iniciativas centralizadoras do governo federal. Ainda que algumas dessas medidas possam suscitar controvérsias constitucionais, elas se consolidam em um ambiente institucional e político que reforça o protagonismo central na coordenação das políticas públicas.

Não obstante algumas práticas de cooperação intergovernamental, o desenho coercitivo do federalismo brasileiro é explicado por múltiplos fatores estruturais, entre os quais se destaca a predominância exercida pela União na formulação das políticas públicas nacionais. Mesmo matérias que, em tese, deveriam permanecer na esfera decisória dos estados acabam sendo absorvidas pelo governo central, seja pela edição reiterada de normas gerais, seja pelo uso ampliado de competências legislativas ou pela aprovação de emendas constitucionais que redesenham o equilíbrio federativo. Mantém-se, paralelamente, um padrão histórico de concentração das receitas tributárias em favor da União, cuja capacidade arrecadatória é continuamente reforçada por mecanismos legais e constitucionais. À intensificação dessa centralização somam-se os programas federais de transferência direta de

renda, por meio dos quais aumenta a pressão política e fiscal sobre o governo federal para captar bases tributárias subnacionais. A esse ambiente também se agregam preempções sucessivas de competências estaduais, legitimadas por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite ampla intervenção federal a partir de interpretações extensivas de normas gerais e da aplicação abrangente do princípio da simetria. Acrescentam-se, ainda, normas federais que impõem custos de políticas a estados e municípios, restringem sua autonomia tributária e sua capacidade de endividamento, além de estimularem elevada judicialização federal de temas locais. Forma-se, assim, um federalismo marcado pela centralização e pela incidência expressiva de instrumentos coercitivos.

Considera-se a regulação de resultados o principal instrumento de *benchmarking* interno da federação brasileira, na medida em que metas e indicadores de desempenho passam a ser incorporados em constituições, leis e atos infralegais, estruturando um arranjo normativo orientado pelos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*. À atuação estatal – direta ou delegada – vinculam-se, por essa técnica, resultados mensuráveis que devem ser monitorados e avaliados periodicamente. Diferentemente do modelo de regulação de gastos, no qual a efetivação de direitos fundamentais se condiciona à reserva de valores orçamentários, a regulação de resultados assume caráter instrumental, porquanto visa à concretização de direitos mediante incentivos à entrega qualificada de bens e serviços públicos, privilegiando melhor custo-benefício e aprimoramento da gestão pública.

Sem ignorar a existência da responsabilização político-eleitoral, o modelo de responsabilização administrativo-financeira orientado por resultados alinha-se a federação brasileira, na qual vigora, na esfera administrativa, um conjunto abrangente de incentivos e penalidades vinculados ao desempenho – como gratificações, progressões, exonerações e rebaixamentos funcionais. No plano político-federativo, materializa-se a responsabilização por meio de instrumentos como transferências intergovernamentais condicionadas ao cumprimento de metas, incentivos ao desempenho institucional dos entes federados e limitações à contratação de empréstimos. Reforça-se, por essa via, uma cultura de gestão focada em resultados e sustentada por mecanismos de indução federativa.

Observa-se, no monitoramento, que a lógica centralizadora e coercitiva do federalismo brasileiro favorece a adoção do *benchmarking* interno como ferramenta de avaliação da gestão descentralizada. A União, nesse arranjo, assume função coordenadora e supervisora, operando de modo semelhante a uma estrutura corporativa incumbida de avaliar o desempenho de suas unidades. Pretende-se, com isso, induzir ganhos de eficiência administrativa, padronizar procedimentos e promover melhoria contínua das políticas públicas executadas pelos entes subnacionais.

Parte-se, no modelo brasileiro de Federalismo de Desempenho, da premissa de que o monitoramento de indicadores e o incentivo ao alcance de metas nacionais pela União somente se tornam viáveis quando a gestão cotidiana das políticas públicas estiver efetivamente nas mãos dos entes subnacionais monitorados. Apenas com a administração direta realizada por estados e municípios se viabilizam a comparação federativa, o aprendizado interjurisdicional e a indução comportamental inerentes à coordenação intergovernamental.

Sustenta-se, entre as hipóteses desta obra, que o Federalismo de Desempenho no Brasil teria se desenvolvido em duas fases: a primeira, nos anos 1990, marcada pela descentralização da gestão das políticas sociais induzida pela União; a segunda, a partir dos anos 2000, caracterizada pela consolidação de instrumentos de avaliação comparativa, novos critérios de transferências intergovernamentais e mecanismos de responsabilização baseados em desempenho. Essa evolução revela progressivo amadurecimento institucional e crescente sofisticação das práticas de coordenação federativa.

Indica-se, entretanto, pela análise dos dados, que a primeira hipótese requer cautela, pois a descentralização não ocorreu de modo uniforme entre setores, variando em função do escopo e da complexidade das políticas de educação, saúde, meio ambiente e outras. Quanto à segunda hipótese, encontram-se evidências robustas de que, desde os anos 2000, a institucionalização do *benchmarking* tem se intensificado na Administração Pública brasileira. Embora iniciativas anteriores existissem – como o DataSUS, criado em 1991 –, o avanço tecnológico revelou-se decisivo para a gestão de dados, a ampliação dos mecanismos de *accountability* e a integração dos sistemas federativos, reforçando a tese de que o Federalismo de Desempenho se fortalece com a evolução tecnológica.

Por meio da construção progressiva de arranjos institucionais, consolidou-se no Brasil um modelo de Federalismo de Desempenho que articula descentralização político-administrativa, avaliação de resultados, mecanismos de responsabilização e indução federativa. Foram analisadas, sob perspectiva comparada, instituições como a incorporação de metas de desempenho na legislação, as transferências intergovernamentais condicionadas a resultados, as parcerias de desempenho, a formulação de padrões mínimos e desejáveis, a criação de bases de dados abertas e integradas (*Big Data*) e a utilização de dispensas condicionais (*waivers*) em situações específicas. Evidencia-se, assim, a montagem gradual de um aparato federativo sustentado por metas, indicadores e incentivos.

Mediante análise de quatro eixos centrais – educação pública, saúde pública, responsabilidade fiscal e gestão ambiental sustentável –, identificou-se um padrão institucional comum orientado pela regulação de resultados, com efeitos relevantes sobre a coordenação intergovernamental e o desenho normativo das políticas

públicas. As premissas de comparação e avaliação variam conforme o setor analisado, refletindo peculiaridades próprias de cada política. As experiências brasileiras foram, ainda, comparadas às práticas de *benchmarking* adotadas nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Suíça, situando o modelo nacional em perspectiva internacional e evidenciar tanto suas singularidades quanto suas convergências.

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Nos termos do art. 205 da Constituição Federal, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O direito à educação também é previsto constitucionalmente como direito fundamental social, estando garantido no art. 6º da CF, segundo o qual são direitos sociais a “educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Quanto ao direito à educação para todos, ressalta-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (DUDH) desenvolve o direito subjetivo à instrução em uma concepção de universalidade, adicionando-lhe as finalidades de pleno desenvolvimento da personalidade humana, respeito pelos direitos humanos e deferência às liberdades fundamentais. Segundo o art. 26 da DUDH:

Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Segundo Monica Hermann Caggiano, atualmente o direito à educação apresenta duas faces: trata-se de direito fundamental que é simultaneamente de primeira e segunda dimensões, denotando uma realidade individual e social. A educação,

portanto, abrange: a) o direito de não ser impedido à instrução como um processo de desenvolvimento individual; b) o direito a uma política educacional; e c) uma obrigatória coparticipação dos pais e da sociedade no processo educacional.¹ Na visão de Ingo Sarlet, devido à fundamentalidade do direito à educação, reconhece-se a sua posição dentro do mínimo existencial do indivíduo enquanto proteção de sua dignidade humana.²

No Brasil, a evolução do financiamento das políticas educacionais ocorreu de forma paralela ao reconhecimento jurídico-constitucional do direito subjetivo à instrução escolar.

Rui Barbosa, em 1883, apresentava os fundamentos teóricos do direito social à educação no Brasil, defendendo a instrução fornecida de forma gratuita e custeada pelo orçamento público. Ao sustentar a necessidade de instrução obrigatória, Barbosa listava os três agentes da educação: o indivíduo, o Estado (por meio do orçamento público) e a sociedade. Oposto à ideia de Estado neutro em matéria de educação, Barbosa defendia a escolarização das crianças ainda que desafiasse a vontade dos pais. Não haveria, segundo Barbosa, “possibilidade de instrução popular sem a sanção da coercitividade legal”. A educação, em sua visão, seria um encargo público criado por lei e assumido pelos pais.³ Vista como mera liberdade individual, a educação começa a tomar contornos de direito a uma prestação positiva do Estado.

¹ CAGGIANO, Monica Hermann S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009. P. 19-38, p. 23.

² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 285.

³ Nas palavras de Rui Barbosa: “Esse compromisso, com que a constituição grava o orçamento público, exprime dois direitos, que têm a sua sanção na comunidade organizada politicamente: o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade (1), sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injusta; e, a par desse direito do indivíduo para com a coletividade social, o direito correlativo, incontestável a esta, de negar à ignorância do indivíduo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à minguada da qual o ente humano se desnatura, e inabilita para a convivência racional. Pois bem: estes direitos sumos, cuja satisfação tem em mira a gratuidade do ensino, serão iludidos sempre, enquanto a instrução primária não deixar de ser facultativa.” BARBOSA, Rui. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública. Parecer de 1883. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. v. X. (Obras Completas), p. 182-184.

Quadro 7.1 História constitucional da política educacional no Brasil

1824 Constituição Imperial	1891 Constituição Republicana	1934 Constituição Pós-Revolução de 1930	1937 Constituição do Estado Novo	1946 Primeira redemocratização	1967/1969 Constituição do Regime Militar
• Primeira norma constitucional brasileira a tratar da educação pública. • Art. 179, XXII e XXXIII: previam a gratuidade da instrução primária e mencionavam colégios e universidades. • Educação relacionada à cidadania, mas sem consagração como direito ou obrigatoriedade escolar. • Lei de 15.10.1827 reafirma a gratuidade e prevê escolas em cidades e vilas. • Ato Adicional de 1834 descentraliza a competência educacional para as províncias. • Não havia previsão constitucional sobre fundos públicos ou vinculação de receitas. • Centralização fiscal e descentralização administrativa resultaram na omissão do governo imperial quanto à coordenação educacional.	• Início formal do federalismo educacional, com delegação de competências às Assembleias Legislativas estaduais. • Ausência de previsão constitucional de gratuidade e obrigatoriedade do ensino. • Ideal federalista impediu a imposição de encargos financeiros centralizados na área educacional. • Apenas quatro constituições estaduais (SP, MG, MT e SC) assumiram o ensino primário gratuito e obrigatório.	• Reconhecimento do direito subjetivo à educação (art. 149). • Instituição do federalismo educacional cooperativo: a União passou a traçar diretrizes nacionais (art. 150). • Ensino primário gratuito e obrigatório também para adultos. • Criação da vinculação constitucional de receitas para educação (arts. 156 e 157). • Introdução dos fundos educacionais e da figura do planejamento nacional de educação. • Competência privativa da União para traçar o Plano Nacional de Educação (art. 5º, XIV). • Decreto n. 21.335/1932: criação do Fundo Especial de Educação e Saúde (federal, com recurso vinculado via taxa sobre documentos). • Receita partilhada: 2/3 para saúde (saneamento e profilaxia) e 1/3 para educação.	• Regime autoritário revoga a vinculação de receitas para educação. • Rebaixa o papel do Estado na educação, atribuindo à família a responsabilidade primária. • Centralização do poder esvazia o federalismo cooperativo anterior.	• Restaura o federalismo cooperativo e a vinculação de receitas nos mesmos moldes de 1934 (art. 169). • Criação do Fundo Nacional para o Ensino Primário (art. 171). • Ampliação da vinculação de recursos pela futura LDB de 1961.	• Nova supressão da vinculação de receitas para educação (§ 3º do art. 65). • Constituição de 1969 (EC n. 1) reforça o autoritarismo e a centralização. • Municípios permanecem obrigados a aplicar 20% da receita de impostos em ensino primário. • Criação do salário-educação (Lei n. 4.440/64), contribuição empresarial compulsória para o ensino primário.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na redemocratização, a EC n. 24/83 (“Emenda Calmon”) representou um resgate institucional da vinculação constitucional de receitas públicas para a educação, interrompendo a lógica fiscal desvinculada instaurada pelas Constituições autoritárias de 1937 e 1967. Regulamentada pela Lei n. 7.348/85, a Emenda Calmon garantiu recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino em um novo contexto constitucional brasileiro.

Ressalta-se que o movimento normativo de regulação de gastos na educação pública brasileira não é recente. A busca pela fonte de financiamento educacional insere-se em uma trajetória mais ampla de afirmação do direito à educação no constitucionalismo brasileiro, iniciando-se com a previsão da gratuidade da instrução primária na Constituição de 1824, ainda que sem efetivação concreta. O financiamento ganha contornos mais definidos na Constituição de 1934, com o reconhecimento da educação como direito subjetivo e a instituição da vinculação de receitas. Interrompido por regimes autoritários, esse processo é retomado nas décadas de 1940 e 1980 como parte da reconstrução democrática, reafirmando a centralidade da educação pública como dever do Estado e direito do cidadão, sustentado por mecanismos de planejamento financeiro e garantias constitucionais mínimas.

A Constituição brasileira de 1988 atribui competências materiais para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211, *caput*, da CF). Os municípios operam de forma prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF); estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º, da CF). A União, por outro lado, organiza o sistema federal de ensino e o dos territórios e financia as instituições de ensino públicas federais.

No exercício do papel de coordenação federativa, a União exerce as funções redistributiva e supletiva em matéria educacional, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino do ensino nacional. Essas funções da União são executadas por meio da assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211, § 1º, da CF).

De acordo com Nina Ranieri, a Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino como um dos princípios informadores da atividade educacional. Em sua visão, a coordenação de ações educacionais é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses na mecânica do federalismo cooperativo. Consequentemente, determinadas matérias de relevância nacional têm caráter principiológico, estendendo sua observância de forma obrigatória e indistinta a todas as pessoas de Direito Público envolvidas.⁴

⁴ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdicionados ao sistema

7.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal estabelece as seguintes competências legislativas em matéria educacional: a) a competência privativa da União para editar normas sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); e b) a competência concorrente da União e dos estados para legislar sobre os temas educacionais que não se encontrem no conceito de diretrizes e bases (art. 24). No caso das competências concorrentes em educação, compete à União legislar sobre as normas gerais aplicáveis, competindo aos estados complementar tais normas de forma específica à sua realidade regional.

Assim como ocorre em outros setores de políticas públicas, evidencia-se concentração de competências legislativas nas mãos da União, ficando os estados e municípios limitados a suplementar a matéria para atender a suas peculiaridades. A autonomia dos sistemas estaduais e municipais de ensino fica limitada pelas normas constitucionais e legislações federais (*policy decision-making*). Fica garantida aos entes subnacionais, entretanto, uma margem de discricionariedade para eleger os fins e os meios que julgar mais adequados à consecução das metas educacionais em seu território (*policy-making*).

Mesmo no âmbito das competências suplementares, os estados encontram barreiras. No julgamento da ADI MC 5.537/AL pelo STF, o Ministro Luís Roberto Barroso entendeu que legislar sobre diretrizes e bases significa: “dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação”. Prossegue o ministro que a “liberdade de ensinar” e o “pluralismo de ideias” integram as diretrizes impostas pela Constituição para a sistema educacional. De tal forma, competiria exclusivamente à União dispor a seu respeito. Os estados, portanto, não poderiam sequer complementar tal norma.⁵

No exercício de suas competências, a União editou a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais comumente conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O art. 214 da CF é dedicado ao planejamento decenal da educação como instrumento central de coordenação do sistema nacional de ensino. Cuida-se de

escolar do Estado de São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003, p. 366.

⁵ Segundo o ministro do Supremo: “Do mesmo modo, não há dúvida de que a regulamentação do tipo de educação apto a gerar ‘o pleno desenvolvimento da pessoa’ e a ‘promoção humanística do país’ integra o conteúdo de ‘diretriz da educação nacional’ e, portanto, constitui competência normativa privativa da União. É intuitivo, ainda, que a supressão de campos inteiros do saber da sala de aula desfavorece o pleno desenvolvimento da pessoa.” (ADI 5537 MC, Relator(a): Min. Roberto Barroso, julgado em 21/03/2017, publicado em processo eletrônico dje-056 divulg 22/03/2017 public 23/03/2017).

planejamento setorial nacional orientado por um regime de colaboração entre os entes federativos.

Ao determinar que a lei institua o Plano Nacional de Educação (PNE), a Constituição confere-lhe um papel estrutural na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias que assegurem a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todas as suas etapas, níveis e modalidades. O art. 214 da CF orienta o planejamento educacional conforme seis diretrizes: a) erradicação do analfabetismo (inciso I); b) universalização do atendimento escolar (inciso II); c) melhoria da qualidade do ensino (inciso III); d) formação para o trabalho (inciso IV); e) promoção humanística, científica e tecnológica do país (inciso V); e f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (inciso VI).

O planejamento educacional delineado no art. 214, portanto, revela-se como um comando constitucional voltado à concretização progressiva do direito à educação por meio de políticas públicas sustentadas por metas objetivamente mensuráveis e avaliáveis.

Ressalta-se que a LDB havia determinado que, no prazo de um ano de sua publicação, deveria a União encaminhar “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (§ 1º do art. 87).

A lei do primeiro plano nacional, contudo, somente foi publicada em 2001. O PNE 2001-2010 foi instituído pela Lei n. 10.172/2001. Terminado o prazo decenal de vigência do plano nacional, transcorreram quatro anos até o plano seguinte. Em 2014, a Lei n. 13.005 estabeleceu o PNE 2014-2024, estruturado de modo significativamente distinto do plano anterior, em 20 metas e 254 estratégias.

7.2 COMPETÊNCIAS FINANCEIRAS

Seguindo a tendência da redemocratização, a garantia de fonte de financiamento educacional sedimenta a oferta pública, universal e gratuita das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino no texto constitucional. O *caput* do art. 212 da Constituição estabelece que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentro do sistema de federalismo fiscal da educação, destacam-se os percentuais mínimos da receita de impostos para aplicação obrigatória na manutenção e

desenvolvimento do ensino (art. 212), bem como o Fundeb (art. 212-A) e seu antecessor previsto no ADCT, o Fundef.⁶

Em relação aos percentuais mínimos da receita de impostos para aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), estabeleceu-se uma proporção que é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos estados, Distrito Federal e municípios. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014), em sua Meta 20, previa inclusive ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

A Lei Federal n. 12.858/2013, no mesmo sentido, previu o dever de destinação das receitas de *royalties* e participação especial decorrentes da exploração do petróleo encontrado na camada de pré-sal para as políticas públicas de educação e saúde, em proporção de 75% para educação e 25% para a saúde.⁷

⁶ Nas palavras de Conti: “Ver-se-á que em matéria educacional e financeira o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestar este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de forma compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo.” CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496, p. 484.

⁷ Cita-se o art. 2º da Lei n. 12.858/2013: “Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos: I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis ns. 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis ns. 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010. § 1º As receitas de que trata o inciso

A figura de um fundo contábil constitucional para a educação com regras específicas de gastos e distribuição somente surgiu somente em 1996. O Fundef foi incluído na constituição pela EC n. 14/96 e surgiu da PEC n. 233/95. Conforme a Exposição de Motivos n. 273/95 da PEC, o fundo (originalmente transitório) tinha o objetivo de assegurar, dentre outros fatores, definições claras das responsabilidades dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental.

Posteriormente, mediante a EC n. 53/2006, sobreveio o Fundeb, igualmente de natureza transitória, mas cujo foco iria além do ensino fundamental. Mediante a modificação do Fundef para o Fundeb, todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento. O Fundeb progrediu em relação ao fundo antecessor, prevendo um aumento da participação da União, estados e Distrito Federal no fundo e criando o salário-educação.

O Fundeb da EC n. 53/2006 acabou preservando vários pontos positivos do Fundef e adicionou outros. Segundo Carlos Roberto Jamil Cury, o novo fundo apresentou as seguintes conquistas: a) ampliou sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades; b) dispôs prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público; c) explicitou em valores pecuniários a complementação da União; d) aperfeiçoou os Conselhos de Controle do Fundo; e) reiterou a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.⁸

Por fim, sobreveio a EC n. 108/2020, a partir da qual o Fundeb deixou de ser tratado como norma constitucional transitória (ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu art. 212-A. O fundo constitucional apresenta atualmente a característica da perenidade.

Como desdobramento direto da EC n. 108/2020, a Lei Federal n. 14.113/2020 foi editada para regulamentar o novo regime do Fundeb. Dentre suas inovações, destaca-se a previsão de uma complementação da União vinculada à melhoria da

I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva. § 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do *caput*, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União. § 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde”.

⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 831-855, out. 2007, p. 848.

gestão educacional e à evolução de indicadores de desempenho, nos termos do art. 212-A, V, “c”, da CF. A nova sistemática determina que a complementação da União corresponderá, no mínimo, a 23% do total de recursos que compõem o fundo a partir do sétimo ano de vigência da emenda constitucional. Tal aumento – que amplia gradativamente o aporte da União em relação ao modelo anterior, cuja complementação era de 10% – será implementado de forma escalonada ao longo de seis exercícios financeiros, conforme previsto no art. 41 da referida lei.

Segundo estudo de Rezende, Cialdini e Motta, a participação da União em 2017 estaria em 23,6% dos gastos totais em educação pública, enquanto a participação de estados e municípios seria 33,2 e 43,2% respectivamente.⁹

7.3 INSTITUIÇÕES DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

As políticas públicas brasileiras de educação básica apresentam ambientes favoráveis para identificar elementos de *benchmarking*, incentivos e normas de financiamento com objetivos e indicadores explícitos (*outputs*).

7.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

As metas políticas nacionais, inclusive, podem ser encontradas no art. 214 da Constituição brasileira, quando trata do plano nacional de educação. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) das políticas públicas educacionais são a universalização do ensino escolar (art. 214, II, da CF), a erradicação do analfabetismo (art. 214, I, da CF), a efetivação do direito ao ensino público de qualidade (art. 214, III, da CF), a formação para o trabalho (art. 214, IV, da CF) e a promoção humanística, científica e tecnológica do país (art. 214, V, da CF).

Enquanto a Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) fornece as diretrizes e objetivos da educação nacional, os planos nacionais de educação (Lei n. 10.172/2001 e 13.005/2024) estabelecem metas e indicadores monitoráveis.

7.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

Fundos e normas de repartição de receita tributária podem ter regimentos de distribuição orientados por indicadores de desempenho educacional.

Na coordenação das transferências intergovernamentais no setor educacional brasileiro, identificam-se quatro principais tipos de critérios distributivos que

⁹ REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94, p. 66.

orientam os indicadores, cada qual fundamentado em fundamentos constitucionais e com distintas funções econômicas e normativas: a) Critério de Equalização Fiscal (redistributivo); b) Critério de Expansão de cobertura da política pública; c) Critério de Desempenho (eficiência); e d) Critério de Determinantes Sociais (igualdade material).

O Critério de Equalização Fiscal (redistributivo) tem o escopo de garantir um padrão mínimo de financiamento para redes de ensino localizadas em entes subnacionais com baixa capacidade arrecadatória, reduzindo as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF) para uma melhor oferta de serviço público de ensino. Esse índice utilizado para repasse atua geralmente mediante a fixação de valores mínimos por aluno e da distribuição proporcional conforme o número de matrículas. Tal lógica esteve presente no Fundef (VMAA), no antigo Fundeb (VAMA) e no atual Fundeb (VAAF e VAAT), conforme previsto no art. 212-A da CF.

O Critério de Expansão de cobertura da política pública (acesso ao ensino) é definido pelo uso da matrícula como incentivo à ampliação da cobertura educacional, premiando gestores que aumentam a rede de ensino onde há déficit de oferta escolar ou nos casos de descentralização de competências (p. ex., municipalização do ensino fundamental), assegurando a universalização do acesso à educação (art. 214, II, e art. 206, I, da CF). Esse critério tem natureza transitória: quando a demanda por vagas se estabiliza, sua função passa a ser unicamente redistributiva por número de matrículas (equalização fiscal). Foi especialmente relevante nas fases iniciais do Fundef e do Fundeb.

O Critério de Desempenho (qualidade do ensino) associa-se ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, e art. 206, VII, da CF), premiando redes de ensino que alcançam metas de qualidade mensuráveis, sobretudo mediante avaliações padronizadas aplicadas sobre os educandos. Essa lógica está expressa na complementação VAAR (art. 212-A, V, “c”, da CF), que vincula o repasse à melhoria da gestão e à evolução de indicadores educacionais. O critério de desempenho encontra-se nos critérios de repasse de receita de ICMS e IBS aos municípios na proporção de “10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem” (art. 158, §§ 1º e 2º, II, da CF).

Há, nesse caso, incentivos financeiros voltados para a proatividade do gestor público na busca da melhoria de indicadores educacionais. Na educação pública, tais indicadores geralmente dizem respeito ao desempenho dos alunos da rede de ensino em testes padronizados (Ideb, Saeb, IQE-CE, IQEAL, Idepe etc.).

O Critério de Determinantes Sociais (igualdade material) é fundamentado na promoção da equidade (art. 206, I, da CF), buscando evitar distorções decorrentes de modelos de desempenho que premiem apenas redes mais estruturadas. As regras do Fundeb atual preveem ponderações relativas ao nível socioeconômico dos

educandos (§ 2º do art. 212-A da CF) e incentivam a superação de desigualdades educacionais. Esse critério condiciona o mérito ao contexto social, preservando a justiça distributiva no interior dos incentivos por desempenho.

O Critério de Determinantes Sociais encontra-se igualmente nos critérios de repasse de receita de ICMS e IBS aos municípios na proporção de “10 (dez) pontos percentuais com base em [...] aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, §§ 1º e 2º, II, da CF).

7.3.3 Parcerias de desempenho e governança em rede resultado

O modelo brasileiro também admite a celebração de parcerias por desempenho no campo da educação, por meio de instrumentos como convênios, contratos de gestão, termos de parceria e, mais recentemente, parcerias público-privadas (PPPs).

Os contratos de gestão, regulados pela Lei n. 9.637/98, são celebrados com Organizações Sociais (OSs) e preveem metas de desempenho e avaliações periódicas dos resultados alcançados, o que fortalece a lógica de responsabilização e controle por resultados na oferta de serviços educacionais. O estado do Ceará, nesse sentido, firmou contrato de gestão com Organização Social na área das escolas profissionalizantes.¹⁰

No âmbito das parcerias público-privadas, disciplinadas pela Lei n. 11.079/2004, a legislação prevê a remuneração variável do parceiro privado vinculada ao cumprimento de metas de desempenho, padrões de qualidade e de disponibilidade dos serviços contratados (art. 6º, § 1º). Tais modelos vêm sendo utilizados, em diferentes níveis federativos, tanto para a oferta de serviços não pedagógicos – como infraestrutura, alimentação e transporte escolar – quanto, em alguns casos, para atividades pedagógicas, gerando debates sobre a natureza e os limites da participação privada na gestão de políticas públicas educacionais.¹¹ Nesse contexto, as instituições educacionais geridas por organizações sociais (sem fins lucrativos) se aproximam, em certa medida, do modelo das *charter schools* norte-americanas, embora apresentem diferenças estruturais e legais importantes, notadamente no que diz respeito à finalidade lucrativa, vedada às OS brasileiras.

¹⁰ A Organização Social, no caso, é o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec). O instituto foi criado em 11 de março de 1999, sendo qualificado pelo governo do estado do Ceará por intermédio do Decreto n. 25.927/2000, com o objetivo de promover a educação tecnológica de qualidade, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, atendendo à demanda da sociedade.

¹¹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Parcerias público-privadas (PPPs) na Educação Básica brasileira. *Todos Pela Educação*, jul. 2024.

7.3.4 Estabelecimento de padrões de desempenho

Há inúmeras formas de monitorar o desempenho das políticas educacionais: desde a taxa de acesso ao ensino, passando pela qualidade dos docentes, até a avaliação da performance dos discentes.

O Brasil emprega um sistema utilizado mundialmente, qual seja, a instituição de testes padronizados. Após algumas experiências brasileiras de exames padronizados aplicados em âmbito nacional, surgiu um *benchmarking* específico para monitorar o desempenho da rede pública de ensino. Atualmente, a principal medida (*output*) utilizada para o monitoramento do desempenho escolar na educação básica brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para medir a qualidade da educação, o Ideb é um indicador cujo escopo é verificar o cumprimento das metas fixadas no plano Compromisso Todos pela Educação (arts. 1º e 3º do Decreto Federal n. 6.904/2007).

O Ideb reúne dois indicadores relacionados à qualidade da educação: i) médias de desempenho em testes educacionais padronizados e ii) rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino). Ao lado das avaliações nacionais, os estados também podem criar sistemas próprios de avaliação. Resultados dessas avaliações são publicados periodicamente, com *rankings* individualizados de municípios, estados e escolas. A publicação desses *rankings*, por si só, configura um incentivo não financeiro (*report cards*).

7.3.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O banco de dados na educação brasileira é gerido pelo Inep, criado em 1937 sob a denominação de “Instituto Nacional de Pedagogia” e transformado, pela Lei n. 9.448/97, em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Trata-se da instituição federal responsável pelas pesquisas empíricas educacionais, exercendo, entre outras, as seguintes atribuições (art. 1º da Lei Federal n. 9.448/97): a) dissemina informações sobre avaliação da educação básica e superior; b) fomenta o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país; c) organiza e mantém o sistema de informações e estatísticas educacionais; e d) desenvolve e implementa, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais.

O *site* do Inep disponibiliza relevante banco de dados abarcando: adequação da formação docente; complexidade de gestão da escola; esforço docente; Ideb; indicadores financeiros educacionais; média de alunos por turma; média de horas-aula diária; nível socioeconômico (Inse); percentual de docentes com curso superior; regularidade do corpo docente; remuneração média dos docentes; taxas de

distorção idade-série; taxas de não resposta (TNR); taxas de transição; taxas de rendimento; indicadores de fluxo da educação superior; indicadores de qualidade da educação superior; e percentual de docentes com pós-graduação *stricto sensu*.¹²

7.4 *BENCHMARKING, ACCOUNTABILITY* ESCOLAR E FEDERALISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho na política pública educacional atualmente se chama *accountability* escolar (ou política de responsabilidade escolar). Mais que uma forma de comparação, *accountability* escolar é uma forma de política pública educacional, orientando e constituindo estratégias governamentais. De acordo com Nigel Brooke e Maria Cunha, *accountability* escolar define-se pela “associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos”.¹³

Cuida-se do modelo mundialmente utilizado para comparação de desempenho das políticas públicas de educação, servido de base para o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Program for International Student Assessment – Pisa*).

Diego Rafael Fonseca Carneiro, por sua vez, sustenta que a difusão massificada de exames padronizados na educação permitiu o monitoramento e uma avaliação mais precisa sobre qualidade dos serviços públicos ofertados – caracterizando o modelo de responsabilização escolar. Mediante um controle de resultados dessas provas aplicadas aos discentes, foi possível aferir objetivamente a eficácia e eficiência das políticas públicas educacionais, bem como monitorar o desenvolvimento de cada unidade de ensino. Conforme o autor, essa política viabiliza, portanto, a identificação de boas práticas educacionais e a fixação de padrões mínimos de qualidade a serem alcançados, incentivando ou punindo os atores envolvidos em função do desempenho dos alunos.¹⁴

Ressalta-se que os sistemas de avaliação escolar desempenham inúmeras funções, que vão desde aspectos métricos até avaliativos e até mesmo pedagógicos.¹⁵ Brooke destaca os elementos da política de *accountability* escolar:

¹² BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Educacionais*. Brasília: Inep, s.d.

¹³ BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, n. 2, p. 17-79 2011, p. 22.

¹⁴ CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018, p. 72.

¹⁵ Conforme Nigel Brooke e Maria Amália de A. Cunha, encontram-se três funções distintas do sistema da avaliação na doutrina: “[...] encontramos uma tipologia que fala das três

Os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implantados durante as últimas décadas, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, são quatro: 1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências).¹⁶

O que faz esse estilo de política perfeito para comparação é o fato de o Brasil se inspirar nas experiências dos Estados Unidos e Inglaterra, que se iniciaram a partir da década de 1980. Segundo Brooke, a reforma da educação inglesa foi implementada pelo Partido Conservador de Thatcher, envolvendo a criação de um currículo comum nacional e um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada etapa curricular. Nos Estados Unidos, segundo Brooke, o estímulo inicial foi a publicação, em 1983, do relatório “Uma nação em risco”, que ilustrou “um quadro alarmante de perda de competitividade provocada por um declínio nos padrões educacionais”.¹⁷

Nos Estados Unidos, vários estados decidiram adotar a política de *school accountability* na década de 1990. Havia incorporação de diferentes do modelo, com alguns estados adotando aspectos específicos na sua política de responsabilização escolar. Alguns estipularam que os professores/diretores da escola são responsáveis, sendo incentivados ou penalizados em função das notas dos alunos.¹⁸ Eric Hanushek e Margaret Raymond elaboraram um modelo de classificação singular em que: a) os estados que adotam incentivos e punições são categorizados como *consequential states* (*consequential accountability*); e b) estados que somente reportavam

funções genéricas dos sistemas de avaliação. A primeira é a função métrica, de medir onde se situam os sistemas de educação em comparação com algum parâmetro para responder perguntas sobre possíveis avanços. A segunda função é a analítica, ou seja, oferecer subsídios aos pesquisadores e gestores no seu trabalho de investigar o funcionamento do sistema. A terceira, considerada a mais difícil, é a função pedagógica, que trata do uso da avaliação como instrumento para a melhoria do ensino.” BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, n. 2, p. 17-79 2011, p. 19-20.

¹⁶ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 379.

¹⁷ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 378.

¹⁸ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. School accountability no Brasil: experiências e dificuldades. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008, p. 443.

os resultados dos exames padronizados dos alunos, sem vincular a um sistema de bonificações/penalidades, são chamados de *report card states*.¹⁹

Dentre os estados dos EUA, o Texas se destacou consideravelmente. O sistema de responsabilização do Texas demonstrou um melhor desempenho dos alunos nas provas locais e nacionais na década de 1990, havendo considerável evolução dos resultados nas escolas com alunos de baixa renda. De acordo com o Departamento de Educação do estado do Texas, não apenas aumentava o número de estudantes que passavam nas avaliações estaduais, mas também se reduziam de forma contínua tanto o hiato de desempenho entre alunos brancos e minorias quanto a taxa de evasão escolar antes da conclusão do ensino médio.²⁰

Quando o governador do Texas, George W. Bush, foi eleito presidente dos EUA, em 2000, trouxe consigo o modelo texano, baseado em testes padronizados e responsabilização (*accountability*), criando o programa *No Child Left Behind*.²¹ Em 2009, sobreveio o programa de financiamento chamado *Race to the Top* (RTTT), sendo constituído por um fundo federal de US\$ 4,35 bilhões – envolvendo estados, distritos e sindicatos, visando acelerar as mudanças e melhorias mediante metas nacionais, incentivos financeiros e indicadores educacionais.²²

Brooke explicita as primeiras experiências do *accountability* escolar no Brasil, que ocorreram no final dos anos 1990 e início dos anos 2000:

- Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará, em conjunto com o Sistema Permanente da Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

¹⁹ HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, Working Paper 10591, Spring. 2004, p. 1-24.

²⁰ RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010, p. 97.

²¹ Nas palavras de Diane Ravitch: “In that light, the large test score gains in Texas over the previous half-dozen years must have impressed Congress. Not only were increasing numbers of students passing the state tests, according to the Texas state education department, but the achievement gap between white students and minority students was steadily shrinking, as was the number of students dropping out before high school graduation. So when President George W. Bush arrived in Washington with a plan based on what appeared to be a successful model of accountability in Texas, members of both parties were willing and ready to sign on, so long as they could add one or two or three of their own priorities to the bill. Almost everyone wanted an accountability plan, and almost everyone embraced the main elements of the one President Bush set forth.” RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010, p. 96- 97.

²² Ver subtópico 5.8.2, “Estados Unidos da América”, no Capítulo 5.

- Programa Nova Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro.
- Boletim da Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Paraná.²³

A experiência mais notável no Brasil ocorreu no estado do Ceará, que, a exemplo do Texas nos Estados Unidos, também gerou um movimento *bottom-up* para a política nacional de educação no Brasil.

O estudo do Banco Mundial destaca o caso do estado do Ceará como um modelo bem-sucedido de reforma educacional no Brasil, apesar de contexto socioeconômico adverso no estado. Em 2005, o estado situava-se abaixo da média nacional no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), mas, em 2017, alcançou posições de destaque: quarto lugar no 9º ano e sexto no 5º ano. Ajustados os resultados educacionais ao seu nível de desenvolvimento, o Ceará apresentou o melhor desempenho do país.²⁴

Essa transformação foi impulsionada por uma série de reformas estruturais, com destaque para a inovação nas transferências fiscais aos municípios – notadamente os critérios de repasse de cota-parte de ICMS. Em 2007, o estado foi o primeiro do país a vincular parte dos repasses do ICMS ao desempenho municipal em educação, saúde e meio ambiente por meio da Lei Estadual n. 14.023, de 2007. Medida semelhante foi adotada pelo estado de Pernambuco, por meio da Lei Estadual n. 13.368/2007, ambas em vigor desde 2007. Essa modalidade de transferência intergovernamental ficou conhecida como “ICMS Educacional” ou “ICMS Educação”. O modelo de financiamento atribui peso significativamente maior à educação conforme desempenho dos alunos das redes municipais de ensino, adotando critérios de melhoria contínua (e não de metas absolutas e inatingíveis). Além disso, a fórmula premiava maior participação dos estudantes nas avaliações, evitando distorções por exclusão de alunos de baixo desempenho.²⁵

O sucesso da política educacional cearense estaria intrinsecamente relacionado ao modelo descentralizado de gestão adotado no estado, onde a quase totalidade das escolas de ensino fundamental é administrada pelos municípios. Essa estrutura organizacional conferiu clareza nas responsabilidades e fortaleceu o papel do governo estadual como agente de apoio técnico e institucional, especialmente nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. A experiência cearense revela, assim,

²³ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 386-398.

²⁴ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 2.

²⁵ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 7.

o potencial de políticas educacionais orientadas por incentivos federativos e por mecanismos de responsabilização técnica, mesmo em contextos de baixa renda.²⁶

O êxito dessas experiências estaduais impulsionou a nacionalização da técnica, outrora de adoção discricionária pelos entes subnacionais. Tal transformação foi consolidada com a promulgação da EC n. 108/2020, a qual introduziu, no texto constitucional, a obrigatoriedade de utilização de indicadores qualitativos de aprendizagem como critério de partilha de recursos do novo Fundeb.

A EC n. 108/2020 constitucionalizou o financiamento condicionado ao desempenho estudantil em dois níveis: i) na complementação federal do Fundeb, da União para os entes subnacionais (art. 212-A, V, “c”, da CF); e ii) na repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF), dos estados para os municípios.

No nível federal, a União passa a distribuir recursos do Fundeb às redes públicas estaduais, municipais ou distritais de acordo com atingimento de condições de melhoria na gestão pública educacional e com a evolução de indicadores educacionais com redução das iniquidades.

No nível estadual, houve modificação do parágrafo único do art. 158, obrigando o repasse de percentual de 10% do total da cota de ICMS devida aos municípios “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. A EC n. 108/2020 tornou obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais.

Antes dessa alteração constitucional, a distribuição de ICMS com base em critérios legais era uma liberalidade dos estados, que podiam ou não repassar recursos conforme indicadores educacionais. No entanto, o desempenho das políticas educacionais já aparecia como critério para repartição do ICMS em estados como Ceará (Lei Estadual n. 14.023/2007),²⁷ Pernambuco (Lei Estadual n. 10.489/90) e Alagoas (Lei Estadual n. 5.981/97).

As experiências do Texas e do Ceará ilustram uma espécie de federalismo laboratorial em que entes estaduais testaram novas ideias e experimentos nas

²⁶ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 7.

²⁷ Sobre o impacto do ICMS Educacional sobre o Ideb do ensino fundamental no Ceará, ver: BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014; CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

políticas educacionais locais que, posteriormente, foram nacionalizadas. Em outras palavras, o federalismo laboratorial ocorreu de forma *bottom-up*, sendo a inovação oriunda do governo local.²⁸

A comparação pode ser vista no Quadro 7.2.

Quadro 7.2 Comparação *accountability* escolar EUA x Brasil

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> interno	<i>Benchmarking</i> interno
Organização responsável pelo monitoramento	Monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>).	Monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>).
Tipo de responsabilização	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil da política pública	– <i>Accountability</i> escolar. – Fundamentada em princípios de equidade, responsabilização (<i>accountability</i>), competição, liberdade de escolha e flexibilidade federativa. – 8% de participação do governo federal no financiamento da educação básica.	– <i>Accountability</i> escolar. – Fundamentada nos princípios da universalidade (art. 205 da CF), qualidade (art. 206, VII), equidade (art. 206, I) e planejamento (art. 214). – 23,6% de participação do governo federal no financiamento da educação básica.
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	– O programa <i>No Child Left Behind Act</i> (NCLB) foi aprovado pelo Congresso em 2001 e promulgado como lei federal em 2002. – Estabeleceu cinco pilares: padrões mínimos, testes padronizados, transparência de resultados, metas explícitas e responsabilização de gestores e docentes.	– A EC n. 108/2020, tem como tema central o financiamento da educação básica pública, modificando as premissas do Fundeb (transformado em mecanismo permanente de financiamento). – A regulação do financiamento federal deixou de se concentrar exclusivamente em critérios redistributivos e indução de descentralização de gestão para focar também o desempenho qualitativo das redes de ensino. Há determinação de reformas estruturais para estados e municípios voltadas para padrões mínimos, testes padronizados, transparência de resultados e metas educacionais explícitas.

²⁸ Sobre federalismo laboratorial, ver tópico 3.5, “O laboratório (inovação) intergovernamental”, no Capítulo 3.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	– Promoveu transferências intergovernamentais condicionadas ao desempenho, especialmente por meio do programa <i>Race to the Top</i> (RTTT) que direcionava US\$ 4,35 bilhões para estados, distritos e municípios. – Financiamento condicionado ao desempenho escolar: tanto escolas quanto professores e diretores passaram a ser premiados conforme os resultados dos alunos.	– A EC n. 108/2020 determinou um sistema de repasses condicionados ao desempenho em dois níveis: (a) Na complementação federal do Fundeb, da União para os entes subnacionais (art. 212-A, V, “c” da CF); e (b) Na partilha de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II), dos Estados para os municípios. – O art. 5º determina a complementação da União conforme três modalidades de repasses: VAAF (10% – redistributivo), VAAT (10,5% – redistributivo) e VAAR (2,5% – qualitativo).
Parcerias de desempenho e governança em rede	– Introdução de <i>charter schools</i> (instituições privadas com financiamento público) para adoção de um sistema de competição público-privada no ensino público estadunidense. – Adoção de <i>vouchers</i> para famílias de baixa renda escolherem escolas, promovendo a concorrência entre setores público e privado.	– As instituições mais próximas das <i>charter schools</i> são as escolas geridas por organizações sociais, na forma da Lei n. 9.637/98. Diferentemente daquelas, entretanto, as organizações sociais não podem ter finalidade lucrativa. Modelos de parcerias público-privadas vêm igualmente sendo adotados na gestão pública da educação, contemplando serviços pedagógicos e não pedagógicos. – No tocante aos <i>vouchers</i>, a Constituição, em seu art. 213, § 1º, admite excepcionalmente a utilização de recursos públicos para o custeio de bolsas de estudo na educação básica (ensino fundamental e médio), apenas quando comprovada a ausência de vagas na rede pública da localidade de residência do educando. Nesses casos, o Poder Público permanece vinculado ao dever de expandir prioritariamente sua própria rede de ensino.
Estabelecimento de padrões de desempenho	Sistema Nacional de Avaliação (NAEP): – Principal instrumento de aferição padronizada da aprendizagem nos EUA desde 1969. – Abrange várias disciplinas e níveis federativos.	– Implantação do Saeb em 1995. – Criação da Prova Brasil (2005). – Criação do Ideb (2007), índice nacional de desempenho que combina provas padronizadas e taxas de aprovação escolar, sendo ferramenta central de monitoramento da qualidade da educação básica no Brasil.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>)	Executado pelo National Center for Education Statistics (NCES), ligado ao Department of Education e ao Institute of Education Sciences (IES).	O Banco Brasileiro de Dados Educacionais é gerido pelo Inep, ligado ao MEC.
Consequências jurídicas e perfil do controle	– Premiações: prêmios, bônus salariais e aportes financeiros maiores para estados, escolas, distritos escolares e municípios com melhores resultados educacionais. – Punições: incentivos acompanhados de mecanismos punitivos progressivos, retenção de transferências por não conformidade, podendo culminar na privatização de escolas públicas mal avaliadas. – Rígido controle de resultados condicionado às reformas estruturais no âmbito dos estados, sob pena de retenção de recursos federais do RTT. – Controle procedimental fraco sobre os gastos na área da educação pública.	– Premiações: prêmios, bônus salariais e aportes financeiros maiores para estados, escolas, distritos escolares e municípios com melhores resultados educacionais. – Punições: no Brasil, a lógica das consequências jurídicas é focada nas bonificações, sem foco excessivo em punições como nos EUA. Expressamente, há punições financeiras, no sentido de repassar valores menores para estados e municípios que não comprovam reformas estruturais e busca pelo atingimento das metas estipuladas.²⁹ – Rígido controle de resultados condicionado às reformas estruturais no âmbito dos estados, sob pena de retenção de recursos federais do Fundeb (VAAR). – Rígido controle procedimental sobre os gastos obrigatórios na área da educação pública.

Fonte: elaborado pelo autor.

Desde a promulgação da EC n. 108/2020, a implementação da técnica de repartição financeira chamada “ICMS educacional” avançou sistematicamente entre os estados. Dos 26 estados aptos à adoção dessa política, o Rio de Janeiro foi o último a cumprir a exigência constitucional. Seu Poder Legislativo aprovou o Projeto de Lei n. 6.659/2025 em 19 de maio de 2026, ou seja, seis anos após a aprovação da

²⁹ A complementação VAAR (art. 212-A, V, “c”, da CF), por exemplo, contempla condicionais e indicadores dispostos no art. 14 da Lei Federal n. 14.113/2020. O inciso IV do § 1º condiciona o repasse à regulamentação do ICMS conforme critérios educacionais por parte do estado receptor. Estarão proibidos de receber a transferência os estados que não regulamentem o ICMS educacional do inciso II do parágrafo único do art. 158 CF até agosto de 2022. É o caso de Minas Gerais, que só modificou sua legislação de repartição de ICMS em 2023.

emenda constitucional. Os demais estados aprovaram normas que regulamentam o condicionamento de parte dos repasses de ICMS a indicadores educacionais.

Minas Gerais também pode ser destacado como um estado de implementação tardia. A instituição do “ICMS Educação” no estado ocorreu aproximadamente um ano após o prazo definido pela EC n. 108. Em decorrência desse atraso, os municípios mineiros ficaram impedidos de acessar, no exercício de 2023, os recursos referentes à complementação VAAR do novo Fundeb.

As legislações estaduais de partilha de ICMS com base educacional têm indicadores educacionais variados. Cita-se o estudo do Todos pela Educação que examina as variáveis na legislação de ICMS educacional:

2.1.1 Variáveis referentes à legislação:

a. Atribuição de percentual superior ao mínimo previsto em lei: consiste em analisar quais estados propõem percentuais acima de 10% (previsto pela EC n. 108). A hipótese é de que isso pode indicar maior prioridade política destinada à Educação, e não apenas o cumprimento da legislação vigente

2.1.2 Variáveis referentes à fórmula de composição do índice de Educação:

b. Nível de aprendizagem dos estudantes: aferição feita com base nos resultados das avaliações estaduais e/ou nacionais, como o Saeb (caso não tenha avaliação própria);

c. Evolução da aprendizagem: consiste em verificar o quanto o município evoluiu nos seus indicadores de aprendizagem em relação aos anos anteriores. Nesta primeira análise, estamos observando apenas se o cálculo contempla alguma evolução de resultados, sem entrar na especificidade de como essa evolução é considerada. De forma ideal, enxergamos que a evolução não deve se dar pelas médias, mas, sim, pela redução do percentual de estudantes em patamares muito baixos de aprendizagem.

d. Taxa de aprovação: consiste em mensurar o índice de aprovação das redes de ensino da etapa mensurada. Ou seja, se a política mensurar a proficiência dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, é importante que seja considerada a taxa de aprovação de todo o Ensino Fundamental, evitando, assim, que as redes aprovem automaticamente os estudantes envolvidos nas avaliações de proficiência, a fim de se beneficiar da política.

e. Taxa de Participação nas avaliações: consiste em atribuir um percentual mínimo de participação e/ou atribuir pesos distintos de acordo com o percentual de participação dos estudantes nas avaliações utilizadas para cálculo de indicadores ligados à aprendizagem. Com isso, evitando que as redes excluam das avaliações os estudantes de menor desempenho, de modo a melhorar artificialmente os resultados.

f. Critérios de equidade: incluir ponderação socioeconômica que permita que o cálculo do nível e da evolução da aprendizagem vá além das médias, observando, também, as desigualdades. Isso se deve ao fato de que, em municípios mais pobres, melhorar os resultados educacionais pode ser mais desafiador, já que o nível

socioeconômico dos estudantes tem relação direta com a aprendizagem. Sendo assim, a inclusão de critérios que impulsionam quem avança em cenários mais desafiadores é fundamental para garantir maior equidade à política.

g. Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de Educação que, de fato, induza as redes a melhorarem a aprendizagem dos estudantes: consiste em verificar se os indicadores que mensuram a aprendizagem dos estudantes estão sendo privilegiados em detrimento de outras variáveis. Caso contrário, a política deixa de ter caráter indutor de melhorias efetivas. Atribuir o maior peso na distribuição ao número de matrículas, por exemplo, não induz melhorias na aprendizagem, já que o município com maior quantidade de alunos irá receber mais recursos, independentemente dos resultados que alcançar. Por outro lado, ao se atribuir maior peso aos resultados obtidos em uma avaliação de aprendizagem em larga escala, a política estará cumprindo o papel de indução.

h. Objetividade da política: verificar se a legislação possui indicadores claros, objetivos e que, de fato, têm potencial de indução. A escolha, aqui, justifica-se pelo fato de que parte do potencial indutor da política do ICMS-Educação perpassa que as gestões municipais compreendam e se apropriem do modelo proposto pela legislação, a fim de endereçar esforços de forma alinhada aos objetivos da política.³⁰

A variação fica mais nítida ao se observar as legislações estaduais no Quadro 7.3, que foi adaptada a partir do estudo do Todos pela Educação:

Quadro 7.3 ICMS educacional nos estados brasileiros

"ICMS EDUCACIONAL"						
Transferência de receita de ICMS para municípios conforme critérios educacionais						
Exceto por alguns estados que já têm esse tipo de legislação, cuida-se de <i>benchmarking</i> interno de iniciativa da União Federal (<i>top-down</i>). O monitoramento e a gestão de desempenho ocorrem de cima para baixo dos Estados para municípios.						
Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Acre	Anos Iniciais: 58%Mun/42%Est Anos Finais: 14%Mun/86%Est	Lei n. 3.532/2019	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Taxa de aprovação. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

³⁰ TODOS PELA EDUCAÇÃO. ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará. Todos Pela Educação, nov. 2023, p. 12-13.

Estado	Descentralização município/estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Alagoas	Anos Iniciais: 96%Mun/4%Est Anos Finais: 79%Mun/21%Est	Lei n. 5.981/97	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação.	Sim	Sim
Amapá	Anos Iniciais: 67%Mun/33%Est Anos Finais: 7%Mun/93%Est	LCP n. 120/2019	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de Participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Não	Sim
Amazonas	Anos Iniciais: 79%Mun/21%Est Anos Finais: 54%Mun/46%Est	Lei n. 2.749/2002	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Bahia	Anos Iniciais: 100%Mun/0%Est Anos Finais: 86%Mun/14%Est	LCP n. 53/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Ceará	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 98%Mun/2%Est	Lei n. 12.612/96	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Espírito Santo	Anos Iniciais: 90%Mun/10%Est Anos Finais: 62%Mun/38%Est	Lei n. 11.227/2020	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Goiás	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 29%Mun/71%Est	EC n. 70/2021 LCP n. 147/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações.	Sim	Sim

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Maranhão	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 96%Mun/4%Est	Lei n. 11.815/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Mato Grosso	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 27%Mun/73%Est	LCP n. 746/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Anos Iniciais: 90%Mun/10%Est Anos Finais: 46%Mun/54%Est	LCP n. 57/91	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

Estado	Descentralização município/estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Minas Gerais	Anos Iniciais: 72%Mun/28%Est Anos Finais: 32%Mun/68%Est	Lei n. 18.030/2009	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Pará	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 79%Mun/21%Est	Lei n. 5.645/91	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Paraíba	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 73%Mun/27%Est	Lei n. 12.373/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de participação nas avaliações.	Não	Sim
Paraná	Anos Iniciais: 100%Mun/0%Est Anos Finais: 1%Mun/99%Est	LCP n. 249/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Pernambuco	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 99%Mun/1%Est	Lei n. 10.489/90	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Piauí	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 84%Mun/16%Est	Lei n. 5.001/98	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 74%Mun/25%Est 1%Federal	Lei n. 2.664/96	Inexistente	– Inexistente	Inexistente	Inexistente
Rio Grande do Norte	Anos Iniciais: 84%Mun/16%Est Anos Finais: 67%Mun/33%Est	Lei n. 11.253/2022	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação.	Não	Não

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

Estado	Descentralização município/estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Rio Grande do Sul	Anos Iniciais: 67%Mun/33%Est Anos Finais: 55%Mun/45%Est	Lei n. 15.766/2021	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Rondônia	Anos Iniciais: 87%Mun/13%Est Anos Finais: 16%Mun/84%Est	Lei n. 1.166/2022	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Roraima	Anos Iniciais: 87%Mun/13%Est Anos Finais: 5%Mun/95%Est	LCP n. 311/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem.	Não	Sim
Santa Catarina	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 49%Mun/51%Est	Lei n. 18.489/2022	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Não

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
São Paulo	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 29%Mun/71%Est	Lei n. 3.201/81	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Sergipe	Anos Iniciais: 82%Mun/18%Est Anos Finais: 64%Mun/36%Est	Lei n. 8.628/2019	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Tocantins	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 31%Mun/69%Est	Lei n. 2.959/2015	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Taxa de aprovação.	Não	Não

Fonte: adaptado de TODOS PELA EDUCAÇÃO. *ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará*. Novembro de 2023, p. 12-13.

A experiência do ICMS Educacional no Brasil constitui um exemplo emblemático da interação dinâmica entre diferentes formas de federalismo no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Originado como uma inovação subnacional no estado do Ceará, o modelo reflete a lógica do federalismo laboratorial, no qual entes federativos têm autonomia para experimentar soluções locais a problemas públicos. Nesse contexto, reitera-se que a Lei Estadual cearense n. 14.023/2007, ao condicionar parte dos repasses de ICMS ao desempenho educacional municipal, introduziu um mecanismo inédito de

incentivo federativo baseado em resultados, logo replicado por outros estados, como Pernambuco.

O êxito dessas experiências estaduais contribuiu para a nacionalização da técnica, consolidada com a promulgação da EC n. 108/2020. Ao tornar obrigatória a vinculação de parte dos recursos do Fundeb a indicadores de qualidade da educação básica, a União assumiu papel central no processo decisório, impondo diretrizes uniformes aos entes subnacionais. Tal movimento caracteriza um federalismo coercitivo, no qual o governo central, mesmo em um sistema formalmente descentralizado, exerce influência dominante na definição das políticas públicas.

A implementação generalizada da política do ICMS Educacional após a EC n. 108 também evidencia elementos do federalismo competitivo, à medida que os municípios passaram a disputar recursos com base em indicadores de desempenho educacional. Essa dinâmica incentivou a melhoria da gestão local e o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino, ainda que sob a lógica da competição entre redes.

Contudo, a cooperação intergovernamental também se mostrou indispensável. A operacionalização da política exige articulação técnica e institucional entre os três níveis de governo, especialmente para o desenvolvimento de indicadores, o compartilhamento de dados e o acompanhamento dos resultados. Assim, o ICMS Educacional revela uma síntese entre modelos federativos distintos: nasce como laboratório local, é institucionalizado pela coerção normativa da União, opera por meio da competição entre entes municipais e requer, na prática, um grau elevado de cooperação federativa para alcançar seus objetivos.

7.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No campo da educação pública, observa-se que a lógica da *accountability* escolar se consolidou como diretriz estruturante das políticas educacionais, nas quais os resultados de aprendizagem passam a ser vinculados a consequências dirigidas às redes de ensino, às unidades escolares e aos profissionais que nelas atuam. Em vez de mera orientação avaliativa, trata-se de mecanismo que condiciona, de maneira direta, as estratégias adotadas pelos governos. A política norte-americana *No Child Left Behind* foi utilizada, nesse cenário, como matriz comparativa.

Ainda que políticas de *accountability* escolar tenham sido implementadas de forma convergente no Brasil e nos Estados Unidos, percebe-se que os respectivos contextos federativos se distanciam significativamente, sobretudo quanto ao grau de capacidade normativa e financeira que o governo central consegue exercer sobre os entes subnacionais. Essa assimetria institucional influencia não apenas o modo de implementação das políticas, mas também o alcance efetivo da intervenção do governo central nas políticas públicas dos entes subnacionais.

Some-se a isso que, no caso norte-americano, o arcabouço constitucional estabelece limites rígidos à atuação do governo federal, já que somente é possível agir dentro dos poderes explicitamente delegados pelo Art. I, Sec. 8. Em direção oposta opera a União brasileira, cujas competências exclusivas e concorrentes são amplas, combinando-se ainda a inexistência de critérios objetivos para definir a extensão das chamadas “normas gerais”, o que confere maior margem de centralização legislativa. A própria facilidade de reforma constitucional – viabilizada por quórum reduzido de 60% em dois turnos por Casa e pela falta de procedimento qualificado para matérias federativas – contribui para que as “regras do jogo” sejam frequentemente reescritas, como atestam as mais de 130 emendas promulgadas desde 1988.

Diante desse quadro, embora a arquitetura das políticas educacionais apresente semelhanças, é o Brasil que dispõe de uma estrutura institucional propícia à imposição de condicionamentos normativos e financeiros por parte da União sobre estados e municípios (e destes sobre seus respectivos municípios), seja por meio da disciplina do Fundeb, seja pelas regras estaduais de repartição do ICMS. Em contraste, no modelo federativo dos Estados Unidos, o desenho constitucional tende a assegurar maior equilíbrio e autonomia entre os níveis de governo, permitindo-lhes, inclusive, recusar a adesão a políticas públicas federais.

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA SAÚDE PÚBLICA

Segundo o art. 196 da Constituição, “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Segundo a norma, esse direito é “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. O direito à saúde é igualmente previsto como direito fundamental social no art. 6º da CF, segundo o qual são direitos sociais a “educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A saúde, reconhecida internacionalmente como direito humano, tornou-se objeto de tutela pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que, no preâmbulo de sua Constituição em 1946, assim a conceitua: “Saúde é o completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”. Segundo Pinto:

Em sua acepção subjetiva, qualquer cidadão pode pretender exigir o respeito ao seu direito de acesso universal e gratuito às ações e serviços públicos de saúde, inclusive acionando, se necessário, o Poder Judiciário, na forma do art. 5º, XXXV, da CR/1988. Já em sua perspectiva objetiva, a parte final do caput do art. 196 encarregou-se de dizer que o dever do Estado de promover a saúde deverá ser desempenhado mediante políticas sociais e econômicas (por definição, progressivas), que devem cumprir os fins institucionais⁷⁹ identificados constitucionalmente.¹

¹ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 80.

Na visão de Sarlet, no âmbito do direito fundamental à saúde, manifesta-se de forma mais contundente a “vinculação do seu objeto (prestações materiais na esfera da assistência médica, hospitalar etc.)” com o direito à vida e com o princípio da dignidade da pessoa humana.²

O Sistema Único de Saúde, arquitetura da política pública de saúde no Brasil segue os princípios da universalidade (direito de todos), equidade (igual acesso a todos) e integralidade (atendimento integral de serviços).

Wilson Maingué Neto sustenta que, diante de um eventual conflito entre os princípios da universalidade, integralidade e igualdade na distribuição de bens e serviços no âmbito do SUS, não há solução plenamente satisfatória que permita compatibilizar simultaneamente os três postulados. Para o autor, é possível alcançar uma compatibilização aceitável apenas entre os princípios da universalidade e da igualdade. Isso porque, na medida em que se aprofunda a integralidade – compreendida como a oferta de todos os tratamentos possíveis, independentemente de seu custo –, enfraquece-se a universalidade do sistema e esvazia-se, em igual medida, o princípio da igualdade.³

Maingué Neto ressalta que a razão de ser do SUS reside na universalidade, princípio que ocupa posição de destaque tanto no capítulo da seguridade social da Constituição Federal, ao dispor sobre a “universalidade da cobertura e do atendimento”, quanto no próprio capítulo dedicado à saúde, que consagra a saúde como “direito de todos”. À luz dessa perspectiva, o autor argumenta que é concebível a existência de um sistema público de saúde sem a plena integralidade, mas jamais sem a observância dos princípios da universalidade e da igualdade.⁴

No Brasil, a evolução do financiamento das políticas de saúde foi lento e somente se tornou mais sólido a partir da Constituição de 1988, em especial, após os anos 2000.

O século anterior à promulgação da Constituição de 1988 foi marcado por políticas de saúde em forma de seguro e de caráter contraprestacional, restringindo o acesso de várias camadas da população aos serviços básicos de saúde. Denota-se um período caracterizado pelo predomínio de instituições previdenciárias na

² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 276.

³ MAINGUÉ NETO, Wilson. *Efetivação do Direito à Assistência à Saúde*. São Paulo: Max Limonad, 2016, p. 280-283.

⁴ MAINGUÉ NETO, Wilson. *Efetivação do Direito à Assistência à Saúde*. São Paulo: Max Limonad, 2016, p. 280-283.

gestão e prestação dos serviços de saúde, com forte presença de entidades privadas no setor. Ressalta-se que essas entidades privadas eram frequentemente financiadas por dinheiro público, inclusive para a construção de hospitais e clínicas particulares. Nas palavras de Ricart César Coelho dos Santos:

Durante o período da colônia, praticamente não havia uma preocupação por parte da Coroa portuguesa a respeito da saúde pública. Com efeito, não havia uma relação direta entre saúde e sociedade até o século XVIII.

No século XIX, o país passa por profundas transformações políticas e econômicas que atingem também a medicina. É nesse período que esta passa a apresentar duas de suas características encontradas até os dias atuais: sua inserção na sociedade, que incorpora o meio urbano como alvo da reflexão e da prática médica, e sua situação como apoio científico indispensável ao exercício de poder do Estado.

A vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 trouxe transformações para a Administração Pública, inclusive na área de saúde. A cidade torna-se o centro das ações sanitárias. Por ordem real, são fundadas as academias médico-cirúrgicas.

Já durante a Primeira República, ganhou força um movimento de Reforma Sanitária, integrado por jovens médicos, que obteve alguns êxitos. Dentre estes, encontra-se a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), em 1920. Nesse período, foram estabelecidas as bases para a o surgimento de um Sistema Nacional de Saúde, caracterizado pela concentração e pela verticalização das ações no governo central.⁵

Segundo Arretche, até a Constituição de 1988, as redes de saúde pública e de assistência médica operavam de modo inteiramente independente. Em suas palavras: “Além de dual e seletivo, o desenho organizacional da política de saúde no Brasil caracterizava-se por forte centralização decisória e operacional”.⁶

Ainda de acordo com Arretche, até o final da década de 1980, o Brasil apresentava um arranjo institucional dual e seletivo no que se refere à prestação de serviços de atenção à saúde.

Por um lado, existia a estrutura voltada à saúde pública, composta pelo Ministério da Saúde (criado em 1932) e pelas secretarias e órgãos de saúde dos estados e municípios, responsáveis pela implementação de ações de natureza preventiva

⁵ SANTOS, Ricart César Coelho dos. *Financiamento da Saúde Pública no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 69.

⁶ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 204.

dirigidas à população em geral, tais como campanhas de vacinação e atividades de vigilância sanitária.⁷ O acesso a esses serviços sempre se deu por meio de princípios não contributivos, isto é, não condicionados a vínculos formais de trabalho ou contribuições previdenciárias, e, portanto, não seletivos. Além das ações de saúde pública, essas unidades também ofereciam, de forma assistencial, serviços médicos à parcela da população não abrangida pelo sistema previdenciário, em particular os não segurados pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), recorrendo, assim, à rede pública estadual e municipal de forma gratuita.⁸

Por outro lado, a autora explica que coexistia o sistema de seguro-saúde, vinculado ao modelo previdenciário. As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) e os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) eram responsáveis pela prestação de serviços médicos a seus segurados. Ainda que de forma heterogênea, o sistema previdenciário brasileiro incorporava, desde suas origens, o componente de atenção médica, ancorado no princípio contributivo. Com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967, houve a unificação das CAP e dos IAs, bem como a homogeneização dos benefícios. Foi nesse contexto que se instituiu o Inamps, órgão incumbido de gerir o segmento de seguro-saúde do novo sistema, estruturado com base em uma rede hospitalar e ambulatorial.⁹

Nesse modelo, o acesso aos serviços médicos exigia vínculo contributivo com o INPS, o que, embora tenha permitido a ampliação do acesso à assistência médica não resultou em sua universalização. O atendimento permanecia restrito aos segurados do sistema previdenciário, não configurando, portanto, um direito universal à saúde.¹⁰ O Quadro 8.1 explicita a evolução das políticas públicas de saúde no Brasil, que sempre tiveram um vínculo com políticas previdenciárias.

⁷ ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 15.

⁸ ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 15.

⁹ ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 203.

¹⁰ ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 204.

Quadro 8.1 História constitucional da política de saúde no Brasil

1824 Constituição Imperial	1891 Constituição Republicana	1934 Constituição Pós-Revolução de 1930	1937 Constituição do Estado Novo	1946 Primeira redemocratização	1967/1969 Constituição do Regime Militar
– Não havia previsão constitucional sobre fundos públicos ou vinculação de receitas.	– Início da vinculação de receitas a fins específicos, sem base constitucional. – 1923: Lei Eloy Chaves. Marco inicial da Previdência Social brasileira. Criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados das estradas de ferro. – Lei Eloy Chaves. Previu financiamento tripartite: empresa, empregados e Estado. Previu aposentadoria por idade, invalidez e pensões. Era restrita a categorias específicas e tinha caráter corporativo e fragmentado. – 1932: criação do Ministério da Saúde. – 1933: criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM).	– Art. 157: obrigação de União, Estados e DF formarem fundos de educação com recursos patrimoniais e sobras orçamentárias. – Previsão de aplicação dos fundos em obras educativas e assistência a alunos (inclusive saúde dentária e médica). – Decreto n. 21.335/1932: criação do Fundo Especial de Educação e Saúde (federal, com recurso vinculado via taxa sobre documentos). – Receita partilhada: 2/3 para saúde (saneamento e profilaxia) e 1/3 para educação.	– Não tratou de vinculações de receitas ou fundos. – Criação de novos IAP para categorias como bancários, industriários, comerciários, entre outros: IAPC (Comerciários), IAPI (Industriários), IAPB (Bancários), entre outros. – Forte segmentação e desigualdade de tratamento entre categorias.	– Decreto-lei n. 9.846/46: criação do Fundo de Assistência Hospitalar. – Recursos provenientes de adicional sobre imposto de consumo de bebidas. 50% da arrecadação destinada à saúde e 50% à educação (Fundo Nacional do Ensino Primário). – Reforça a recorrente vinculação conjunta entre educação e saúde nas políticas públicas do período. – 1960 – Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – Lei n. 3.807/60.	– 1966: unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) no INPS – centralização dos serviços de saúde e previdência para trabalhadores urbanos formais. – Ênfase na medicina curativa e assistência previdenciária; forte presença de entidades privadas financiadas com dinheiro público. – Decreto-lei n. 204/67: criou o Fundo Especial de Financiamento da Assistência Médica (Fefam) com recursos da exploração de loterias. – Lei n. 6.439/77: criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), com o objetivo de integrar Previdência, Assistência e Saúde sob coordenação estatal. – Reforma institucional priorizou modelos centralizados, tecnocráticos e setoriais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na década de 1980, durante a redemocratização, evidenciou-se um fortalecimento do movimento sanitário, crítica ao modelo curativo e à assistência privatizada. Antecederam a criação do Sistema Único de Saúde acontecimentos como: a) a VIII Conferência Nacional de Saúde de 1986, em que houve o lançamento das bases da reforma sanitária (universalização, equidade e descentralização); e b) a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) em 1987.

O SUS, instituído pela Constituição de 1988, constitui produto direto das mobilizações e propostas elaboradas por diversos segmentos da sociedade civil comprometidos com a reforma sanitária. O conteúdo da seção dedicada à saúde no texto constitucional reflete, em grande medida, as formulações construídas pelos sanitaristas, as quais foram formalmente apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte por meio de emenda popular. Além do relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde – realizada em Brasília, em setembro de 1986 –, destacaram-se nesse processo os documentos elaborados pelo Grupo Assessor para a Reforma Sanitária do Ministério da Saúde, bem como as propostas apresentadas por entidades como o Conselho Federal de Medicina e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que desempenharam papel relevante na consolidação do projeto que resultaria na criação do SUS.¹¹

Ao contrário das políticas educacionais, o arranjo constitucional da política pública de saúde na Constituição Federal de 1988 não promoveu uma repartição explícita e detalhada de atribuições entre os entes federativos. No lugar, o poder constituinte optou por estabelecer de forma clara o modelo institucional para a execução integrada das ações de saúde: o Sistema Único de Saúde. O sistema brasileiro de saúde pública se estrutura como mecanismo procedimental obrigatório, nos termos do art. 198 da Carta Magna, para a atuação coordenada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no dever de prestar ações e serviços públicos de saúde.

A Constituição de 1988 atribui competências materiais para União, estados, Distrito Federal e municípios, prevista no art. 23, II, qual seja: cuidar da saúde e da assistência pública, bem como da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

No exercício do papel de coordenação federativa, a União exerce o papel de redistribuir receita para as políticas de saúde no âmbito dos estados e municípios, mas sob critérios definidos em legislação infraconstitucional (leis complementares, leis ordinárias federais e normas operacionais básicas editadas pelo Ministério da Saúde).

¹¹ DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 22, n. 1, p. 57-63, 1988.

No âmbito das competências materiais, a organização da atenção à saúde no Brasil, conforme a Portaria n. 4.279/2010, estrutura-se em três níveis hierarquizados: atenção primária (baixa complexidade), secundária (média complexidade) e terciária (alta complexidade). Essa segmentação visa assegurar a integralidade do cuidado, com base em parâmetros da OMS, buscando promover o acesso equitativo, a qualidade e a resolutividade dos serviços prestados pelo SUS. A atenção primária geralmente fica a cargo dos municípios, enquanto a atenção especializada de média e alta complexidade fica geralmente a cargo dos estados, com uma menor participação da União.¹²

A Atenção Primária à Saúde (APS) representa a porta de entrada preferencial do SUS, sendo composta pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS), com cobertura nacional. Nessa etapa, realizam-se ações de prevenção, promoção da saúde e atendimento clínico básico por equipes multiprofissionais, havendo atuação também em espaços comunitários, com práticas integrativas e visitas domiciliares. A etapa da atenção primária contribui para a redução de internações e custos com doenças evitáveis e é capaz de resolver a maior parte dos agravos à saúde e encaminhar, quando necessário, para atenção especializada.¹³

A atenção especializada divide-se em média e alta complexidade. A média complexidade abrange serviços ambulatoriais especializados (pediatria, cardiologia, psiquiatria etc.), atendimento em *Unidade de Pronto Atendimento* (UPA) 24 horas e atuação do SAMU 192. A alta complexidade compreende hospitais de grande porte e procedimentos que exigem tecnologia avançada e alto custo (oncologia, transplantes, UTI e cirurgias especializadas).¹⁴

Os três níveis operam de forma interdependente, com a APS articulando o encaminhamento para os serviços especializados. A atenção secundária faz a ponte entre a APS e os hospitais de alta complexidade, que tratam os casos mais graves ou não resolvidos. O modelo busca garantir continuidade do cuidado, com acesso regulado por critérios técnicos e clínicos.¹⁵

Essa rede hierarquizada é central para a efetivação do princípio da integralidade do SUS e para a racionalização do uso dos recursos públicos, priorizando a atenção preventiva e a resolutividade local sempre que possível.

¹² BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção primária e atenção especializada: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. *Gov.br*, 28 mar. 2022.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção primária e atenção especializada: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. *Gov.br*, 28 mar. 2022.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção primária e atenção especializada: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. *Gov.br*, 28 mar. 2022.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção primária e atenção especializada: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. *Gov.br*, 28 mar. 2022.

8.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal estabelece as seguintes competências legislativas em matéria sanitária. Atribui-se competência legislativa concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 24, XII, para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Adicionalmente, atribuiu-se aos municípios, conforme o art. 30, II, a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além do dever de prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os serviços de atendimento à saúde da população.

Complementarmente, o art. 200 da CF especificou o rol de atribuições do SUS, o qual deve operar como instrumento institucional por meio do qual se viabiliza, na prática, a execução integrada das ações e serviços públicos de saúde.

Apenas após a edição da Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), que se estabeleceu, de modo mais sistemático e preciso, a repartição de funções entre os diferentes níveis federativos. Coube à legislação infraconstitucional a tarefa de regulamentar os princípios constitucionais de descentralização e cooperação intergovernamental, delineando atribuições específicas e viabilizando, em termos operacionais, a concretização do SUS.

Nos termos do art. 16 da referida lei, compete à União, entre outras atribuições: i) a elaboração de normas gerais sobre o sistema; ii) a prestação de cooperação técnica e financeira aos demais entes federados visando ao aprimoramento de sua atuação institucional; iii) a promoção da descentralização dos serviços e ações de saúde para os estados e municípios, conforme a abrangência respectiva; iv) o acompanhamento, controle e avaliação das ações e serviços de saúde, respeitadas as competências estaduais e municipais; e v) a formulação do Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com estados, municípios e o Distrito Federal.

Por sua vez, o art. 17 da Lei n. 8.080/90 atribui aos estados, principalmente, a responsabilidade de suplementar as normas federais, promover a descentralização dos serviços para os municípios, prestar-lhes apoio técnico-financeiro e, apenas subsidiariamente, assumir a execução direta de ações e serviços de saúde.

Finalmente, a competência dos municípios, conforme previsto no art. 18 da mesma lei, concentra-se na execução direta e na gestão operacional do sistema de saúde, sendo eles os responsáveis primários pela entrega cotidiana dos serviços de atenção à saúde à população.

Apresentadas as competências sanitárias dos níveis da federação, o próximo passo consiste na análise das regras e princípios voltados à repartição dos encargos financeiros para sustentar o SUS – aspecto este que tem se mostrado especialmente conflituoso e em que os avanços institucionais têm sido limitados, sobretudo desde a promulgação da EC n. 29/2000.

8.2 COMPETÊNCIAS FINANCEIRAS

Seguindo a tendência da redemocratização, a garantia de fonte de financiamento para as políticas públicas de saúde encontrou espaço na Constituição de 1988, embora não garantido inicialmente um percentual mínimo de aplicação de receita de impostos – como ocorreu na educação.

Pinto sustenta que, de forma distinta do que ocorre na seara da educação pública, o desenho constitucional do direito fundamental à saúde não o tratou como uma política pública autônoma e isolada, “ao contrário, a saúde foi inserida em um sistema protetivo integrado que o Constituinte de 1988 denominou de ‘seguridade social’”,¹⁶ conforme se depreende do *caput* do art. 194 da CF.

Cuida-se, portanto, de um modelo de organização sistêmica, estruturado com o objetivo de garantir um padrão de proteção social integrado, fundado em diretrizes materiais e institucionais específicas.

O parágrafo único do art. 194 explicita os princípios orientadores desse sistema de seguridade social, dentre os quais se destacam: i) a universalidade da cobertura e do atendimento; ii) a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; iii) a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços; iv) a irredutibilidade do valor dos benefícios; v) a equidade na forma de participação no custeio; vi) a diversidade da base de financiamento; e vii) o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Na visão de Pinto, com o escopo de assegurar a coerência funcional desse modelo social integrador e, em especial, viabilizar os princípios da universalidade e da equidade no custeio (incisos I e V, respectivamente, do parágrafo único do art. 194), o art. 165, § 5º, III, da CF passou a exigir a formulação de um orçamento próprio e autônomo para a seguridade social – o Orçamento da Seguridade Social (OSS) –, o qual integra, ao lado dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais, a composição do orçamento público (§ 5º do art. 165 da CF).¹⁷

Segundo Conti, a relação entre o financiamento da saúde e a seguridade social pode ser visualizada da seguinte forma:

A relação entre a saúde e a seguridade social se estabelece nitidamente, do ponto de vista financeiro, por meio da previsão dos meios de financiamento das políticas públicas de saúde. O sistema de saúde, organizado na forma de um “Sistema Único

¹⁶ PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 84-85.

¹⁷ PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 85.

de Saúde (SUS)” é financiado pelo orçamento da seguridade social, o qual destina recursos aos programas orçamentários correspondentes a partir das receitas designadas. A elaboração e a execução dos programas compreendem, pois, uma complexa organização administrativa, cuja gestão e planejamento precisam ser feitos de forma coordenada e eficiente, para evitar desperdício de recursos materiais, humanos e financeiros e comprometimento dos objetivos a serem alcançados.¹⁸

Em consonância com tal arranjo normativo e com a finalidade de assegurar a integração do sistema de seguridade social, foram editadas diversas normas infraconstitucionais de destaque: a) Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), sendo usualmente referida por sua normatização central do SUS; b) Lei n. 8.142/90, norma que regula a participação da comunidade na gestão do SUS e estabelece os critérios para as transferências intergovernamentais de recursos financeiros no âmbito da saúde; c) Lei n. 8.114/90, concebida para organizar e sistematizar as disposições constitucionais sobre a seguridade social, inclusive no que tange à organização e custeio; e d) Lei n. 8.212/91, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui seu plano de custeio, cuidando de aspectos relevantes do financiamento das ações e serviços de saúde, previdência e assistência social.

A gestão descentralizada do SUS é marcada por um sistema de transferências intergovernamentais operacionalizadas mediante fundos de saúde. Nas palavras de Conti:

A gestão descentralizada que caracteriza o SUS gera um descompasso entre o ente federado executor da política que necessita de recursos para tanto, no nível mais descentralizado, e o ente central, que concentra a arrecadação. Torna necessário um complexo e sofisticado mecanismo de transferências intergovernamentais, instrumentalizado por meio dos fundos de saúde.¹⁹

Os critérios de repasse de verbas federais para fundos estaduais e municipais geralmente estão previstos em Normas Operacionais Básicas do Ministério da Saúde. O processo de regulamentação da relação entre os entes federados e seus critérios financeiros é realizado por inúmeras NOB (NOB 01/91, NOB 01/92, NOB 01/93, NOB 01/96, NOAS 01/2002 etc.).

Apesar do esforço normativo inicial e do relativo sucesso no processo de descentralização da gestão de políticas públicas de saúde, a estruturação do financiamento da saúde enfrentou sérios entraves. Esses entraves motivaram a promulgação da EC n. 29/2000, voltada à consolidação de regras mais estáveis de financiamento

¹⁸ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 365.

¹⁹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 366

da política pública de saúde. Essa emenda foi inspirada nas experiências de gastos mínimos setoriais na área da educação pública.

Pinto explica sobre os detalhes dessa emenda:

Embora tenha tentado promover uma revolução normativa no financiamento da política pública de saúde, a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, mostrou-se mais tímida que as Emendas Constitucionais ns. 14/1996, 53/2006 e 59/2009, que cuidaram do financiamento da política pública de educação. [...].

Isso porque o alcance institucional e financeiro das mudanças precisava ser “costurado”, por assim dizer, em outros trechos da Carta de 1988. Por essa razão é que foram alterados os dispositivos relativos, de um lado, à intervenção federal nos estados e DF e, de outro, à intervenção estadual sobre os municípios (respectivamente, alínea “e” do inc. VII do art. 34, e inc. III do art. 35) para exigir o cumprimento ao dever de aplicação dos patamares de gasto mínimo em saúde que foram, nessa mesma ocasião, inscritos no art. 198, §2º, da CR/1988.

Além disso, com a alteração do parágrafo único do art. 160,116 a Emenda n. 29 previu a possibilidade de a União promover retenção ou restrição à entrega e ao emprego dos recursos repartidos constitucionalmente,¹¹⁷ caso os estados, o DF e os municípios descumpram os percentuais mínimos que cada qual deve aplicar nas ações e serviços públicos de saúde.[...].

Cumprido, neste momento, retomar o elenco¹²⁰ das alterações empreendidas pela EC n. 29/2000. Uma terceira modificação, nessa linha de raciocínio, foi a da redação do inc. IV, do art. 167,121 da Constituição, para excluir o gasto mínimo em saúde de que trata o art. 198, §2º da regra geral¹²² de vedação de vinculação da receita de impostos¹²³ a determinada despesa, órgão ou fundo.²⁰

Adicionalmente, a emenda inseriu no texto constitucional os §§ 2º e 3º ao art. 198 e acrescentou o art. 77 ao ADCT, reforçando a normatização do financiamento da saúde no âmbito do SUS.²¹

²⁰ PINTO, Élidea Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 111-114.

²¹ Cita-se a norma: “Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I – no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB; II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea ‘b’ e §3º. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e

Na área da saúde, deve-se destacar a aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), com recursos “carimbados” para o fundo da saúde. A CPMF foi um tributo federal de natureza vinculada, instituído com o propósito específico de financiar políticas públicas, especialmente na área da saúde. Instituída pela EC n. 12/96, com previsão no art. 74 do ADCT, a CPMF entrou em vigor em 23 de janeiro de 1997, com alíquota inicial de 0,20%, sendo extinta em 2007.

A CPMF representou, portanto, uma tentativa de assegurar base financeira estável para o SUS. A vinculação da receita arrecadada com a saúde pública variou ao longo do tempo. Inicialmente, parte da arrecadação foi destinada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), à previdência social e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), conforme previsão do § 2º do art. 84 do ADCT.

A Lei Complementar n. 141/2012 representa um marco jurídico essencial na consolidação do pacto federativo em matéria de financiamento da saúde pública. Editada para regulamentar o § 3º do art. 198 da CF, essa norma estabelece, com precisão técnica e vinculatividade normativa, os parâmetros mínimos de investimento anual que devem ser observados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios nas ações e serviços públicos de saúde.

Sua importância reside em quatro eixos principais: i) definição do montante mínimo a ser aplicado pela União, com base na variação nominal da receita corrente líquida; ii) fixação dos percentuais mínimos da arrecadação de impostos que devem ser destinados à saúde pelos demais entes federativos; iii) estipulação dos critérios de rateio das transferências intergovernamentais com vistas à redução das desigualdades regionais; e iv) estabelecimento de regras claras de fiscalização, avaliação e controle dos gastos públicos em saúde.

Ao disciplinar com maior rigor a destinação e o uso dos recursos vinculados à saúde, a Lei Complementar n. 141/2012 reforça os princípios constitucionais da

os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. § 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. §3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. § 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, §3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo”.

eficiência, da transparência e da equidade, conferindo maior previsibilidade e estabilidade ao financiamento do SUS.

Por fim, destaca-se a EC n. 86/2015, que promoveu alterações relevantes na disciplina constitucional das normas orçamentárias, com impactos diretos sobre o financiamento da saúde pública. A principal inovação introduzida foi a obrigatoriedade da execução das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, o que lhe conferiu a alcinha de emenda do orçamento impositivo.

O novo § 9º do art. 166 da CF passou a prever que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) estimada, exigindo-se que ao menos 50% desse montante seja obrigatoriamente destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Além disso, o § 10 do mesmo artigo trouxe importante inovação ao estabelecer que os recursos oriundos dessas emendas, inclusive aqueles voltados ao custeio, serão computados para fins de cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em saúde previsto no inciso I do § 2º do art. 198, vedando-se, entretanto, sua destinação ao pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Diferentemente da área da educação, em que os planos nacionais são decenais, os planos nacionais de saúde são quadrienais. A instituição dos planos na área da saúde somente se iniciou em 2004 e, nas palavras de Conti:

O planejamento no setor de saúde, ao menos em seu arcabouço normativo, avançou significativamente, em especial a partir da elaboração do Plano Nacional de Saúde 2004-2007, publicado em dezembro 2004, e a criação do PlanejaSUS, conforme será mais bem detalhado nos itens subsequentes, após as considerações sobre a organização do planejamento no âmbito do sistema nacional de saúde. Não obstante, ver-se-á que apresenta deficiências de diversas naturezas que comprometem o seu bom funcionamento, mostrando que está ainda distante do ideal, em um sistema do qual se esperam bons resultados com o melhor aproveitamento dos recursos públicos.²²

A Lei n. 8.080/90 atribui à direção nacional do SUS a incumbência de elaborar o planejamento estratégico nacional no âmbito do sistema, em articulação com os entes subnacionais – estados, municípios e o Distrito Federal (art. 16, VIII).

O Capítulo III da referida norma trata especificamente do planejamento e do orçamento, estabelecendo que tais processos devem seguir uma lógica ascendente, iniciando-se no nível local e alcançando o nível federal. Esse processo deve ser construído com a participação dos respectivos órgãos deliberativos, de forma a compatibilizar as necessidades da política pública de saúde com a efetiva

²² CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 366.

disponibilidade de recursos, o que se materializa na elaboração dos planos de saúde dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (art. 36 da Lei n. 8.080/90). Sobre o planejamento ascendente, Conti esclarece:

A técnica do “planejamento ascendente” é um dos principais mecanismos para garantir o princípio da unicidade do SUS. E extremamente importante, pois assegura uma participação mais efetiva e direta da população e dos órgãos envolvidos na elaboração e execução da política,⁹¹ permitindo não só maior democratização nas decisões, mas também, e principalmente, a possibilidade de conhecer e atender as peculiaridades locais, o que, em matéria de política pública de saúde, é fundamental, dada a diversidade e as peculiaridades das necessidades públicas no setor.²³

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar n. 141/2012 reforça e complementa essa diretriz ao dispor, em seu art. 30, § 1º, que o planejamento e o orçamento no âmbito do SUS devem ser igualmente ascendentes e orientados pelas necessidades de saúde da população de cada região. Essa orientação deve considerar o perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico dos territórios, de modo a permitir a definição de metas anuais de atenção integral à saúde, com a devida estimativa dos respectivos custos.

Ao longo dos ciclos de planejamento do SUS, os sucessivos Planos Nacionais de Saúde (PNS) têm refletido o esforço da gestão federal em fortalecer o sistema público e garantir o acesso qualificado e oportuno aos serviços de saúde, com foco na melhoria das condições de vida da população brasileira. Desde o PNS 2004-2007, observa-se a incorporação do planejamento estratégico como instrumento de ação política, promovendo maior participação social e o exercício democrático na formulação das políticas públicas de saúde.

Nos ciclos seguintes (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), manteve-se como diretriz central a ampliação do acesso com qualidade às ações e serviços de saúde, articulada ao fortalecimento institucional do SUS. A partir do PNS 2020-2023, essa diretriz é reafirmada, com ênfase adicional na promoção da equidade e da qualidade de vida, mantendo o compromisso com a integralidade da atenção e com o enfrentamento das desigualdades regionais.

O PNS 2024-2027, inserido em um contexto de retomada democrática e de reconstrução institucional, renova o compromisso com os princípios do SUS, priorizando a ampliação e qualificação do acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e efetiva. O plano reafirma a centralidade do sistema público como estratégia para a promoção da equidade, da justiça social e da melhoria das condições de saúde da população brasileira.

²³ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 368.

É relevante destacar que a participação relativa do governo federal nos gastos públicos em saúde apresentou uma redução significativa, passando de mais de 70% no início da década de 1990 para 44,7% em 2010, em razão do aumento progressivo da contribuição dos demais entes federativos – especialmente dos municípios durante os anos 1990 e, mais recentemente, dos estados.²⁴ Segundo estudo de Rezende, Cialdini e Motta, a participação da União em 2020 estava em 17,8% dos gastos totais em saúde pública, enquanto a participação de estados e municípios era de 34,1 e 48,2% respectivamente.²⁵

8.3 INSTITUIÇÕES DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO NAS POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL

As políticas públicas brasileiras de saúde apresentam os seguintes elementos de *benchmarking* e Federalismo de Desempenho.

8.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

Para compreender adequadamente a execução da política pública de saúde, é necessário adotar a perspectiva do gestor público encarregado de sua implementação. Esse gestor deve acompanhar, de forma sistemática, as diversas dimensões que compõem o desempenho do programa orçamentário, abrangendo: *inputs*, *outputs*, *outcomes* e impactos.

No contexto da saúde, os *inputs* são os recursos financeiros, humanos e materiais mobilizados para viabilizar a produção de bens e serviços públicos, intermediados, em grande parte, pela alocação e execução do orçamento público da saúde.

Os *outputs* incluem, por exemplo, a oferta de medicamentos, a realização de procedimentos médicos, o número de profissionais da saúde disponíveis em determinada região e a infraestrutura física instalada. Já os *outcomes* podem ser aferidos por indicadores como a redução da mortalidade infantil, a diminuição das taxas de internação hospitalar e o controle de doenças infecciosas.

Os impactos, por sua vez, dizem respeito a efeitos estruturais, tais como a elevação da qualidade de vida da população e o incremento de indicadores sociais

²⁴ SERVO, Luciana Mendes Santo; PIOLA, Sérgio Francisco; PAIVA, Andrea Barreto de; RIBEIRO, José Aparecido. Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (org.). *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2011. p. 85-108.

²⁵ REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94, p. 66.

agregados, como o IDH. Essa abordagem permite uma análise abrangente e orientada por resultados da atuação estatal na formulação, financiamento e execução das ações e serviços públicos de saúde.

Além das diretrizes estabelecidas na Lei Federal n. 8.080/90 e na Lei Complementar 141/2012, planos nacionais de saúde estabelecem metas e indicadores monitoráveis.

8.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

Fundos de saúde e Normas Operacionais Básicas (NOB) podem ter regramentos de distribuição orientados por indicadores na gestão da saúde.

Na coordenação das transferências intergovernamentais no setor sanitário brasileiro, identificam-se quatro principais tipos de critérios distributivos que orientam os indicadores, cada qual baseado em fundamentos constitucionais e com distintas funções econômicas e normativas: a) Critério de Equalização Fiscal (redistributivo); b) Critério de Expansão de cobertura da política pública; c) Critério de Desempenho (eficiência); e d) Critério de Determinantes Sociais (igualdade material).

8.3.2.1 Critério de Equalização Fiscal (redistributivo)

A lógica redistributiva visa reduzir desigualdades regionais no acesso aos serviços de saúde, canalizando mais recursos para municípios e estados com menores capacidades fiscais e estruturas sanitárias frágeis. Nesse sentido, a criação do Piso da Atenção Básica (PAB), em 1997, representou um marco institucional. O PAB fixo assegura transferência mínima *per capita* a todos os municípios, enquanto o PAB variável condiciona repasses adicionais à adesão a programas prioritários, como Saúde da Família, Saúde Bucal, Combate a Endemias e Vigilância Sanitária. Essa arquitetura permitiu, simultaneamente, reforçar o pacto federativo, induzir a municipalização da atenção básica e estabelecer parâmetros redistributivos com base na oferta potencial de serviços.

8.3.2.2 Critério de Expansão de Cobertura (acesso e municipalização)

Com a publicação da NOB 01/96, foi consolidado o modelo de gestão descentralizada, fortalecendo a responsabilidade dos entes municipais na organização dos serviços de saúde. O objetivo principal da norma era permitir que o município, com apoio técnico e financeiro das esferas estadual e federal, exercesse a função de gestor pleno da atenção à saúde local, de forma integrada e coordenada com os demais níveis de governo. A descentralização implicava não apenas a prestação direta de serviços, mas a responsabilidade pela gestão sistêmica, compatibilizando

oferta com as demandas sanitárias e ambientais locais. Esse movimento reforçou o princípio da universalidade, ao mesmo tempo que internalizou, no âmbito local, a necessidade de planejamento, eficiência e controle social.

8.3.2.3 Critério de Desempenho (eficiência)

O Critério de Desempenho visa premiar resultados alcançados por equipes de saúde e gestores públicos, introduzindo uma lógica meritocrática associada à eficiência administrativa. Um exemplo relevante é o Programa Previne Brasil, instituído pela Portaria MS n. 2.979/2019, que reformulou o modelo de financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS). As transferências federais passaram a considerar três eixos: capitação ponderada, pagamento por desempenho e ações estratégicas. O pagamento por desempenho vincula recursos ao cumprimento de metas de indicadores como pré-natal adequado, cobertura vacinal, controle de doenças crônicas, entre outros. De forma semelhante, o Programa Cuidar Melhor, do estado do Ceará, redefiniu a repartição de cotas do ICMS com base em metas de saúde pública, premiando municípios com melhores resultados em indicadores de mortalidade infantil, atenção à gestante e controle de doenças crônicas.

8.3.2.4 Critério de Determinantes Sociais (equidade material)

O critério dos Determinantes Sociais da saúde introduz uma dimensão distributiva mais complexa no financiamento sanitário, vinculando repasses financeiros ao grau de vulnerabilidade socioeconômica das populações assistidas. Essa lógica parte da premissa de que a equidade exige tratamento desigual dos desiguais, o que justifica maior investimento em regiões marcadas por pobreza, insegurança alimentar, baixa escolaridade e exclusão social. A Portaria GM/MS n. 3.493/2024, por exemplo, regula o componente de vínculo e acompanhamento territorial das equipes de Saúde da Família, ponderando os repasses com base na presença de beneficiários de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Trata-se de um modelo de financiamento sensível ao contexto social, que reconhece a centralidade dos determinantes estruturais na produção de saúde e doença.

8.3.3 Parcerias de desempenho e governança em rede

O setor da saúde pública tem maior presença de entidades privadas que a educação pública. O modelo brasileiro também admite a celebração de parcerias por desempenho no campo da saúde pública, por meio de instrumentos como convênios, contratos de gestão, termos de parceria e parcerias público-privadas (PPP).

No caso da saúde, denomina-se esse fenômeno “contratualização do SUS”, processo pelo qual são formalizados contratos e convênios entre os gestores públicos e os prestadores de serviços de saúde, com o objetivo de estabelecer metas, compromissos e critérios de desempenho. Trata-se de um instrumento de gestão que visa fortalecer a descentralização, aumentar a responsabilidade e a transparência no uso dos recursos públicos, além de garantir maior eficiência e efetividade na prestação dos serviços. A contratualização define a alocação e o repasse de recursos financeiros condicionados ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, sendo seu desempenho monitorado por meio de auditorias e indicadores pactuados entre as partes, conforme a legislação vigente.²⁶

No âmbito do SUS, as parcerias por desempenho entre os entes federativos são institucionalizadas por meio de mecanismos específicos de governança interfederativa. Um dos principais instrumentos é o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP), previsto na legislação do SUS, que formaliza acordos de colaboração entre União, estados e municípios com o objetivo de organizar e integrar ações e serviços de saúde dentro de uma Região de Saúde. Seu propósito é assegurar a integralidade da assistência e estabelecer responsabilidades conjuntas entre os entes (art. 33 do Decreto Federal n. 7.508/2011).

A pactuação entre os diferentes níveis de governo ocorre no âmbito das Comissões Intergestores: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de caráter nacional; a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), em nível estadual; e a Comissão Intergestores Regional (CIR), em âmbito regional. Essas instâncias negociam e pactuam os termos operacionais das redes de atenção à saúde, incluindo metas, indicadores, critérios de qualidade e financiamento (art. 30 do Decreto Federal n. 7.508/2011).

Esse modelo fortalece o regime de cooperação federativa no SUS e permite que o desempenho dos entes subnacionais seja acompanhado com base em compromissos previamente assumidos, promovendo maior transparência, corresponsabilidade e eficiência na gestão pública da saúde.

8.3.4 Estabelecimento de padrões de desempenho

A seleção de indicadores de desempenho da saúde de uma população reflete a própria complexidade inerente ao campo científico. A tomada de decisão qualificada depende fundamentalmente de dados de qualidade. Por essa razão, organismos como a Organização Mundial da Saúde (OMS) disponibilizam bancos de dados

²⁶ Sobre o fenômeno ver: SILVA, José Felipe Marques. *Regionalização e cooperação nas estratégias de contratualização no SUS*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

com informações, padrões e soluções voltados à coleta de dados confiáveis, oportunos e acionáveis.²⁷

No contexto brasileiro, a avaliação da política pública de saúde é realizada por meio de um conjunto diversificado de indicadores, que abrangem tanto ações de prevenção quanto estratégias de atenção médica e gestão local. Esses indicadores consideram, por exemplo, a cobertura de programas como Saúde da Família, Saúde Bucal, Vigilância Sanitária e combate a endemias, permitindo aferir a extensão da atuação estatal nos diferentes territórios.

A responsabilidade dos municípios na gestão dos serviços de saúde também é levada em conta, especialmente no que se refere à sua capacidade de integrar a oferta de serviços às necessidades sanitárias e ambientais locais, bem como à proporção da população efetivamente atendida pela atenção básica.

Além disso, são analisados dados relacionados à eficiência dos serviços prestados, como o percentual de gestantes com pré-natal adequado, a cobertura vacinal, os índices de controle de doenças crônicas (como hipertensão e diabetes), a redução da mortalidade infantil e o cumprimento de metas estabelecidas em programas federais e estaduais, como o Previne Brasil e o Cuidar Melhor.

Por fim, a distribuição dos recursos leva em consideração os determinantes sociais da saúde, observando aspectos como o número de beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os níveis de vulnerabilidade socioeconômica e a alocação proporcional de recursos conforme indicadores de pobreza, insegurança alimentar e baixa escolaridade. Esses critérios refletem uma preocupação com a justiça distributiva e com a adaptação das políticas públicas às realidades locais.

8.3.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O banco de dados na educação brasileira é gerido pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), instituído em 1991, no contexto da criação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), conforme o Decreto n. 100/91. A fundação assumiu, à época, a responsabilidade pelo controle e processamento das contas relacionadas à saúde, função anteriormente exercida pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DataPrev). A criação do DataSUS formalizou a atribuição de prover os órgãos do SUS com sistemas de informação e infraestrutura tecnológica voltados ao planejamento, operação e controle das ações e serviços de saúde.

²⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Data collection. WHO, s.d.

Diversos são os subsistemas de informação utilizados no processo de regulação da saúde pública, dentre eles: o Sistema de Informação Ambulatorial, o Sistema de Informação Hospitalar e o Sistema de Informação de Mortalidade. Todas as bases de dados têm origem, desenhos, base de dados e finalidades distintos, o que dificulta sua integração e articulação.²⁸

Desde então, o DataSUS tem desempenhado papel central no desenvolvimento e manutenção de soluções digitais voltadas à gestão do SUS, tendo criado mais de duzentos sistemas ao longo de sua trajetória. Atua como principal fornecedor de ferramentas de *software* para as secretarias estaduais e municipais de saúde, adequando continuamente suas soluções às demandas dos gestores locais e incorporando inovações tecnológicas que acompanham o avanço da descentralização da gestão do sistema de saúde.

8.4 BENCHMARKING, INTEGRAÇÃO DE REDES DE SAÚDE E FEDERALISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho na política pública de saúde no Brasil diz respeito a critérios de gestão na atenção básica, com enfoque na integração de redes de saúde no âmbito do SUS. Geralmente, os indicadores monitorados dizem respeito à: i) cobertura de programas; ii) qualidade da gestão municipal; iii) eficiência dos serviços; e iv) determinantes sociais da saúde.

A procura de um paradigma de comparação de política pública de saúde em contextos federativos trabalhou em cima de alguns pressupostos: a) o país deve seguir fundamentalmente os mesmos princípios da universalidade, equidade e integralidade de serviços de assistência à saúde que o Brasil segue (o que já exclui países como os EUA), ainda que haja diferenças na oferta de serviços; e b) o país deve ser federativo (o que exclui o Reino Unido), articulando suas regiões de saúde na prestação de serviços públicos, conforme monitoramento de metas e indicadores.

Segundo Stiglitz e Rosengard, governos podem participar do sistema de saúde de diversas formas: i) financiando diretamente os serviços de saúde; ii) subsidiando a aquisição individual de cuidados médicos e seguros de saúde; iii) prestando diretamente serviços de saúde; iv) financiando e promovendo pesquisas; v) prevenindo a disseminação de doenças transmissíveis; vi) bem como regulando medicamentos e dispositivos médicos.²⁹ A escala de atuação do Estado nessas áreas definirá, na

²⁸ SANTOS, Fausto Pereira dos; MERHY, Emerson Elias. A regulação pública da saúde no Estado brasileiro: uma revisão. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 10, p. 25-41, 2006.

²⁹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 360.

prática, se o modelo adotado de política pública de saúde será securitário (com contraprestação do beneficiário) ou universal de livre acesso (sem contraprestação do beneficiário).

Nos EUA, o governo atua em todas essas áreas, embora em menor escala social do que em muitos outros países, com um sistema predominantemente securitário e excludente.³⁰ De acordo com Mariana Albuquerque e Ana Viana, autoridades sanitárias dos EUA procuram regular um sistema competitivo, fragmentado e custoso, em que a regionalização pelas redes visa compartilhar riscos financeiros e criar mecanismos rígidos de controle do acesso aos serviços.³¹

No contexto brasileiro, a conformação de regiões e redes de atenção à saúde representa uma estratégia central da política nacional para enfrentar os desafios impostos pela dimensão territorial da universalização do direito à saúde. Essa abordagem visa induzir mudanças estruturais nas esferas de formulação, planejamento e gestão do SUS, a fim de assegurar maior efetividade à atuação estatal na garantia desse direito fundamental.³²

No contexto das Redes de Atenção à Saúde (RAS), a integralidade é um princípio estruturante que assume dupla dimensão: por um lado, como arranjo organizacional voltado à articulação e à continuidade do cuidado entre diferentes níveis de atenção; por outro, como processo dinâmico de negociação entre atores institucionais, políticos e sociais, cuja efetivação depende de mecanismos de coordenação interfederativa, especialmente em espaços regionais e colegiados do SUS.

Nesse cenário, é metodologicamente justificável a utilização do modelo canadense como parâmetro de comparação para o estudo da regionalização e da organização em redes assistenciais no Brasil. Diferentemente da lógica regulatória adotada nos EUA, o Canadá adota um modelo público, universal e descentralizado, com forte base regional. Essa característica aproxima o caso canadense dos pressupostos normativos do SUS, especialmente no que se refere à busca pela equidade, universalidade e redução de desigualdades territoriais no acesso aos serviços de saúde.

O sistema canadense, estruturado a partir da lei federal *Canada Health Act*, combina a responsabilidade federal pelo financiamento com a gestão

³⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 360.

³¹ ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira. *Saúde em Debate*, v. 39, n. especial, p. 28-38, 2015, p. 32.

³² Sobre regionalização da saúde pública, ver: ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira. *Saúde em Debate*, v. 39, n. especial, p. 28-38, 2015.

descentralizada das ações e serviços de saúde pelas províncias e territórios. Essa descentralização não compromete a garantia do acesso universal, devido à adoção de critérios de portabilidade e à vinculação das transferências federais ao cumprimento de princípios fundamentais, como administração pública, integralidade, acessibilidade, universalidade e portabilidade.

Portanto, a experiência canadense oferece elementos conceituais e operacionais relevantes para a análise crítica do modelo brasileiro de redes e regiões de saúde, especialmente quanto à articulação entre autonomia subnacional e diretrizes nacionais, à coordenação interfederativa e ao financiamento condicionado à garantia de acesso equitativo. Trata-se de uma referência particularmente útil para pensar alternativas de aprimoramento do SUS à luz de modelos internacionais compatíveis com a lógica de sistemas universais de saúde.

No Canadá, o sistema de saúde (*Medicare*) é caracterizado por sua universalidade (*universality*), integralidade (*comprehensiveness*) e acesso (*accessibility*), comportando acesso à saúde para todos os residentes do país, independentemente de classe social ou condição financeira. O sistema canadense de saúde é financiado pelo governo federal, com suporte adicional por meio de tributos cobrados da população. Assim como o SUS no Brasil, o sistema canadense tem o escopo de ofertar atendimento médico sem discriminações, porém é organizado em um modelo descentralizado em relação às províncias e distritos.³³

A descentralização do *Medicare* canadense caracteriza-se pela presença de sistemas provinciais de seguro público, organizados em modalidades distintas para serviços médicos e hospitalares. Tal organização confere autonomia federativa às províncias para planejar e gerir seus próprios serviços de saúde, ao mesmo tempo que assegura a portabilidade da cobertura – ou seja, garante-se aos residentes em processo de mudança entre províncias o acesso contínuo aos serviços, mesmo durante o período de transição até a ativação plena da nova cobertura.³⁴

Segundo Marina Stefania Mendes Pereira Garcia e Alessandro Marcus da Silva Gonçalves:

Importante mencionar quais são os sistemas de saúde das principais províncias. Em Ontário, O plano da província é chamado Ontario Health Insurance Plan (OHIP); Em British Columbia o plano de saúde governamental é o Medical Services Plan (MSP); Em Matinoba há o Manitoba Health (MH); Na província o sistema o que dá direito a cobertura governamental é o Health Card; em Alberta

³³ SANTOS, Gabrielle Rocha dos *et al.* Sistemas de saúde no Brasil e Canadá: uma análise comparativa das políticas públicas. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Miami, v. 14, n. 4, p. 1-19, 2025, p. 10.

³⁴ CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023.

há o Alberta Health Care. Todos esses sistemas, e os demais sistemas de outras províncias não mencionadas, obedecem às diretrizes gerais do Governo Federal.³⁵

O princípio da administração pública, consagrado no *Canada Health Act*, veda a atuação de prestadores privados na oferta de serviços já contemplados pelo sistema público de saúde, ressalvadas as exceções relativas a serviços suplementares, como odontologia, oftalmologia e fornecimento ambulatorial de medicamentos. Tal restrição tem por finalidade evitar a consolidação de um sistema paralelo, assegurando, assim, a manutenção da equidade no acesso aos cuidados essenciais de saúde. De acordo com Garcia e Gonçalves: “No Canadá não existem, como no Brasil, hospitais públicos e particulares: todos são públicos”.³⁶

O princípio da integralidade (*comprehensiveness*) do sistema canadense não significa que necessariamente todos os serviços de assistência médica são cobertos pelo seguro público. É nessa área que entram os serviços complementares prestados pela iniciativa privada. Segundo José Ricardo Brandão:

Contrariamente ao Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, sem entrar no mérito das suas imensas limitações, o sistema canadense não cobre, em geral, saúde bucal, medicamentos extra-hospitalares e outros profissionais de saúde (fisioterapeutas, psicólogos, fonoaudiólogos). As exceções vão variar bastante entre as províncias, com cobertura parcial às vezes para crianças, idosos, pós-procedimentos cirúrgicos, para gastos “catastróficos” com medicamentos (acima de 4% da renda do cidadão, por exemplo), para indivíduos com deficiências ou baixa renda, inscritos num programa de bem-estar etc. O fato de o SUS propor uma cobertura mais ampla de serviços de saúde naturalmente não implica que o nosso sistema seja melhor, já que o acesso e a infraestrutura ofertada entre os dois países estão em patamares totalmente distintos. Em recente levantamento de um sofisticado Índice de Acesso à Saúde e Qualidade, incluindo praticamente todos os países do mundo, o Canadá encontra-se no quartil superior, com o Brasil posicionando-se próximo dos últimos países do segundo quartil.³⁷

No contexto brasileiro, a existência da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) estabelece um padrão mínimo e uniforme de acesso a medicamentos considerados essenciais, promovendo maior equidade na assistência farmacêutica em âmbito nacional. Tal diretriz normativa busca mitigar desigualdades

³⁵ GARCIA, Marina Stefania Mendes Pereira; GONÇALVES, Alessandro Marcus da Silva. Gestão de saúde pública no Canadá. *Revista Científica Intr@ciência*, ed. 19, p. 1-8, jun. 2020, p. 6.

³⁶ GARCIA, Marina Stefania Mendes Pereira; GONÇALVES, Alessandro Marcus da Silva. Gestão de saúde pública no Canadá. *Revista Científica Intr@ciência*, ed. 19, p. 1-8, jun. 2020, p. 6.

³⁷ BRANDÃO, José Ricardo de Mello. A atenção primária à saúde no Canadá: realidade e desafios atuais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 1, p. 1-4, 2019, p. 1.

regionais, assegurando que localidades remotas também disponham dos insumos prioritários.³⁸

Em contrapartida, no Canadá, a organização descentralizada da assistência farmacêutica, com listas de medicamentos definidas por províncias e territórios, evidencia uma configuração normativa mais fragmentada. Essa dinâmica pode gerar variações expressivas na cobertura e nos encargos suportados pelos usuários, de acordo com o local de residência. Embora tal modelo favoreça maior adequação às demandas regionais, ele tende a acentuar disparidades, sobretudo em regiões com menor capacidade fiscal e orçamentária.³⁹

Não obstante as diferenças, há semelhanças estruturais entre o modelo canadense do *Medicare* e o SUS brasileiro. Trata-se de um sistema público, universal e descentralizado, com forte base regional, cuja lógica se alinha aos princípios normativos do SUS, especialmente no que tange à equidade, universalidade e a superação das desigualdades territoriais no acesso à saúde. Isso pode ser visualizado no Quadro 8.2.

Quadro 8.2 Comparação política de saúde Canadá x Brasil

Características e instituições	Canadá	Brasil
Nome da política pública	<i>Canada Health Act</i> (CHA)	Sistema Único de Saúde (SUS)
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa do colégio de primeiros ministros na área da saúde (<i>benchmarking</i> colegiado).	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa da União Federal (<i>top-down</i>).
Organização responsável pelo monitoramento	Monitoramento e gestão de desempenho em colegiado (ente central e províncias).	Monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>).
Tipo de responsabilização	Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.

³⁸ SANTOS, Gabrielle Rocha dos *et al.* Sistemas de saúde no Brasil e Canadá: uma análise comparativa das políticas públicas. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Miami, v. 14, n. 4, p. 1-19, 2025, p. 15-16.

³⁹ SANTOS, Gabrielle Rocha dos *et al.* Sistemas de saúde no Brasil e Canadá: uma análise comparativa das políticas públicas. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Miami, v. 14, n. 4, p. 1-19, 2025, p. 16.

Características e instituições	Canadá	Brasil
Perfil da política pública	– Universalidade. – Equidade. – Integralidade. – Administração Pública (predominância estatal): iniciativa privada limitada pelo Setor Público. – Portabilidade do seguro. – Atenção primária como porta de entrada. – Acesso aos medicamentos mediante a regulação de cada província. – Governo central responsável por 22% dos custos na saúde pública.	– Universalidade. – Equidade. – Integralidade. – Complementariedade Público-privada: Iniciativa privada livre para competir com o setor público. – Sistema nacional uniforme. – Atenção primária como porta de entrada. – Acesso aos medicamentos mediante padronização federal da Rename. – Governo central responsável por 17,8% dos custos na saúde pública.
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	Diretrizes, metas e indicadores estabelecidos mediante planos e acordos conjuntos entre governo central e as províncias.	Diretrizes estabelecidas na Lei Federal n. 8.080/90 e na Lei Complementar federal n. 141/2012. Planos nacionais de saúde estabelecem metas e indicadores monitoráveis.
Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	Financiamento federal da saúde baseia-se predominantemente em transferências intergovernamentais para as províncias (destaque para o <i>Canada Health Transfer</i> – CHT), estruturadas em programas gerais e acordos bilaterais com as províncias e territórios. Embora seja uma transferência setorial para a saúde, o CHT assume um perfil prático de transferências em bloco, com pouco controle procedimental do governo central na regulação dos gastos das províncias.	Financiamento federal da saúde baseia-se predominantemente em transferências intergovernamentais oriundas do Fundo Nacional de Saúde, operacionalizadas por meio de portarias e normas do Ministério da Saúde (NOB, PAB e APS), com indicadores e critérios qualitativos do serviço. A União Federal exerce rígido controle nos critérios e indicadores para repasses e, igualmente, rígido controle procedimental na regulação dos gastos (controle no destino dos recursos).
Parcerias de desempenho e governança em rede	– No modelo canadense, as chamadas parcerias de desempenho se desenvolvem, predominantemente, sob a forma de acordos intergovernamentais de natureza política entre o governo federal e os governos provinciais e territoriais. Tais parcerias estabelecem metas e indicadores específicos para áreas prioritárias da saúde, como parte da política federativa de corresponsabilidade na condução do sistema público. – Províncias e territórios podem contratar a execução de serviços médico-assistenciais junto a prestadores privados, desde que sem cobrança direta aos pacientes e sob rigoroso controle e regulação pública.	– No Brasil, as parcerias por desempenho entre os entes federativos no SUS são formalizadas por meio de mecanismos de governança interfederativa, como o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP). A pactuação entre os níveis de governo ocorre nas Comissões Intergestores, especialmente na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). – No setor da saúde pública brasileira, observa-se maior presença de entidades privadas. Esse modelo é conhecido como “contratualização do SUS” e consiste na formalização de contratos, convênios e outros instrumentos entre gestores públicos e prestadores de serviços, públicos ou privados, mediante definição de metas, indicadores e critérios de desempenho.

Características e instituições	Canadá	Brasil
Estabelecimento de padrões de desempenho	Financiamento federal condicionado a: – Criação do Health Council of Canada (órgão independente de monitoramento); implementação de sistema de prestação de contas voltado diretamente à população. – Indicadores de desempenho nos seguintes eixos: acesso (13 indicadores); qualidade (9 indicadores); sustentabilidade (9 indicadores); Estado de saúde e bem-estar (5 indicadores); validação técnica por especialistas e partes interessadas. – Acordo de 2004: previu a transferência de CAD 41,3 bilhões por 10 anos, condicionado ao compromisso das províncias de reportar indicadores baseados em evidências, como tempos de espera para cirurgias cardíacas, tratamento de câncer, restauração da visão e diagnóstico por imagem.	Financiamento federal condicionado a: – Cobertura de Programas: avalia-se a presença de ações como Saúde da Família, Saúde Bucal, Vigilância Sanitária e combate a endemias nos territórios. – Gestão Municipal: considera-se a responsabilidade dos municípios na organização da rede local, integrando oferta de serviços às necessidades sanitárias e ambientais. – Eficiência dos serviços: indicadores como: percentual de gestantes com pré-natal adequado; cobertura vacinal; controle de doenças crônicas (p. ex., hipertensão e diabetes); redução da mortalidade infantil; cumprimento de metas em programas como Previnha Brasil e Cuidar Melhor. – Determinantes Sociais da Saúde: proporção de beneficiários do Bolsa Família e BPC; vulnerabilidade socioeconômica; indicadores de pobreza, insegurança alimentar e baixa escolaridade.
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (Big Data)	– Criação do Canadian Institute for Health Information (CIHI), responsável por consolidar dados provinciais e divulgar relatórios públicos e financiado por todos os governos participantes. – <i>Health Indicators Project</i>: iniciativa colaborativa para produzir dados padronizados e comparáveis. A iniciativa estabeleceu um quadro de indicadores de desempenho com padrões, metas e <i>benchmarks</i>, com informações disponibilizadas em níveis nacional, provincial, regional e local.	– Gestão das informações: os bancos de dados são geridos pelo Departamento de Informática do SUS (DataSUS), vinculado ao Ministério da Saúde e financiado pelo governo federal. – Principais subsistemas de informação utilizados: (a) SIA/SUS – Sistema de Informação Ambulatorial; (b) SIH/SUS – Sistema de Informação Hospitalar; (c) SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade. – Características das bases: cada sistema tem origem, estrutura, base de dados e finalidade distintas. Essa heterogeneidade dificulta a integração e a articulação entre os sistemas de informação.
Consequências jurídicas e perfil do controle	Formalmente, seria possível a retenção ou não recebimento das transferências caso não sejam atendidas as condicionantes. Há, entretanto, pouco controle procedimental sobre o destino das verbas das CHA.	Retenção ou não recebimento das transferências caso não sejam atendidas as condicionantes. Rígido controle procedimental sobre os gastos na área da saúde com recursos federais do SUS.

Fonte: elaborado pelo autor.

Sob o sistema de saúde brasileiro, os estados têm, em regra, a responsabilidade pela oferta de cuidados terciários (nível hospitalar), embora nem todas as unidades de saúde estejam sob sua gestão direta. O atendimento primário básico, por sua vez, é de responsabilidade dos municípios. Existem ainda hospitais sob gestão municipal e de organizações filantrópicas.⁴⁰

Deborah Wetzel e Lorena Viñuela explicam a política de incentivos ao desempenho hospitalar municipal no âmbito do Rio de Janeiro. Com o objetivo de enfrentar os baixos indicadores de desempenho no setor da saúde, o estado do Rio de Janeiro passou a adotar, no final dos anos 2000, uma política de transferências condicionadas por desempenho, com a finalidade de complementar os repasses tradicionais aos municípios. Essas intervenções foram orientadas por uma nova política e plano estratégico e envolveram a implementação de sistemas de monitoramento de resultados, além da capacitação e contratação de novos profissionais de saúde.⁴¹

A elegibilidade ao programa foi restrita a hospitais situados em municípios com população inferior a 110 mil habitantes. Municípios rurais sem hospitais também puderam participar, desde que encaminhassem seus pacientes a hospitais de municípios vizinhos que integrassem o programa.⁴²

O Programa de Apoio aos Hospitais do Interior Municipal (PAHI) previa duas modalidades de transferência: i) uma parcela fixa, escalonada conforme o porte e as características do hospital; e ii) uma parcela variável, vinculada ao cumprimento de metas de desempenho. O estado do Rio de Janeiro também instituiu o Sistema de Gestão de Metas e Indicadores de Saúde (SIGMIS) para monitoramento.⁴³

A parte variável do repasse incluía metas relacionadas à gestão hospitalar e à oferta de serviços a pacientes oriundos de outros municípios. O programa

⁴⁰ WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

⁴¹ WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

⁴² WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

⁴³ WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

promoveu melhorias nos padrões de higiene, no controle de doenças nas unidades hospitalares municipais, no aumento do número de internações de pacientes de municípios vizinhos e na ampliação da oferta de leitos de terapia intensiva.⁴⁴

O programa, concebido inicialmente como piloto, foi rapidamente adotado por todos os municípios e consistiu em uma política de transferências intergovernamentais condicionadas a resultados, voltada ao aprimoramento da qualidade dos serviços e à cooperação federativa, com vistas ao ganho de escala na prestação de cuidados hospitalares.⁴⁵

Ainda no contexto brasileiro, legislações estaduais de partilha de ICMS com base em indicadores de saúde foram encontradas em oito estados (Quadro 8.3). O estado de Minas Gerais, mediante a Lei n. 18.030/2009 (Lei “Robin Hood”), tinha um indicador de saúde que contemplava critérios de gastos em saúde e desenvolvimento de programas para saúde da família, mas foi revogado em 2023.

Quadro 8.3 ICMS Saúde – Estados brasileiros

ICMS SAÚDE				
Transferência de receita de ICMS para municípios conforme critérios de gestão da saúde.				
Cuida-se de <i>benchmarking</i> interno de iniciativa de alguns estados (<i>top-down</i>). O monitoramento e gestão de desempenho ocorrem de cima para baixo dos Estados para municípios.				
Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual de ICMS repartido	Indicadores de desempenho previstos na lei	Detalhamento
Amapá	LCP n. 120/2019	2%	Gastos com saúde: “relação entre os gastos de saúde <i>per capita</i> do Município e o somatório dos gastos de saúde <i>per capita</i> de todos os Municípios do Estado.	Índice calculado com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.

⁴⁴ WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

⁴⁵ WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223, p. 220.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual de ICMS repartido	Indicadores de desempenho previstos na lei	Detalhamento
Ceará	Lei n. 12.612/196	15%	Indicadores de qualidade da saúde a serem definidos em decreto do Poder Executivo.	Tais indicadores são divididos em duas dimensões correlacionadas: esforço e impacto (Portaria da SES-CE n. 8/2022). – Indicador de Proporção de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária à Saúde. – Indicador de Proporção de recém-nascidos filhos de mães adolescentes. – Indicador de Proporção de gestantes com o primeiro atendimento até a 12ª semana de gestação; – Indicador de Taxas de cobertura vacinal em crianças menores de 1 ano. – Indicador de Proporção hipertensos cadastrados. – Indicador de Proporção de diabéticos cadastrados. – Indicador de Taxa de internação por diabetes <i>mellitus</i> (DM) e hipertensão arterial sistêmica (HAS). – Indicador de existência de departamento e/ou órgão municipal de trânsito.
Espírito Santo	Lei n. 11.227/2020	3%	Gastos com saúde: “relação entre os gastos de saúde <i>per capita</i> do Município e o somatório dos gastos de saúde <i>per capita</i> de todos os Municípios do Estado.	Índice calculado com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.
Goiás	EC n. 70/2021 LCP n. 147/2022	5%	Indicadores de qualidade da saúde a serem definidos em decreto do Poder Executivo.	Entre outros indicadores, será considerado o quantitativo de inscritos ativos no Cartão Nacional de Saúde – Cartão SUS de cada município de acordo com a proporcionalidade do número de inscritos.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual de ICMS repartido	Indicadores de desempenho previstos na lei	Detalhamento
Maranhão	Lei n. 11.815/2022	10%	Indicadores de qualidade da saúde a serem definidos em decreto do Poder Executivo.	Com os objetivos de monitorar políticas de saúde, fomentar bons indicadores da atenção primária no estado e estimular melhorias na rede municipal de saúde, o Decreto estadual n. 38.389/2023 dispôs sobre três indicadores principais: - Taxa de Mortalidade Infantil (TMI). - Taxa de Mortalidade entre 20 e 49 anos. - Taxa de Mortalidade de 50 anos ou mais.
Mato Grosso	LCP n. 746/2022		O Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IMQS) será calculado com base nos resultados da proporção de cura de doenças endêmicas, proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças com até 2 anos de idade e internações por condições sensíveis à atenção básica, ponderados pela taxa de cobertura as equipes de atenção básica.	Segundo a Lei, no cálculo do IMQS: I – serão considerados tanto o nível quanto o avanço em indicadores construídos com base nas internações por condições sensíveis à atenção básica e na proporção de cura de doenças endêmicas; II – a taxa de cobertura das equipes de atenção básica e a proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças com até dois anos de idade serão consideradas em nível.
Pernambuco	Lei n. 10.489/90	2%	A lei pernambucana define critérios anualmente por exercício financeiro. No exercício de 2024, houve destinação específica de 1% de critérios relacionados à mortalidade infantil e 1% conforme adesão ao programa saúde da família.	- 1%, segundo o critério relativo à mortalidade infantil, considerando que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do Município, maior a sua participação no percentual previsto neste item.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual de ICMS repartido	Indicadores de desempenho previstos na lei	Detalhamento
				– 1%, segundo o critério relativo à quantidade de equipes no Programa Saúde na Família – PSF, considerando que, quanto maior o número de equipes responsáveis pelo mencionado Programa, existentes no Município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado, em relação à sua população, maior sua participação no percentual previsto neste item (Lei n. 18.425/2023).
Sergipe	Lei n. 8.628/2019	3%	Índice formado por indicadores de mortalidade infantil e de consultas mínimas de pré-natal realizadas pelas gestantes da municipalidade.	O IQS é calculado anualmente pela Secretaria estadual de saúde. Os Municípios que obtiverem os melhores resultados nos indicadores do IQE e do IQS podem ser premiados, anualmente, na forma estabelecida pela legislação estadual.

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar disso, surgiram experiências de federalismo cooperativo com o texto original da Constituição (parágrafo único do art. 158), especialmente no âmbito estadual, por meio da criação de critérios de repartição do ICMS com base em indicadores de saúde (como o Índice de Qualidade da Saúde – IQS), que buscaram induzir melhorias na atenção primária por meio de metas e desempenho dos municípios.

Contudo, a Reforma Tributária da EC n. 132/2023 extinguiu o critério “saúde” na repartição do ICMS (mantendo somente os critérios indutivos de “educação” e “preservação ambiental”), ao substituir esse imposto pelo IBS, enfraquecendo essas iniciativas estaduais. Essa mudança representa um retrocesso ao federalismo laboratorial, ao recentralizar decisões e inviabilizar mecanismos locais de indução à qualidade, em um cenário em que a União segue detendo ampla capacidade normativa e financeira.

8.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO NA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA

No âmbito da saúde pública, observa-se que o eixo central da análise recai sobre os critérios de gestão da atenção básica e sobre o modo como se estruturam as redes assistenciais no SUS, cujos indicadores são orientados tanto à cobertura de programas quanto à qualidade da atuação municipal, à eficiência dos serviços ofertados e aos diversos determinantes sociais da saúde. Utilizou-se, como referência comparativa, a política delineada no *Canada Health Act*, que, no contexto canadense, cumpre função normativa e organizacional análoga àquela desempenhada pelo SUS no Brasil.

Embora a comparação entre os modelos federativos canadense e brasileiro revele pontos de convergência em múltiplas dimensões, verifica-se que arranjos institucionais distintos emergem especialmente no que se refere à autonomia conferida aos entes subnacionais, à abrangência da cobertura assistencial e ao grau de integralidade assegurado pelo sistema de saúde. Essa diferenciação, mais do que estrutural, influencia a própria capacidade de formulação e implementação das políticas públicas de saúde.

No caso canadense, é sob um federalismo de caráter acentuadamente descentralizado que se distribuem, de maneira clara, as competências entre os níveis de governo, conforme previsto no *Constitution Act*. Às províncias se atribui responsabilidade exclusiva sobre a maior parte dos serviços de saúde, competindo-lhes organizar sistemas próprios orientados pelos princípios do *Canada Health Act*, como a universalidade, a equidade e a integralidade da atenção. A reforma voltada ao aprimoramento da transparência e dos indicadores, implementada no âmbito da saúde pública canadense, configurou-se como movimento de intensificação da descentralização, ao ampliar a margem de autonomia das províncias na definição e execução de suas políticas (*policy-making*), em contraste com o arranjo anterior, mais restritivo quanto à aplicação dos recursos.

No Brasil, não obstante a Constituição de 1988 tenha previsto um desenho descentralizado para o SUS, a dinâmica federativa revela-se permeada por pronunciado desequilíbrio fiscal vertical, decorrente da elevada concentração de receitas pela União, que retém cerca de 67% da arrecadação antes das transferências. Com a promulgação da EC n. 29/2000, que passou a vincular percentuais mínimos das receitas de impostos à saúde, instaurou-se, na formulação da política pública, um modelo de federalismo dotado de matizes coercitivas – ainda que, simultaneamente, tenha havido ampliação da proteção social na área. Garantiu-se, assim, um patamar mínimo de financiamento, porém à custa de parcela considerável da autonomia decisória de estados e municípios. O financiamento federal do setor estrutura-se majoritariamente por meio de transferências intergovernamentais

originadas do Fundo Nacional de Saúde e operacionalizadas por portarias e normas do Ministério da Saúde (como NOB, PAB e APS), nas quais se definem indicadores e critérios qualitativos para a prestação dos serviços. Em âmbito estadual, encontram-se mecanismos semelhantes, destinados a regular os repasses aos municípios com base em metas pactuadas e indicadores de desempenho na atenção básica, destacando-se, entre esses instrumentos, normas que condicionam parcelas do ICMS ao cumprimento de resultados.

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA RESPONSABILIDADE FISCAL

Historicamente, o Brasil já passou por dois modelos de responsabilidade fiscal que limitam o endividamento por governos estaduais: i) mercado de capitais (modelo vigente até a década de 1990); e ii) normas estatutárias de equilíbrio fiscal, podendo estar dispostas em constituições, legislação ordinária e decretos (da década de 1990 em diante).¹

No Brasil, predomina o modelo normativo estatutário de controle de endividamento subnacional em razão do amplo rol da competência privativa da União em matéria criminal (art. 22, I, da CF) e predominância desta nas competências concorrentes sobre orçamento público (inciso II do art. 24 da CF). Destacam-se as inúmeras restrições constitucionais (art. 52 da CF – autorização do Senado para endividamento interno e externo) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) para o endividamento dos entes subnacionais.

A publicação da LRF, contudo, é resultado de um contexto específico de des- controle nas contas públicas nos entes federados brasileiros.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil enfrentou dois processos simultâneos: i) a redemocratização, culminada na promulgação da Constituição de 1988; e ii) a busca pela estabilização econômica, em meio à hiperinflação e a sucessivas crises fiscais. Entre 1986 e 1994, foram lançados sete planos econômicos até que o Plano Real, em 1994, conseguiu estabilizar a moeda.

¹ Sobre a competência para contrair empréstimos no âmbito do federalismo comparado, ver subtópico 2.5.2, “A competência para contrair empréstimos (operações de crédito)”, no Capítulo 2.

No âmbito econômico, buscaram-se incessantemente a estabilização monetária, o controle inflacionário e a inserção do Brasil na economia global. A crise hiperinflacionária atingiu níveis alarmantes, chegando a 82% ao mês na década de 1980. Entre 1986 e 1994, sucederam-se sete planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor, Collor II e Real). Em 1994, com o lançamento do Plano Real, foi possível finalmente controlar a inflação e estabilizar a moeda.

Diferentemente dos textos constitucionais anteriores, a Constituição de 1967 e sua posterior Emenda n. 1/69 adotaram um modelo permissivo em matéria fiscal, especialmente no que se refere à possibilidade de desequilíbrio orçamentário. O art. 66, § 1º, da Carta de 1967, por exemplo, admitia a dispensa do equilíbrio formal entre receitas e despesas, seja para viabilizar políticas de combate à recessão econômica, seja para custear despesas financiadas por meio de créditos extraordinários. Contudo, tal dispositivo vigorou por breve período, pois a EC n. 1/69 suprimiu expressamente as referências ao equilíbrio orçamentário, além de autorizar a emissão e o resgate de títulos do Tesouro Nacional sem necessidade de prévia autorização legislativa, promovendo, assim, uma completa desvinculação entre operações de crédito e despesas de capital.²

Durante o período do regime militar, também havia a figura do orçamento monetário. O orçamento monetário, introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei n. 4.595/64, constituía um instrumento de programação financeira voltado ao controle da oferta monetária e dos meios de pagamento. Sua origem decorre da violação do princípio da universalidade orçamentário no âmbito da União, permitindo a realização de diversas operações financeiras fora do controle do Congresso Nacional, especialmente no âmbito do Tesouro Nacional e do Banco Central.³

A elaboração e execução desse orçamento cabiam ao Banco Central, enquanto sua aprovação competia privativamente ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Na prática, o orçamento monetário autorizava a emissão de moeda para financiamento de despesas, funcionando como um mecanismo institucionalizado de monetização de déficits públicos. Além de fixar limites operacionais para a autoridade

² BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

³ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

monetária e para o sistema bancário, sua finalidade precípua era o controle da liquidez e dos agregados monetários.⁴

O modelo vigorou até a extinção da “conta movimento” do Banco do Brasil, que, até então, também exercia funções de autoridade monetária, permitindo, na prática, o financiamento de obrigações do Tesouro por meio de criação de moeda – uma fonte relevante de desequilíbrios fiscais e inflacionários durante o período.⁵

Essa lógica permissiva perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, que rompeu com tal paradigma ao estabelecer limites jurídicos claros ao endividamento público, buscando assegurar a sustentabilidade fiscal no tempo. Exemplo paradigmático dessa transformação normativa é a introdução da chamada “regra de ouro”, positivada no art. 167, III, da CF, a qual veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, ressalvadas as exceções autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade específica e aprovação por maioria absoluta do Poder Legislativo. Trata-se de um marco de transição no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que impõe, pela primeira vez, um limite constitucional explícito à contratação de dívidas, condicionando-a à realização de investimentos ou à amortização da própria dívida, em consonância com princípios de responsabilidade intergeracional e sustentabilidade fiscal.⁶

Esse debate esteve presente, inclusive, nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando se reconheceu, de forma crítica, que, à luz da então vigente Lei n. 4.320/64, o orçamento público no Brasil jamais apresentaria déficit formal, uma vez que considerava as operações de crédito como receitas orçamentárias ordinárias. Essa lógica permitia mascarar déficits estruturais, distorcendo a real situação fiscal do Estado e tornando imperativa a inclusão, no texto constitucional, de normas mais rígidas de controle do endividamento e de equilíbrio fiscal.⁷

⁴ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

⁵ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

⁶ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF*:

O baixo compromisso do governo federal pela disciplina fiscal e pelo controle dos déficits foi reproduzido pelos estados e municípios.

O Brasil enfrentou três grandes crises de endividamento dos estados desde o final da década de 1980. Em cada um desses episódios, os estados – já em situação fiscal precária, com elevados gastos com pessoal e níveis perigosos de endividamento – foram levados a crises de pagamento da dívida em decorrência de choques exógenos inesperados. A reação inicial, em todos os casos, foi a solicitação de socorro financeiro ao governo central, que respondeu adotando medidas para federalizar as dívidas estaduais. Nos meados da década de 1960, a dívida de todos os entes subnacionais correspondia a cerca de 1% do PIB; já em 1998, esse montante ultrapassava 14%.⁸

Segundo Jonathan Rodden, antes da onda de privatizações ocorrida na década de 1990, vinte estados brasileiros tinham pelo menos um banco público, os quais facilitavam o endividamento estadual por meio da subscrição de emissões de títulos públicos. Assim como as empresas estatais, esses bancos também acumulavam passivos fora do orçamento. Suas atividades de crédito eram altamente politizadas: os diretores eram nomeados politicamente e tinham mandatos curtos, os funcionários eram contratados por critérios políticos e os empréstimos frequentemente beneficiavam aliados políticos. Muitos desses bancos encontravam-se insolventes em meados da década de 1990. O estado de São Paulo, por exemplo, recorria diretamente ao seu banco comercial, o BANESPA, para contrair dívidas.⁹

Os estados também recorreram a empréstimos junto a instituições privadas internacionais, geralmente na forma de dívidas contratuais de médio prazo. Algumas unidades federativas e suas empresas conseguiram, com êxito, emitir *eurobonds* na década de 1990. Além disso, os estados se endividaram junto a instituições financeiras federais. Desde a década de 1960, o financiamento de longo prazo aos estados tem sido provido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Paralelamente, o governo federal captava poupanças por meio de seus bancos comerciais que recebem depósitos, sobretudo o Banco do Brasil, e direcionava esses recursos em forma de crédito aos estados. O Tesouro Nacional e o Banco Central também passaram a

considerações históricas e doutrinárias. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

⁸ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 213-230.

⁹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

figurar como credores relevantes dos estados, em decorrência dos recentes acordos de reestruturação de dívidas.¹⁰

Os estados utilizavam ainda uma série de mecanismos informais de endividamento. Déficits estaduais de curto prazo foram frequentemente financiados por meio de atrasos no pagamento a fornecedores e servidores públicos. Além disso, os estados, por vezes, valeram-se dos prazos processuais no Judiciário para viabilizar uma forma peculiar de financiamento: a adoção de medidas de contenção de despesas – como a desapropriação de terras – que, embora com alta probabilidade de serem revertidas pelos tribunais, permitem postergar o pagamento até o trânsito em julgado. Mesmo quando há decisão judicial desfavorável, os estados podem, em certos casos, financiar os pagamentos mediante a emissão de precatórios. Na década de 1990, o governo federal adotou diversas medidas para conter o endividamento dos estados e, a princípio, dispunha de um conjunto robusto de instrumentos de controle hierárquico, fundamentados na Constituição, em legislações federais complementares e na atuação do Banco Central.¹¹

Transferências voluntárias configuravam benefícios eventuais e pontuais, negociados segundo uma lógica eminentemente política. Talvez um dos mecanismos mais eficazes disponíveis aos governos centrais em sistemas intergovernamentais hierárquicos seja a capacidade de impor restrições efetivas ao endividamento dos entes subnacionais. Contudo, em grande medida devido às dinâmicas políticas do federalismo, o governo federal brasileiro dispunha de instrumentos frágeis ou insuficientes para conter as práticas de endividamento dos estados. Um dos maiores obstáculos, possivelmente, residia na incapacidade do governo central – até a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso – de regular adequadamente os bancos comerciais estaduais.¹²

À medida que as crises fiscais estaduais se desenrolaram no Brasil, o governo federal reiteradamente confirmou a percepção pública de que, de forma implícita, oferecia respaldo às dívidas dos estados. Grande parte da dívida externa dos estados sempre contou com garantia explícita da União, e, durante a primeira grande crise fiscal em 1989, o Tesouro Nacional assumiu tais obrigações. Essa percepção

¹⁰ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

¹¹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

¹² RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 225.

de responsabilidade implícita do governo federal foi reforçada ao longo da década de 1990, quando a União assumiu outros passivos dos estados, chegando, inclusive, a tomar temporariamente o controle de alguns bancos comerciais estaduais. Diante da alta probabilidade de socorro financeiro por parte do governo federal, os eleitores tendem a ter incentivos limitados para responsabilizar politicamente os gestores locais pelos déficits. Ao contrário, podem, inclusive, ser levados a recompensá-los por transferirem os custos das despesas presentes para gerações futuras ou para outras jurisdições.¹³

Na visão de Rodden, a Constituição brasileira confere ao governo central um amplo conjunto de instrumentos para supervisionar, restringir e, inclusive, negar o acesso dos entes subnacionais ao crédito. Contudo, a maioria desses instrumentos revelou-se ineficaz no controle dos déficits e do endividamento excessivo dos estados na primeira década posterior à Constituição de 1988. Isso ocorre, em grande medida, porque o próprio governo federal está profundamente envolvido no financiamento, na concessão de crédito e na (ineficaz) regulação dos estados, o que acaba por gerar, tanto entre eleitores quanto entre credores, a expectativa de que as dívidas estaduais contam, implicitamente, com a garantia do governo central.¹⁴

Apesar de os estados brasileiros terem recorrido de forma significativa ao endividamento junto a bancos privados, suas práticas de gasto e financiamento não haviam sido devidamente disciplinadas pela necessidade de atrair capital no mercado privado. Enquanto a maioria dos investidores internacionais exige uma garantia federal explícita, os credores domésticos parecem operar sob a suposição de uma garantia implícita. Tal expectativa mostrou-se correta de forma recorrente ao longo das décadas de 1980 e 1990.¹⁵

A década de 1990 foi marcada por um expressivo processo de abertura comercial, inserido na consolidação da globalização econômica contemporânea, acompanhado pela liberalização dos fluxos financeiros e pelo aprofundamento das crises fiscais subnacionais, especialmente nos estados e nos bancos públicos estaduais, cuja insolvência demandou intervenções emergenciais e aportes financeiros por parte da União. O cenário econômico internacional do período foi igualmente

¹³ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 227.

¹⁴ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 228.

¹⁵ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

impactado por sucessivas crises cambiais, com efeitos significativos sobre economias periféricas, destacando-se a crise do Sistema Monetário Europeu, em 1992; a crise mexicana, em 1994; a crise asiática, em 1997; e a crise russa, em 1998.

No Brasil, quinze estados e dois municípios emitiram títulos, enquanto todos os estados recorreram, na década de 1990, à Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) como forma de financiamento. Tradicionalmente, esses títulos eram garantidos pelos bancos comerciais estaduais e vendidos a bancos privados e investidores. Embora tivessem vencimentos de cinco anos, eram geralmente renovados no vencimento. À medida que as finanças estaduais se tornaram mais precárias no final da década de 1980, o mercado de crédito passou a exercer maior pressão sobre os estados: as taxas de juros exigidas pelos bancos privados aumentaram e os prazos de vencimento foram reduzidos. Eventualmente, os investidores privados se recusaram a adquirir dívida estadual, independentemente do preço.¹⁶

Essa pressão do mercado de crédito foi rapidamente convertida em pressão política sobre o governo federal, que, por fim, viu-se compelido a assumir a dívida dos estados quando estes entraram em inadimplência. Em 1989, o governo federal firmou um acordo com os estados para transformar o estoque remanescente da dívida externa garantida federalmente em uma dívida de longo prazo junto ao Tesouro Nacional. Tal medida confirmou a suposição implícita da responsabilidade última do governo federal pelas dívidas estaduais, a qual foi posteriormente reafirmada por diversas ocasiões. Uma das lições importantes do caso brasileiro é que, mesmo quando os entes subnacionais realizam uma quantidade substancial de empréstimos no mercado privado, o mercado de capitais não exercerá disciplina sobre os governos locais se os credores tiverem motivos para acreditar que a dívida dos governos locais conta com o respaldo do governo federal.¹⁷

Em cada caso, diante do crescimento de níveis insustentáveis de endividamento, os estados recusaram-se a arcar com os custos dos ajustes e exigiram que o governo federal assumisse suas dívidas de alguma forma. A primeira situação crítica, que teve origem durante a crise da dívida internacional na década de 1980, decorreu de empréstimos contraídos pelo setor privado. Os títulos estaduais e o mecanismo de Antecipação de Receita Orçamentária estavam em poder de bancos privados. Incapazes de rolar a dívida externa e enfrentando restrições cambiais, os estados não conseguiram honrar seus compromissos financeiros externos. Ao

¹⁶ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

¹⁷ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

longo da década de 1980, o governo federal honrou as obrigações garantidas federalmente pelos estados junto a seus respectivos credores. Em 1989, após longas negociações, o governo federal concordou em transformar os atrasados acumulados dos estados e o saldo remanescente do principal em uma dívida única junto ao Tesouro Nacional. A segunda crise envolveu dívidas dos estados para com os intermediários financeiros federais, principalmente a Caixa Econômica Federal (CEF). Em 1993, essa dívida também foi transferida para o Tesouro Nacional.¹⁸

Esses novos incentivos perversos, combinados com aqueles inerentes ao sistema intergovernamental brasileiro, precipitaram uma nova crise da dívida em meados da década de 1990. Os encargos da dívida continuaram a crescer ao longo dos anos 1990, não principalmente em razão de novos empréstimos, mas devido à capitalização dos juros sobre a dívida existente.¹⁹

Esse crescimento dos gastos mostrou-se sustentável enquanto a inflação se mantinha elevada. Com taxas inflacionárias altas, os estados conseguiam reduzir os custos com pessoal em termos reais simplesmente mantendo os salários nominais constantes. Contudo, com o êxito das medidas de combate à inflação na metade dos anos 1990 (notadamente com o Plano Real), a drástica queda da inflação reduziu significativamente a capacidade dos estados de evitar aumentos reais de salários e aposentadorias via inflação. Some-se a isso o fato de que, em certa medida, os estados tinham suas mãos atadas pela própria Constituição, podendo alegar que não dispunham de instrumentos legais para demitir servidores ou reduzir vencimentos. Como consequência, as despesas salariais reais dos estados dispararam.²⁰

Além disso, os estados enfrentaram desafios exógenos relacionados às taxas de juros, dado que grande parte de suas dívidas estava exposta à volatilidade dos juros de curto prazo. A política monetária restritiva adotada no âmbito do Plano Real manteve as taxas de juros em patamares elevados. Diante do crescimento dos custos com pessoal e das obrigações esmagadoras com o serviço da dívida, a resposta dos estados foi a inadimplência. Essa inadimplência se materializou de diversas formas: capitalização adicional de juros sobre os títulos, colapso dos bancos

¹⁸ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 230.

¹⁹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 231.

²⁰ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 232.

estaduais e calotes sobre operações de antecipação de receita e sobre pagamentos em atraso. O problema mais grave concentrou-se nos títulos estaduais, especialmente em quatro estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.²¹

Para enfrentar esse cenário, o governo federal implementou programas de saneamento financeiro. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), apresentado em 1995, objetivou socorrer bancos privados insolventes, enquanto o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) incentivou a privatização ou transformação dos bancos estaduais, mediante renegociação de passivos.

Em 1998, foi lançado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), estruturado em quatro pilares: i) privatizações, ii) acordos fiscais com estados, iii) saneamento dos bancos estaduais e iv) controle do endividamento público.

Esse processo culminou na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que regulamentou o art. 163 da CF e consolidou normas fiscais aplicáveis aos três níveis de governo. A LRF foi construída a partir de consulta pública e inspirada em boas práticas internacionais, como o Tratado de Maastricht de 1992 e a *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia de 1994, estabelecendo limites, metas e regras de transparência e controle para garantir o equilíbrio das finanças públicas no Brasil.

Após a promulgação da LRF, o governo central e os estados passaram a enfrentar um desafio econômico e político de enorme magnitude na busca por soluções de longo prazo para a redução desse endividamento. Assim como há muito ocorre na Índia e, mais recentemente, na Argentina, a dívida subnacional no Brasil tornou-se primordialmente uma questão a ser tratada entre os estados e o governo central, e não mais entre os estados e seus credores privados. Em setembro de 2001, 84% da dívida dos estados já estava nas mãos do Tesouro Nacional.²²

9.1 BASES CONSTITUCIONAIS E NORMATIVAS DA RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamenta dispositivos constitucionais incluídos na Seção “Normas Gerais”, do Capítulo “Das Finanças Públicas”, do

²¹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 232.

²² RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 234.

Título “Da Tributação e dos Orçamentos”, da Constituição da República 1988. Em particular, atende a previsão dos arts. 163 e 169 da CF:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; [...].

[...].

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A apresentação do projeto de lei complementar foi inclusive uma determinação da Emenda da Reforma Administrativa (EC n. 19/98), que, em seu art. 30, determinou que o projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal “será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”.

As raízes normativas da LRF encontram-se no próprio texto originário da Constituição Federal de 1988, que consagrou, de forma pioneira no constitucionalismo brasileiro, um conjunto de instrumentos jurídicos voltados tanto à organização do planejamento quanto à preservação do equilíbrio fiscal.

A Constituição de 1988 avançou, ainda, na institucionalização do ciclo de planejamento e gestão fiscal, ao estabelecer, em seu art. 165, a obrigatoriedade da elaboração e aprovação de três instrumentos centrais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos passaram a desempenhar papel estruturante na governança fiscal, vinculando a programação de metas, objetivos e políticas públicas à disciplina orçamentária e à sustentabilidade financeira.

As vedações previstas na redação original art. 167 da CF estão diretamente associadas à preservação do equilíbrio orçamentário e à promoção de uma gestão fiscal responsável. Esse dispositivo estabelece um conjunto de limitações ao poder público no manejo das finanças, com o objetivo de assegurar que a execução orçamentária se mantenha dentro dos parâmetros autorizados pelo Poder Legislativo.

Tais restrições evitam práticas que possam comprometer a sustentabilidade fiscal, como: a realização de despesas sem previsão orçamentária (incisos I e II), a concessão de créditos ilimitados (VII), o uso de recursos para finalidades não autorizadas (VIII) ou a abertura de créditos suplementares e especiais sem indicação dos correspondentes recursos (V). Além disso, a vedação à vinculação irrestrita de receitas de impostos (IV) busca preservar a flexibilidade na alocação dos recursos, essencial para a gestão eficiente do orçamento.

Portanto, o art. 167, em sua integralidade, estrutura-se como um mecanismo de disciplina fiscal, assegurando que a atividade financeira do Estado se submeta a regras que protejam a estabilidade das contas públicas e fortaleçam a responsabilidade na condução da política orçamentária.

Em particular, a LDO foi concebida como instrumento de articulação entre o planejamento de médio prazo, refletido no PPA, e a execução orçamentária anual, conferindo diretrizes para a política fiscal e para a trajetória sustentável da dívida pública – função que foi significativamente reforçada pela EC n. 109/2021.

Portanto, a LRF não surge como um marco normativo autônomo ou desconectado, mas, ao contrário, como uma decorrência natural do próprio desenho fiscal introduzido pela Constituição de 1988. A Lei Complementar n. 101/2000 aprofunda e sistematiza os princípios, os deveres e as vedações constitucionais, conferindo-lhes densidade operacional por meio de regras fiscais mais precisas e exigíveis, especialmente no que tange ao controle do endividamento, da despesa pública e à exigência de transparência na gestão fiscal. Trata-se, portanto, de uma legislação de caráter infraconstitucional que realiza, concretiza e desenvolve os fundamentos jurídicos já presentes no texto constitucional originário.

Os princípios da LRF encontram no § 1º de seu art. 1º, segundo o qual:

Art. 1º. [...]. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Destacam-se, portanto, os princípios do planejamento, transparência e equilíbrio das contas estatais no exercício da gestão pública.

A LRF, além de regulamentar o art. 163 da CF, consolidou e aperfeiçoou marcos legais anteriores, como as chamadas Leis Camata I e II (Leis Complementares n. 82/95 e n. 96/99), regulamentando limites das despesas com pessoal em cumprimento ao art. 169 da CF. Nas palavras de Luis Felipe Vidal Arellano:

O principal objetivo declarado da concepção e da aprovação de uma lei voltada ao estabelecimento de boas práticas na gestão fiscal, no Brasil, foi a necessidade de influenciar positivamente no processo histórico de endividamento, assegurando a estabilização do montante da dívida pública em relação ao potencial de geração de riquezas no país, isto é, em relação à sua capacidade de pagamento.²³

Deve-se ressaltar que a LRF não se limitou a mero ajuste de tetos de dívida e de débito em geral, como ocorrido em outras legislações. Nas palavras de José Roberto Afonso:

²³ ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 154.

Se a LRF fosse limitada ao ajuste fiscal, poderia ter se restringido a prever em seu próprio corpo a meta para resultados fiscais e de endividamento – a exemplo do padrão europeu do Tratado de Maastrich, em que a ênfase se dá ao percentual máximo de déficit aceitável, bem como ao limite de dívida (mas, na prática, quando superado, pelas nações mais poderosas do continente, as sanções foram suspensas). Se a lei tivesse seguido esse caminho, da opção por apenas limitar o déficit, pouco ou nada precisaria ter se importado em como prevenir e evitar que o déficit extrapolasse a meta; talvez, nem precisaria cuidar de como corrigir o resultado que ultrapasse a meta, porque, por princípio, o limite nunca poderia ser ultrapassado, mesmo em casos de anomalias econômicas (recessão) ou naturais (calamidades). Reduzir a LRF à mera fixação de um teto para déficit ou para dívida, no próprio corpo da lei, seria, a meu ver, a linha do menor esforço intelectual e legislativo, sem nenhuma garantia de eficácia. Basta lembrar que, pouco antes de o Brasil aprovar a LRF, a Argentina implantou lei semelhante, porém com arcabouço limitado apenas à fixação de um montante máximo de déficit público, que não permitiu seu controle e muito menos a falência do País.

Na época da preparação do projeto da LRF, como hoje, havia vasta literatura estrangeira, inclusive de dirigentes do FMI, mostrando que não havia uma solução ideal, muito menos simplista, nem para o ajuste fiscal imediato, nem para a sustentabilidade a médio e longo prazos no que tange ao controle da dívida.²⁴

Observa-se, nas últimas décadas, um movimento consistente de constitucionalização das normas de responsabilidade fiscal no ordenamento jurídico brasileiro. Esse processo reflete a incorporação de princípios macroeconômicos de equilíbrio fiscal diretamente no texto constitucional, consolidando a disciplina fiscal como fundamento estruturante da gestão pública.

No âmbito da União Federal, a partir de 2016, com a promulgação da EC n. 95, que instituiu o chamado “teto de gastos”, o controle do crescimento de despesas primárias ganhou novo patamar normativo, deixando de ser uma orientação de prudência fiscal para se afirmar como princípio de natureza constitucional. O teto de gastos federal configura-se, assim, como expressão normativa do princípio do equilíbrio fiscal, alinhado aos vetores macroeconômicos de estabilidade, previsibilidade e segurança para investimentos, bem como à necessidade de inserção coordenada no mercado internacional.

O advento da pandemia de Covid-19, em 2020, ensejou a adoção de medidas excepcionais por meio da EC n. 106, que flexibilizou temporariamente as regras fiscais, inclusive o teto de gastos, para permitir a realização de despesas emergenciais voltadas ao enfrentamento da crise sanitária e econômica.

²⁴ AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 13, p. 126-154, 2016, p. 135-136.

No contexto pós-pandemia, evidencia-se uma reconfiguração do debate sobre os marcos fiscais, tanto no âmbito interno quanto internacional. A EC n. 109/2021 alterou diversos dispositivos da Constituição Federal, com foco no regime fiscal e nas contas públicas. Essa emenda visa garantir a sustentabilidade das finanças públicas e implementar medidas de ajuste fiscal em um contexto de crise econômica, a exemplo do art. 167-A, que prevê medidas de controles de gastos quando há um crescimento insustentável das despesas correntes.

No Brasil, essa discussão culmina na formulação de um novo arcabouço fiscal, cuja proposta, em trâmite no Congresso Nacional, reflete não apenas a evolução histórica da disciplina fiscal no país, mas também uma convergência com as melhores práticas internacionais em matéria de finanças públicas, demonstrando a centralidade crescente da responsabilidade fiscal na própria dogmática constitucional contemporânea.

9.2 COMPETÊNCIAS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO EM DIREITO FINANCEIRO

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema normativo do Direito Financeiro brasileiro com base na repartição de competências legislativas entre os entes federativos. Nos termos do art. 24, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro, Tributário e Orçamentário. A União exerce competência para editar normas gerais, enquanto aos estados cabe competência suplementar, aplicável na ausência ou para complementação da legislação federal.

Além disso, o art. 163 da CF exige que lei complementar discipline aspectos fundamentais das finanças públicas, como dívida pública, concessão de garantias, operações de crédito e câmbio, fiscalização financeira e funcionamento de instituições oficiais de crédito. O art. 165, § 9º, também atribui à lei complementar a organização dos instrumentos orçamentários – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual –, além de normas de gestão financeira e patrimonial.

Atualmente, as principais normas gerais vigentes são a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), aplicáveis a todos os entes federativos. A partir delas, cada ente da federação desenvolve sua legislação própria por meio de leis ordinárias. Essas leis regem arrecadação, execução orçamentária, criação de fundos, gestão dos recursos e despesas públicas.

O processo legislativo financeiro é necessariamente vinculado à iniciativa do Poder Executivo local. Os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA são elaborados pelos chefes dos Executivos (federal, estaduais e municipais) e submetidos à aprovação dos respectivos Legislativos.

Após aprovadas, essas leis condicionam toda a execução financeira do ente federado. Além das leis, a gestão orçamentária e financeira exige regulamentação por meio de decretos. Esses atos, editados pelos chefes do Executivo, devem estabelecer a programação financeira e o cronograma de desembolso, conforme exige o art. 8º da LC n. 101/2000.

Destacam-se ainda modelos estaduais de regulação de finanças públicas construídos a partir do princípio da simetria. Os modelos federais de teto de gastos e de execução orçamentária de emendas parlamentares têm sido replicados e adaptados na constituição de alguns estados da federação.²⁵

No âmbito do endividamento, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem competência para fiscalizar a dívida pública dos estados. O art. 32 da LRF (LCP 101/2000) define que: “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente”. Esta função, a partir da edição da Resolução do Senado n. 43/2001 passou a ser realizada pela STN.

Nos termos do art. 52, VI, VII e IX da CF, compete privativamente ao Senado Federal: a) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (inciso VI); b) dispor sobre limites globais e condições para operações de crédito, internas e externas, da União e dos demais entes federativos e suas entidades controladas (inciso VII); e c) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais (inciso IX).

Trata-se, portanto, de uma competência normativa central, com foco nos limites macroeconômicos nacionais, voltada à preservação do equilíbrio federativo e da sustentabilidade fiscal do setor público como um todo.

²⁵ Dentre os exemplos, destaca-se a adoção de regimes estaduais de teto de gastos, inspirado na EC n. 95/2016. No estado de Mato Grosso do Sul, a EC n. 77/2017 instituiu o Regime de Limitação de Gastos por dez anos, aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social, replicando, em âmbito estadual, o modelo de controle de despesas. No campo da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, diversos estados também adotaram mecanismos semelhantes ao previsto na Constituição Federal. Em Mato Grosso do Sul, a EC n. 71/2016 tornou obrigatória a execução dos créditos oriundos de emendas individuais, financiadas pela chamada “reserva parlamentar”. No estado de São Paulo, a EC n. 52/2022 fixou que as emendas individuais correspondem a 0,45% da receita corrente líquida (RCL), com a obrigatoriedade de que, no mínimo, metade desse percentual seja destinado a ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, no estado de Santa Catarina, a EC n. 96/2024 determinou que as emendas parlamentares individuais poderão alcançar até 1,55% da RCL, reafirmando o fortalecimento da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Por outro lado, constituições estaduais conferem às respectivas assembleias legislativas, com sanção do governador, competência para legislar sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública estadual.²⁶

Essa competência estadual tem natureza infraconstitucional e específica, voltada à gestão da política fiscal do estado, compreendendo a autorização legislativa para a realização de operações de crédito, bem como o controle da execução orçamentária da dívida, sempre observados os limites e condições previamente estabelecidos pelo Senado Federal.

Assim, enquanto o Senado define limites gerais e uniformes de endividamento válidos para todos os entes federativos, os poderes legislativos estaduais e municipais atuam dentro do espaço normativo suplementar, disciplinando os aspectos concretos da gestão da dívida pública e da responsabilidade fiscal no âmbito do ente federado.

Nos termos do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos estados e Distrito Federal não poderá exceder o valor de “2 (duas) vezes a receita corrente líquida”. No caso dos Municípios, a dívida consolidada líquida não poderá exceder o valor de “1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida”.

Na mesma linha, o Banco Central executa função de supervisão sobre o endividamento dos entes subnacionais, no âmbito de sua competência de regulação do sistema bancário doméstico. Muitas regulações do Banco Central foram posteriormente incorporadas ao texto da LRF, a exemplo da proibição de que os entes subnacionais contraiam empréstimos diretamente junto aos seus próprios bancos comerciais (art. 36). Veda-se inclusive a realização de operações de crédito entre entes federativos e entre estes e suas entidades da administração indireta, admitidas algumas exceções (art. 35). O art. 37 da LRF amplia o conceito de operação de crédito, vedando práticas que pretendam dissimular o endividamento, tais como: i) antecipação de receitas de tributos ainda não lançados; ii) recebimento antecipado de valores de empresas estatais, exceto lucros e dividendos; iii) assunção de dívidas junto a fornecedores mediante títulos de crédito; e iv) contratação de obrigações sem autorização orçamentária, gerando pagamentos futuros sem respaldo legal.

Há previsão de conselhos interfederativo em matéria de responsabilidade fiscal. O art. 67 da LRF previu a criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão de

²⁶ A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu art. 62, II, confere à Assembleia Legislativa, com sanção do Governador, competência para legislar sobre: “Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública estadual”.

caráter permanente, composto por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade civil.

A finalidade do Conselho de Gestão Fiscal seria promover a harmonização e a coordenação fiscal entre os entes federativos, disseminar boas práticas na alocação de recursos públicos, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na promoção da transparência fiscal. Competiria, ainda, ao conselho a definição de normas para consolidação das contas públicas, padronização dos relatórios e prestações de contas, com especial atenção para simplificação de exigências aplicáveis aos pequenos municípios, além da divulgação de análises e diagnósticos sobre a gestão fiscal.²⁷

Não obstante sua relevância, passadas mais de duas décadas da promulgação da LRF, o referido Conselho jamais foi instituído em razão de falta de vontade política. Isso comprometeu a criação de um espaço federativo de governança fiscal previsto na legislação. Na lacuna deixada por esse órgão, a STN assumiu, na prática, a função de centralizar, padronizar e consolidar as informações contábeis, orçamentárias e fiscais dos entes da Federação.

Posteriormente, esse papel da a STN foi normativamente fortalecido, inicialmente com a inclusão do § 2º no art. 48 da LRF (pela LC n. 156/2016), que obrigou a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a disponibilizarem suas informações fiscais em formato, periodicidade e sistemas definidos pela STN, assegurando ampla publicidade por meio eletrônico. O próprio texto constitucional, com a EC n. 108/2020, passou a incorporar esse comando no art. 163-A da CF, conferindo natureza constitucional à obrigação dos entes federativos de disponibilizar

²⁷ Cita-se a norma: “Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos. § 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar. § 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho”.

dados contábeis, orçamentários e fiscais de forma padronizada, garantindo sua rastreabilidade, comparabilidade e publicidade.

O STF, em análise da constitucionalidade do art. 51 da LRF (ADI n. 2.250/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21.08.2019), validou a competência da União para promover a consolidação nacional das contas públicas, reconhecendo que essa prerrogativa não viola o princípio federativo, mas, ao contrário, reforça-o no âmbito da responsabilidade fiscal.

A consolidação técnica das contas públicas nacionais se materializa, entre outros instrumentos, no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), publicado anualmente desde 2010, refletindo o crescente alinhamento do Brasil às Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS). O BSPN de 2021, por exemplo, registrou o maior nível de adesão desde sua criação, evidenciando avanços na transparência e na governança fiscal da federação.

Ademais, o STF, no julgamento da ADPF n. 763/DF reconheceu expressamente, como *ratio decidendi*, a força normativa das normas contábeis expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, conferindo ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) caráter vinculante para todos os entes da Federação. O voto do relator citou de forma explícita tanto o MCASP quanto as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC-TSP) como parâmetros normativos válidos.²⁸

²⁸ Cita-se a ementa do julgado: “EMENTA: AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. TRANSPARÊNCIA FISCAL. DECRETO N. 10.540, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2020. PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE. REVOGAÇÃO DO ATO ANTERIOR E VACATIO LEGIS DO ATO REVOGADOR. CONSTITUCIONALIDADE. 1. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental que impugne decreto regulamentador de lei, por ser este caracterizado como ato do Poder Público, quando, da leitura da petição inicial, for possível depreender controvérsia constitucional suscitada em abstrato, cuja ofensa se mostra direta à Constituição da República. 2. No caso dos autos, não há ofensa aos princípios da legalidade, da separação dos poderes ou da reserva de lei complementar. O Poder Legislativo da União exerceu legítima atuação legiferante no sentido da deslegalização da matéria atinente às normas gerais de contabilidade pública. Por se tratar de escolha informada e explícita do Congresso Nacional, não há vício de inconstitucionalidade nessa questão. Art. 48, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 163-A da CRFB. [...]. 4. Diante dos subsídios fáticos extraídos do Balanço do Setor Público Nacional referentes ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público, verifica-se que, ao longo do regime de transição do objeto atacado, não existiu descontinuidade nos padrões de transparência fiscal, mas, sim, aprofundamento desses. Para além do Decreto n. 10.540, de 2020, sobressai uma robusta base normativa atinente ao dever de prestação de contas de índole legal e infralegal, bem como padronizações editadas pelo Conselho Federal de

Diante desse quadro, conclui-se que o MCASP, um manual de procedimentos de contabilidade pública, tem força normativa no ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como instrumento de efetivação das normas constitucionais e infra-constitucionais em matéria fiscal, vinculando as normas e procedimentos contábeis de estados e municípios.

9.3 INSTITUIÇÕES DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO NAS NORMAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

As políticas de responsabilidade fiscal apresentam os seguintes elementos de *benchmarking* e Federalismo de Desempenho.

9.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

No desempenho de sua função de estabilização macroeconômica, a União exerce papel central na incorporação e imposição de metas fiscais à legislação nacional, com reflexos diretos sobre os entes subnacionais. Esse papel decorre do reconhecimento, no modelo federativo brasileiro, de uma atuação ativa do governo central na correção de falhas de mercado, na promoção de uma distribuição justa de renda e na estabilização da economia, buscando níveis elevados de emprego e controle da inflação.

Nesse contexto, os instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito do governo federal – notadamente o Plano Plurianual (PPA)²⁹ e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³⁰ –, embora não tragam explicitamente metas de endivida-

Contabilidade, Secretaria do Tesouro Nacional e International Public Sector Accounting Standards Board. Portanto, a prognose realizada pelo autor não guarda compatibilidade com a realidade. Não há, na espécie, violação aos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade ou ao dever de publicidade e transparência. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e, no mérito, julgada improcedente.” (ADPF 763, Relator(a): André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 03-11-2022, processo eletrônico dje-233 divulg 17-11-2022 public 18-11-2022).

²⁹ O Plano Plurianual federal elenca como prioridades setores de competências comuns e concorrentes entre União e estados, como é o caso da educação e saúde. Cita-se o art. 3º do PPA Federal 2025 (Lei n. 14.802/2024): “Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027: I – combate à fome e redução das desigualdades; II – educação básica; III – saúde: atenção primária e atenção especializada; IV – Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC; V – neointustrialização, trabalho, emprego e renda; e VI – combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática”.

³⁰ O § 3º do art. 2º da LDO Federal 2025 (Lei n. 15.080/2024), por exemplo, condiciona os limites de endividamento dos estados, Distrito Federal e municípios e a concessão de

mento e sustentabilidade fiscal para além do orçamento federal, exercem influência direta no perfil da dívida pública de estados e municípios. As leis orçamentárias federais são organizadas de forma intragovernamental, mas sua influência se concretiza pela organização das prioridades, alocação de recursos e parâmetros fiscais nacionais, que orientam as expectativas econômicas e as condições de financiamento no país – incluindo a situação econômica de estados e municípios.

Adicionalmente, o marco normativo fiscal, especialmente após a edição da LRF, reforçou esse papel ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais na LDO, além de prever mecanismos de controle e monitoramento de resultados fiscais. Complementam esse arcabouço leis ordinárias, resoluções do Senado Federal, decretos, portarias e emendas constitucionais, que estabelecem padrões, indicadores e parâmetros de sustentabilidade fiscal aplicáveis a toda a federação, reafirmando a centralidade da União na condução da política fiscal e na manutenção da estabilidade macroeconômica.

9.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

As transferências voluntárias configuram-se como importantes instrumentos de indução da responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro, vinculando-se diretamente às regras e metas de endividamento, transparência e sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais. Definidas no art. 25 da LRF como a entrega de recursos correntes ou de capital entre entes federativos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira – desde que não decorram de determinação constitucional, legal ou dos repasses vinculados ao Sistema Único de Saúde –, essas transferências estão submetidas a regras contratuais e condicionantes fiscais rigorosas.

No âmbito das políticas fiscais, a União se vale das transferências voluntárias como mecanismo de controle e supervisão sobre os entes subnacionais. O acesso a esses recursos depende do cumprimento de requisitos de boa gestão fiscal, incluindo a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federado (art. 25, §1º, IV, da LRF). Além disso, a superação dos limites

garantias pela União à projeção do resultado primário desses entes subnacionais. Cita-se a norma “Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei. [...] § 3º A projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, a qual será referência para fins de fixação dos limites para contratação de operações de crédito pelos entes federativos e concessão de garantias da União a essas operações”.

legais de despesa com pessoal acarreta a vedação ao recebimento desses repasses (art. 23, §3º, da LRF).

Regulamentadas por um conjunto extenso de normas infralegais – que tratam de procedimentos, metas e indicadores para convênios, contratos de repasse, termos de parceria e outros ajustes –, as transferências voluntárias operam como instrumentos de governança fiscal intergovernamental. Por meio delas, a União exerce influência não apenas na coordenação de políticas públicas, mas também na imposição de práticas responsáveis de equilíbrio fiscal aos demais entes da federação, alinhando cooperação federativa e disciplina financeira.

As sanções aplicáveis no âmbito da LRF incluem, de forma expressa, restrições ao recebimento de transferências voluntárias, configurando-se como instrumentos de coerção fiscal. O art. 31, § 2º, estabelece que, ultrapassado o limite da dívida consolidada e não sanado no prazo de três quadrimestres, o ente federativo ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou dos estados enquanto persistir o excesso.

De forma complementar, o art. 51, § 2º, prevê sanção semelhante para o descumprimento dos prazos de envio das contas anuais pelos estados e municípios à União. Nessa hipótese, até a regularização, o ente inadimplente estará vedado de contratar operações de crédito – exceto para pagamento da dívida mobiliária – e de receber transferências voluntárias.

Esses dispositivos reforçam o caráter da LRF como um marco de disciplina fiscal, utilizando a restrição ao acesso a instrumentos de cooperação federativa como mecanismo de indução à responsabilidade fiscal, à transparência e ao equilíbrio das contas públicas.

9.3.3 Estabelecimento de padrões de desempenho

No âmbito das políticas fiscais, a Capacidade de Pagamento (Capag), calculada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constitui instrumento relevante de aferição da saúde fiscal dos entes subnacionais, impactando diretamente na autorização para a contratação de operações de crédito com garantia da União. Trata-se de mecanismo que busca aferir, de forma objetiva, se a assunção de novo endividamento por estados e municípios representa risco fiscal para o Tesouro Nacional.

A metodologia de cálculo da Capag, definida pela Portaria Normativa MF n. 1.583/2023, com alterações posteriores pela Portaria MF n. 1.764/2024, fundamenta-se na análise de três indicadores centrais: endividamento, poupança corrente e liquidez. Esses parâmetros permitem avaliar, respectivamente, o grau de solvência do ente federativo, a relação estrutural entre receitas e despesas correntes e a suficiência de caixa. A operacionalização da análise e o detalhamento dos

conceitos, variáveis e procedimentos aplicáveis estão disciplinados na Portaria STN n. 217/2024.

Complementarmente, destaca-se o papel do *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, ferramenta de governança fiscal que mensura a qualidade, a consistência e a tempestividade dos dados contábeis e fiscais enviados pelos entes subnacionais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Tal *ranking* não apenas promove a transparência, mas também induz a melhoria contínua na qualidade dos registros fiscais, servindo como parâmetro para aferição da fidedignidade das informações utilizadas tanto na gestão fiscal quanto no monitoramento do equilíbrio federativo.

9.3.4 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O uso de plataformas de dados abertos é fundamental para viabilizar a avaliação comparativa (*benchmarking*) no Federalismo de Desempenho. Assim como já citado, no Brasil, diversas bases de dados públicas foram estruturadas digitalmente para garantir maior transparência e auxiliar a análise de desempenho dos entes federativos. Destacam-se, destarte, plataformas como o TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Há ainda o CAUC, que configura um Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais gerenciado pelo Tesouro Nacional. O CAUC é um serviço informatizado, com atualização diária e de acesso público, que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de uma série de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal em favor dos estados, municípios, seus órgãos e entidades, consórcios públicos e pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Para tanto, o CAUC consolida em um documento único os dados recebidos de cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União.

9.3.5 Dispensas de requisitos e condições (*waivers*)

No contexto da emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, a Lei Complementar n. 173/2020 promoveu alterações temporárias na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), suspendendo, durante o estado de calamidade pública, a obrigatoriedade de cumprimento de metas fiscais, de regras de crescimento de despesa com pessoal e de diversos limites e vedações fiscais. Foram dispensados, entre outros, os limites para operações de crédito, concessão de garantias e

recebimento de transferências voluntárias, desde que os recursos fossem destinados ao enfrentamento da calamidade.

O art. 65 da LRF, com a redação dada pela LC n. 173/2020, materializa esse regime jurídico excepcional, suspendendo sanções e restrições fiscais aplicáveis em condições normais, sem, contudo, afastar os deveres de transparência, controle e fiscalização. Esse arcabouço demonstra como a função de estabilização macroeconômica da União e a gestão federativa das crises demandam, em situações extremas, a temporária flexibilização dos princípios de disciplina fiscal, preservando a capacidade do Estado de agir frente a choques externos de grande magnitude.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, tem sido o maior instrumento dos estados para ultrapassar as restrições fiscais dispostas na legislação nacional. Segundo Echeverria, a jurisprudência do STF sobre a LRF permite destrancar o acesso às transferências voluntárias federais e o aval para as operações de créditos mesmo aos estados inadimplentes.³¹

9.4 *BENCHMARKING*, RESPONSABILIDADE FISCAL E FEDERALISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho na política fiscal brasileira segue os critérios de capacidade de solvência (notadamente o índice Capag) e de transparência nas informações fiscais dos entes subnacionais (*Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal). Os dois índices seguem a lógica da LRF.

Observa-se que o federalismo fiscal brasileiro adota uma postura *top-down* predominantemente repressiva em relação à má administração fiscal e ao desrespeito às normas financeiras constitucionais. Conforme o parágrafo único do art. 11 da LRF, os gestores são impedidos de receber transferências voluntárias caso não cumpram com a obrigação de instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. Ademais, o não cumprimento de uma série de requisitos legais também resulta na impossibilidade de receber tais transferências, conforme estabelecido no inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF. Outra restrição à obtenção de transferências voluntárias é imposta caso os governantes ultrapassem os limites de gastos com despesas de pessoal, conforme disposto no § 3º do art. 23 da LRF. Além disso, se a dívida consolidada de um determinado ente federativo exceder os limites estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, o gestor fica proibido de realizar operações de crédito, exceto no caso de refinanciamento

³¹ ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?* O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 346.

do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no art. 31, § 1º, I, da LRF. No âmbito criminal, destaca-se a Lei Federal n. 10.028/2000, que prevê crimes contra as finanças públicas.

Resultados de leis de responsabilidade fiscal têm sido diversos na experiência internacional. Na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido, o desempenho fiscal – medido pelos resultados primário e nominal, bem como pelo nível da dívida pública – tem se mantido robusto desde a adoção das leis de responsabilidade fiscal. Contudo, a reversão dos desequilíbrios fiscais já havia ocorrido alguns anos antes da implementação dessas leis, o que sugere que sua adoção foi, na verdade, consequência de uma mudança nas preferências da sociedade por políticas fiscais mais rigorosas. Nesses países, as sanções por não cumprimento das regras de equilíbrio fiscal são meramente reputacionais (*naming and shaming*).³²

Conclusão semelhante pode ser extraída da experiência brasileira, que já havia alcançado um ajuste fiscal significativo antes da promulgação de sua lei de responsabilidade fiscal no ano 2000. No Brasil, contudo, as sanções por não cumprimento das regras de responsabilidade fiscal são notadamente mais severas que em outros países, implicando sanções econômicas para os entes federativos e sanções pessoais para as autoridades públicas responsáveis pelo descumprimento.³³

Essas legislações, em todos esses países, enfatizam fortemente as regras procedimentais e de transparência, sendo aplicáveis a todos os níveis de governo. Essas normas contam com o respaldo de sistemas bem desenvolvidos de gestão de despesas públicas e de contabilidade governamental.³⁴

Com exceção do Brasil, as leis de responsabilidade fiscal na América Latina tiveram, em geral, um início bastante problemático. Na Argentina, na Colômbia e no Peru, essas legislações foram modificadas repetidamente desde sua adoção inicial, enquanto o desempenho fiscal continuou a se deteriorar por um tempo considerável.³⁵

³² CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³³ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³⁴ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³⁵ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

Segundo Shah, a disciplina fiscal em federações maduras como EUA e Canadá decorre, fundamentalmente, de três incentivos distintos, oriundos das culturas política e de mercado. Em primeiro lugar, os eleitorados tendem a ser conservadores, elegendo candidatos comprometidos com a contenção dos gastos públicos. Em segundo lugar, a adoção de políticas fiscais percebidas como imprudentes reduz o valor dos ativos imobiliários, impactando negativamente a arrecadação pública. Por fim, os mercados de capitais impõem disciplina aos governos que gastam além de sua capacidade financeira.³⁶ Cita-se a comparação entre Estados Unidos e Brasil no Quadro 9.1.

Quadro 9.1 Comparação política de responsabilidade fiscal EUA x Brasil

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política	Responsabilidade fiscal	Responsabilidade fiscal
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> externo da iniciativa do mercado de capitais.	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa da União Federal (<i>top-down</i>).
Organização externa ³⁷ responsável pelo monitoramento	Agências internacionais de classificação de risco como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.	– No caso dos estados e municípios, monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>). – No caso da União, há o monitoramento realizado pelas agências internacionais de classificação de risco como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.
Tipo de responsabilização	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização econômico-privada.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil da política pública	Legislação sobre responsabilidade fiscal esparsa e heterogênea no território nacional, sendo editada internamente no âmbito de cada estado.	Legislação uniforme sobre responsabilidade fiscal no território nacional.

³⁶ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

³⁷ Entende-se como uma “Organização externa responsável pelo monitoramento” aquela que não esteja dentro da estrutura político-administrativa do ente federado. Isso exclui, por exemplo, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e demais órgãos de controle vinculados ao ente federado objeto de monitoramento.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	Cada estado detém competência legislativa própria para disciplinar aspectos essenciais de sua governança fiscal, dispondo sobre metas fiscais e proibição de déficits operacionais.	- No âmbito da legislação federal, Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), embora não tragam explicitamente metas de endividamento e sustentabilidade fiscal para além do orçamento federal, exercem influência direta no perfil da dívida pública de estados e municípios. - Legislação nacional que trata uniformemente de tetos de endividamento, organização do orçamento, limites de despesas correntes e limites de despesas de pessoal, organização do orçamento público mediante manuais de contabilidade pública etc.
Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	Não é usual a utilização de transferências intergovernamentais como mecanismos de coerção na área de responsabilidade fiscal.	Restrições estatutárias no recebimento de transferências voluntárias para entes subnacionais que não apresentam bons indicadores de gestão fiscal.
Regulação de empréstimos	- Prevalece o sistema de regulação privada de empréstimos pelos bancos comerciais. - Estados podem, contudo, estabelecer autorrestrições por suas constituições estaduais e demais legislações.	Restrições estatutárias nacionais na concessão de empréstimos para entes subnacionais que não apresentam bons indicadores de gestão fiscal, assim como na concessão de empréstimos com garantia da União.
Estabelecimento de padrões de desempenho	<i>Ranking</i> de risco de crédito elaborados pelas agências internacionais de classificação de risco.	- <i>Ranking</i> de Capacidade de Pagamento (Capag). - <i>Ranking</i> da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi.
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>)	- <i>U.S. Treasury Fiscal Data</i>: plataforma oficial do Tesouro dos EUA com dados fiscais atuais e históricos. - <i>Annual Survey of State and Local Government Finances</i> - <i>Census Bureau</i>: pesquisa anual sobre as finanças dos governos estaduais e locais. - <i>USAspending</i> - <i>Government Spending Open Data</i>: dados abertos sobre os gastos do governo federal dos EUA. - <i>GDP by State</i> - <i>U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA)</i> - base de dados econômica que disponibiliza o PIB por estado.	- TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil): gestão e acompanhamento de transferências voluntárias da União. - SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento: dados sobre planejamento, orçamento e execução orçamentária da União. - Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: consolidação de dados contábeis e fiscais de todos os entes federativos. - CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Consequências jurídicas e perfil do controle	– Autoridades que descumprem normas fiscais podem responder por processo de <i>impeachment</i> e outras sanções administrativas previstas na Constituição estadual e legislação local correlata. – Legislação sancionatória em matéria fiscal, seja em matéria criminal, administrativa ou política, fica no âmbito de competência dos estados.	– Autoridades que descumprem normas fiscais podem responder por processo de <i>impeachment</i>, processo criminal e outras sanções administrativas previstas na LRF, Lei Federal n. 10.028/2000, reprovação de contas e outras sanções legais. – Legislação sancionatória em matéria fiscal, seja em matéria criminal, administrativa ou política, com exceção de alguns estatutos de servidores públicos, fica no âmbito de competência da União. – Ampla gama de sanções de caráter institucional que afetam entes federados: restrições de recebimento de transferências voluntárias, restrições na contratação de empréstimos, restrições na contratação de pessoal etc.

Fonte: elaborado pelo autor.

No Brasil, o Tesouro Nacional tem utilizado estratégias de *benchmarking* para facilitar o controle sobre a gestão fiscal das entidades subnacionais. Na prática, o órgão da União utiliza práticas do mercado de capitais para efetivar as normas estatutárias de equilíbrio orçamentário dispostas na LRF. Deve-se ressaltar que dois eixos estruturantes da LRF convergem para a adoção de *benchmarking* de indicadores fiscais dos entes subnacionais: equilíbrio nas contas públicas e transparência. O primeiro pode ser monitorado por indicadores de Capacidade de Pagamento (Capag), enquanto o último pode ser monitorado pelo no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A Capag analisa o equilíbrio fiscal e o nível de solvência dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. É um indicador utilizado pela União para avaliar a saúde fiscal dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que desejam obter garantia ou aval da União para a contratação de operações de crédito.

O escopo da Capag é apresentar de forma objetiva e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. Evidencia-se um instrumento federal de controle fiscal e de gestão de riscos, que permite ao governo central mensurar a capacidade dos estados e municípios de honrar seus compromissos financeiros presentes e futuros, além de mitigar riscos de inadimplência que possam recair sobre a União.

O Capag emula as agências internacionais de classificação de risco de crédito (*credit rating agencies*) como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service, cujos critérios se inserem na lógica do livre mercado e da governança financeira internacional.

A metodologia do cálculo é composta por três indicadores principais: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do estado ou município. O Capag é regulamentado pela Portaria Normativa MF n. 1.583/2023 e pela Portaria STN n. 217/2024. A Tabela 9.1 apresenta a classificação dos Estados conforme o Capag no exercício financeiro de 2024.

Tabela 9.1 Ranking Capacidade de Pagamento – Capag, Tesouro Transparente – 2024

UF	Indicador 1	Nota 1	Indicador 2	Nota 2	Indicador 3	Nota 3	Classificação	Qualidade
AC	38,63%	A	92,15%	B	-0,43%	C	C	Bicf
AL	90,77%	B	90,28%	B	1,01%	B	B	Bicf
AM	40,72%	A	93,92%	B	0,82%	B	B+	Aicf
AP	66,46%	B	79,36%	A	0,11%	B	B	Eicf
BA	53,41%	A	86,97%	B	5,39%	A	A+	Aicf
CE	54,81%	A	90,06%	B	9,51%	A	A	Cicf
DF	27,37%	A	95,27%	C	0,90%	B	C	Bicf
ES	33,72%	A	81,72%	A	11,49%	A	A+	Aicf
GO	-	-	-	-	-	-	C	Aicf
MA	37,58%	A	89,02%	B	0,00%	B	B	Cicf
MG	178,05%	C	94,93%	B	-10,33%	C	C	Bicf
MS	45,03%	A	87,99%	B	7,91%	A	A+	Aicf
MT	12,61%	A	81,92%	A	11,91%	A	A+	Aicf
PA	19,55%	A	89,97%	B	1,40%	B	B	Bicf
PB	41,65%	A	85,27%	B	24,22%	A	A	Bicf
PE	44,54%	A	93,48%	B	0,77%	B	B+	Aicf
PI	68,56%	B	92,05%	B	1,39%	B	B+	Aicf
PR	49,07%	A	87,34%	B	23,68%	A	A+	Aicf
RJ	203,65%	C	94,42%	B	-11,24%	C	C	Bicf

UF	Indicador1	Nota 1	Indicador 2	Nota 2	Indicador 3	Nota 3	Classificação	Qualidade
RN	27,41%	A	95,23%	C	-13,91%	C	C	Aicf
RO	41,57%	A	86,88%	B	10,29%	A	A+	Aicf
RR	27,83%	A	91,35%	B	9,23%	A	A	Cicf
RS	218,58%	C	95,57%	C	-9,77%	C	C	Bicf
SC	54,23%	A	89,44%	B	8,58%	A	A+	Aicf
SE	39,49%	A	90,95%	B	6,47%	A	A	Bicf
SP	152,38%	C	89,64%	B	3,59%	B	B	Bicf
TO	25,87%	A	90,15%	B	4,66%	B	B+	Aicf

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Capacidade de Pagamento – Capag. *Tesouro Transparente*. s.d.

O *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (*Ranking* Siconfi) é uma publicação da STN cujo objetivo é avaliar a qualidade da informação e a consistência dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais que o Tesouro Nacional recebe, por meio do Siconfi. O órgão não somente verifica critérios de transparência, mas igualmente a adequação das informações enviadas pelos entes subnacionais aos padrões contábeis e fiscais adotados no âmbito da União Federal, e no âmbito internacional.³⁸

A informação contábil e fiscal é organizada mediante relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais, de acordo com a legislação pertinente. No Siconfi, os entes enviam a Declaração de Contas Anuais (DCA), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a Matriz de Saldos Contábeis (MSC) – informações disponibilizadas para acesso público na página do Siconfi.³⁹

O *ranking* da qualidade da informação é dividido em dimensões de avaliação. Cada uma dessas dimensões reúne um conjunto de verificações que têm o mesmo objetivo ou são relacionadas às mesmas informações. Existem quatro dimensões de avaliação: i) gestão da informação; ii) informações contábeis; iii) informações fiscais; e iv) cruzamento entre os dados contábeis e fiscais.⁴⁰

³⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

³⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

O *ranking* estadual compara o desempenho dos estados e do Distrito Federal:Figura 9.1 *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – Siconfi.*

2019 ICF		2020 ICF		2021 ICF		2022 ICF		2023 ICF			%	Pontos
B	PE	A	PE	A	TO	A	GO	A	GO	1º	99,81%	152.72
B	SC	A	MS	A	SC	A	RO	A	RO	2º	99,69%	152.52
B	PB	A	RO	A	AM	A	ES	A	TO	3º	99,54%	152.30
B	RO	B	ES	A	PE	A	SC	A	ES	4º	98,93%	151.36
B	PA	B	PR	A	GO	A	TO	A	MS	5º	98,32%	150.43
B	AM	B	PB	A	ES	A	PE	A	PR	6º	97,92%	149.81
B	MS	B	GO	A	BA	A	PR	A	SC	7º	97,46%	149.12
B	ES	B	TO	A	MS	A	PI	A	BA	8º	97,15%	148.65
B	MT	B	AM	A	PR	A	MS	A	AM	9º	96,97%	148.37
B	AC	B	SC	B	RJ	A	SE	A	PE	10º	96,17%	147.13
B	RS	B	RS	B	PB	A	AM	A	PI	11º	96,06%	146.97
B	BA	B	SE	B	SE	A	DF	A	RN	12º	95,95%	146.81
B	RN	B	PI	B	RS	B	MT	A	MT	13º	95,34%	145.87
B	PR	B	RN	B	PA	B	RJ	B	DF	14º	94,44%	144.50
B	DF	B	PA	B	RO	B	RN	B	RS	15º	95,19%	142.58
B	AL	B	BA	B	DF	B	MG	B	SP	16º	92,72%	141.86
B	CE	B	AC	B	RN	B	BA	B	MG	17º	92,70%	141.83
B	MG	B	AL	B	MT	B	AC	B	AC	18º	92,25%	141.15
B	GO	B	RJ	B	AL	B	PB	B	PA	19º	91,77%	140.41
C	PI	C	CE	B	PI	B	RS	B	SE	20º	91,32%	139.72
C	TO	C	MT	B	CE	B	AL	B	RJ	21º	90,40%	138.31
C	RJ	C	DF	B	AC	B	PA	B	PB	22º	89,91%	137.56
C	SE	C	MG	B	SP	C	MA	B	AL	23º	87,24%	133.47
C	SP	D	SP	B	MA	C	CE	B	CE	24º	86,16%	131.83
C	MA	D	MA	B	MG	C	AP	C	MA	25º	82,72%	126.57
D	AP	D	RR	C	AP	C	SP	C	RR	26º	76,41%	116.91
E	RR	D	AP	D	RR	E	RR	E	AP	27º	62,50%	95.63

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

A comparação entre sistemas de *benchmarking* federativo na área da responsabilidade fiscal não é algo simples, com mais distinções a serem consideradas do que comparações na gestão de políticas públicas sociais.

No caso dos Estados Unidos, não é a constituição nacional, mas muitas constituições estaduais que contêm autolimitações como procedimentos complexos de endividamento ou um teto estrito para empréstimos.⁴¹ Nos EUA, não há coordenação geral entre o governo federal e os estados em política fiscal nem há restrições constitucionais ao endividamento dos estados, mas as próprias disposições constitucionais dos estados proíbem déficits operacionais.⁴²

Nesse contexto, é possível observar que os estados estabelecem, de forma autônoma, regras específicas sobre equilíbrio orçamentário (*budgetary balance controls*), limites e restrições à contratação de dívidas (*debt restrictions*), controle sobre a criação de tributos e sobre o crescimento de despesas públicas, bem como mecanismos voltados à constituição de fundos de estabilização fiscal (*tax or expenditure controls and establishment of stabilization funds*). Adicionalmente, em diversos entes subnacionais, a instituição de novos tributos ou a ampliação de despesas está condicionada à aprovação popular mediante referendo (*referendum for new taxes and expenditures*), reforçando o controle social sobre a gestão fiscal. Por fim, os ordenamentos estaduais também preveem sanções e penalidades específicas aplicáveis em casos de descumprimento das normas fiscais (*penalties for noncompliance*), compondo um arcabouço jurídico rigoroso voltado à disciplina fiscal no âmbito subnacional. A coordenação intergovernamental frequentemente ocorre por meio do estabelecimento de regras fiscais estabelecidas por atos do Congresso Nacional, como a Lei Gramm-Rudman⁴³ e a *Budget Enforcement Act of 1990*.

Além da arquitetura constitucional dos países, o desequilíbrio fiscal vertical mantém forte correlação com o grau de coerção que o governo central pode impor mediante o sistema de transferências intergovernamentais. No caso brasileiro, a União detém forte posição de predominância fiscal, tanto pela concentração da arrecadação direta (67,27% das receitas públicas totais antes das transferências) quanto pela consequente dependência financeira de estados (22,68%) e, sobretudo, municípios (10,05%). Ainda que as transferências intergovernamentais alterem

⁴¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁴² SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

⁴³ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

parcialmente esse cenário, a estrutura revela um acentuado desequilíbrio fiscal vertical, com forte capacidade da União de condicionar políticas locais por meio de recursos e normas.

Nos Estados Unidos, o desequilíbrio fiscal vertical é menos acentuado. Antes das transferências, o governo federal arrecada 54,65% das receitas, os estados 25,07% e os governos locais 20,27%. Após os repasses, essas proporções se tornam mais equilibradas (45,32% federal, 29,63% estadual e 25,04% local), aproximando-se da respectiva carga de gastos dos entes. Isso confere maior autonomia aos governos subnacionais norte-americanos, limitando a capacidade coercitiva do governo federal.⁴⁴

9.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO E RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

No domínio da responsabilidade fiscal, observa-se que o *benchmarking* é estruturado em função da capacidade de pagamento (Capag) e da qualidade das informações contábil e fiscal produzidas pelos entes subnacionais, elementos que se orientam pelas diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tomou-se como referência comparativa o arcabouço normativo e fiscal dos Estados Unidos, cuja conformação institucional fornece parâmetros úteis para evidenciar as diferenças estruturais entre os modelos federativos.

Ao proceder à comparação entre os sistemas federativos de *benchmarking* fiscal, verificam-se desafios específicos que se afastam daqueles tradicionalmente identificados nas políticas sociais. Nos Estados Unidos, as restrições ao endividamento dos entes subnacionais derivam, em grande parte, de mecanismos de auto-limitação inscritos nas constituições estaduais – sejam eles procedimentos mais rígidos para a contratação de dívidas, sejam tetos específicos de endividamento. Inexiste, contudo, coordenação fiscal centralizada ou qualquer vedação constitucional federal que impeça déficits subnacionais; cada estado, por iniciativa própria, estabelece seus limites e, por regra geral, proíbe a geração de déficits operacionais.

No contexto brasileiro, entretanto, a conformação constitucional, somada ao elevado desequilíbrio fiscal vertical, confere à União ampla capacidade de intervenção nas políticas fiscais estaduais e municipais mediante a edição de normas gerais de finanças públicas, emendas constitucionais, resoluções do Senado Federal e atos infralegais emanados do Tesouro Nacional. A centralização da arrecadação – concentrada em aproximadamente 67,27% das receitas totais antes das

⁴⁴ Sobre as características institucionais no sistema federativo estadunidense, ver subtópico 5.8.2, “Estados Unidos da América”, no Capítulo 5.

transferências – e a consequente dependência financeira de estados (22,68%) e municípios (10,05%) ampliam a possibilidade de imposição, pela União, de regras fiscais e condicionantes para repasses intergovernamentais. Em sentido oposto, o modelo norte-americano, caracterizado por baixa centralização fiscal, assegura maior autonomia aos entes subnacionais e reduz substancialmente a capacidade coercitiva do governo federal.

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE

As políticas públicas de Federalismo de Desempenho no Brasil têm se estruturado majoritariamente de forma setorial, com arranjos institucionais específicos nas áreas de educação, saúde e responsabilidade fiscal. Esses modelos, embora relevantes para aprimorar a gestão pública e induzir melhores resultados, permanecem circunscritos a setores determinados, sem alcançar uma perspectiva integrada de desenvolvimento. Tanto na Administração Pública brasileira quanto em experiências internacionais, contudo, observa-se o surgimento de modelos baseados em indicadores multissetoriais, capazes de capturar a complexidade das políticas públicas de forma transversal. Esse estilo de *benchmarking* reflete uma tendência de superação das abordagens isoladas, visando ao fortalecimento de práticas de governança orientadas para resultados em múltiplas dimensões.

A seguir serão expostas três experiências estaduais, sendo a primeira setorial e as outras duas multisetoriais: i) o ICMS Ecológico; ii) a política de IEGM dos Tribunais de Contas dos estados e municípios; e iii) a política do IMS no Mato Grosso do Sul.

10.1 O ICMS ECOLÓGICO

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho da política de repasse de ICMS Ecológico diz respeito à vários aspectos da gestão pública de proteção ao meio ambiente: gestão de resíduos sólidos, áreas de preservação ambiental e coleta e tratamento de esgotos.

Segundo o art. 225 da CF, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito universal, configurando um “bem de uso comum do povo e

essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A proteção ao meio ambiente e o combate à poluição é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, segundo o inciso VI do art. 23 da CF. É competência concorrente, inclusive, a atribuição de legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI, da CF).

Uma das políticas fiscais mais famosas na seara ambiental é o “ICMS ecológico”.

Baseado no inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF, o ICMS ecológico é a utilização de indicadores qualitativos de gestão ambiental para repassar receita de ICMS aos municípios.

O ICMS Ecológico consiste, portanto, em mecanismo de repartição de receitas que incentiva os municípios a adotarem boas práticas de preservação ambiental, mediante critérios e indicadores previamente definidos em legislação estadual. O seu objetivo central é compensar os municípios pelas restrições decorrentes da proteção de áreas ambientalmente sensíveis, ao mesmo tempo que fomenta a ampliação de zonas de conservação.¹

Leila Von Söhsten Ramalho e Rosana Maciel Bittencourt Passos sustentam que a técnica de repasse do ICMS Ecológico desempenha duas funções essenciais: compensatória e indutiva. Em suas palavras:

Pela primeira (compensatória) –única visada quando de sua concepção –, o ICMS-E se propõe a restabelecer o equilíbrio econômico entre os Municípios de um mesmo Estado, reparando o prejuízo daqueles que sofrem restrições de uso de seu território, por força da existência de áreas de proteção ambiental. No exercício da função indutiva, que melhor o caracteriza atualmente, o ICMS-E é posto a serviço da política de proteção ambiental do Estado, que, mediante promessa de incremento de receitas tributárias, logra induzir os Municípios a formularem e aplicarem programas que privilegiem a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável, o saneamento ambiental e a elevação de seus indicadores sociais.²

Desde 1991, o ICMS ecológico tem sido empregado por diversos estados como relevante estratégia fiscal de indução à boa gestão ambiental municipal, articulando políticas fiscais e ambientais. Atualmente, 17 estados têm esse tipo de legislação,

¹ MORTARI, Ana Lucia. ICMS Ecológico: desafio da tributação ambiental. Direito do Estado em debate. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, v. 6, p. 135-173, 2015, p. 154.

² RAMALHO, Leila Von Söhsten; PASSOS, Rosana Maciel Bittencourt. A eficácia do ICMS ecológico como instrumento de política ambiental e o dever do Estado quanto a sua efetivação. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, 2014, p. 9.

ressaltando que o Paraná foi o pioneiro nesse tipo de legislação. Os estados que têm ICMS Ecológico são: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Em Minas Gerais, havia ICMS Ecológico vigente até o ano de 2023, mas foi revogado pela Lei n. 24.431/2023:³

Os modelos vigentes estão no Quadro 10.1.

Quadro 10.1 ICMS Ecológico nos estados brasileiros

ICMS ECOLÓGICO			
Transferência de receita de ICMS para municípios conforme critérios de proteção ao meio ambiente.			
Cuida-se de <i>benchmarking</i> interno de iniciativa de alguns estados (<i>top-down</i>). O monitoramento e gestão de desempenho ocorrem de cima para baixo dos Estados para municípios.			
Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
Acre	Lei n. 3.532/2019	2,5%	– Área ocupada por unidades de conservação ambiental. – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM por cada município, nos quesitos relativos ao meio ambiente.
Amapá	LCP n. 120/2019	2%	Área ocupada por unidades de conservação ambiental.
Amazonas	Lei n. 2.749/2002	5%	CrITÉrios ambientais e climáticos, na forma estabelecida em decreto do Poder Executivo.
Ceará	Lei n. 12.612/96	2%	Indicadores de boa gestão ambiental, estipulados a cada dois anos pelo órgão estadual competente em comum acordo com as entidades representativas dos municípios.
Goiás	EC n. 70/2021 LCP n. 147/2022	5%	– Percentual do território com unidades de conservação de proteção integral. – Percentual do território com unidades de conservação de uso sustentável, terras indígenas ou territórios quilombolas. – Percentual do território com vegetação nativa preservada. – Ações de educação ambiental realizadas. – Exercício da competência originária em licenciamento e fiscalização ambiental. – Implementação das diretrizes da política nacional de resíduos sólidos. – Ações de combate ao desmatamento, prevenção de queimadas, recuperação de áreas degradadas, conservação do solo, proteção da biodiversidade e dos mananciais de abastecimento público. – Outros critérios definidos em regulamento.

³ Até 2023, o ICMS Ecológico revogado de Minas Gerais previa os seguintes critérios: a) sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário; b) unidades de conservação; e c) área de reserva indígena.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
Maranhão	Lei n. 11.815/2022	3%	– Medidas de tratamento, consumo e perda de água. – tendimento, coleta e tratamento de esgoto. – Tratamento de resíduos sólidos. – Preservação de áreas de proteção ambiental e unidades de conservação.
Mato Grosso	LCP n. 746/2022	3%	– Terras indígenas homologadas. – Unidade de conservação ambiental.
Mato Grosso do Sul	LCP n. 57/91	5%	– Terras indígenas homologadas. – Unidade de conservação ambiental. – Instituição de plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos.
Pará	Lei n. 5.645/91	8%	– O município deve instituir e manter um Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto, no mínimo, por: • Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição paritária. • Fundo Municipal de Meio Ambiente. • Órgão executivo ambiental, com recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, responsável pela execução da política ambiental, planejamento e elaboração do Plano Municipal de Meio Ambiente, alinhado à Agenda 21 local. • Demais instrumentos de política pública e participativa necessários para a plena execução da política ambiental municipal.
Paraná	LCP n. 249/2022	5%	– Unidade de conservação ambiental. – Mananciais de abastecimento público.
Pernambuco	Lei n. 10.489/90	2,5%	– 1,5% unidades de conservação e iniciativas de proteção e conservação de corpos d'água, conforme decreto do Poder Executivo. – 1% conforme critérios relacionados à gestão municipal de resíduos sólidos, conforme decreto do Poder Executivo.
Piauí	Lei n. 5.001/98	3%	– Criação de Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. – Disposição de política e ações ambientais no plano diretor municipal.
Rio de Janeiro	Lei n. 2.664/96	Não encontrado	– Unidade de conservação ambiental. – Qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.
Rio Grande do Sul	Lei n. 15.766/2021	7%	– Áreas de preservação ambiental. – Áreas de terras indígenas. – Áreas inundadas por barragens.
Rondônia	Lei n. 1.166/2022	5%	– Unidade de conservação ambiental.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
São Paulo	Lei n. 3.201/81	2,5%	– Espaços territoriais especialmente protegidos. – Espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, em áreas situadas fora de unidades de conservação, atendidas algumas condições legais. – Existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos.
Tocantins	Lei n. 2.959/2015	13%	Para receber o repasse, o município deve: – Adotar legislação, decreto e dotação orçamentária para a política ambiental. – Controlar queimadas e combater incêndios. – Atuar na conservação da biodiversidade. – Implementar o saneamento básico (esgoto, drenagem, água e resíduos sólidos). – Promover a conservação do solo e da vegetação. – Incentivar o turismo sustentável.

Fonte: elaborado pelo autor.

A Reforma Tributária da EC n. 132/2023 manteve o critério indutivo de “preservação ambiental” entre as normas de repartição de receita do IBS.

No âmbito do Direito Comparado, é possível fazer um comparativo com o federalismo regulatório estadunidense na área da proteção ao meio ambiente. Coube aos estados a atribuição de elaborar e implementar os Planos Estaduais de Implementação (SIPs), com o objetivo de atingir as metas de qualidade do ar fixadas pela Environmental Protection Agency (EPA), conforme previsto no *Clean Air Act* de 1970. A definição centralizada dos padrões nacionais de poluentes atmosféricos críticos foi acompanhada pela descentralização da responsabilidade regulatória, conferindo aos estados papel decisivo na formulação e execução das estratégias ambientais, inclusive na adoção de instrumentos como sistemas de comércio de emissões.⁴

Embora a política do ICMS Ambiental tenha sido originada no âmbito dos estados, nota-se que muitos deles utilizam parâmetros de legislação nacional na definição de seus indicadores – como é o caso das áreas de preservação ambiental.

⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

10.2 IEG-M E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Uma experiência recente de *benchmarking* interfederativo ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais e tribunais de contas dos municípios – chama-se Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), utilizado preponderantemente na fiscalização operacional das cortes de contas. Surgido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2014 por meio de um manual a ser observado pelos municípios jurisdicionados, o IEG-M passou a ser replicado por outros tribunais de contas no território brasileiro.⁵

O que chama atenção sobre o referido índice é a sua origem: não somente parte de uma relação entre órgãos de esferas diferentes da federação (municípios, de um lado, e tribunais de contas pertencentes ao orçamento público estadual, do outro), mas cuida-se de uma relação de controle externo. O fenômeno do Federalismo de Desempenho geralmente retrata a relação político-administrativa entre gestores de esferas federativas distintas, cuidando diretamente das decisões e estratégias de formulação e implementação das políticas públicas.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) nasce de uma relação entre órgão fiscalizador e órgãos fiscalizados na execução de políticas públicas. No âmbito da auditoria operacional, surge o IEG-M. Segundo o Manual do IEG-M do TCE-SP do ano de 2024, o índice IEG-M integra os esforços de “um novo modelo de fiscalização, com foco nos princípios da Economia, da Eficiência, da Eficácia e da Efetividade, respeitando suas atribuições constitucionais e legais”⁶.

Dentro da função do Tribunal de Contas de “fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade”, o IEG-M teria o escopo de “modernização e a ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para o de auditoria de resultado”⁷.

O IEG-M desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) constitui um instrumento de mensuração da qualidade da gestão pública municipal, com foco na efetividade das políticas públicas e na qualidade do gasto. Seu propósito central é aferir, de forma contínua, se os municípios vêm

⁵ CARVALHO, Filipe Augusto Lima Hermanson. Os Tribunais de Contas e o controle de resultados da Administração Pública: a experiência do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM do TCE/SP). *Revista brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, v. 17, n. 65, p. 85-112, abr./jun. 2019.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

concretizando seus objetivos estratégicos de maneira alinhada às necessidades da sociedade.⁸

O IEG-M configura-se como ferramenta técnica de apoio às análises das contas públicas, permitindo a incorporação de uma dimensão qualitativa que transcende a mera conformidade formal, orientando-se pela aderência do planejamento às demandas coletivas. Nesse sentido, viabiliza a avaliação da gestão a partir de três dimensões fundamentais da boa governança pública: economia, ao verificar se os meios foram mobilizados de forma oportuna, suficiente e pelo melhor custo; eficiência, ao analisar a relação entre os recursos empregados e os resultados produzidos; e eficácia, ao aferir o grau de alcance dos objetivos fixados no planejamento governamental.⁹

Ademais, o IEG-M subsidia a elaboração de relatórios técnicos direcionados à alta administração do Tribunal de Contas, sobretudo em áreas sensíveis à gestão pública, além de qualificar as atividades de fiscalização, funcionando como complemento relevante às demais ferramentas e metodologias de controle externo atualmente empregadas.¹⁰

Uma comparação possível entre o sistema IEG-M dos Tribunais de Contas seria com o sistema da *Audit Commission* do Reino Unido, respeitadas as diferenças institucionais considerando que a análise é realizada entre o sistema de controle externo anglo-saxão e o sistema de controle latino-americano.

Na obra *Controle externo*, Luiz Henrique Lima sistematiza as principais distinções entre os modelos institucionais de controle externo, notadamente entre as controladorias e as cortes de contas. As controladorias operam sob uma lógica administrativa, com decisões de natureza monocrática, centradas na atuação de seus titulares. Suas manifestações têm caráter predominantemente orientativo, limitando-se à emissão de recomendações sem efeito coercitivo direto. Além disso, seus dirigentes exercem mandatos temporários, sem as garantias de estabilidade típicas das funções de natureza jurisdicional.¹¹

Por outro lado, as cortes de contas adotam um modelo de funcionamento colegiado, no qual as decisões são tomadas de forma conjunta pelos membros do tribunal. Diferenciam-se também pela atribuição de competência sancionatória,

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

¹¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007, p. 8-11.

com poderes para aplicar penalidades e imputar débitos quando identificadas irregularidades. Além da função fiscalizatória, exercem função de natureza jurisdicional, o que confere caráter vinculante e força executiva às suas decisões. No que tange à estabilidade, seus membros gozam de garantias como vitaliciedade ou mandatos protegidos, assegurando maior independência funcional no exercício do controle externo.¹²

A *Audit Commission for Local Administration* no Reino Unido, instituída em 1983 e extinta em 2015, tinha como função formal a auditoria das ações e medidas adotadas pelas autoridades locais. Essa Controladoria foi substituída pelos seguintes órgãos em 2015: *Public Sector Audit Appointments Ltd*, *National Audit Office*, *Financial Reporting Council* e *Cabinet Office*.

Na prática, contudo, a *Audit Commission* desempenhava funções que extrapolavam as atividades típicas de auditoria, atuando como agente formulador de políticas e exercendo influência significativa sobre os processos de elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito local.¹³

A *Audit Commission* atuava, no Reino Unido, com ampla intervenção sobre a formulação de políticas públicas. Primeiramente, a Comissão detinha amplos poderes de auditoria e inspeção sobre todas as matérias de competência local, poderes esses respaldados por estrutura orçamentária e de pessoal. O *Local Government Finance Act de 1982*, em seu art. 16, estabelece que o auditor tem direito de acesso a todos os documentos relacionados à entidade cujas contas estejam sob sua responsabilidade de auditoria, sempre que tais documentos lhe pareçam necessários para os fins do exame. O auditor também tem o direito de exigir de qualquer pessoa que detenha ou seja responsável por esses documentos as informações e esclarecimentos que considerar necessários, podendo, inclusive, exigir a presença de tal pessoa para prestar os esclarecimentos devidos. Essa prerrogativa é igualmente reiterada no *Audit Commission Act de 1998*, bem como no art. 15 do próprio *Local Government Finance Act*.¹⁴

Refletindo a estrutura do estado unitário britânico, a *Audit Commission* historicamente atuou alinhada às diretrizes do governo central. Sua função consistia em induzir e conferir legitimidade às políticas locais orientadas pelo governo central,

¹² LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007, p. 8-11.

¹³ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016.

¹⁴ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016, p. 457.

sobretudo dentro do princípio do *Value for Money* (VfM). As recomendações da *Audit Commission* eram elaboradas em consonância com a estratégia nacional, refletindo, de maneira recorrente, os princípios da política de privatização, evidentes nas áreas de habitação, saúde e educação.¹⁵ A comparação entre os sistemas encontra-se no Quadro 10.2.

Quadro 10.2 Comparação controle externo de desempenho Reino Unido x Brasil

Características e instituições	Reino Unido	Brasil (TCE-SP)
Nome da política de controle	<i>Comprehensive Performance Assessment</i> (CPA)	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa do governo central britânico (<i>top-down</i>).	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa do Estado (<i>top-down</i>).
Organização externa responsável pelo monitoramento	<i>Audit Commission of Local Government</i>	Tribunal de Contas do Estado
Tipo de responsabilização	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil do controle	Modelo de Controladoria	Modelo de Corte de Contas
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	– O CPA é uma forma de auditoria operacional com base em avaliação comparativa de indicadores de gestão. – A legislação é regida setorialmente no âmbito de cada política pública (educação, saúde, gestão fiscal etc.).	– O IEG-M é uma forma de auditoria operacional com base em avaliação comparativa de indicadores de gestão. – A legislação é regida setorialmente no âmbito de cada política pública (educação, saúde, gestão fiscal etc.).
Abrangência temática do controle operacional (controle de desempenho)	7 áreas principais: educação, assistência social (infantil e adultos), habitação, meio ambiente, bibliotecas/lazer e benefícios sociais, gestão fiscal.	7 áreas: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, meio ambiente, defesa civil e governança em TI.
Escala de avaliação	Escala de 1 a 4 (<i>core service performance e ability to improve</i>). Resultado em matriz classificando de “Poor” a “Excellent”.	Classificação em níveis de efetividade (“C” não atende, “C+” em fase de adequação, “A” adequado, “A+” altamente efetivo).

¹⁵ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016, p. 458.

Características e instituições	Reino Unido	Brasil (TCE-SP)
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (Big Data)	Banco de dados mantido pelo governo central a partir de informações enviadas anualmente pelos governos locais.	Banco de dados mantido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a partir de informações enviadas anualmente pelos municípios.
Consequências jurídicas e perfil do controle	Autoridades com desempenho “fraco” sofriam intervenções diretas e obrigatórias por parte do governo central, sem possibilidade de recusa	– O IEG-M tem caráter informativo, mas os índices insatisfatórios podem indiretamente indicar violações à norma. – Violações à norma, no âmbito dos Tribunais de Contas, podem acarretar reprovações de contas, sanções administrativas, multas etc.

Fonte: O autor, 2025.

A abrangência geográfica do índice IEG-M/TCE-SP engloba todos os municípios do estado de São Paulo, exceto o município de São Paulo (Capital), que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

A experiência do IEG-M, concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e posteriormente replicado por diversos tribunais de contas estaduais – como TCE-PI,¹⁶ TCE-AL,¹⁷ TCE-CE,¹⁸ TCE-ES,¹⁹ TCE-PR,²⁰ TCE-RO,²¹ TCE-SE²² e TCM-GO²³ –, constitui exemplo da aplicação do federalismo laboratorial no campo do controle externo e da avaliação de políticas públicas no Brasil.

¹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCE-PI*, s.d.

¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE-AL). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCE-AL*, s.d.

¹⁸ INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). IEGM Brasil: novo portal disponibilizado pelo IRB apresenta os dados de forma moderna e interativa. *IRB*, 7 fev. 2024.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCE-ES). *Painel de Controle* – IEGM. *TCE-ES*, s.d.

²⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – Controle Social. *TCE-PR*, s.d.

²¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). TCE-RO apresentará o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. *TCE-RO*, 21 jun. 2016.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE (TCE-SE). TCE-SE divulga dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). *TCE-SE*, s.d.

²³ TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM-GO). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCM-GO*, s.d.

Inicialmente desenvolvido como uma inovação metodológica do TCE-SP, com o objetivo de avaliar a efetividade da gestão pública municipal por meio de indicadores objetivos e mensuráveis, sua adoção progressiva por outros tribunais evidencia a dimensão de externalidade informacional típica do federalismo laboratorial.

Assim, o desenvolvimento e a difusão do IEG-M materializam, no âmbito do controle externo, o princípio de que a possibilidade de realizar experimentações locais, com baixo risco sistêmico, é uma das virtudes estruturais do federalismo contemporâneo.

10.3 O IRS-MS

O Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul (IRS-MS) é uma experiência de *benchmarking* multisetorial, instituído em 2001 pela Lei Estadual n. 2.293/2001, que avalia o desempenho municipal nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano.

Segundo o § 1º do art. 1º da Lei Estadual, o IRS-MS é elaborado mediante dados “fornecidos pelos Municípios e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano”.

O índice é elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – Semac (art. 1º), ressaltando que a Secretaria pode requisitar às concessionárias de serviços públicos estaduais, às agências estaduais reguladoras de serviços públicos, às fundações públicas e às autarquias estaduais outros dados necessários à composição do IRS-MS (§ 2º do art. 1º).

Os indicadores do IRS-MS são divulgados bianualmente pela Semac, “no primeiro semestre do ano subsequente ao segundo e ao quarto ano de mandato dos governos municipais, observados os critérios metodológicos e as atualizações que se fizerem necessárias” (§ 3º do art. 1º).

O art. 2º da Lei Estadual sanciona municípios que omitirem ou não prestarem as informações para a elaboração do IRS-MS no prazo solicitado mediante: i) inclusão no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais; e ii) proibição de firmar convênios com o Governo Estadual.

A premiação aparece no art. 3º, que confere certificados de reconhecimento pelo esforço em prol da causa social pela Assembleia Legislativa aos municípios que “obtiverem significativa evolução em relação ao posicionamento do índice anterior e àqueles que mantiverem posição de excelência”.

Na visão de Lídia Maria Ribas, Zaida de Andrade Lopes Godoy e Gleicy Vasques:

Os principais resultados do IRS-MS, edição 2009, apontam que no ano de 2007, Mato Grosso do Sul contava com 58% dos seus 78 Municípios nos grupos 3 e 4 e apenas 7 Municípios no Grupo 1. Este resultado ainda não é favorável e não reflete a situação desejada de desenvolvimento regional equilibrado para o Estado de Mato Grosso do Sul, indicando a necessidade de intervenção dos gestores públicos que terão que pautar suas administrações com foco no resultado social, de forma efetiva, atingir a redução das desigualdades e manter o Estado rumo ao desenvolvimento. Espera-se que as melhoras significativas detectadas na variável de escolaridade e comprometimento social assumido pelos atuais gestores reflitam em melhores posicionamentos municipais, nos resultados que serão divulgados no ano de 2011. Assim sendo, conclui-se a relevância na continuidade deste monitoramento e avaliação da efetividade das políticas públicas por meio de indicadores técnicos para o alcance do desenvolvimento desejado. Destaca-se a necessidade da construção de outros indicadores como, por exemplo, o do meio-ambiente, pois ele permeia as relações de produção e qualidade de vida, sendo ele o elemento essencial que deve ser preservado, conservado e recuperado para o desenvolvimento sustentável.²⁴

No contexto da política pública comparada, destaca-se, de forma paradigmática, o modelo suíço desenvolvido no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que adota uma lógica de indicadores multissetoriais para avaliar o desempenho dos cantões e municípios. Diferentemente dos modelos setoriais, essa iniciativa não se ancora em estruturas políticas específicas, mas em arranjos colaborativos que envolvem diversos órgãos governamentais, chancelarias cantonais, conselhos municipais e agências responsáveis por meio ambiente, desenvolvimento espacial, economia e estatística. Fundamentado nos princípios do desenvolvimento sustentável, o modelo suíço adota uma estrutura tripartite – ambiental, econômica e social –, buscando não apenas mensurar, mas também promover a integração entre essas dimensões. As métricas desenvolvidas refletem, portanto, uma lógica sistêmica, na qual as negociações e decisões públicas são orientadas pela compreensão dos impactos cruzados entre os pilares econômico, social e ambiental, superando visões fragmentadas da gestão pública.²⁵

²⁴ RIBAS, Lídia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009, p. 155.

²⁵ Sobre o modelo suíço de monitoramento chamado *Cercle Indicateurs*, ver subtópico 5.8.3, “Suíça”, no Capítulo 3.

10.4 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO, GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE NO BRASIL

Tanto no contexto da Administração Pública brasileira quanto nas experiências internacionais examinadas, verifica-se que modelos sustentados por indicadores multissetoriais passaram a emergir, permitindo que a complexidade inerente às políticas públicas fosse capturada de modo transversal. A esse movimento se associa uma tendência de superação das abordagens setoriais isoladas, na medida em que se busca consolidar práticas de governança orientadas para resultados que operem simultaneamente em múltiplas dimensões.

Ressalta-se ainda que muitas políticas brasileiras de *benchmarking* interfederativo surgem no âmbito dos estados (que regulam suas relações com os municípios nos seus territórios), sendo posteriormente replicadas por outros estados ou adotadas pela União (a exemplo do caso do ICMS Educacional, estudado no tópico 7.4).

No eixo relativo à gestão sustentável e ao controle externo, três experiências assumem especial relevo. Em primeiro lugar, destaca-se o ICMS Ecológico, mecanismo por meio do qual se vinculam repasses financeiros ao cumprimento, pelos municípios, de práticas ambientais específicas. A segunda experiência corresponde ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, mais tarde, replicado por diversas cortes de contas estaduais, de modo a permitir a avaliação operacional dos municípios mediante instrumentos de controle externo baseados em indicadores. Por fim, figura o Índice de Responsabilidade Social (IRS-MS), instituído no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, cuja lógica multissetorial abrange dimensões como saúde, educação, finanças públicas, renda e desenvolvimento urbano. Conjuntamente, tais experiências revelam a diversidade e o crescente grau de sofisticação presentes nos instrumentos brasileiros de comparação federativa orientados por desempenho.

Para fins de análise comparativa, parâmetros internacionais distintos foram selecionados, conforme a natureza de cada programa. No caso do ICMS Ecológico, adotaram-se como referência as metas de qualidade do ar definidas pela Environmental Protection Agency (EPA), tal como estabelecidas no *Clean Air Act* dos Estados Unidos. Quanto ao IEG-M do Tribunal de Contas paulista, o modelo confrontado foi o *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), desenvolvido pela *Audit Commission of Local Government*, órgão de controle do Reino Unido. Por sua vez, para o IRS-MS, o parâmetro de comparação consistiu no modelo suíço elaborado no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que utiliza um conjunto integrado de indicadores multissetoriais a fim de avaliar o desempenho tanto de cantões quanto de municípios.

COBRANÇA DE METAS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

O que faz uma federação ser mais predisposta para um tipo de *benchmarking* de políticas públicas que outro?

Na literatura contemporânea sobre coordenação, tem-se admitido que o federalismo, em suas múltiplas variações institucionais, estabelece vínculos estruturais com modelos distintos de *benchmarking* – tanto o interno, de orientação vertical, quanto o externo, voltado à comparação horizontal entre governos. Essa afinidade decorre de transformações verificadas nas federações modernas, nas quais ora prevalecem arranjos centralizadores e coercitivos, ora se reforçam mecanismos cooperativos ou competitivos. Em razão disso, passa-se a observar que, enquanto o *benchmarking* externo se ajusta com maior naturalidade às dinâmicas de aprendizagem horizontal entre entes autônomos – em linha com tradições competitivas e com a lógica laboratorial – o *benchmarking* interno tende a aproximar-se de regimes federativos marcados por maior assimetria hierárquica e por instrumentos de coordenação coercitiva, típicos de processos decisórios *top-down*.

No caso do *benchmarking* externo, costuma-se reconhecer que o recurso a múltiplas experiências governamentais funciona como mecanismo de identificação de práticas superiores, permitindo que cada ente federado re programe seus instrumentos de ação a partir do desempenho observado em pares da mesma categoria. Em tal arranjo, constrói-se um circuito de comparação em que avaliadores e avaliados pertencem ao mesmo universo institucional, o que reduz tensões hierárquicas e reforça um ambiente orientado primordialmente à aprendizagem. Os efeitos desse tipo de monitoramento, assim, aproximam-se do federalismo competitivo, em que a circulação de informações sobre custos, serviços e resultados tende a estimular evoluções incrementais sem que se acionem estruturas sancionatórias.

A esfera de publicidade também se mantém relativamente restrita à comunidade técnica e ao corpo eleitoral, de modo que o exercício permanece concentrado no aperfeiçoamento da gestão pública.

De modo diverso, a difusão de estruturas federativas mais centralizadas tem favorecido o uso de *benchmarking* interno e monitoramento *top-down* (vertical) como instrumentos de gestão de desempenho imposto pelo governo nacional às unidades subnacionais. Em contextos dessa natureza, o ente central, valendo-se de competências constitucionais, de mecanismos fiscais ou de dispositivos regulatórios, estabelece padrões, indicadores e ciclos de avaliação que condicionam a conduta dos governos regionais e locais. Ao agir dessa forma, institui-se um modelo de coordenação própria do federalismo coercitivo, em que a função disciplinar do monitoramento supera a lógica cooperativa e em que o aperfeiçoamento das políticas descentralizadas ocorre por indução vertical, muitas vezes associado à competição interna por recursos, reconhecimento ou incentivos de desempenho.

Levantamento comparado de importantes sistemas federativos revela a existência de três modalidades predominantes de organização do *benchmarking*: (i) o monitoramento por agências independentes; ii) o monitoramento *top-down* (vertical), conduzido pelo governo central; e iii) o *benchmarking* colegiado, estruturado em arranjos cooperativos. Cada um desses modelos relaciona-se a um padrão distinto de federalismo, reforçando diferentes lógicas de coordenação.

No que concerne ao monitoramento por agências independentes – geralmente exercido por institutos de pesquisa, entidades não governamentais ou organizações privadas especializadas –, observa-se a construção de avaliações comparativas que, embora não intrusivas, influenciam o debate público e auxiliam na identificação de forças e fragilidades entre jurisdições. Como tais instâncias se posicionam fora da estrutura estatal, seu impacto tende a ser indireto, mas ainda assim consistente com dinâmicas próprias do federalismo competitivo, na medida em que fornecem insumos para decisões descentralizadas, fomentam transparência e ampliam o espaço para aprendizagem voluntária. Em certos casos, contudo, reconhece-se que agendas institucionais particulares podem limitar o alcance dessas iniciativas.

No extremo oposto encontra-se o monitoramento de natureza vertical (*top-down*), por meio do qual a autoridade nacional utiliza o *benchmarking* interno como ferramenta de comando e controle. É nesse ponto que se evidencia a tensão com arranjos descentralizados: ao redesenhar, por via avaliativa, a distribuição de responsabilidades, o centro projeta seu poder coordenador sobre as demais unidades, reafirmando práticas características do federalismo coercitivo. Esses mecanismos lembram estruturas empresariais nas quais filiais são monitoradas por matrizes com vistas a garantir padrões uniformes de eficiência e cumprimento de metas.

Por fim, o *benchmarking* colegiado, situado entre as modalidades anteriores, caracteriza-se por decisões compartilhadas, reduzido grau de coerção e participação conjunta de entes federados e, eventualmente, do governo central enquanto coordenador técnico. Trata-se de arranjo mais afinado ao federalismo cooperativo, pois opera mediante negociação, compartilhamento de informações e busca de convergência programática, ainda que apresente desafios quanto à responsabilização e à autoridade decisória. Apesar dessas limitações, tal formato tem potencial de ampliar a transparência, favorecer a correção voluntária de desvios e promover soluções pactuadas. Experiências estrangeiras demonstram, contudo, que, mesmo em contextos cooperativos, a posição dominante do ente central pode permitir o acionamento abrupto de mecanismos mais coercitivos, evidenciando a intermitência entre colaboração e centralização.

Pode-se sintetizar essas relações pelo Quadro 11.1

Quadro 11.1 Tipos de federalismo e a lógica do *benchmarking*

Tipo de Federalismo	Tipo de <i>benchmarking</i> / monitoramento associado	Lógica predominante	Exemplos e evidências nos países
Federalismo Competitivo	Benchmarking externo (horizontal) + monitoramento por agências independentes	Competição regulada; aprendizado interjurisdicional; autonomia	Estados Unidos: forte produção de rankings e indicadores por <i>think tanks</i> , universidades e entidades privadas (Brookings, Urban Institute, US News). Uso intensivo de <i>benchmarking</i> em políticas educacionais, ambientais e fiscais sem coerção federal. Suíça: avaliação multisetorial por consórcios independentes, como o <i>Cercle Indicateurs</i> , cuja lógica inspirou modelos internacionais.
Federalismo Coercitivo (centralizador, <i>top-down</i>)	Benchmarking interno + monitoramento vertical pelo governo central	Coordenação hierárquica; indução ou imposição de metas; disciplinamento fiscal e setorial	Brasil: forte centralização de arrecadação e produção normativa; metas nacionais impostas via legislação federal (Fundeb, SUS, Ideb, indicadores fiscais impostos pelo STN). Programas de transferências condicionadas ao desempenho reforçam o monitoramento <i>top-down</i> (como ICMS Educacional em alguns estados). Estados Unidos: imposição federal do programa <i>No Child Left Behind</i> e <i>Race to the Top</i> , limitando a autonomia dos estados por meio da padronização de métricas de aprendizagem e condicionamento de transferências (<i>grants</i>).

Federalismo Cooperativo	Benchmarking colegiado (arranjos pactuados)	Coordenação negociada; convergência de padrões; revisão por pares	Alemanha: atuação intensa dos <i>Länder</i> no <i>Bundesrat</i> ; elaboração conjunta de padrões nacionais; produção pactuada de indicadores e metas. Sistema cooperativo altamente institucionalizado. Austrália: ampla tradição de conselhos intergovernamentais (<i>COAG/National Cabinet</i>); acordos nacionais baseados em indicadores consensuais e modelos colaborativos de <i>benchmarking</i> .
Federalismo Laboratorial	Benchmarking externo	Experimentação descentralizada; difusão gradual de práticas exitosas	Estados Unidos: cada Estado funciona como um “laboratório de políticas públicas” (<i>education reform, Medicaid expansions, climate policies</i>), cujos resultados são comparados horizontalmente e difundidos sem coerção central. Brasil (limitado): alguns estados criam indicadores próprios que depois são replicados nacionalmente (p. ex., ICMS Ecológico; IEG-M dos TCE).
Federalismo Assimétrico / Coordenado (modelos híbridos)	Monitoramento híbrido (independente + colegiado; central + colegiado)	Ajustes conforme capacidades institucionais; coordenação flexível	Austrália: combina comparação independente (<i>Productivity Commission</i>) com coordenação colegiada entre entes. Alemanha: alterna mecanismos cooperativos e dispositivos verticais de equalização. Brasil: presença crescente de combinações híbridas, como avaliações estaduais replicadas por tribunais de contas e uso federal posterior.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por que governos centrais variam em sua capacidade para cobrar metas de governos subnacionais?

Em federações como Austrália, Estados Unidos, Canadá, Suíça e Alemanha, observa-se que os governos subnacionais tendem a demonstrar maior capacidade de resistência diante das dinâmicas centralizadoras que, não raramente, emergem do poder central no âmbito do monitoramento do desempenho. Essa resiliência institucional, longe de ser fortuita, costuma decorrer tanto da menor dependência de transferências intergovernamentais – fortemente presente em alguns desses países – quanto das garantias estruturais de autonomia política asseguradas em seus arranjos federativos.

À medida que a autonomia financeira estadual ou provincial se vincula a níveis expressivos de arrecadação própria (medido pelo indicador de percentual da

receita antes do repasse – PRAR), torna-se possível que políticas públicas sejam concebidas e mantidas com maior aderência às realidades locais, sem sujeição direta a diretrizes uniformizadoras impostas pelo ente central.¹ Como consequência, reduz-se significativamente o espaço para o exercício de mecanismos coercitivos federais em políticas setoriais, inclusive naquelas submetidas a práticas de *benchmarking* ou avaliações comparativas, já que boa parte dessas políticas passa a ser negociada com o governo federal ainda na etapa de formulação (*policy decision-making*). Ao se diminuïrem os graus de dependência financeira, reduz-se também a possibilidade de o ente central regular critérios de repasse com base em metas de desempenho – próprias da regulação de resultados – ou de parâmetros de equalização fiscal. Adicionalmente, ao se fortalecer a arrecadação própria dos entes subnacionais, evita-se que eventuais desequilíbrios fiscais sejam utilizados, na renegociação de dívidas ou na concessão de empréstimos, como instrumentos de coerção vertical.

A solidez institucional desses entes subnacionais pode ser identificada por meio de indicadores como o Índice de Autoridade Regional (RAI),² voltado à mensuração tanto da profundidade da autonomia (*self-rule*) quanto do grau de participação no governo nacional (*shared rule*). Países como Alemanha e Canadá, por apresentarem elevados níveis de autoridade regional combinados a arquiteturas federativas densamente estruturadas, revelam capacidade de integrar processos decisórios nacionais sem que essa participação comprometa suas prerrogativas próprias de autogoverno. O índice permite ainda identificar eventuais rupturas institucionais que, no período analisado, possam ter resultado em captura abrupta das competências subnacionais pelo ente central, produzindo fases de centralização intensa. A conjugação entre autonomia fiscal robusta e instituições federativas estáveis dificulta, portanto, a imposição de modelos centralizadores de *benchmarking* interno e reforça o papel dos entes subnacionais como protagonistas na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, em conformidade com os princípios estruturantes de descentralização e autonomia federativa.

Quando se realiza análise conjunta entre o percentual de arrecadação própria por esfera federativa – medido pelo indicador de percentual da receita antes do repasse (PRAR) – e o grau de autonomia política e de participação, aferido pelo Índice de Autoridade Regional (IAR), obtêm-se os seguintes dados: Austrália (72,14/21,83/6,03 de PRAR e 25,4 de IAR), Estados Unidos (54,65/25,07/20,27 de PRAR e 29,6 de IAR), Canadá (45,27/42,83/11,90 de PRAR e 26 de IAR),

¹ Sobre o percentual da receita antes do repasse – PRAR, ver tópico 2.6, “Autonomia financeira e coordenação: receitas próprias e as receitas transferidas”, no Capítulo 2.

² Sobre Índice de Autoridade Regional (RAI), ver subtópico 1.1.4, “A dicotomia Federal-Unitário importa? Medindo a descentralização – Índice de Autoridade Regional”, no Capítulo 1.

Suíça (52,25/29,54/18,21 de PRAR e 26,5 de IAR) e Alemanha (63,84/25,12/11,04 de PRAR e 37 de IAR). Nota-se que, mesmo em países caracterizados por maior concentração de arrecadação no ente central – como Austrália e Alemanha –, ocorreu compensação institucional relevante mediante a ampliação do grau de autonomia e participação política regional, sem registro de rupturas institucionais entre 1950 e 2010. Em cenários nos quais a descentralização fiscal mostra-se insuficiente para equilibrar o arranjo federativo, resta aos entes subnacionais a possibilidade de influenciar o processo decisório federal por meio de sua atuação em câmaras altas ou em conselhos intergovernamentais, preservando, por tais vias, parcela significativa de sua autonomia.

Em sentido oposto, evidencia-se no caso brasileiro – cujos indicadores registram 67,27/22,68/10,05 de PRAR e 19,5 de IAR – forte concentração das receitas no nível central, sem compensações institucionais equivalentes, o que se traduz em reduzida autonomia e baixa capacidade de resistência às tendências centralizadoras e coercitivas do governo federal. O próprio índice de autoridade regional aponta período de captura das autonomias estaduais entre 1964 e 1981, revelando ruptura institucional expressiva. No contexto brasileiro, dois elementos estruturais exercem papel particularmente relevante: (a) a incorporação hierarquizada (*top-down*) de metas de desempenho na legislação nacional por meio da regulação de resultados; e (b) a adoção de transferências intergovernamentais condicionadas ao atingimento de indicadores e metas. Parte dessa dinâmica encontra explicação no padrão de distribuição de competências legislativas e tributárias, altamente concentradas na União em relação a estados e municípios – e, em menor grau, nos estados em relação aos municípios. No plano normativo, metas de desempenho são fixadas tanto na legislação nacional quanto nas leis estaduais que regem a repartição do ICMS. No âmbito fiscal, vigora um modelo centralizado de arrecadação de bases tributárias amplas pela União, com posterior redistribuição mediante transferências reguladas por critérios legais e indicadores, o que aprofunda o desequilíbrio federativo e limita a autonomia decisória dos entes subnacionais.

VALORES, PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Que o desempenho de governos pode e, em alguma medida, deve ser medido não é uma questão passível de muita discussão. Por exigências de valores como legitimidade, eficiência, transparência, democracia, Estado de Direito e república, os resultados da atividade estatal devem ser disponibilizados e cobrados.

Fritz Scharpf defende que a legitimidade das decisões dos governos tem duas origens: i) uma legitimidade processual interna (*input legitimacy*), a qual exige que as escolhas políticas sejam derivadas, direta ou indiretamente, das preferências autênticas dos cidadãos e que, por essa razão, os governos devem prestar contas aos governados; e ii) uma legitimidade externa de resultado (*output legitimacy*), que demanda um controle efetivo do resultado das escolhas políticas conforme avaliações públicas da qualidade do desempenho da instituição.¹

Dessa forma, a noção de transparência – assim como a de *accountability* – abrange tanto a legitimidade processual interna quanto a legitimidade externa de resultado.. No fim das contas, governos prestam contas para que, inicialmente, suas políticas públicas sejam condizentes com as preferências autênticas dos seus cidadãos e, posteriormente, que essas políticas públicas sejam efetivas.

Segundo Scharpf, a democracia seria um ritual vazio se as escolhas políticas dos governos não fossem capazes de alcançar um elevado grau de efetividade no atingimento dos objetivos e na prevenção dos riscos que preocupam os cidadãos coletivamente. Segundo o autor, tanto a legitimidade orientada pela participação

¹ SCHARPF, Fritz W. Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 18-36, 1997.

(*input-oriented*) quanto a efetividade dos resultados (*output-oriented*) são elementos igualmente essenciais para a autodeterminação democrática.²

O Estado de Direito “é um Estado de direitos fundamentais”, segundo Joaquim José Gomes Canotilho.³ Não é possível sustentar a medição do desempenho de governos de forma desconexa dos direitos fundamentais e dos limites e deveres que esses direitos impõem à atividade estatal.

O princípio republicano, por sua vez, pode ser compreendido de duas formas complementares. Em uma perspectiva finalística, é o princípio que organiza juridicamente o Estado para que a atuação governamental se volte ao interesse público, assegurando a função social da coisa pública, a efetivação dos direitos fundamentais e a observância da legalidade.⁴ Em uma abordagem operacional, o princípio republicano fundamenta-se na temporariedade dos mandatos, na eletividade dos governantes e na responsabilidade política, que impõe o dever de prestação de contas à sociedade.⁵

Na prática, a efetivação de direitos fundamentais e a proteção do erário público (núcleo do princípio republicano) necessitam do monitoramento, fiscalização e transparência na execução e revisão das políticas públicas. Em outras

² Tradução literal de: “Democracy would be an empty ritual if the political choices of governments would not be able to achieve a high degree of effectiveness in achieving the goals, and avoiding the dangers, that citizens collectively care about. Thus, input-oriented authenticity, and output-oriented effectiveness are equally essential elements of democratic self-determination.” SCHARPF, Fritz W. Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 18-36, 1997.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 19.

⁴ É o entendimento de Fernando Facury Scaff: “Será republicano o Estado que for juridicamente estruturado de modo a permitir que o governo aja em prol do bem comum, aplicando à coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais, com respeito à lei”. SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 260.

⁵ Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari: “As características fundamentais da república, mantidas desde o século XVII e que foram a razão de seu prestígio e de sua receptividade, são as seguintes: Temporariedade. O Chefe do Governo recebe um mandato, com o prazo de duração predeterminado. E, para evitar que as eleições reiteradas do mesmo indivíduo criassem um paralelo com a monarquia, estabeleceu-se a proibição de reeleições sucessivas. Eletividade. Na república o Chefe do Governo é eleito pelo povo, não se admitindo a sucessão hereditária ou por qualquer forma que impeça o povo de participar da escolha. Responsabilidade. O Chefe do Governo é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente ou a um órgão de representação popular.” DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 221-227.

palavras, a boa governança pública e a obrigação de resultado atendem ao princípio republicano.

A questão de cunho constitucional é como, por quem e em quais termos o desempenho governamental deveria ser medido. Qual desempenho deveria ser cobrado?

Primeiro, deve-se reconhecer, no Brasil, um movimento de crescente centralização política nas áreas regulação de gastos, regulação de resultados e sobre a gestão fiscal das receitas da federação em geral. Se a União e os estados (em menor escala) assumem a posição de gerentes das autoridades subnacionais em seus territórios, fiscalizando e sancionando o seu desempenho, é necessário discutir sobre os limites constitucionais de suas atribuições no Estado federal, seja pelo aspecto do desenvolvimento regional, seja pelo aspecto dos limites do federalismo cooperativo.

Em segundo lugar, em uma abordagem multidisciplinar, sustenta-se que práticas de medição de desempenho têm seus limites e riscos operacionais, podendo prejudicar a efetividade da política pública e violar o princípio da eficiência.

Em terceiro lugar, a análise da efetividade de políticas públicas passa necessariamente por questões como controle, sanção e a defesa de direitos fundamentais. É imprescindível abordar a juridicidade das práticas de *benchmarking* nesses aspectos.

Por fim, reflete-se sobre a regulação de gastos e resultados e sua inter-relação com o princípio do não retrocesso.

Para expor os limites axiológicos do Federalismo de Desempenho no Brasil, este capítulo é estruturado da seguinte forma: i) o federalismo enquanto valor constitucional; ii) os limites da eficiência na medição do desempenho; e iii) concretização e proteção de direitos fundamentais.

12.1 FEDERALISMO COMO VALOR CONSTITUCIONAL

Até que ponto a centralização da agenda política e gerenciamento do Governo Federal sobre entes subnacionais, cobrando-lhes desempenho, é juridicamente aceitável? Há uma tendência, no Brasil, de um progressivo avanço da União sobre as autonomias estaduais e municipais. Se federalismo é “unidade na diversidade”, até qual ponto o valor da unidade pode suplantar o valor da diversidade?

Grande parte do debate sobre mensuração de desempenho tem se concentrado em abordagens genéricas, sem reconhecer que realidades distintas podem operar em diferentes entes federados envolvidos no processo. A preocupação geralmente restringe-se ao governo federal, em virtude de atributos singulares desse sistema, como a estrutura de poder compartilhado entre legislativo e executivo, o

foco no processo orçamentário e a abordagem de gestão “tamanho único” (*one size fits all*). A experiência com atividades de mensuração de desempenho nos níveis estadual e local é substancialmente diferente, variando conforme agendas políticas, competências e capacidades burocráticas. Administrações estaduais, em particular, enfrentam dificuldades com a imposição de requisitos federais de desempenho, pois isso limita sua capacidade de elaborar exigências que lhes sejam úteis. Ademais, muitas iniciativas de desempenho em governos locais parecem ser concebidas para atender às necessidades de áreas políticas específicas e não da totalidade da Administração.⁶

Ao considerar a criação de um sistema federativo onde a concessão de incentivos (como transferências de recursos, acesso ao crédito público e reputação política) está condicionada ao desempenho alcançado pelos estados e municípios na execução de políticas públicas, quais são os limites impostos pela Constituição Federal brasileira a esse tipo de estrutura de coordenação? Os limites podem ser observados sob parâmetros constitucionais diversos: federalismo, redução das desigualdades sociais e regionais, concretização de direitos fundamentais, entre outros.

O valor constitucional do federalismo passa pela compreensão de: a) a contraposição entre uniformização e respeito à diversidade; e b) a natureza da centralização.

12.1.1 Uniformização ou respeito à diversidade (autonomia)?

O fator de unidade em uma federação corresponde à integração estatal de uma sociedade conforme seus próprios determinantes históricos, culturais, econômicos, políticos, dentre outros. Os estados subnacionais, por sua vez, existem por causa da diversidade significativa protegida pela autonomia à qual apenas uma organização federal pode oferecer proteção suficiente, havendo uma constante tensão entre as tendências centralizadoras da unidade e as demandas por autonomia da diversidade.⁷

A unidade leva necessariamente à centralização? Na visão de Bercovici, há diferenças que devem ser ressaltadas:

Em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento

⁶ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 509.

⁷ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84-89.

uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social. Esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização. Precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização de homogeneização. Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (Unitarisierung, uniformização) é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional. A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da Federação.

As tensões do federalismo contemporâneo, situadas basicamente entre a exigência da atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados e o pluralismo federal, são resolvidas em boa parte por meio da colaboração e atuação conjunta das diversas instâncias federais. A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade.

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais.⁸

Bercovici ainda ressalta mecanismos de equalização fiscal como instrumentos para “a execução uniforme e adequada de serviços públicos equivalentes em toda a Federação, de acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida”⁹.

O dever de unidade nacional é fundamentado nos objetivos fundamentais da República dispostos no art. 3º da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;

⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 156-157.

⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 158-159.

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Bercovici explicita os contornos axiológicos do art. 3º da Constituição Federal:

O artigo 3º da Constituição de 1988 faz parte dos princípios constitucionais fundamentais. A característica teleológica destes princípios lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político-constitucionais. [...]. Resta, ainda, esclarecermos que, embora fixe um programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, o artigo 3º da Constituição não é uma norma programática. Sua eficácia, como princípio fundamental, é imediata.¹⁰

Esta obra adota esses posicionamentos, mas algumas questões adicionais devem ser consideradas na vulneração das autonomias locais em prol do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades. A primeira questão é de caráter valorativo, pois a democracia representativa também deve reconhecer o valor da diversidade na definição e execução das agendas políticas. A outra questão de caráter pragmático, porquanto a unidade de atuação em prol da redução das desigualdades sociais e regionais parte da premissa de que as autoridades que governam o ente central são benevolentes e comprometidas com o Estado social.

No aspecto valorativo, deve-se reconhecer que, assim como a participação nas agendas nacionais, também configura um direito político fundamental a participação dos cidadãos nas agendas locais mediante uma representação local. Cuida-se de aspecto inerente à própria concepção de Estado Democrático de Direito e à soberania popular. O federalismo, previsto no art. 1º da CF, é uma arquitetura institucional essencial para a proteção do valor da diversidade no Brasil, cujos estados e municípios integram o sistema de democracia representativa do país.¹¹

Os cidadãos da federação brasileira, titulares do direito ao voto (art. 14 da CF) mantêm vínculos simultâneos com a União, estados (ou Distrito Federal) e municípios em cujo território se encontram, embora tenham cidadania única e um conjunto de direitos fundamentais invioláveis em todo o território nacional.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 291-295.

¹¹ Segundo o art. 1º da CF: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dessa forma, a capacidade dos cidadãos de eleger seus representantes e influenciar agendas políticas em âmbito local não é uma permissão do governo central, mas a materialização do direito à participação política e à autonomia, garantindo que as especificidades e os interesses das comunidades sejam efetivamente contemplados nas decisões políticas, reforçando a legitimidade democrática, diversidade e a pluralidade política da federação. Embora o Senado Federal represente formalmente os interesses regionais, esse fato não supre a necessidade de autonomia substancial para formular e executar políticas públicas específicas e adequadas às realidades de cada estado e município.

Ressalta-se que os direitos políticos (art. 14 da CF) e a democracia representativa (parágrafo único do art. 1º) também são valores abrangidos pelas cláusulas pétreas do § 4º do art. 60 da CF, estando na mesma posição axiológica que a busca do desenvolvimento nacional e o combate às desigualdades sociais e regionais. Se, por um lado, é imprescindível que haja coordenação de políticas públicas para obter o desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais, pelo outro, cada governo subnacional foi eleito para executar o seu programa de governo, não devendo ser reduzidos a meros executores de programas federais.

A uniformidade absoluta de decisões estatais não consegue acomodar os inúmeros padrões de diversidade ideológica, política e cultural de um país. Nas palavras de Aaron Wildavsky:

Uniformidade é antitética ao federalismo. A existência de estados livres para discordar uns dos outros e do governo central inevitavelmente leva à diferenciação... Pode-se acreditar na igualdade de oportunidades para ser diferente, mas não se pode acreditar na igualdade de resultados e ainda manter um sistema federal.¹²

Considerando os direitos políticos de representação local, o que pensa o brasileiro sobre a centralização de autoridade no Brasil?

Segundo estudo de Diogo Ferrari, Rogerio Schlegel e Arretche, entre 2013 e 2018, manteve-se a percepção dos brasileiros de que o governo federal é a principal instância decisória do país, sendo suas eleições consideradas as mais relevantes. Houve queda expressiva, contudo, no apoio à concentração de autoridade na União, embora essa mudança não tenha se traduzido em maior apoio à descentralização.¹³

¹² Tradução livre de: “Uniformity is antithetical to federalism. The existence of states free to disagree with one another and with the central government inevitably leads to differentiation [...] You can have a belief in equality of opportunity to be different, but you cannot have a belief in equality of results and still have a federal system.” WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality. *Society*, v. 22, 1985, p. 7.

¹³ A primeira etapa da pesquisa foi realizada em março de 2013, com a aplicação de 2.285 entrevistas a eleitores brasileiros, poucos meses antes das manifestações de junho daquele ano. Utilizou-se o método CATI (*computer-assisted telephone interview*), com amostragem

Por outro lado, cresceu o grupo que prefere manter o arranjo federativo atual – ou seja, que não daria nem mais nem menos poder para nenhum nível de governo. Também se observou uma queda generalizada na confiança nos governos, especialmente no federal, em meio a escândalos, crise econômica e instabilidade política. Destaca-se que, em 2018, a confiança no governo federal passou a ser um dos principais fatores associados às atitudes centralizadoras – efeito inexistente em 2013. O estudo revela que mudanças significativas nas preferências sobre a distribuição de poder podem ocorrer em curtos períodos, mesmo sem alterações estruturais duradouras, como desigualdades regionais ou identidades culturais. Por fim, alerta-se contra associações automáticas entre queda de confiança no governo federal e apoio à descentralização, como apontado em estudos sobre os EUA. No caso brasileiro, o descrédito no governo central ampliou o apoio à manutenção do *status quo* federativo, no sentido de ser contra a centralização de poder.¹⁴

No aspecto pragmático, embora o federalismo cooperativo possa ocorrer em alguma medida, frequentemente governantes (seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual e local) agem de forma autointeressada e predatória, buscando maximizar seus orçamentos e seus ganhos políticos.¹⁵

Não obstante as boas experiências decorrentes de centralização regulatória e financeira na área das políticas sociais (por exemplo no caso do Fundef/Fundeb e da vinculação de receita de impostos para a saúde), há problemas na capacidade da União de direcionar recursos seguindo um planejamento efetivo decorrentes de inúmeros fatores, podendo ser destacados dois: i) o crescimento da participação do Poder Legislativo federal no orçamento federal mediante emendas de execução obrigatória;¹⁶ e ii) a cultura das transferências clientelistas (*pork barrel transfers*),

por cotas de sexo, idade e escolaridade, de modo a refletir a composição populacional estimada pelo Censo Demográfico de 2010. A segunda etapa ocorreu entre abril e junho de 2018, abrangendo 2.534 entrevistas, majoritariamente conduzidas também por meio do método CATI, embora uma parcela residual tenha sido realizada presencialmente, com o auxílio de *tablets*, em locais de grande circulação, para o fechamento das cotas nas mesmas dimensões demográficas. Importa destacar que essa segunda rodada foi concluída antes do início da campanha oficial para a eleição presidencial de 2018, a qual resultaria na vitória de Jair Bolsonaro, então filiado ao Partido Social Liberal (PSL). FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogerio; ARRETCHE, Marta. O que pensa o brasileiro sobre a Federação? Centralização e crise de confiança pós-2013. *Dados*, v. 67, n. 3, 2023, p. 28-29.

¹⁴ FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogerio; ARRETCHE, Marta. O que pensa o brasileiro sobre a Federação? Centralização e crise de confiança pós-2013. *Dados*, v. 67, n. 3, 2023, p. 28-29.

¹⁵ Cuida-se da abordagem tratada pela Segunda Geração da teoria do federalismo fiscal. Sobre o tema, ver tópico 2.3, “A evolução do federalismo fiscal”, no Capítulo 2.

¹⁶ A EC n. 126/2022 promoveu uma significativa ampliação na margem da Receita Corrente Líquida (RCL) vinculada às emendas orçamentárias de execução obrigatória. Notavelmente,

em que parlamentares federais enviam recursos para seus redutos eleitorais. Isso reforçou um padrão difuso e distributivista na alocação de recursos, muitas vezes desvinculado de critérios de planejamento mais amplos e coerentes.¹⁷

A discussão sobre a ausência de alinhamento entre as emendas de orçamento impositivo e o planejamento estatal chegou ao Supremo Tribunal Federal. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.688, 7.695 e 7.697, em trâmite no STF, visam a sanar graves deficiências do sistema de orçamento impositivo, especificamente a ausência de *accountability*, transparência e a violação ao princípio da ação planejada. As decisões liminares do Tribunal, em sede de medida cautelar, determinaram que as transferências federais decorrentes de emendas de execução obrigatória devem, cumprir os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (Art. 163-A da CF), com regulamentação administrativa pelo Executivo. Foi exigida a fiscalização pelo TCU e CGU (arts. 70, 71 e 74 da CF) e a inclusão prévia de informações detalhadas (plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa de recursos e prazo) na plataforma Transferegov.br pelos beneficiários antes do repasse dos recursos.¹⁸

Adicionalmente, transferências especiais na área da saúde foram condicionadas a parecer prévio das instâncias de governança do SUS, e a destinação de verbas vinculada à atuação federativa do parlamentar. A Corte reforçou, em sede de tutela de urgência, que a execução de emendas impositivas não pode ter caráter absoluto, devendo o Poder Executivo aferir, motivada e transparentemente, a aptidão técnica para sua execução, em conformidade com critérios de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como a compatibilidade com o planejamento orçamentário (LDO e PPA). Essas deliberações visam a assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma técnica e planejada, mitigando os riscos de uso discricionário e desprovido de controle.¹⁹

a referida Emenda ajustou o § 9º do art. 166 da CF, elevando de 1,2% para 2% da RCL o limite para aprovação das emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Adicionalmente, foi inserido o § 9º-A no mesmo artigo constitucional, detalhando a repartição desse limite: 1,55% para emendas de Deputados e 0,45% para as de Senadores.

¹⁷ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher Open Access, 2023, p. 375.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.688, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.695, Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.697, Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, DF: STF, 2023.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.688, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.695, Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 7.697, Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, DF: STF, 2023.

O “federalismo fiscal clientelista” não é exclusividade do Poder Legislativo federal. A Presidência da República e sua administração detêm ampla discricionariedade na distribuição de transferências voluntárias. Estudos empíricos demonstram que presidentes brasileiros consistentemente empregaram tais repasses para privilegiar estados de seus aliados políticos. A título de exemplo, em 1988, o estado natal do Presidente José Sarney, o Maranhão, recebeu montantes em transferências voluntárias superiores à soma das verbas destinadas a todos os estados da região norte. As transferências voluntárias durante a presidência do Fernando Henrique Cardoso beneficiaram os estados de membros da coalizão legislativa do presidente na Câmara dos Deputados.²⁰ Nos últimos anos, foram abertas investigações sobre o uso de 8 bilhões de reais do orçamento do Ministério da Saúde repassados em 2023 para municípios sem capacidade de atendimento para utilizar os recursos. Há suspeitas de favorecimento político no envio dos repasses pela pasta ao invés de obedecer aos critérios técnicos das normas operacionais básicas.²¹

12.1.2 Centralização: coerção ou cooperação?²²

Qual a diferença entre federalismo coercitivo e federalismo cooperativo? Onde entra a Constituição nessa discussão?

De acordo com Kincaid, a distinção entre coerção e cooperação é crucial, pois os observadores frequentemente confundem esses dois tipos de interação,

²⁰ AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995; SHAH, Anwar. *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank, 1991, p. 16; RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 221.

²¹ Segundo levantamento do Estadão, a alocação de recursos do Ministério da Saúde em 2023, notadamente os destinados a procedimentos de média e alta complexidade via Portaria 544, desviou-se de critérios estritamente técnicos, evidenciando uma utilização política de verbas públicas. Constatou-se que 651 municípios receberam valores que excederam significativamente sua capacidade de atendimento, com 20 dessas localidades ultrapassando em mais de 1.000% o limite estabelecido pelo próprio Ministério, enquanto outros municípios permaneceram desassistidos. Embora o Ministério da Saúde e a Secretaria de Relações Institucionais reconheçam a existência de indicações políticas e o apoio parlamentar nas propostas de repasse, afirmam que a decisão final sobre os beneficiários tenha sido exclusivamente técnica. WETERMAN, Daniel; SHALDERS, André. Cinco fatos que comprovam o descontrole no Orçamento do Ministério da Saúde. *O Estado de S. Paulo*, 14 jun. 2024.

²² Sobre federalismo cooperativo e federalismo coercitivo, ver tópicos 3.3, “A cooperação intergovernamental e a centralização”, e 3.4, “A coerção intergovernamental e a centralização”, respectivamente, no Capítulo 3.

resultando em generalizações duvidosas sobre o sistema em sua totalidade.²³ A própria utilização do termo “federalismo cooperativo” deve ser avaliada com cautela, devendo-se diferenciar o federalismo cooperativo enquanto prática e federalismo cooperativo enquanto argumento.

Fenna define “Federalismo cooperativo” como um termo que cobre uma infinidade de “pecados” cometidos por governos nacionais ao redor do mundo. Em algumas análises, o federalismo cooperativo seria originalmente caracterizado por relações mutualistas que exigiam mais atenção à coordenação administrativa e, de fato, continuaram a crescer e evoluir como o “feliz ajuste pragmático” de uma antiga constituição a novas condições. Em outras visões, esses padrões originalmente mutualistas logo deram lugar a outros comportamentos claramente coercitivos e à exploração “oportunista” pelos governos centrais mediante suas dominantes posições nos âmbitos fiscal e constitucional nas federações.²⁴

A distinção entre coerção e cooperação é mais nítida em autocracias. Regimes autocráticos também utilizam o argumento do “federalismo cooperativo” para descrever a retirada das autonomias dos entes subnacionais de forma coercitiva, sem que haja preocupação com combate às disparidades na qualidade dos serviços públicos e desigualdade social.

Durante o regime militar brasileiro, Bonavides defendia que a expressão federalismo de cooperação era “confortável, mas ingênua”. Isso porque o termo buscava dissimular a “morte do federalismo das autonomias estaduais”.²⁵ A autocracia militar vigente a partir de meados dos anos 1960 fez com que Bonavides afirmasse a existência, no federalismo brasileiro, de “mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade europeia”.²⁶

De fato, na federação brasileira do regime militar (1964/85), o Congresso Nacional foi fechado três vezes (1966, 1968 e 1977). O Ato Institucional n. 2 (AI-2) concedeu ao presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso, destacando que, nesse período, o presidente tinha a prerrogativa de legislar.

²³ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 27.

²⁴ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 752-758.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, n. 37, 1973, p. 1-15.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980, p. 120.

Adicionalmente, houve a cassação de governadores,²⁷ deputados federais e senadores pelo regime, assim como a aposentadoria compulsória de ministros da Suprema Corte que não estivessem alinhados com o regime militar.²⁸

As instituições complementares ao federalismo apresentavam as seguintes disfunções durante o regime militar brasileiro: i) abuso na utilização de atos institucionais que, editados entre os anos de 1964 e 1969 pelos comandantes das forças armadas ou pelo presidente, tinham, na prática, poder normativo superior à constituição então vigente;²⁹ ii) excesso na utilização de decretos presidenciais, causando enfraquecimento no Poder Legislativo federal; iii) presença de senadores indicados pelo governo federal sem eleição pelo voto direto (senadores “biônicos”); iv) presença de governadores indicados pelo governo federal sem eleição pelo voto direto (governadores “biônicos”);³⁰ e v) um STF sem independência técnica para resolver conflitos federativos.

²⁷ Dois governadores eleitos tiveram seus direitos políticos cassados no início da ditadura militar: o governador de São Paulo, Adhemar de Barros, e o governador do estado da Guanabara, Carlos Lacerda. Depois do golpe civil-militar de 1964, Adhemar de Barros continua no governo de São Paulo até 1966, quando é cassado e sai do país. Depois do golpe, Lacerda continuou no governo da Guanabara até 1965. Entretanto, embora tenha apoiado a conspiração anti-Goulart, opôs-se abertamente aos programas do novo regime. Em 1965, ainda no governo Castelo Branco, Lacerda teve seus direitos políticos cassados. DEBERT, Guita Grin. *Ideologia e populismo*: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 56-57 e 111.

²⁸ Segundo o estudo de Mateus Gamba Torres: “Em 30 de dezembro de 1968 foi divulgada a primeira lista de cassações do AI-5, com onze deputados federais. [...] A segunda lista, de dezenove de janeiro de 1969, incluiu dois senadores, 35 deputados federais e três ministros do STF. Para o Judiciário, isso foi um golpe inesperado. Foram aposentados compulsoriamente os Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal. [...] Após a aposentadoria compulsória dos ministros mencionados, o Ministro Antônio Gonçalves de Oliveira, então Presidente do STF, renuncia, e entra com o seu pedido de aposentadoria, em forma de protesto. O Ministro Antônio Carlos Lafayette de Andrada, com a aposentadoria compulsória de Victor Nunes Leal e administrativa de Gonçalves de Oliveira, seria galgado à presidência do STF. Ele também pede aposentadoria.” TORRES, Mateus Gamba. O judiciário e o Ato Institucional n. 5: repressão e acomodação em 1968. *Movimentação*, v. 5, n. 09, p. 125-138, 2018.

²⁹ BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. *Revista Justiça do Direito*, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015, p. 593.

³⁰ SOBREIRA, Dmtri da Silva Bichara. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e os “governadores biônicos”: uma análise sobre a política partidária paraibana durante a Ditadura Militar. *Manduarisawa*, v. 7, n. 1, p. 194-215, 2023.

O argumento de Bonavides sobre a falta de autonomia dos estados durante o regime militar foi empiricamente testado e comparado no âmbito internacional. De fato, há estudos empíricos atuais que poderiam embasar razoavelmente a afirmação de Bonavides. Segundo Índice de Autoridade Regional (RAI), o Estado Federal do Brasil, durante o período do regime autocrático militar, entre 1964 e 1973, obteve uma baixa pontuação de 8.8 em comparação aos estados unitários da Europa ocidental. No mesmo período, a Itália variou de 10.3 a 17.0; o Reino Unido variou de 10.6 a 10.3; a França variou de 8.0 a 9.0; a Noruega variou de 5.0 a 11.0; a Holanda obteve uma pontuação de 15.1; a Suécia obteve uma pontuação de 19.5. A Espanha, no entanto, obteve uma pontuação de 3.1, mas o país ainda se encontrava sob a ditadura de Francisco Franco.³¹

O argumento do Estado Social também não embasaria o federalismo cooperativo no período do regime militar. Na área social, a Constituição brasileira de 1967 repetiu a tendência do Estado Novo de Vargas e extinguiu a vinculação de receitas ao desenvolvimento do ensino, no § 3º de seu art. 65.³² O regime militar flexibilizou igualmente direitos trabalhistas³³ e foi palco de aumento de desigualdade de renda.³⁴

³¹ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

³² Segundo o art. 65, § 3º, da Constituição de 1967: “Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes”.

³³ Nas palavras de Ricardo Lara e Mauri Antônio da Silva: “No campo trabalhista houve grande retrocesso, com o fim da lei que garantia estabilidade aos trabalhadores após dez anos de trabalho na mesma empresa. Ela foi substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado pela Lei n. 5.107, de 1966, que estimulava a rotatividade da força de trabalho. Os recursos arrecadados foram aplicados no sistema habitacional, que seria financiado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). O trabalhador, ao ser demitido sem justa causa, passava a receber uma indenização sobre o saldo do fundo que é composto por depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8% do salário pago ao empregado, acrescido de correção monetária e juros”. LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. *A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. Serviço Social & Sociedade*, p. 275-293, 2015, p. 278

³⁴ Destaca-se a tese de Pedro Ferreira de Souza sobre o histórico da concentração de renda no país. A tese usa tabulações do imposto de renda para analisar séries históricas para a concentração de renda no Brasil entre 1926 e 2013. Segundo a pesquisa, a concentração de renda teve idas e vindas que, mesmo temporárias, foram significativas, coincidindo com os grandes ciclos políticos do país. A fração apropriada para o 1% mais rico aumentou durante o Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial e caiu no imediato pós-guerra e, mais ainda, na segunda metade da década de 1950. A tendência foi revertida, no entanto, depois

No âmbito democrático, a diferença entre federalismo cooperativo e federalismo coercitivo apresenta algumas nuances: i) na prática, políticas coercitivas preveem punições direcionadas a agentes públicos e governantes estaduais e locais que não cooperam, enquanto o federalismo cooperativo é baseado em incentivos voltados para as barganhas políticas; ii) é possível que haja cooperação na formulação da política pública nacional, mas com desdobramentos coercitivos posteriores; e iii) é possível que haja coerção na formulação da política pública nacional, mas cuja implementação se dê de forma cooperativa.

De acordo com Kincaid, os incentivos e punições da ajuda federal são importantes motivações para a conformidade estadual e local com as políticas federais. No âmbito do federalismo coercitivo, leis federais contêm penalidades direcionadas a funcionários estaduais e locais que não cooperam. No âmbito do federalismo cooperativo, os incentivos são diversos: a) repasses de transferências condicionadas; b) burocratas federais, estaduais e locais que compartilham os mesmos históricos de educação e treinamento, com motivações mais vinculadas às áreas finalísticas (educação, saúde e proteção do meio ambiente) do que interesses regionais; c) socialização política entre atores que não enxergam o federalismo como um sistema de soberania dividida e governança compartilhada de forma igualitária, mas sim como um sistema de predominância hierárquica do governo federal; d) administradores estaduais e locais que cooperam horizontalmente a fim de maximizar seus orçamentos, sua autoridade e sua capacidade de obter concessões (quando necessário) dos funcionários federais; e e) atuação de grupos de interesse que, após verem suas preferências políticas consagradas em lei federal, pressionam os funcionários estaduais e locais para implementar essas políticas federais mediante *lobby*.³⁵

Adicionalmente, alguns países fornecem incentivos estruturais à cooperação. O federalismo nos EUA não é um federalismo executivo como o da Alemanha, onde os estados são constitucionalmente obrigados a executar a legislação federal básica. O governo federal geralmente executa suas próprias políticas ou paga aos estados para fazê-lo, não se esperando comandos federais diretos aos funcionários

do golpe militar de 1964, com uma volta ao patamar de duas décadas antes. Os anos 1970 foram marcados por instabilidade, mas a desigualdade cresceu novamente na década seguinte. Em seguida, houve alguma desconcentração até o fim da década de 1990 ou, talvez, meados dos anos 2000, e estabilidade desde então. SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

³⁵ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 26-27.

estaduais e locais. Consequentemente, os administradores federais têm incentivos para cooperar com os administradores estaduais e locais.³⁶

Os tribunais também desempenham um papel importante. Nos EUA, desde a era de resistência massiva do sul às ordens de dessegregação dos tribunais federais, os funcionários estaduais e locais aceitaram a legitimidade da intervenção judicial para resolver certas disputas ou garantir o cumprimento das leis federais. Normalmente, também, os funcionários executivos federais negociam e barganham com os funcionários estaduais e locais antes de recorrer à intervenção judicial.³⁷

O federalismo cooperativo pode anteceder o federalismo coercitivo. É possível que um sistema abrangente de compartilhamento de receitas possa se originar de um equilíbrio político em que os políticos locais mantêm suas aspirações locais, mas estão dispostos a cooperar com os políticos nacionais. Segundo Diaz-Cayeros, a centralização fiscal ocorre quando os políticos nacionais utilizam o poder do governo central para proteger os políticos regionais de opositores e ameaças eleitorais em troca de recursos financeiros. Por sua vez, os políticos regionais estão dispostos a renunciar à sua autoridade fiscal. Essa troca não é facilmente realizada: os políticos locais estão inicialmente relutantes em abrir mão de sua capacidade de tributar sem garantias das autoridades nacionais de que um governo central forte não explorará posteriormente sua dependência financeira. Este é o dilema fundamental da centralização fiscal.³⁸

De acordo com Posner, estruturas do federalismo cooperativo que evoluíram ao longo de muitos anos podem ser demolidas posteriormente. Em sua visão, a familiaridade e o apoio político gerados por instrumentos cooperativos podem pavimentar o caminho para instrumentos sucessores mais coercitivos. Em um primeiro momento, é possível que a centralização fiscal se dê de forma cooperativa. Em um segundo momento, as tensões intergovernamentais e suas consequências podem ser acentuadas por ações federais simultâneas: comandos federais que aumentam os encargos fiscais intergovernamentais por meio de imposições de custos (*unfunded mandates*) e limitam as receitas disponíveis para os governos estaduais e locais financiarem essas amplas iniciativas de políticas federais. O efeito

³⁶ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 26.

³⁷ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 26.

³⁸ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 1-2.

combinado dessas iniciativas sobrecarrega a maior parte dos recursos fiscais comuns para iniciativas de políticas nacionais.³⁹

De acordo com Kincaid, o federalismo coercitivo pode anteceder o federalismo cooperativo. Apesar do caráter coercitivo da formulação de políticas intergovernamentais (*policy decision-making*), Kincaid argumenta que a implementação das políticas (*policy-making*) é predominantemente cooperativa e oferece aos funcionários estaduais e locais oportunidades para negociar com os funcionários federais e garantir concessões ou isenções.⁴⁰

Na visão do autor, a resistência dos estados dos EUA ao *REAL ID* (política nacional de identificação civil) desacelerou e alterou a implementação da lei, à medida que os funcionários federais acomodaram algumas preocupações estaduais. Os estados, contudo, não conseguiram obter a revogação do *REAL ID* pelo Congresso e a aprovação de uma lei alternativa proposta pelos estados chamada *PASS ID*, apesar do apoio do secretário de segurança interna. Cerca de 24 legislaturas estaduais aprovaram resoluções rejeitando os requisitos do *REAL ID*. Embora os executivos eleitos de 28 estados tenham contestado a constitucionalidade da Lei de Proteção e Cuidado Acessível ao Paciente (*Patient Protection and Affordable Care Act* – PPACA), a maioria dos estados, incluindo a maioria dos estados contestadores, prosseguiu com a implementação da PPACA.⁴¹

Segundo Kincaid, há razões pela qual a cooperação administrativa é independente da cooperação política. Enquanto a formulação de políticas é principalmente o domínio de funcionários eleitos, a implementação é principalmente o domínio de funcionários administrativos, que respondem a incentivos distintos daqueles. Estes não são compartimentos estanques, mas uma vez que as políticas são promulgadas por funcionários eleitos (que podem ter sido influenciados pelas opiniões de especialistas administrativos em políticas), a implementação é realizada principalmente por funcionários administrativos (que também podem ser influenciados pelas opiniões de funcionários eleitos).⁴²

³⁹ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 408.

⁴⁰ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 25.

⁴¹ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 25.

⁴² KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 24-27.

Em geral, administradores federais, estaduais e locais interagem de forma cooperativa porque têm deveres de implementação interdependentes. Da mesma forma, o partidário não é um fator importante na administração intergovernamental. Conflitos partidários amargos ocorrem durante a formulação de políticas, mas uma vez que as políticas são promulgadas em lei, os administradores geralmente deixam o partidário de lado. O mundo dos administradores na implementação intergovernamental é diferente do mundo da formulação intergovernamental de políticas.⁴³

Nesse sentido, é importante citar o trabalho de Cibele Franzese sobre o federalismo coercitivo no Brasil. A autora identifica formas de cooperação na fase de implementação de políticas públicas de saúde e assistência social (*policy-making*) mediante rodadas de negociação do governo federal com estados e municípios, embora houvesse traços teóricos de federalismo coercitivo na formulação dessas políticas públicas pela União Federal (*policy decision-making*).⁴⁴

No âmbito da interpretação constitucional, deve-se reconhecer que a abordagem do federalismo coercitivo negligencia os fundamentos jurídicos da centralização por formuladores de políticas públicas e o conteúdo das decisões judiciais. Tais decisões frequentemente visam à efetivação de direitos fundamentais em casos concretos, sem necessariamente buscar desequilíbrios federativos como objetivo. Adicionalmente, a teoria desconsidera o valor da participação das entidades federadas, exemplificado pela função do Senado no processo legislativo e de deliberação federativa.

⁴³ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 24-27.

⁴⁴ Nas palavras da autora: “Quanto ao federalismo executivo, a periodicidade e conteúdo decisório das Comissões Intergestores na saúde e na assistência social, confirmam a predominância do Poder Executivo na gestão e, certas vezes, na normatização existente no âmbito dos sistemas. Por outro lado, foram ressaltadas duas características que amenizam o insulamento apontado pela literatura comparada nos casos de federalismo executivo: os fóruns de participação social, tais como as Conferências e os Conselhos; e a participação do Legislativo na definição das diretrizes mais amplas, por meio de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional, que orientam a produção de normas pelo executivo. Além disso, ressaltou-se a importância tripartite desses fóruns que passam a incluir os municípios no processo de compartilhamento decisório da federação. No que tange ao federalismo coercitivo, as atas das CITs e os depoimentos dos atores deixam claro que há uma constante negociação intergovernamental no âmbito dos sistemas de saúde e assistência social, afastando a hipótese de uma coerção centralizadora.” FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010, p. 192.

A presente análise, embora se utilize do conceito de federalismo coercitivo, não desconhece da sua natureza de teoria empírica nascida na ciência política norte-americana, com inclinação inerentemente descentralista. Essa perspectiva, entretanto, oferece clareza e transparência na elucidação de fenômenos políticos, contrastando com argumentos estritamente jurídicos, que podem variar conforme inúmeras subjetividades, notadamente a importância valorativa que o intérprete dá ao princípio do federalismo.

Nesse sentido, adota-se o entendimento de Livingston, segundo o qual o federalismo preocupa-se com muitos outros problemas além dos de natureza jurídica, indo além das nuances da terminologia legal e constitucional ao considerar as forças econômicas, sociais, políticas, culturais que tornaram necessárias as formas externas de federalismo. O federalismo, como a maioria das formas institucionais, é uma solução ou uma tentativa de resolver certo tipo de problema de organização política.⁴⁵

12.2 LIMITES DA EFICIÊNCIA NA MEDIÇÃO E COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO (*BENCHMARKING*)

O problema de medir o desempenho revela as diferenças entre os setores público e privado: Como sancionar? Medir o quê e como?

De acordo com Radin, é inegável a relevância dos objetivos inerentes às iniciativas de mensuração de desempenho. A verificação da efetividade com que os recursos públicos resultam nos desfechos esperados dos programas e políticas financiadas é, simultaneamente, crucial e louvável. A questão central não reside no apoio genérico à mensuração de desempenho, mas sim na eficácia das políticas implementadas para concretizar tais metas.⁴⁶ Deve-se, portanto, considerar as desvantagens.

A primeira dificuldade é que governos não podem “secar e morrer”. Segundo Fenna e Knüpling, um grupo empresarial com várias filiais é livre para deixar agências de baixo desempenho “secarem e morrerem”; governos não. Isso implica uma forma bem diferente de sanção no âmbito governamental: o dispositivo político de acusar e constranger políticos pelo desempenho insatisfatório. Aqui o exercício tem o público como audiência de telespectadores que se supõe pode ser alcançada de forma eficaz e responderá de uma maneira que tenha o efeito sancionador desejado. Como os indicadores são, na melhor das hipóteses, representações

⁴⁵ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 83-84.

⁴⁶ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 506.

incompletas dos objetivos das políticas, sempre haverá uma tendência de “atingir a meta e errar o alvo”.⁴⁷

Nos sistemas educacionais focados no desempenho estudantil em testes padronizados (*accountability* escolar), há um apelo por produzir melhores resultados acadêmicos com menos recursos, inclusive com o fechamento de escolas com desempenho insatisfatório e demissão de gestores e profissionais. A autonomia escolar, no entanto, depende de financiamento adequado, porquanto, na ausência de recursos suficientes, as escolas não conseguem conduzir seus próprios programas educacionais nem prestar contas de sua gestão. Assim, o sistema de *accountability* deve vir acompanhado da garantia de recursos mínimos. Isso não significa que o desempenho não deve ser levado em conta.

Ressalta-se que é justamente nos momentos de crise financeira que os gastos necessitam ser os mais eficientes possível. Pode haver a otimização de recursos existentes, ajustando a prestação de serviços (p. ex., o fechamento ou a fusão de escolas de alto custo e o uso de tecnologia no ensino). Assim como se pode captar novas fontes de financiamento, parcerias com empresas e associações de pais. Adicionalmente, é possível a fusão de escolas próximas e com baixa matrícula para reduzir custos desnecessários, simplificar a administração e direcionar recursos economizados para a melhoria da qualidade do ensino.⁴⁸

A segunda dificuldade é que “governos não visam ao lucro como objetivo final”. Medir resultados é ainda mais complicado, na visão dos autores. Embora semelhantes em alguns aspectos, os setores público e privado são distintos em alguns aspectos fundamentais. A iniciativa privada julga seu sucesso pelos resultados, ressaltando que todos os produtos têm valores monetários e não há debate sobre qual é o objetivo final – o lucro. O desafio mais específico para o setor público – ter foco nos resultados (*outcomes*) em vez de meros produtos (*outputs*) – é menos passível de solução. O governo produz serviços e produtos (*outputs*), mas esses produtos são apenas um meio para um fim – a própria razão de ser do governo é alcançar impactos ou resultados na sociedade, em vez de meros resultados econômicos. Prosseguem os autores defendendo que governos e suas várias agências não são empresas com fins lucrativos engajadas em uma

⁴⁷ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a New mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-320.

⁴⁸ FERRER, Ferrán. Financing expenditure on education: trends and latent problems. In: *Decentralisation and the education facilities*. Paris: OECD Publications Service, 2002, p. 133.

luta competitiva pela sobrevivência no mercado – faltaria, portanto, a mesma compulsão implacável de atuar em termos objetivos.⁴⁹

Haveria ainda outro fator de complicação. O importante para os governos e agências do setor público não é tanto o desempenho, mas a percepção de desempenho, porque a avaliação objetiva e direta do desempenho governamental é muito mais difícil e contestável. Assim, o setor público não tem o mesmo imperativo nem a mesma capacidade de *benchmarking* que o setor privado.⁵⁰

A terceira dificuldade é a “determinação do propósito da mensuração de desempenho”, assim como para quem a mensuração serve. Radin sustenta que, embora os proponentes da mensuração de desempenho frequentemente empreguem um vocabulário comum em suas argumentações, a terminologia utilizada nem sempre oferece um indicativo inequívoco das reais motivações subjacentes à sua defesa. Radin identifica três agendas distintas em ação: i) uma agenda negativa, que visa à eliminação de programas estatais e à redução das responsabilidades governamentais, frequentemente imputando a burocratas a culpa por problemas de implementação; ii) uma agenda neutra, que enfatiza a necessidade de adaptar programas às mudanças sociais; e iii) uma agenda positiva, que salienta a importância de otimizar o retorno dos impostos e despesas, assegurando a responsabilização. Observa-se que certas atividades de desempenho são percebidas como instrumentos para que altos funcionários exerçam controle burocrático sobre as agências, garantindo a consecução de suas próprias agendas. A indistinção das motivações reais por trás da preocupação com o desempenho é dificultada pelo fato de que os defensores das três agendas supracitadas tendem a empregar os mesmos argumentos gerais.⁵¹

A quarta dificuldade é a ocorrência de “incentivos perversos”, também chamados de “efeito cobra” ou *gaming*. O fenômeno ocorre quando os agentes monitorados se comportam estrategicamente somente para receber incentivos, prejudicando o objetivo da política pública. O “efeito cobra” foi cunhado pelo economista Horst Siebert com base em uma experiência de política pública ocorrida em Delhi,

⁴⁹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-320.

⁵⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-320.

⁵¹ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 507.

quando a Índia ainda era uma colônia inglesa. Segundo o autor, quando da administração colonial inglesa, havia muitas cobras na Índia; com o objetivo de conter a praga, o governador ofereceu uma recompensa para cada cabeça de cobra entregue. A reação dos indianos foi criar cobras para coletar o bônus.⁵²

Ao perceberem a situação, os ingleses prontamente suspenderam as recompensas. Não é difícil de supor que, como consequência imediata, os indianos libertaram as cobras que mantinham em cativeiro, considerando que estas haviam perdido seu valor. O resultado da iniciativa não solucionou o problema nem mitigou seus efeitos. Pelo contrário, a política de recompensas agravou a situação. Desde então, a expressão “efeito cobra” (*cobra effect*) passou a ser utilizada para descrever intervenções dessa natureza.

Percebe-se que o objetivo da política era solucionar o problema da infestação de cobras. O resultado esperado era a diminuição da população de najas no local (*outcomes*), enquanto o indicador mensurável de resultado eram as cabeças de cobras (*outputs*). O incentivo para agentes privados era a recompensa por cada cabeça de cobra apresentada. Indianos, como agentes autointeressados, comprometeram-se com os incentivos e não com os resultados da política pública. Percebe-se que a arquitetura da política pública foi mal desenhada desde o início.

O argumento, no caso, é que as próprias medidas de desempenho geralmente apresentam falhas, de modo que os agentes podem melhorar o desempenho relatado sem progredir no desempenho real, por meio de comportamentos estratégicos,⁵³ inclusive fraudes. Nos sistemas escolares que premiam o desempenho acadêmico em testes padronizados, existe a possibilidade de que tanto o gestor quanto o docente ajam de maneira fraudulenta, pautando suas ações exclusivamente nos estímulos oferecidos pelo sistema.⁵⁴ Isso pode ocorrer por meio da manipulação de avaliações ou do registro dos alunos que fazem as provas. Caso tais práticas não

⁵² Tradução livre de: “Zu Zeiten der englischen Kolonialverwaltung soll es in Indien ein-mal zu viele Kobras gegeben haben. Um der Plage Herr zu werden, setzte der Gouverneur eine Prämie pro abgelieferten Kobra-Kopf aus. Die Inder sollten also Kobras einfangen, Wie reagierten sie? Sie züchteten Kobras, um die Prämie zu kassieren.” SIEBERT, Horst. *Der Kobra-Effekt: Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet*. Stuttgart: DVA, 2001, p. 11.

⁵³ CULLEN, Julie Berry; REBACK, Randall. Tinkering toward accolades: school gaming under a performance *accountability* system. In: GRONBERG, T.; JANSEN, D. (ed.). *Advances in Applied Microeconomics*. 14. ed. West Yorkshire: Emerald Group Publishing Limited, 2006. p. 1-34.

⁵⁴ Há relatos de fraudes também no estado do Ceará. Segundo reportagem da *Folha de S.Paulo*, alguns estudantes teriam sofrido pressões e sido incentivados por professores a fraudar avaliações em nome de um resultado coletivo de suas respectivas escolas. Alguns teriam substituído outros alunos de baixo desempenho, enquanto outros dizem terem

sejam coibidas, elas comprometem a autonomia pedagógica e prejudicam a liberdade de ensino e aprendizagem.

Quando uma métrica (*outputs*) se torna um objetivo isolado sem vinculação com os resultados pretendidos, ela deixa de ser uma boa métrica. Um exemplo é o sistema de créditos de carbono ou Redução Certificada de Emissões (RCE), que se baseia na emissão de certificados para empreendimentos que reduzam a sua emissão de gases do efeito estufa (GEE). O sistema envolve a possibilidade de adquirir créditos de carbono no mercado de títulos, permitindo adquirir uma permissão para emitir GEE. Na prática, o sistema pode incentivar projetos de compensação de carbono fraudulentos. Além disso, o mercado de créditos de carbono pode funcionar como indulgências medievais da igreja católica, quando pagamentos garantiam perdão dos pecados, funcionando as compensações como uma “compra” de permissões para poluir. Ademais, o mercado de carbono individualiza a responsabilidade climática, permitindo práticas de *greenwashing* e desviando a atenção de respostas estruturais e coletivas ao problema ambiental.⁵⁵

A quinta dificuldade é a presença de “premissas irrealistas na informação de desempenho”. A avaliação de desempenho, em suas diversas modalidades, pressupõe um conjunto de características para o tipo de informação que servirá de base ao movimento. Conforme Radin, pode-se argumentar, em certa medida, que “o movimento de desempenho está edificado sobre premissas falhas ou, no mínimo, irrealistas”. Tais premissas são: a) disponibilidade da informação – presume-se que a informação já esteja disponível, como “ouro que precisa apenas ser minerado”, encontrada em sistemas de informação existentes e facilmente conversível para estratégias de mensuração de desempenho, mesmo que tenha sido projetada para outras finalidades; b) neutralidade da informação – parte-se do pressuposto de que informação é neutra, permitindo a separação entre fato e valor, e a determinação do que é verdadeiro ou falso – essa premissa está intrinsecamente ligada à tradição intelectual positivista, que postula o conhecimento como passível de aquisição por meio de observação direta e experimentação; c) clareza do objeto de medição – assume que programas (governamentais ou profissionalmente definidos) têm metas claras e simples, permitindo a avaliação do sucesso com base na definição desses objetivos, enfatizando a clareza em detrimento da complexidade decorrente de múltiplos e conflitantes objetivos; d) definição de relações causa-efeito – assume que programas (governamentais ou profissionalmente definidos) têm metas claras e simples, permitindo a avaliação do sucesso com base na definição desses

sido incentivados a trocar de provas com os colegas. PITOMBO, José Pedro. Estudantes de Sobral, berço de Ciro, relatam pressão para fraudar provas. *Folha de S.Paulo*, 30 set. 2018.

⁵⁵ DALSGAARD, Steffen. Tales of carbon offsets: between experiments and indulgences? *Journal of Cultural Economy*, v. 15, n. 1, p. 52-66, 2022.

objetivos, enfatizando a clareza em detrimento da complexidade decorrente de múltiplos e conflitantes objetivos; e) disponibilidade de informação de linha de base – presume não apenas a disponibilidade de novas informações, mas também que dados de linha de base (que identificam o progresso real do programa) já são gerados pelo sistema, fornecendo um padrão para comparação e permitindo a determinação de melhorias em áreas programáticas específicas; e f) mensurabilidade e quantificação universal: assume que quase todas as atividades podem ser mensuradas e quantificadas, e que a informação sobre o “sucesso” de uma atividade pode ser expressa em métricas e quantificações, onde uma métrica é definida como uma “função matemática definida para um sistema de coordenadas que associa propriedades a cada par de elementos análogos à distância entre pontos em uma linha”.⁵⁶

A sexta dificuldade é a “substituição do esforço” (*effort substitution*). Cuida-se do efeito de os agentes direcionarem esforços para áreas recompensadas em oposição às áreas não recompensadas.⁵⁷ Nas políticas educacionais norte-americanas que premiam o desempenho escolar, por exemplo, os testes padronizados (de conteúdo reduzido) eram tão numerosos que reduziam significativamente o tempo destinado à instrução de um currículo escolar completo. Os alunos eram bem treinados para os exames, mas não tinham conhecimentos básicos de disciplinas não abrangidas nas avaliações.⁵⁸ Quando os resultados de testes padronizados na educação passam a ser uma meta, os professores podem começar a “ensinar para o teste”, comprometendo a relação entre a métrica – o desempenho no exame (*output*) – e o objetivo subjacente – a qualidade da educação (*outcome*).

A sétima dificuldade é a presença de “metas inexequíveis”, que podem se reduzir a um valor simbólico. Metas governamentais excessivamente ambiciosas

⁵⁶ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 510.

⁵⁷ BENAINE, S. Lorenzo; KROLL, Alexander. Explaining effort substitution in performance systems: the role of task demands and mission orientation. *Public Management Review*, v. 22, n. 6, p. 813-835, 2020.

⁵⁸ Diane Ravitch exemplifica a fragilidade do conhecimento de alguns alunos do programa, que conseguem acertar questões de múltipla-escolha, mas não sabem quem foi o presidente durante a Guerra Civil Norte-Americana: “In New York City, teachers told a journalist that they eliminated social studies, art, and science for a month before the state reading and mathematics tests to concentrate on test-prep activities. One teacher said her students don’t know who the president was during the Civil War, ‘but they can tell you how to eliminate answers on a multiple-choice test. And as long as our test scores are up, everyone will be happy’. Her principal directed her to ‘forget about everything except test prep’. Another teacher said that the principals are partially evaluated on test scores, so ‘naturally they want the scores up, [and] that’s our priority. Actual education is second’.” RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010, p. 79.

podem ser formalizadas para agradar setores específicos da sociedade, sem qualquer efeito prático. Segundo Radin, alguns programas são projetados para atingir uma ação simbólica, sem grande efetividade para os cidadãos.⁵⁹

Nesse sentido, destaca-se a Meta 20 do Plano Nacional de Educação brasileiro de 2014-2024, cujo objetivo consiste em “ampliar investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.

Segundo Weder de Oliveira, “no exame do rol de estratégias da meta 20, não há uma única estratégia que diga respeito à repartição do esforço orçamentário entre os diversos níveis da federação necessário” à consecução dessa meta.⁶⁰

Em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU), em relação ao conjunto das metas do PNE 2014-2024 relatou um desempenho negativo: “a) não foram ou não serão alcançadas: metas 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 19; b) serão alcançadas parcialmente: metas 1, 7, 8, 11 e 18 (a análise foi inconclusiva quanto à previsão do alcance integral da meta, porém um indicador já foi atingido); c) serão alcançadas ou já foram alcançadas: metas 13 e 14”.⁶¹

Na apreciação da Meta 20, a crítica formulada pelo relatório do TCU revelou-se pontual e contundente: “d) análise inconclusiva em relação à meta 20, pois apresentou somente dados elaborados pelo Inep em relação ao PIB de 2015, além de críticas à falta de estudos relacionados à capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou análise de exequibilidade quando da definição da meta de investimento público em educação pública, de forma a atingir 7% e depois 10% do PIB no fim do plano”.⁶²

A oitava dificuldade é a difícil “compatibilização entre valores conflitantes”. De acordo com Radin, apesar da tendência da sociedade em reverenciar a eficiência, os valores inerentes a um sistema democrático constantemente apresentam obstáculos às normas de eficiência. Poucos programas governamentais

⁵⁹ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 511.

⁶⁰ OLIVEIRA, Weder de. Plano (?) Nacional de Educação: a necessidade de estratégias emergentes. *Revista Interesse Público*, v. 18, n. 95, 33-61, 2016, p. 45.

⁶¹ OLIVEIRA, Weder de. Educação e federalismo: as vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Education Policy Analysis Archives*, v. 29, p. 167-167, Aug./Dec. 2021, p. 27.

⁶² OLIVEIRA, Weder de. Educação e federalismo: as vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Education Policy Analysis Archives*, v. 29, p. 167-167, Aug./Dec. 2021, p. 27.

são concebidos para alcançar um único objetivo – em vez disso, a maioria incorpora uma complexa combinação de metas de eficiência, efetividade e equidade. Essa complexidade advém, por vezes, da ausência de um conjunto unificado de expectativas dos cidadãos de uma democracia sobre os objetivos dos programas e, ainda mais frequentemente, da divergência quanto às ações necessárias para atingir uma meta.⁶³

Nesse sentido, há uma dificuldade de aplicar métricas de desempenho em valores como inclusão e cidadania. Em determinadas situações, a lógica econômica isolada não oferece a melhor solução. Países que adotam políticas de integração de crianças com deficiência em escolas regulares incorrem em custos mais elevados do que aqueles que optam por sistemas segregados. O mesmo se observa na educação intercultural, que promove a interação entre culturas e demanda investimentos superiores à educação multicultural, que apenas reconhece a diversidade sem necessariamente promover interações profundas. Pesquisas apontam que os métodos pedagógicos e a organização da sala de aula exercem maior impacto no desempenho dos estudantes do que a simples redução da proporção aluno/professor. No entanto, a diminuição do tamanho das turmas beneficia grupos específicos, como crianças de cinco a sete anos, alunos com necessidades especiais e estudantes com dificuldades de aprendizagem. Em síntese, percebe-se que a integração demanda custos superiores à assimilação, configurando custos sociais que devem ser considerados nas finanças educacionais. Embora mitigue o valor do desempenho acadêmico, a inclusão de determinantes sociais nos indicadores na ponderação de efetividade pode mitigar do efeito de segregação.⁶⁴

Dada a clássica tensão entre eficiência e equidade no campo da gestão, é extremamente desafiador incorporar as preocupações com a equidade no movimento de eficiência e desempenho. Segundo Radin, isso se justifica por diversas razões,

⁶³ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 511.

⁶⁴ Ferran Ferrer dá mais detalhes acerca dos custos do currículo escolar: “The curricular model has a direct bearing on the cost of education, and consequently on the model of financing. We can accordingly note that some curricular models are cheaper and others more expensive. In principle, for instance, the common core model is less expensive than a multi-faceted one. As a general rule, unified models are less expensive than diversified ones. Countries with a policy of integrating handicapped children in ordinary schools have higher costs than those that make separate provision. Arts courses are less expensive than science and engineering ones. Inter-cultural education is more expensive than multi-cultural education: integration is more expensive than assimilation.” FERRER, Ferrán. Financing expenditure on education: trends and latent problems. In: *Decentralisation and the education facilities*. Paris: OECD Publications Service, 2002, p. 125.

sendo a primeira que a definição de equidade não é clara nem universalmente compartilhada.⁶⁵

Por fim, deve-se ressaltar que alguns pressupostos do *benchmarking*, notadamente aqueles que tentam emular as forças de mercado no setor público, podem apenas reproduzir elementos de desigualdades sociais se a política pública não for bem arquitetada.

12.3 CONCRETIZAÇÃO E PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nas palavras de Bonavides, direitos fundamentais “não se interpretam, concretizam-se”; em sua visão, os direitos fundamentais têm como objetivo “criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana”.⁶⁶ Nesse contexto, Bobbio adverte: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.⁶⁷

Não há concretização nem proteção aos direitos fundamentais sem o devido controle de efetividade da Administração Pública. As dinâmicas financeiras da federação devem ser articuladas de maneira coordenada aos processos voltados à realização dos direitos fundamentais, cuja concretização se expressa em duas dimensões interdependentes: i) no plano dos direitos políticos, uma vez que os indicadores de desempenho governamental qualificam o acesso à informação e aprimoram a capacidade de julgamento do eleitor; e ii) no plano dos direitos sociais, ao passo que a utilização sistemática desses indicadores favorece a eficiência do gasto público e o aprimoramento da qualidade dos serviços ofertados ao cidadão.

Dessa forma, os deveres de transparência e *accountability* assumem papel estruturante, pois condicionam a legitimidade da ação estatal e viabilizam o chamado controle de efetividade da atividade financeira governamental, que avalia se o serviço público prestado alcançou os resultados pretendidos.⁶⁸

Os próximos tópicos abordam três questões referentes aos direitos fundamentais: i) aspectos da punição ou premiação como forma de incentivo por desempenho

⁶⁵ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009, p. 511.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 560-572.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16.

⁶⁸ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 172.

das políticas públicas; ii) utilização de indicadores como parâmetros para concretização de direitos; e iii) finalidade do banco de dados.

12.3.1 Punir ou premiar? Os limites das consequências jurídicas baseadas em resultados

Uma norma que regula resultados pode ensejar quais consequências jurídicas? Como as consequências jurídicas de punição e premiação se enquadram nessa arquitetura normativa?

A ideia de responsabilizar e punir agentes públicos por resultados insatisfatórios de políticas públicas vem ganhando força nos últimos anos.⁶⁹ Há, por exemplo, projetos de lei que preveem que o não alcance de metas educacionais (Ideb) poderia configurar crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade administrativa.⁷⁰

Na mesma linha, há declarações de conselheiros de Tribunais de Contas defendendo a reprovação de contas municipais com base no baixo desempenho em amplo conjunto de indicadores de qualidade de gestão envolvendo dados educacionais, sanitários, fiscais, ambientais, dentre outros (IEG-M).⁷¹

⁶⁹ No sentido de estabelecer que a regressão dos índices do Ideb importe na prática de ato de improbidade administrativa pelos agentes públicos responsáveis, ver: KIM, Richard Pae. Educação de qualidade no Brasil: por uma Lei de Responsabilidade Educacional. *Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal*, v. 4, n. 1, p. 12-23, 2017, p. 21. No sentido de que as contas de determinado ente federado poderiam ser reprovadas se metas do Ideb não fossem cumpridas, ver: DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018, p. 10-12.

⁷⁰ A discussão sobre a responsabilização de profissionais e gestores por resultados educacionais no Brasil ganhou força a partir do PL n. 7.420/2006 e proposições subsequentes (PLs n. 1.680/2007, 413/2011, 450/2011 e 5.647/2013). Essas iniciativas legislativas visavam vincular o desempenho educacional (medido pelo Ideb) à *accountability* dos agentes públicos, com previsão de que o não atingimento de metas poderia configurar crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade administrativa. NEVES, Danilo Trombetta; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. Responsabilidade educacional: pontos e contrapontos. *Nuances – Estudos sobre Educação*, v. 27, n. 3, p. 155-172, 2016, p. 166.

⁷¹ Em palestra sobre o IEG-M em 2021, o Conselheiro Corregedor do TCE-SP proferiu a seguinte fala: “Este já é o quinto ano em que as informações do IEG-M estão sendo incluídas nos nossos relatórios (de análise de contas). Então estamos trabalhando para que, no próximo ano, municípios com avaliação C+ (em fase de adequação) ou C (baixo nível de adequação) por quatro anos consecutivos comecem a receber pareceres prévios desfavoráveis.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Corregedor ministra palestra sobre indicadores de efetividade do TCE-SP. *TCE-SP*, 11 nov. 2021). Em

A regulação de resultados em políticas públicas, embora seja fundamentada em uma noção de administração pública eficiente e focada em entregas, enfrenta um complexo problema de causalidade, especialmente quando se busca imputar responsabilidade ao agente público pelo não atingimento de metas. A dificuldade reside na premissa de que existe uma relação de causalidade direta e linear entre o comportamento dos ordenadores de despesas, os recursos orçamentários alocados e os resultados esperados.⁷²

Na norma jurídica financeira, por exemplo, a presunção de causalidade se desdobra em duas vertentes: a) causalidade comportamento-gasto, em que se assume que o comportamento do ordenador de despesas impacta diretamente a provisão dos insumos necessários à execução da política pública; e b) causalidade gasto-resultado (própria da regulação de resultados), em que se presume que os gastos adequados levarão linearmente aos resultados esperados. Esta vertente exige extrema cautela na seleção de indicadores de referência (*benchmarking*) e na mensuração da provisão de bens e serviços (*outputs*), dada a complexidade inerente à relação entre o que é investido e o que é efetivamente alcançado.

12.3.1.1 A punição e a responsabilização de autoridades

Respeitada a natureza e a gravidade da transgressão normativa, para que se configure a responsabilização pessoal do agente público pela violação da norma, a doutrina jurídica exige, no mínimo, a presença de: a) previsão legal do fato típico, pois a conduta ilícita deve estar expressamente tipificada; b) dolo ou culpa do agente, sendo indispensável a presença do elemento subjetivo na conduta; c) um dano ao ordenamento jurídico, podendo ser mensurável objetivamente ou não; e d) nexo de causalidade, devendo ser verificada uma ligação direta entre a conduta e o resultado lesivo a um bem jurídico tutelado.⁷³

sentido parecido, encontra-se o pronunciamento do presidente do TCE-SP em palestra em 2023: “O Tribunal vem fazendo uma transição em seu modelo de auditoria. Hoje olhamos a legalidade, a conformidade e também os resultados. [...] Por isso, precisamos verificar se as Prefeituras estão sendo eficientes. [...]. Não estamos exigindo A. Mas, se ao longo do mandato, não houver melhora nem justificativas para esse desempenho ruim, essas cidades vão ter as contas reprovadas.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Baixa efetividade de prefeituras levará à reprovação de contas, diz presidente do TCE-SP. *TCE-SP*, 26 mai. 2023).

⁷² Sobre causalidade e imputação na regulação de resultados, ver tópico 4.3, “Regulação segundo a abordagem interdisciplinar”, no Capítulo 4.

⁷³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa – Direito Material e Processual*. 2. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014, p. 339-359.

O direito sancionador tradicional está focado na causalidade entre comportamentos e procedimentos, de um lado, e o dano específico previsto em lei, de outro, acarretando a imputação de uma sanção punitiva.⁷⁴ Não há uma adaptação muito clara do Direito sancionatório clássico para a punição baseada em resultados planejados e não obtidos. Poderia uma meta não alcançada ser classificada como um “dano” passível de responsabilização pessoal da autoridade pública? O que ocorre com as metas inatingíveis?

O centro do problema consiste na influência de determinantes externos que podem romper ou distorcer essa cadeia causal presumida. Em cenários de regulação de resultados, a atribuição de causalidade direta entre a conduta do gestor e um resultado insatisfatório (e.g., não atingimento de uma meta educacional) torna-se tênue diante dos múltiplos determinantes que transcendem a esfera de controle direto do agente. Isso representa um desafio fundamental para a construção de um sistema de responsabilização que seja justo e efetivo, sem penalizar o gestor por fatores exógenos à sua esfera de influência.

Fatores como determinantes de governança (como a estrutura e a qualidade da gestão), determinantes sociais (condições socioeconômicas da população-alvo) e choques externos (crises econômicas, pandemias, desastres naturais) podem ter influência direta e, por vezes, preponderante sobre os resultados, diluindo a capacidade de atribuir o sucesso ou fracasso exclusivamente à atuação do agente público.

Deve-se proceder com cautela ao aliar regulação de resultados com tipificações punitivas como reprovações de contas de governos, ilícitos penais, ilícitos civis, crimes de responsabilidade, improbidade administrativa e sanções administrativas. Indicadores de resultados (quando confiáveis e bem delineados) podem

⁷⁴ Segundo Fernando Gaspar Neisser: “16. A causalidade que importa ao raciocínio conduzido é apreendida em seu aspecto normativo, não fático, já que os juristas, ao analisarem a causalidade, não se limitam a verificar a conexão fática decorrente de uma investigação empírica, mas realizam considerações de política jurídica para decidir se o resultado, factualmente ligado à ação do demandado, pode a ele ser atribuído. 17. A imputação não é um conceito ontológico; não se trata de uma característica da ação que deriva de sua própria natureza. É, ao revés, um juízo de atribuição, eminentemente normativo.” (NEISSER, Fernando Gaspar. *A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa*: um debate pela perspectiva penal. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 255). No mesmo sentido, Fábio Medina Osório explica: “A ideia de responsabilidade subjetiva, que permeia toda a aplicação do regime jurídico de Direito Sancionador, incluindo Direito Administrativo Sancionador, envolve um juízo sobre a imputabilidade geral do sujeito. No mesmo viés segue a noção obrigatória de causalidade normativa adequada. Esta causalidade remete ao vínculo entre o desvalor da conduta e o resultado normativamente esperado, vínculo que há de ser comprovado e narrado, ao menos em tese, na própria inicial acusatória.” OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de improbidade administrativa. *JUS*, Belo Horizonte, v. 43, n. 26, p. 23-51, jan./jun. 2012, p. 47.

informar que algo está errado na gestão pública, mas é necessária a apuração dos fatos para individualizar condutas e comportamentos de gestores que podem configurar infrações.

A Lei n. 10.028/2000 (Lei de Crimes contra as Finanças Públicas) e a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) sancionam comportamentos e não resultados. Os tipos criminais da Lei n. 10.028/2000 utilizam verbos como “ordenar”, “autorizar”, “realizar”, “executar”, “deixar de”, “promover”, entre outros, para descrever hipóteses de incidência no tipo penal.⁷⁵ A LRF, por outro lado, pode condicionar consequências jurídicas para resultados fiscais, mas limita as sanções punitivas institucionais à não adoção de providências quando os resultados fiscais assim exigem (redução ou congelamento de despesas de pessoal quando atingido limite prudencial, recondução aos limites da dívida etc.).⁷⁶

A partir da individualização das condutas e comportamentos na gestão pública disfuncional, possibilitando o enquadramento dos comportamentos em um tipo ilícito (crime, improbidade, infração disciplinar, entre outros), é possível aferir a presença do elemento subjetivo do tipo infracional: dolo (intenção de praticar ou assunção do risco do resultado) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia). Cuida-se de uma exigência de ordem constitucional, que vai além

⁷⁵ Citam-se as descrições normativas dos crimes:

“Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: [...].

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei: [...].

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: [...].

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: [...].

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei: [...].

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: [...].

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: [...].

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia: [...]”.

⁷⁶ Na LRF, citam-se como exemplos as restrições de aumento de despesa e prescrição de medidas fiscais previstas nos arts. 22 (limite prudencial de despesa de pessoal), 23 (limite total de despesa de pessoal) e 31 (recondução da dívida aos limites).

das cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV, da CF).⁷⁷

12.3.1.2 O prêmio e os incentivos contratuais e orçamentários

Embora normas sancionatórias por resultados devam ser vistas com cautela, a complexidade inerente à administração pública moderna exige estímulos para a eficiência e inovação na gestão de políticas públicas.

Governos têm a prerrogativa e a competência para planejar seriamente e de forma inovadora a melhoria do desempenho de suas políticas públicas. No entanto, o não atingimento de metas pode ser um fenômeno natural, influenciado por fatores imprevisíveis e com consequências incertas, como bem observado por Marcos Augusto Perez.⁷⁸ O controle de eficiência e resultados das políticas públicas tem

⁷⁷ Nas palavras de Gustavo Binbenbojm: “No contexto atual, verifica-se, inclusive, uma tendência no sentido de sujeitar o exercício do poder punitivo pela Administração Pública às mesmas balizas que guiam a aplicação do direito penal pelo Poder Judiciário. [...] É assim que se alcançou consenso no sentido de que o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração deve encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal. Tudo isso a partir da cláusula do Estado democrático de direito e dos seus diversos desdobramentos no ordenamento jurídico infraconstitucional. Nesse sentido, além das cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV), destacam-se: o princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, *caput*); os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (art. 5º, *caput*, XXXIX e XL); os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); o princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI);¹⁰ e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º e 5.0, LIV). [...] Assim como no Direito Penal, o princípio da culpabilidade é um dos pilares do regime jurídico aplicável ao Direito Administrativo sancionador. Segundo esse princípio, a aplicação da sanção administrativa – i.e., de um ‘castigo’ ou situação detrimetosa ao particular – depende da constatação de culpa em sentido lato. Ou seja, exige-se a prévia aferição de dolo (intenção de praticar ou assunção do risco do resultado) ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia) na conduta do administrado. Em outras palavras: exige-se a constatação de uma ação reprovável do ponto de vista subjetivo. Como esclarece Fábio Medina Osório, tal exigência tem natureza constitucional, e não meramente penal”. BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controversos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC*, v. 2, n. 11, p. 11-35, 2014, p. 12-14.

⁷⁸ PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (Livre-Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 226.

objetivos estratégicos que divergem fundamentalmente do controle de legalidade. Perez leciona sobre as diferenças entre legalidade e eficiência:

À legalidade importa a atuação concreta do direito e, mais enfaticamente, a conformidade com o direito e a defesa dos direitos. Trata-se de um controle de conformidade de uma dada ação (ou omissão) com normas (prescrições gerais e abstratas) preestabelecidas e, cuja consequência encontra-se no plano da validade e efetividade das ações e da eventual punição dos agentes públicos responsáveis. À eficiência, por outro lado, importa o atingimento das metas e dos indicadores de desempenho (bastante concretos) preestabelecidos e o constante aperfeiçoamento dos meios para o atingimento dessas metas. A ineficiência não gera a priori consequências no campo da validade ou da efetividade das ações administrativas, nem a punição dos agentes responsáveis, mas, sim, a revisão das metas, dos indicadores, e dos meios escolhidos para seu atingimento ou a descontinuidade da ação.⁷⁹

No âmbito da arquitetura da política pública, impõe-se a superação da centralidade do Direito como arcabouço explicativo da vida econômica e social.⁸⁰ Torna-se imperativa a adoção de uma postura interdisciplinar, na qual o Direito assume um papel complementar na regulação e otimização das políticas públicas.⁸¹

Em contraposição à ênfase punitiva própria do Direito sancionatório, as normas de estímulo à melhoria do desempenho de políticas públicas são expressamente

⁷⁹ PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (Livre-Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 225-226.

⁸⁰ Nas palavras de José Vicente Santos Mendonça: “O estilo tradicional de Direito Administrativo apresenta quatro características. Ele é (i) europeizante, (ii) conceitualista, (iii) sistematizador, e (iv) crente na centralidade do Direito como explicação da vida econômica e social. [...] O novo estilo do Direito Administrativo possui, assim como o antigo, quatro características básicas. Ele é (i) próximo aos métodos norte-americanos, (ii) pragmatista e empiricista, (iii) assistematizador e assistemático, e (iv) descrente na centralidade do Direito como chave de interpretação da vida econômica, política e social [...]. Ele deixa de buscar apoio em saberes diversos, mas se torna um com as diferentes disciplinas.” MENDONÇA, José Vicente Santos. A verdadeira mudança de paradigmas do Direito Administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, Belo Horizonte, n. 265, jan./abr. 2014.

⁸¹ Segundo Diogo Coutinho, o papel do direito na regulação de políticas públicas seria: “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional).” COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A Política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. v. 1, p. 194.

previstas em arcabouços normativos como o Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Nacional da Saúde (PNS).⁸²

Há experiências exitosas no campo das transferências intergovernamentais, como a do estado do Ceará na indução de comportamento em agentes públicos educacionais ao longo de quase trinta anos por meio de técnicas de repasse de ICMS aos municípios e a própria experiência do Fundef/Fundeb. Nesses casos, o alinhamento do orçamento ao planejamento educacional demonstra a efetividade de políticas de incentivo.⁸³

Embora a ênfase esteja na eficiência e efetividade de políticas públicas, a utilização de fórmulas e critérios de repasses de recursos não está isenta da conformidade com os princípios da legalidade e constitucionalidade. A inobservância dessas normas, mesmo que voltada ao desempenho, pode configurar ilícito.

Um caso paradigmático de tensão entre política pública de desempenho e legalidade na distribuição de recursos federativos foi o conflito federativo envolvendo o extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Nos termos da EC n. 14/96, cabia à União complementar os recursos do Fundo sempre que, nos estados e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançasse o Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), parâmetro de equalização fiscal definido em âmbito nacional.

Violando os critérios objetivos de distribuição previstos na Constituição e na Lei n. 9.424/96, a União fixou unilateralmente valores inferiores mediante decretos. Essa conduta acarretou inúmeras condenações judiciais, inclusive no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no STF, reconhecendo a violação do direito dos entes subnacionais.⁸⁴ A partir do momento em que são observados os critérios de repartição estabelecidos em norma, consolida-se o direito subjetivo ao recebimento

⁸² A Meta 7.36 do PNE 2014-2024, por exemplo, estabelece a criação de “políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (Lei Federal n. 13.005/2014). O PNS 2024-2027, por sua vez, estabelece 8 metas, dispondo ainda que será de adoção obrigatória em todo o sistema nacional de saúde o Conjunto Mínimo de Dados da Atenção à Saúde (CMD) que tem, dentre outras finalidades, o escopo de “fomentar a utilização de novas métricas para a análise de desempenho, alocação de recursos e financiamento da saúde.” BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2024-2027*. Brasília: Ministério da Saúde, 2024.

⁸³ Sobre ICMS educacional, ver tópico 7.4.

⁸⁴ O mérito da controvérsia foi pacificado pelo STJ no Recurso Especial n. 1.101.015/BA, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, e confirmado pelo STF nas Ações Cíveis Originárias n. 648 (BA), 660 (AM), 669 (SE) e 700 (RN), que assentaram a obrigatoriedade de a complementação da União ao Fundef ser calculada com base no Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), apurado a partir da média nacional.

dos valores de complementação. A União, nesse arranjo federativo, detém apenas a competência normativa e de redistribuição de recursos, sendo a titularidade dos recursos vinculada aos entes que atendem aos requisitos legais.

Esses precedentes do STJ e STF revelam que instrumentos financeiros de indução por desempenho e critérios de alocação de recursos, ainda que legitimados por objetivos de eficiência e equidade, devem estrita obediência aos limites legais e constitucionais. A violação aos critérios normativos vinculantes compromete a segurança jurídica e acarreta repercussões financeiras expressivas para o ente responsável pela distorção na repartição de receitas.

Por fim, mesmo que se adote uma postura cética em relação às políticas de incentivos, é inegável que elas se inserem na reserva de lei e na reserva de Administração.⁸⁵ Dentro das margens deixadas pela Constituição e pela lei, o Poder Executivo é o único poder estatal com a capacidade institucional para conceber e implementar arranjos complexos em políticas públicas, utilizando-se de análises econométricas avançadas e análise comportamental dos agentes. Caso uma política pública de incentivos não produza os efeitos desejados, é prerrogativa e dever da Administração Pública modificá-la ou substituí-la.

Essa consciência institucional, porém, exige que a gestão pública domine diversas áreas do conhecimento científico e disponha de recursos humanos multidisciplinares – atributos que o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, em razão das suas capacidades institucionais, possuem de forma limitada. A promoção da inovação em gestão, portanto, pressupõe o reconhecimento da expertise da Administração Pública e a adoção de um modelo de controle que privilegie a melhoria contínua em detrimento da mera punição.

Há casos em que sequer se pode pensar em punição por resultados, a exemplo de políticas públicas que fomentam pesquisa e desenvolvimento. Segundo Radin, a mensuração de desempenho em programas de pesquisa e desenvolvimento tem se revelado um desafio para diversas agências federais nos EUA. Os problemas emergentes giram em torno de três áreas: a capacidade de mensurar a eficiência de suas pesquisas, a adequação do uso de métricas baseadas em resultados para avaliar sua contribuição e a capacidade das agências de pesquisa e desenvolvimento de fornecer informações anualmente.⁸⁶ A cultura científica, tradicionalmente, baseia-se em avaliações por pares (*peer review*) para determinar a efetividade dos programas,

⁸⁵ Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, reserva de administração é conceituada como “um núcleo funcional de administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.

⁸⁶ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009.

sendo o conceito de eficiência, muitas vezes, inadequado para essas tarefas. Adicionalmente, reconhece-se que o cronograma de pesquisa abrange múltiplos anos.

Os exemplos sublinham a importância de que os defensores da mensuração e da gestão de desempenho adaptem requisitos específicos às realidades de cada agência e programa. Segundo Radin, medidas de desempenho eficazes devem fazer sentido para os funcionários de uma agência particular, ao passo que requisitos concebidos de forma genérica para todo o governo frequentemente suscitam respostas perversas, que não conduzem a um aumento da atenção ao desempenho.⁸⁷ A área da inovação, portanto, enfrenta riscos que são inerentes ao desenvolvimento, não havendo adequação plena à lógica punitiva. São casos em que a punição poderia seguir a lógica procedimental, avaliando se o objeto do contrato foi executado no tocante aos meios (recursos utilizados, mão de obra adequada etc.), mas seus resultados dificilmente teriam plena adaptação ao Direito sancionatório.

12.3.2 Indicadores como parâmetros para concretização de direitos

Indicadores podem servir de informação para reformas estruturais no sistema de financiamento de direitos fundamentais. A primeira questão é a qualidade da informação utilizada como base para as reformas estruturais, considerando todas as dificuldades administrativas inerentes à medição de desempenho. A segunda questão é a compreensão adequada da informação pelos formuladores de políticas públicas e pelos operadores do Direito.

A ideia de monitoramento dos resultados das políticas públicas tem sido utilizada como forma de evitar o retrocesso na concretização de direitos sociais, ensejando um controle sobre sua efetividade e qualidade das ações estatais. A concepção de vedação de retrocesso social inscreve-se como garantia de que os direitos fundamentais de cunho social, econômico e cultural não podem ser simplesmente suprimidos ou constrangidos pelo legislador nem pela Administração Pública. De acordo com Canotilho:

[...] o número essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.⁸⁸

⁸⁷ RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009.

⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 449.

Nesse sentido, Pinto trabalha o conceito de “gasto mínimo material”, cujo conteúdo vai além das noções formais de afetação e vinculação de determinadas receitas públicas, que determinam o destino destes recursos a um gasto setorial ou específico. Na visão da autora, o gasto mínimo material em saúde e educação consiste no dever estatal de aplicar um gasto mínimo não apenas de forma quantitativa (com percentuais claros e predefinidos), mas igualmente para cumprir obrigações constitucionais de fazer, com conteúdo material e eficácia imediata, integrando o núcleo essencial dos direitos sociais.⁸⁹

Pinto exemplifica o conceito de gasto mínimo material da seguinte forma:

Particularmente no tocante à qualidade da educação, o que estamos a defender é que não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade, é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, §2º cominado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988.⁹⁰

A autora explica que a regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho baseia-se nos seguintes indicadores educacionais:

⁸⁹ Élide Graziane Pinto explica o conceito de gasto mínimo material da seguinte forma: “Firmamos, em busca da ampliação conceitual dos tradicionais enfoques dados aos arts. 198 e 212 da nossa Carta Constitucional, que gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis. [...]. O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações legais de fazer. Diferentemente do usualmente alegado pelos gestores públicos – a pretexto de reserva do possível ou discricionariedade administrativa – as prescrições legais de obrigações de fazer em saúde e educação são muitas, criam vinculações substantivas inafastáveis para o conteúdo do gasto mínimo e reclamam eficácia imediata, nos moldes do art. 5º, §1º da CR/1988, como veremos mais detidamente no posfácio. Reconhecemos e ressaltamos que os desafios abertos pela noção substantiva de gasto mínimo passam, obviamente, pela avaliação de se as despesas empreendidas naquele percentual vinculado foram capazes de assegurar o cumprimento das obrigações legais de fazer, assim como passam pelo controle de se os resultados obtidos não se revelaram regressivos ao longo do tempo.” PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 25-26.

⁹⁰ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 26-27.

Como o são, por exemplo, o índice de desempenho da educação básica (Ideb), a taxa de distorção idade-série, a taxa de abandono, a taxa de aprovação, a taxa de reprovação, a taxa de analfabetismo, a taxa de escolarização e a proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar.⁹¹

Na área da saúde, Pinto defende: “quando se observa o regime constitucional de custeio referido ao direito à saúde, a regressividade do gasto federal pode vir a ser controlada como hipótese de descumprimento do dever de gasto mínimo material”.⁹² Nessa parte, não há grandes divagações, na medida em que critérios objetivos de gastos sustentam a posição da autora na área da saúde.

A questão se torna um pouco mais complicada quando se defende que a regressão em indicadores educacionais de aprendizagem seria uma consequência direta de erros de gestão.

De fato, como sustentado no tópico 4.3, “Regulação segundo a abordagem interdisciplinar”, no Capítulo 4, o financiamento adequado é uma determinante de governança essencial para bons resultados de políticas públicas sociais, mas não é suficiente. Deve-se investigar se a regressividade dos indicadores educacionais também não foi originada pelas determinantes sociais ou por algum choque externo específico (crises financeiras, guerras, calamidades públicas). Isso porque determinantes de governança dizem respeito à estrutura e acessibilidade dos serviços essenciais, enquanto os determinantes sociais referem-se às condições de vida e desigualdades que influenciam diretamente os resultados em saúde e educação (compreendidas como interdependência entre direitos humanos).

Segundo o art. 208, § 2º, da CF, a ausência de oferta “do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Cuida-se propriamente de uma obrigação constitucional de meio pelas autoridades públicas para a obtenção de uma boa aprendizagem, devendo o Poder Público entregar todos os insumos educacionais necessários para o pleno desenvolvimento dos cidadãos (escolas, professores habilitados, materiais escolares, equipamentos tecnológicos, transporte escolar, merenda escolar etc.).

A finalidade constitucional da educação, que vai além da mera aprendizagem, está prevista no art. 205 da CF. Segundo a norma, a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família” que tem a finalidade de promover o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A responsabilidade pelos resultados educacionais é

⁹¹ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 26-27.

⁹² PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 27

compartilhada entre o Estado, família e sociedade. O primeiro é o principal responsável pelas determinantes de governança, mas todos são responsáveis pelas determinantes sociais. Todos esses atores influenciam no desempenho dos estudantes das redes pública e privada.⁹³

O art. 205 da CF deve ser lido de forma conjunta com a maioria das normas internacionais de direitos humanos, as quais declaram a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação entre os direitos humanos.⁹⁴ Para compreender a interdependência entre direitos humanos, é necessário saber distinguir a capacidade humana dos cidadãos dos direitos humanos.

A teoria das capacidades humanas foi desenvolvida por Sen. Em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, o autor identifica cinco tipos de liberdade fundamentais para o desenvolvimento dos cidadãos de uma nação, denominadas liberdades instrumentais: a) liberdades políticas, b) facilidades econômicas, c) oportunidades sociais, d) garantias de transparência; e e) segurança protetora. Essas liberdades estão interconectadas, complementando-se e condicionando-se mutuamente, de modo a promover a capacidade geral de cada indivíduo. Segundo Sen,

⁹³ Cita-se a íntegra da norma do art. 205 da CF: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

⁹⁴ Algumas questões são pertinentes aqui: os direitos humanos são classificados como interdependentes porque assim devem ser segundo a norma, podendo não assim ser (de forma ilícita) eventualmente? Ou os direitos humanos são efetivamente interdependentes, de forma autônoma em relação à vontade humana? Em verdade, a interdependência opera em uma relação empírica de causalidade, não chamando muita a atenção de juristas. Uma exceção seria o trabalho de Craig Scott, segundo o qual a interdependência pode ser entendida como tendo dois sentidos: interdependência orgânica e interdependência relacionada. Dentro da perspectiva da interdependência orgânica, um direito integra o outro. Nessa visão, os direitos interdependentes são inseparáveis ou indissolúveis no sentido de que um direito (o direito fundamental) justifica o outro (o direito derivado). Proteger o direito “x” significa proteger diretamente o direito “y”. A interpenetração orgânica ou direta pode, portanto, ser vista como a proteção direta de um direito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais porque esse direito está incorporado ou faz parte de um direito específico no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. A interdependência pode ser igualmente compreendida em uma dimensão de direitos relacionados (interdependência relacionada), dentro da qual os direitos em questão se reforçam reciprocamente ou são reciprocamente dependentes, mas distintos. Nesse sentido, os direitos são tratados como equitativamente importantes e complementares, mas separados. Garantir o direito “x” garantirá indiretamente o direito “y”. SCOTT, Craig. Interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights. *Osgoode Hall LJ*, v. 27, p. 772-786, 1989, p. 769.

essas liberdades reforçam-se umas às outras, contribuindo para a ampliação da liberdade humana como um todo.⁹⁵

Nesse contexto, Sen sustenta que a educação pública, enquanto oportunidade social, é tanto um objetivo quanto um meio de desenvolvimento nacional. O autor enfatiza a importância de reconhecer o valor avaliativo da liberdade e a interdependência empírica entre diferentes formas de liberdade. Liberdades políticas, como a liberdade de expressão e eleições livres, contribuem para a segurança econômica. Oportunidades sociais, por meio de serviços de educação e saúde, facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas, como o acesso ao comércio e à produção, geram riqueza individual e recursos públicos para sustentar os serviços sociais. Dessa forma, liberdades de diferentes naturezas fortalecem-se reciprocamente, criando um ciclo virtuoso para o desenvolvimento humano e social.⁹⁶

Embora a concretização de direitos humanos seja gerenciada setorialmente pela Administração Pública na forma de políticas públicas específicas (educação, saúde, segurança pública etc.), o resultado das políticas sociais manifesta-se de forma interdependente conforme a capacidade humana, gerando efeitos sistêmicos.

Sen esclarece que não há plena identidade entre direitos humanos e capacidades humanas. Em sua visão, a Teoria da Capacidade Humana tem mérito considerável no aspecto de avaliação das liberdades instrumentais de forma empírica, mas não consegue lidar adequadamente com outras questões que envolvem o grau de justiça suficiente nos processos, garantias e procedimentos que envolvem direitos humanos.⁹⁷

Sen dá uma função essencial às políticas públicas. Segundo o autor, políticas públicas voltadas à promoção das capacidades humanas e das liberdades substantivas, de modo geral, podem operar por meio do fortalecimento dessas distintas, porém inter-relacionadas, esferas do desenvolvimento humano.⁹⁸

Em suma, combater o baixo desempenho escolar é combater a desigualdade de forma sistêmica em todas as suas interfaces da política pública, não somente sob aspectos de políticas setoriais isoladas como educação e saúde. Isso implica que é necessário muito mais que boas escolas e professores para a obtenção de uma população educada, ressaltando que o mesmo raciocínio é aplicável para políticas públicas de saúde, segurança pública, dentre outras.

⁹⁵ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 25.

⁹⁶ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 25.

⁹⁷ SEN, Amartya. Elements of a theory of human rights. *Philosophy & Public Affairs*, v. 32, n. 4, p. 315-356, Autumn 2004, p. 336.

⁹⁸ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 24.

Esta obra igualmente advoga em prol da ideia de que o princípio da vedação de retrocesso para os direitos fundamentais também inclui e exige a proibição de estagnação ou restrição interpretativa que lhes retire a possibilidade de progredir. Sustenta-se, entretanto, que direitos fundamentais devem ser medidos e monitorados de forma sistêmica pela Administração Pública, focando no financiamento de políticas públicas intersetoriais para o pleno desenvolvimento humano.

12.3.3 A finalidade do banco de dados importa? O caso do *benchmarking* autoritário

Para configurar o Federalismo de Desempenho, basta a implementação de um sistema de incentivos para governos subnacionais, medidas empíricas de desempenho e metas de políticas nacionais? Em outras palavras, basta o aspecto operacional? O aspecto finalístico importa? Devem ser considerados valores como democracia e pleno exercício de direitos políticos e sociais?

Fica evidente que a teoria do Federalismo de Desempenho foi desenvolvida a partir da análise de países democráticos. O valor dado aos resultados no Federalismo de Desempenho fundamenta-se na efetividade e na qualidade da gestão pública voltada para um único público: os cidadãos. Esse inclusive é o valor sustentado pelo movimento da Nova Administração Pública. A ideia central é que agentes públicos, principalmente governantes, possam ser responsabilizados eleitoralmente pelos cidadãos (democracia), assim como fiscalizados e sancionados em outras áreas por órgãos constitucionais independentes (Estado de Direito).

Democracias, intimamente ligadas com o Estado de Direito, dão garantias de que os dados coletados por órgãos governamentais seguirão critérios técnicos de proporcionalidade, respeito à finalidade do dado e proteção à privacidade. Sustenta-se, no âmbito da União Europeia, a existência de um direito fundamental à proteção de dados pessoais.⁹⁹ Seguindo essa tendência, o Brasil editou a Lei Federal n. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

⁹⁹ Nesse sentido, cita-se o art. 8 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece o direito fundamental à proteção de dados pessoais: “Article 8. Protection of personal data. 1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her. 2. Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified. 3. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.” UNIÃO EUROPEIA. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). Jornal Oficial da União Europeia, C 326, p. 391-407, 26 out. 2012.

A prática, no entanto, demonstra que: i) instituições como *benchmarking*, regulação de resultados e monitoramento de desempenho podem ser utilizadas em algumas autocracias; e ii) nessas autocracias, utiliza-se uma estrutura de incentivos baseada no modelo agente-principal em que o ente central molda o comportamento dos agentes dos governos subnacionais.

Embora as tecnologias digitais tenham tornado a vida das pessoas significativamente mais conveniente, elas também proporcionam aos governos ferramentas poderosas para intervir na sociedade. Até 2018, mais de 30 países, incluindo 15 regimes autocráticos, já utilizavam instrumentos de vigilância digital para monitorar, rastrear e supervisionar seus cidadãos, e esse número continua a crescer rapidamente.¹⁰⁰ De fato, é possível que, com uma finalidade autoritária de controle sobre liberdades civil e políticas, uma autocracia utilize de sistemas tecnológicos e amplo banco de dados (*Big Data*) para diminuir a assimetria de informação com os cidadãos controlados. A partir desse controle de dados, o regime ditatorial pode oferecer incentivos para que a população cumpra padrões comportamentais desejados.

O que muda substancialmente é a finalidade da governança de uma autocracia, que se afasta de uma postura centrada no cidadão para se aproximar de estrutura autorreferida. Uma autocracia, ao configurar um grau máximo de absolutismo na direção da personalização do poder, tem poder ilimitado sobre os súditos. Ademais, a autocracia possibilita ao chefe, grupo ou partido dominante do governo que seja de fato independente, não somente dos seus súditos, mas também de outros governantes ou órgãos de fiscalização, que, na prática, lhe estão rigorosamente submetidos. Não havendo Estado de Direito nem um sistema eficaz de freios e contrapesos, as decisões do autocrata não podem ser eficazmente freadas pelas forças intragovernamentais.¹⁰¹ Ao contrário do que ocorre em uma democracia, o governante de uma autocracia representa a vontade do grupo dominante e monopolizador, estando essa vontade de acordo ou não com a vontade do povo e suas tendências coletivas.¹⁰²

Um exemplo disso é o sistema de crédito social da China. Em 2014, o governo chinês publicou um plano diretor intitulado “Planejamento para a Construção de um Sistema de Crédito Social (2014-2020)”, cujo objetivo era de estabelecer, em um período de seis anos, um sistema nacional de crédito social (SCS). O documento

¹⁰⁰ XU, Xu; KOSTKA, Genia; CAO, Xun. Information control and public support for social credit systems in China. *The Journal of Politics*, v. 84, n. 4, p. 2230-2245, 2022, p. 2230.

¹⁰¹ STOPPINO, Mario. Ditadura. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coord.). *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 367-379, p. 372.

¹⁰² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 505-506.

afirmava que muitos dos problemas sociais contemporâneos decorriam da falta de confiança e da ausência de uma regulamentação rigorosa para aqueles que violam a confiança social (*xinyong*). Para enfrentar esses desafios, seria necessário um SCS capaz de coletar sistematicamente dados sobre a credibilidade e a confiabilidade de cada indivíduo e instituição, servindo como base para um sistema robusto de recompensas e punições.¹⁰³

Na China, a avaliação comparativa do governo digital (*e-government benchmarking*) tornou-se onipresente e altamente sofisticada. Esse processo fortalece os interesses do governo central e transmite os valores do Partido Comunista à burocracia fragmentada. Dessa forma, a avaliação comparativa funciona como um mecanismo integrador, centralizando a governança ao mesmo tempo que preserva a capacidade de adaptação em nível local.¹⁰⁴

O conjunto de dados (*Big Data*) do sistema de crédito social funciona como uma ferramenta centralizada de vigilância e controle governamental. Os dados são fornecidos por órgãos governamentais, bancos, empresas privadas e plataformas digitais. Segundo essa perspectiva, o sistema coletaria dados biométricos, registros de atividades online, interações em redes sociais, compras, pagamento de empréstimos e contas, uso de cartões de crédito, infrações de trânsito, ações judiciais ou processos criminais, participação em atividades públicas, cumprimento de contratos, respeito a regras comunitárias, integrando sistemas comerciais a bases de dados estatais.¹⁰⁵

Há duas perspectivas para o sistema de crédito social: uma perspectiva de regulação econômica de atividades financeiras e comerciais e uma perspectiva de controle governamental sobre as liberdades civis.¹⁰⁶

A primeira perspectiva abrange um conjunto de práticas regulatórias praticadas inclusive em democracias ocidentais, sendo liderada pelo Banco Popular da China, o banco central do país. Essa instituição é responsável pelo projeto e implementação de um sistema nacional de crédito financeiro governamental. Esse novo

¹⁰³ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 22.

¹⁰⁴ SCHLÆGER, Jesper. An empirical study of the role of e-government benchmarking in China. *Information Polity*, v. 21, n. 4, p. 383-397, 2016.

¹⁰⁵ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 23.

¹⁰⁶ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 23.

sistema introduz a atribuição de pontuações de crédito, em um modelo semelhante ao sistema FICO dos Estados Unidos.¹⁰⁷

Além disso, há sistemas comerciais de pontuação e classificação de crédito desenvolvidos por empresas privadas, como o sistema de pontuação *Sesame*, que operam sob a supervisão do Banco Popular da China. Desde a década de 1990, empresas de classificação de crédito, como *China Chengxin*, *Dongfang* e *Dagong*, foram estabelecidas para atribuir *ratings* de crédito a empresas atuantes no mercado. Da mesma forma que suas equivalentes internacionais, como *Moody's* e *Standard & Poor's*, essas agências de classificação de crédito concentram-se exclusivamente no comportamento de mercado das corporações e em sua capacidade de pagamento de dívidas.¹⁰⁸

A segunda perspectiva é a perspectiva autoritária, que trata dos Sistemas Nacionais de Listas Negras e Listas Vermelhas. Essa abordagem enxerga o SCS como uma ferramenta potencialmente útil para o controle governamental das atividades civis, sendo conduzida pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, uma agência governamental de gestão macroeconômica vinculada ao Conselho de Estado. Os SCS desenvolvidos nessa vertente incluem listas negras e listas vermelhas nacionais criadas por diferentes órgãos centrais do governo, bem como sistemas municipais de crédito social implementados em caráter experimental em diversas localidades.¹⁰⁹

O *benchmarking* autoritário dos sistemas nacionais de listas negras e vermelhas consiste, essencialmente, na combinação de uma “lista negra” de sujeitos e instituições não confiáveis e de uma “lista vermelha” de sujeitos e instituições confiáveis (*shouxin hongmindan*). Como parte dessa estrutura, foi lançada em 2015 uma nova infraestrutura cibernética, o portal *Credit China*, com o objetivo de divulgar informações sobre indivíduos e instituições incluídos em diferentes listas negras e vermelhas, além de promover políticas e notícias relacionadas aos sistemas de crédito social (SCS) e à confiança social.¹¹⁰

¹⁰⁷ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 23.

¹⁰⁸ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 23.

¹⁰⁹ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 24.

¹¹⁰ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 24.

As consequências jurídicas são amplas, afetando a vida cotidiana das pessoas e empresas. Há recompensas para boas pontuações como: acesso facilitado a empréstimos e financiamentos; taxas de juros mais baixas; preferência para vagas em escolas, empregos e serviços públicos; obtenção de vistos e compra de passagens. Paralelamente, as punições para más pontuações incluem: não concessão de vistos, restrições a viagens dentro e fora do país, proibição de comprar passagens aéreas ou de trem de alta velocidade, dificuldade para obter crédito ou realizar transações financeiras, exclusão de escolas ou empregos, toques de celular diferenciados para constrangimento público, publicação de nomes em “listas negras” na internet e em locais públicos para desencorajar parcerias comerciais.¹¹¹

Há uma descentralização de funções nesse sistema de *benchmarking*, em que o governo central chinês decide sobre as diretrizes e estrutura básica do sistema de crédito social (*policy decision-making*) a serem implementadas pelos municípios (*policy-making*), que podem criar bancos de dados próprios. Embora essa infraestrutura centralizada pareça sugerir a existência de um sistema unificado de listas negras e vermelhas, na realidade, tal sistema único não existe. Diferentes listas negras e vermelhas são mantidas com base nas competências de distintas agências governamentais centrais, enquanto a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma supervisiona e/ou coordena sua concepção e implementação. Há critérios específicos para inclusão em cada lista.¹¹²

Versões municipais dessa plataforma, como *Credit Beijing* e *Credit Shanghai*, também foram desenvolvidas, e atualmente quase todas as cidades chinesas têm seus próprios portais de SCS. As agências governamentais centrais foram responsáveis por projetar o sistema nacional de listas negras de inadimplentes e listas vermelhas de sujeitos confiáveis, bem como por desenvolver a infraestrutura cibernética para divulgar informações e estabelecer mecanismos de cooperação interagências para sanções conjuntas contra indivíduos considerados inadimplentes. No entanto, são, em sua maioria, as administrações governamentais locais que implementam essas políticas, sendo responsáveis pela coleta e inserção de dados, classificação e aplicação de sanções.¹¹³

¹¹¹ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 22-32.

¹¹² LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 24.

¹¹³ LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019, p. 24-25.

Em governos democráticos digitais, a implementação das tecnologias da informação e comunicação possibilita a redução da assimetria informacional entre governos, assim como entre governos e cidadãos, fornecendo novas ferramentas para obtenção de dados, tornando o processo de observação mais complexo e menos unidimensional. No entanto, se a redução da assimetria informacional pode ser desejável quando se trata de informações sobre o governo, a questão torna-se mais controversa quando envolve informações sobre os cidadãos. A plena simetria informacional nesse caso não pode ser considerada desejável em democracias.¹¹⁴

O caso do sistema de crédito social da China demonstra que o governo digital pode ser arquitetado para aprofundar uma assimetria informacional, mas em desfavor dos cidadãos e em favor de um totalitarismo estatal de informações. Estudos empíricos indicam que o apoio público ao sistema chinês de crédito social deve-se, em parte, à falta de informação dos cidadãos sobre seu potencial repressivo. A falta de conhecimento dos cidadãos sobre o caráter repressivo da vigilância digital nesses regimes pode ser atribuída a dois fatores: i) a repressão invisível e direcionada à vigilância digital e ii) a propaganda governamental e a censura, que ocultam ainda mais seu potencial repressivo. Um experimento conduzido com 750 estudantes universitários em três regiões da China demonstrou que, ao se expor o potencial repressivo do SCS, há uma redução significativa no apoio ao sistema.¹¹⁵

O que se nota é que é possível que uma autocracia descentralizada opere de forma semelhante ao Federalismo de Desempenho, mas lhe falta o principal: a finalidade de concretizar de direitos políticos, direitos sociais e ampla possibilidade de *accountability*.

12.4 SOLUÇÕES PARA A CENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA EXCESSIVA E *BENCHMARKING* INEFICIENTE

É possível falar em soluções práticas para a tendência centralizadora da federação brasileira, para o federalismo fiscal clientelista e para o *benchmarking* ineficiente e seus incentivos perversos.

¹¹⁴ IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020, p. 5-6.

¹¹⁵ XU, Xu; KOSTKA, Genia; CAO, Xun. Information control and public support for social credit systems in China. *The Journal of Politics*, v. 84, n. 4, p. 2230-2245, 2022.

12.4.1 Solução para a tendência de centralização

Uma primeira solução contra a centralização é a instituição de conselhos intergovernamentais com ampla participação de representantes dos entes subnacionais. A superação de dinâmicas de centralização coercitiva no federalismo brasileiro exige o fortalecimento de arranjos institucionais colegiados, capazes de substituir mecanismos hierárquicos e unilaterais por processos decisórios pactuados. A instituição de conselhos intergovernamentais voltados ao *benchmarking* colegiado e à definição compartilhada de metas permite compatibilizar coordenação federativa com participação de governos estaduais e municipais na gestão nacional, reduzindo o uso de instrumentos fiscais e normativos como meios de imposição vertical do governo federal. Nesse sentido, órgãos como o Comitê Gestor do IBS, criado no contexto da reforma tributária, representam avanço institucional relevante ao assegurar a participação paritária de estados e municípios na definição de critérios de gestão, repartição de receitas e avaliação de desempenho, mitigando o risco de captura decisória pela União.

Experiências consolidadas de cooperação interfederativa em países como Canadá e Austrália demonstram que a coordenação por meio de fóruns intergovernamentais permanentes é condição central para a legitimidade e a eficácia das políticas baseadas em resultados. No caso canadense, conselhos federais-provinciais estruturam a pactuação de padrões, indicadores e metas, preservando a competência substantiva das províncias na formulação e execução das políticas, a exemplo do “Acordo dos Primeiros Ministros”. Na Austrália, arranjos colegiados semelhantes permitem que metas nacionais sejam negociadas previamente (*Council of Australian Governments* – COAG), evitando que o monitoramento de desempenho se converta em mecanismo de tutela fiscal ou administrativa. Em ambos os casos, o *benchmarking* assume função predominantemente horizontal e colaborativa, orientada à aprendizagem mútua e à difusão de boas práticas, e não à imposição de sanções.

No contexto brasileiro, a consolidação de conselhos intergovernamentais em áreas como educação, saúde, finanças públicas e tributação – a exemplo dos conselhos da educação, Comissões Intergestores no âmbito do SUS e de instâncias colegiadas vinculadas ao financiamento federativo – constitui estratégia institucional indispensável para reequilibrar a coordenação federativa. A definição de metas pactuadas e indicadores comuns em ambientes colegiados amplia a transparência, distribui responsabilidades e reforça a corresponsabilidade entre os entes, reduzindo incentivos à centralização coercitiva. Ao deslocar o foco do controle vertical para a governança compartilhada, o *benchmarking* colegiado fortalece a legitimidade democrática das políticas públicas, preserva a autonomia decisória subnacional e alinha o federalismo brasileiro a modelos cooperativos compatíveis com a Constituição de 1988.

A segunda solução contra a centralização federativa é a desconstitucionalização de matérias que afetam as competências federativas de estados, distrito federal e municípios. A contenção da centralização coercitiva exercida pela União no federalismo brasileiro passa, em primeiro lugar, por uma agenda consistente de desconstitucionalização de matérias excessivamente detalhadas, especialmente no campo das finanças públicas, das políticas sociais e da coordenação federativa. A constitucionalização minuciosa de regras operacionais, metas e vinculações tem ampliado a capacidade do ente central de reconfigurar, por meio de emendas constitucionais frequentes, o espaço decisório dos estados e municípios, convertendo instrumentos de coordenação em mecanismos de imposição vertical. A transferência de tais conteúdos para o plano infraconstitucional – desde que acompanhada de salvaguardas institucionais – permite maior flexibilidade normativa, mitiga os efeitos do princípio da simetria constitucional, favorece a adaptação das políticas às realidades locais e reduz o uso estratégico da Constituição como ferramenta de gestão centralizada do desempenho subnacional.

De modo complementar, uma terceira solução é a normatização de limites técnicos às chamadas “normas gerais”, de forma a impedir sua utilização expansiva como vetor de uniformização excessiva. A definição objetiva de critérios materiais, procedimentais e finalísticos para a edição dessas normas gerais editadas pelo Congresso Nacional contribui para restabelecer o equilíbrio federativo. Ao restringir as normas gerais a parâmetros estruturais e princípios mínimos de coordenação, preserva-se a margem de conformação normativa e administrativa dos entes subnacionais, assegurando que a regulação de resultados opere como instrumento de cooperação e aprendizado, e não como mecanismo de substituição das escolhas políticas legítimas realizadas nos níveis estadual e municipal.

12.4.2 Solução para o federalismo fiscal clientelista

O enfrentamento do federalismo fiscal clientelista brasileiro demanda, em primeiro lugar, a limitação da impositividade das emendas orçamentárias federais, sobretudo naquelas que operam como instrumentos paralelos de execução de políticas públicas. A expansão das emendas individuais e de bancada, dotadas de execução obrigatória, tem produzido efeitos federativos relevantes ao deslocar o centro decisório do planejamento setorial para a lógica fragmentada da alocação política de recursos, frequentemente dissociada de diagnósticos técnicos, metas pactuadas e estratégias nacionais coerentes. Ao subordinar a execução orçamentária a comandos pontuais e descentralizados no âmbito do Congresso Nacional, enfraquece-se a coordenação racional das políticas públicas e amplia-se a capacidade de interferência vertical da União sobre estados e municípios, não por meio de planejamento federativo estruturado, mas por imposições financeiras casuísticas, incompatíveis com o princípio da cooperação federativa.

De forma correlata, impõe-se a contenção das transferências intergovernamentais de natureza clientelista, que operam como mecanismos informais de coerção política e de dependência fiscal dos entes subnacionais. A distribuição discricionária de recursos, desvinculada de critérios objetivos de desempenho, equalização ou necessidade social, reforça assimetrias regionais e compromete a autonomia decisória local, ao induzir comportamentos estratégicos orientados à maximização de repasses e não à eficiência das políticas públicas. A substituição progressiva dessas transferências por arranjos baseados em critérios técnicos, metas negociadas e mecanismos transparentes de *accountability* favorece a previsibilidade fiscal, reduz incentivos clientelistas e contribui para um Federalismo de Desempenho mais planejado, cooperativo e compatível com os princípios constitucionais da igualdade federativa e da eficiência administrativa.

12.4.3 Soluções para o *benchmarking* ineficiente e incentivos perversos

O enfrentamento da ineficiência do *benchmarking* e da regulação de resultados exige o fortalecimento da cientificidade na definição de indicadores de desempenho, de modo que estes sejam construídos a partir de modelos causais explícitos, testáveis e empiricamente fundamentados. Indicadores dissociados de relações claras entre insumos, processos, produtos e resultados tendem a produzir diagnósticos equivocados e incentivos distorcidos, comprometendo a efetividade das políticas públicas. A adoção de metodologias robustas – como avaliações de impacto, análises contrafactuais, modelos lógicos e teorias da mudança – permite identificar em que medida determinados comportamentos administrativos ou escolhas alocativas contribuem, de fato, para os resultados pretendidos. Com isso, a regulação de resultados deixa de operar como instrumento meramente formal ou simbólico e passa a desempenhar função substantiva de aprendizagem institucional, correção de rumos e aprimoramento contínuo da ação estatal.

Paralelamente, impõe-se a profissionalização dos processos de desenho, monitoramento e revisão dos indicadores, com a participação sistemática de quadros técnicos especializados, equipes multidisciplinares e instâncias independentes de validação. A definição de incentivos associados ao desempenho deve considerar, de forma explícita, os efeitos comportamentais esperados e não intencionais, evitando fenômenos como gaming, substituição de esforços ou focalização excessiva em métricas de fácil mensuração. Indicadores eficazes são aqueles capazes de orientar decisões gerenciais, induzir comportamentos alinhados aos objetivos da política pública e preservar margens de discricionariedade técnica para adaptação às realidades locais. Ao alinhar rigor metodológico, profissionalismo administrativo e análise cuidadosa dos efeitos causais dos incentivos, o *benchmarking* e a regulação de resultados tornam-se instrumentos de governança qualificada, compatíveis

com a complexidade das políticas públicas e com os princípios da eficiência, proporcionalidade e racionalidade administrativa.

12.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO E SEUS LIMITES E DESAFIOS

A análise dos limites do Federalismo de Desempenho, no contexto brasileiro, somente pode ser adequadamente empreendida quando se estabelecem premissas mínimas acerca da dinâmica federativa pós-1988. Desde a promulgação da Constituição, consolidou-se gradualmente um movimento de reforço das competências político-institucionais da União, sobretudo na regulação dos gastos públicos, nos mecanismos de gestão orientada a resultados e na condução fiscal das receitas federativas. Nesse cenário, passou a ser exercido pela União – e, de modo derivado, pelos estados diante dos municípios – um papel de gestor do desempenho subnacional, função que compreende monitoramento, fiscalização e aplicação eventual de sanções. A partir dessa configuração, impõe-se a necessidade de examinar criticamente a extensão constitucional dessas atribuições, especialmente quando se consideram os princípios informadores do federalismo cooperativo e do equilíbrio regional.

Sob uma perspectiva valorativa, a autonomia federativa reclama proteção reforçada, uma vez que a participação cidadã nas agendas locais por meio da representação política constitui direito político fundamental e condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e ao exercício da soberania popular. A estrutura federativa prevista no art. 1º da Constituição foi desenhada para preservar a diversidade territorial, integrando estados e municípios ao arranjo representativo nacional. Embora a cidadania seja una, cada indivíduo mantém vínculos simultâneos com múltiplos entes federados, exercendo o direito de voto em diferentes esferas (art. 14 da Constituição). Tanto os direitos políticos quanto o modelo de democracia representativa encontram-se resguardados como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º), ao lado dos objetivos de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades (art. 3º). Nesse quadro, ainda que a coordenação federativa se revele indispensável para a consecução desses objetivos, permanece íntegra a legitimidade dos governos subnacionais para conduzirem seus próprios programas, não podendo ser reduzidos à condição de meros executores das diretrizes federais. No plano pragmático, cumpre reconhecer que o federalismo cooperativo convive com comportamentos autointeressados de governantes de todas as esferas, que frequentemente buscam maximizar recursos e benefícios políticos mediante práticas clientelistas, dificultando a eficácia do planejamento público e a coordenação intergovernamental.

A diferenciação entre coerção e cooperação assume relevância teórica e prática, pois a confusão entre ambos os conceitos conduz a leituras imprecisas do

sistema federativo. O uso da expressão “federalismo cooperativo”, muitas vezes, oculta dinâmicas centralizadoras e serve como argumento legitimador da ampliação do controle exercido pelo ente central. Embora inicialmente associada a relações mutualistas e à coordenação administrativa, essa concepção, em diversas federações, evoluiu para modelos mais coercitivos, impulsionados pela supremacia fiscal e constitucional dos governos centrais. Mesmo quando decisões judiciais de natureza centralizadora buscam tutelar direitos fundamentais, não se pode ignorar que tais interpretações repercutem na repartição federativa de poderes. De origem empírica e vinculada à ciência política, o conceito de “federalismo coercitivo”, ainda que marcado por um viés descentralizador, revela-se instrumento analítico mais elucidativo para identificar padrões concretos de concentração decisória, funcionando como contraponto metodológico a discursos jurídicos excessivamente abstratos e sensíveis à subjetividade interpretativa.

Por outro lado, a utilização de instrumentos de medição de desempenho, embora relevante para a racionalização da gestão pública, acarreta riscos operacionais que podem comprometer tanto a efetividade das políticas públicas quanto o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa. Entre as dificuldades mais recorrentes, destacam-se: a impossibilidade de extinção ou falência do Estado, que limita os efeitos das sanções; a ausência de finalidade lucrativa, que impede a definição de métricas claras de sucesso; a indefinição de propósitos e públicos-alvo da mensuração; a produção de incentivos perversos, como o chamado “efeito cobra”; o emprego de premissas irreais nos indicadores; a substituição do esforço genuíno por ações voltadas exclusivamente à melhoria dos índices; a formulação de metas inexecutáveis; e a dificuldade de harmonização de objetivos conflitantes no âmbito de uma mesma política pública.

A avaliação da efetividade das políticas, assim, deve considerar a relação entre controle institucional, mecanismos de responsabilização e garantia de direitos fundamentais. A juridicidade dos sistemas de *benchmarking*, nesse sentido, precisa ser apreciada em consonância com o ordenamento constitucional, a fim de assegurar que tais instrumentos se alinhem aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

A regulação de resultados, embora sustentada pelo ideal de eficiência e orientação a entregas, enfrenta um problema estrutural de causalidade: não se pode pressupor relação direta entre a conduta dos gestores, a alocação de recursos e o eventual não atingimento das metas. Por essa razão, punições baseadas exclusivamente em desempenho devem ser manejadas com cautela. A complexidade da administração pública contemporânea demanda incentivos à inovação e à eficiência, reconhecendo-se que planejamento e melhoria do desempenho constituem atribuições inerentes aos governos. Contudo, o cumprimento dessa responsabilidade requer capacidade técnica, instrumentos de gestão e equipes multidisciplinares,

condições que nem sempre estão presentes em instituições de controle, como o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas. Assim, a indução à inovação deve privilegiar modelos de fiscalização orientados à aprendizagem e ao aperfeiçoamento institucional, afastando-se de perspectivas estritamente punitivistas.

Indicadores de desempenho, quando fundados em informações de qualidade e capazes de ser adequadamente interpretados por formuladores de políticas e operadores do Direito, podem orientar reformas estruturais nos sistemas de financiamento de direitos fundamentais. A superação de déficits educacionais, por exemplo, exige abordagem sistêmica das desigualdades, não se limitando a soluções setoriais como a melhoria isolada de escolas ou da qualificação profissional. A mesma lógica incide sobre áreas como saúde e segurança pública. Nesse sentido, sustenta-se que a efetividade dos direitos fundamentais depende de monitoramento sistêmico e intersetorial, apoiado em financiamento adequado de políticas públicas integradas e orientadas ao desenvolvimento humano pleno. Afasta-se, consequentemente, a ideia de que investimentos setoriais isolados, ainda que intensos, bastariam para produzir resultados satisfatórios.

Por fim, a proteção dos direitos fundamentais e a centralidade do cidadão constituem pressupostos indispensáveis à teoria do Federalismo de Desempenho. Essa formulação teórica, inspirada na análise de experiências institucionais democráticas, vincula a valorização dos resultados à busca por efetividade e qualidade da gestão pública. Tal perspectiva converge com os fundamentos da Nova Administração Pública, segundo os quais agentes públicos – sobretudo governantes – devem responder politicamente perante os cidadãos e sujeitar-se à fiscalização e eventual sanção por instituições independentes, em conformidade com os princípios do Estado de Direito.

Ainda que instrumentos como *benchmarking*, regulação de resultados, descentralização político-administrativa e monitoramento de desempenho sejam também empregados em regimes autocráticos, suas finalidades ali se distanciam das democráticas. Nesses contextos, prevalece lógica vertical de comando, reforçada por tecnologias de vigilância digital e uso intensivo de *Big Data*, que permite ao governo central restringir liberdades civis e orientar o comportamento dos entes subnacionais sem mediação de mecanismos democráticos de *accountability*. O poder, altamente personalizado, é exercido com o propósito de controle político, e não de promoção de direitos e liberdades, convertendo instrumentos típicos da boa governança em mecanismos de contenção e subordinação da sociedade.

O enfrentamento da centralização coercitiva, do federalismo fiscal clientelista e do *benchmarking* ineficiente no federalismo brasileiro exige um redesenho institucional baseado em cooperação, racionalidade técnica e governança compartilhada. No plano do combate à centralização excessiva, defende-se, de um lado,

o fortalecimento de conselhos intergovernamentais e de processos colegiados de pactuação de metas e indicadores, inspirados em experiências do Canadá e da Austrália, como forma de substituir a imposição vertical da União por coordenação horizontal, transparente e legítima. De outro, propõe-se a desconstitucionalização de matérias excessivamente detalhadas e a limitação técnica das normas gerais. No plano do combate ao federalismo clientelista, impõe-se a contenção da imposibilidade das emendas orçamentárias e das transferências clientelistas, a fim de preservar a autonomia decisória subnacional e o planejamento federativo. No que diz respeito ao *benchmarking* ineficiente, a regulação de resultados só produz efeitos positivos quando baseada em indicadores cientificamente fundamentados, com relações causais claras, metodologias robustas e desenho profissional de incentivos, capazes de induzir comportamentos eficientes sem distorções, fortalecendo o aprendizado institucional e a qualidade das políticas públicas.

DIREITO FINANCEIRO, INSTITUIÇÕES FISCAIS E REGULAÇÃO DE RESULTADOS

O que há de inédito nesta obra para o Direito Financeiro?

Nossa premissa central é a existência de instituições fiscais formais – cuida-se do núcleo essencial que liga todos os capítulos.

Sustenta-se que o Direito Financeiro é a área da ciência jurídica cujo estudo abrange as instituições fiscais formais na atividade financeira do Estado, analisando os seus valores, regras, princípios e consequências jurídicas.

Outro ponto de partida deste livro é o de que o Direito Financeiro, além de conteúdo objeto de estudos, pode ser utilizado como método de pesquisa em perspectiva comparada, inclusive para revelar fenômenos interdisciplinares (abrangendo aspectos políticos, econômicos e sociais). Para tanto, considera-se o conceito de Direito Financeiro enquanto área que estuda as instituições fiscais formais.

Direito Financeiro, em um sentido geral, é a área do Direito que estuda as normas jurídicas que regem a atividade financeira do Estado. Considera-se, aqui, o Direito Financeiro de duas formas: i) um Direito Financeiro Comum, que teria como objeto o “estudo de instituições fiscais formais”, podendo assim comparar normas de Direito positivo entre países de forma interdisciplinar; cuida-se de conceito intercambiável entre Ciência Política, Economia e Direito, podendo refletir fenômenos econômicos, políticos e sociais relevantes;¹ e ii) o Direito Financeiro brasileiro tradicional, fruto da tradição do Direito europeu continental (*civil law*).

Esta obra ainda parte do pressuposto de que a regulação de resultados dos gastos, mediante inclusão de metas e indicadores nas normas de Direito Financeiro, é uma evolução natural da regulação de gastos, com o foco na qualidade dos gastos.

¹ Sobre os aspectos interdisciplinares do Direito Financeiro, ver tópico 4.3, “Regulação segundo a abordagem interdisciplinar”, no Capítulo 4.

O estudo do Direito Financeiro em políticas públicas de caráter social² e de caráter fiscal³ não é algo particularmente novo, havendo um crescente interesse pelo tema nos últimos anos. O que muda é a forma de observar o Direito Financeiro nas políticas públicas. Há várias possibilidades de investigação do ciclo das políticas públicas no campo do Direito Financeiro, considerando o seu sistema de regras, procedimentos, decisões e direitos.⁴ Exige-se, contudo, um esforço interdisciplinar de traduzir o conhecimento de outras áreas sem que isso implique a perda de nuances e peculiaridades de um estudo jurídico.⁵ Bucci aponta para o fato de que, apesar de suas diferenças semânticas, a categoria “instituição” surge como elemento de “conexão entre vários campos do conhecimento que se ocupam das políticas públicas”.⁶

Este capítulo trata inicialmente do Direito Financeiro enquanto ferramenta interdisciplinar. A partir daí, apresenta-se o Direito Financeiro como estudo das instituições fiscais. No final, abordam-se os conceitos de regulação de gastos e regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro.

² Destacam-se alguns desses trabalhos: CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496; PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Importante destacar que Fernando Facury Scaff inclusive trabalha o conceito de Direito Financeiro da seguinte forma: “Nesse contexto, aponta-se uma outra possibilidade de definição atual para o direito financeiro: o direito que regula o aspecto financeiro das políticas públicas voltadas ao cumprimento dos objetivos constitucionais.” (SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 94).

³ Sobre o estudo jurídico de políticas fiscais, cita-se o trabalho de Luiz Felipe Arellano: ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2020.

⁴ Diogo Coutinho explica que direitos efetivos, em última análise, dependem de resultados eficazes e legítimos de políticas públicas, que são construções institucionais jurídicas em larga medida, embora não se confundam com o Direito. Quanto mais eficazes forem as políticas públicas, mais efetivos serão também os direitos que se quer ver realizados ou fomentados. São, portanto, dois planos encadeados: a garantia de direitos e sua implementação por meio de políticas públicas. COUTINHO, Diogo R. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento econômico. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016, p. 233.

⁵ FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, p. 1-25, 2023, p. 15.

⁶ BUCCI, Mara Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 206.

13.1 DIREITO FINANCEIRO COMO MÉTODO INTERDISCIPLINAR

O fenômeno financeiro é uno e se localiza dentro de um fenômeno social e político. Destaca-se inicialmente o entendimento de Aliomar Baleeiro, segundo o qual a ciência das finanças “estuda um dos aspectos ou atividades do Estado – a obtenção e emprego dos meios materiais e serviços para realização de seus fins”; segundo o autor, a atividade financeira do Estado compreenderia “obter, criar, gerir e despende o dinheiro, indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”.⁷

Para Marcus Abraham, a Ciência das Finanças é fundamentalmente informativa. Segundo a sua visão, a atividade financeira é:

[...] dotada de diversos aspectos, como o psicológico, o econômico e o contábil, que influenciam a criação da norma financeira. Busca identificar no seio da sociedade os fenômenos econômicos ideais para servir de incidência de alguma norma tributária. Estuda as efetivas necessidades da sociedade, de acordo com o interesse público, para serem atendidas dentro das funções do Estado. Depois de identificadas as necessidades, redigem-se as normas financeiras, ganhando, a partir daí, sua codificação como Direito Financeiro.⁸

Sobre a relação entre finanças públicas e Direito Financeiro, destaca-se o ensinamento de R. F. Oliveira, para quem as noções estão visceralmente ligadas, porquanto “ambas analisam e exploram o mesmo fenômeno, ou seja, a atividade financeira do Estado”. Prossegue defendendo que a distinção se encontra na forma pela qual o fato financeiro é observado. O estudo das finanças públicas, enquanto objeto da Ciência Política e da Economia, aborda “as necessidades públicas em si e como resolver problemas econômicos, políticos, históricos, psicológicos e sociais. O enfoque, como se vê, incide sobre a realidade social”. Ao se falar de Direito Financeiro, no outro vértice, “o âmbito de análise fica restrito à incidência da norma sobre o fenômeno financeiro, através da subsunção do fato à norma”. Nesse sentido, “a norma é composta por sua hipótese, que capta a realidade, e pela consequência, que faz produzir um efeito jurídico”.⁹

No mesmo sentido, Horvath explica:

A visão que se queira ter da atividade financeira do Estado, para ser completa, deve abarcar aspectos políticos, iniludivelmente, além de sociais e econômicos. Todos esses aspectos são analisados pela Ciência das Finanças. Não obstante, não se deve confundir essa percepção com aqueles fenômenos propriamente ditos, isto

⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 3.

⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 45

⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. In: MARTINS, Ives Gandra. (org.). *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 9-20, p. 18.

é, em razão da complexidade destes, que abrangem aspectos políticos, econômicos e sociais, não se lhes podem equiparar aos fenômenos econômicos *stricto sensu*.¹⁰

A seu turno, Geraldo Ataliba assim sintetiza a relação entre áreas científicas: “a partir dos ensinamentos fornecidos pela ciência das finanças, decide a política como deve elaborar a disciplina da obtenção de meios para o Estado, o que fará por meio de instrumento adequado: o direito”.¹¹

Nesta obra, o Direito Financeiro é conteúdo e método de pesquisa em Direito Comparado. Federalismo fiscal nada mais é do que o estudo da atividade financeira no interior de estruturas políticas descentralizadas (federações, estados unitários e confederações), sendo objeto de estudo comum do Direito Financeiro, da Ciência Política e da Economia do setor público.

Direito Financeiro é conteúdo porquanto a análise das relações financeiras dentro de federações e estados unitários descentralizados (e dos incentivos decorrentes dessas relações) passa necessariamente por normas positivadas; é método de pesquisa em Direito Comparado na medida em que é possível analisar comparativamente padrões de coordenação e governança intergovernamental mediante o estudo das instituições fiscais formais de determinados países.

13.2 DIREITO FINANCEIRO COMO ESTUDO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Importa lembrar a lição de Conti, segundo o qual o Direito Financeiro abrange “os princípios e as regras que regem a atividade financeira do Estado, compreendendo a arrecadação de receitas, orçamento, despesas, controle, partilha federativa e responsabilidade fiscal”.¹²

Portanto, a atividade financeira do Estado (também referida como fenômeno financeiro) é o núcleo fundamental do objeto de estudo do Direito Financeiro, havendo algumas variações no enfoque que alguns autores dão ao conceito.

Ataliba defende que: “direito financeiro objetivo é o conjunto de normas jurídicas que rege a atividade financeira do Estado. Ciência do direito financeiro é o ramo da ciência jurídica que estuda (que tem por objeto) o direito financeiro objetivo”.¹³

¹⁰ HORVATH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário: uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. Quartier Latin: São Paulo, 2014. p. 157-177, p. 170.

¹¹ ATALIBA, Geraldo. *Natureza jurídica da contribuição de melhoria*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 13.

¹² CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 36.

¹³ ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: RT, 1969, p. 34. VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: RT, 1973, p. 59.

Horvath,¹⁴ F. F. Scaff,¹⁵ Heleno Taveira Torres,¹⁶ Oliveira,¹⁷ Abraham,¹⁸ R. L. Torres,¹⁹ Kiyoshi Harada²⁰ fornecem abordagens distintas, mas todos aliam o conceito de Direito Financeiro ao estudo das normas da atividade financeira do Estado.

-
- ¹⁴ “Costuma-se compreender o Direito Financeiro como abrangendo 1) as receitas públicas, 2) a despesa pública, 3) o orçamento e 4) o crédito público. Com efeito, esta subdivisão abarca a disciplina da atividade financeira do Estado em seu conjunto, consistente, como já se viu, na obtenção, gestão e gasto dos recursos públicos.” HORVATH, Estevão. *Direito Financeiro versus Direito Tributário: uma dicotomia desnecessária e contraproducente*. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. Quartier Latin: São Paulo, 2014. p. 157-177, p. 171.
- ¹⁵ Segundo Fernando Facury Scaff, Direito Financeiro é o “[...] ramo do Direito no qual se estuda como o Estado arrecada, reparte, gasta e se endivida, e como isso é organizado e controlado, visando a consecução dos objetivos constitucionais.” SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 94.
- ¹⁶ “Em um sentido estritamente jurídico, o direito financeiro ocupa-se de todas as normas jurídicas que ordenam a atividade financeira do Estado. Por isso, com objeto próprio, a ciência do direito financeiro deve ser compreendida como sistema autônomo nas suas relações com os demais ramos do direito.” TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 49.
- ¹⁷ “Podemos entendê-lo, então, como o ramo do direito público que disciplina a atividade financeira do Estado [...]. Podemos definir o direito financeiro como ‘o conjunto de princípios e regras que dispõe sobre a arrecadação de receitas não tributárias, coloca-as no orçamento, estabelece as despesas, realiza-as, controla-as por seus órgãos e instrumentos de controle, administra receitas e despesas, distribui-as entre os diversos entes federativos, exige responsabilidade na aplicação dos recursos e impõe sanções às infrações cometidas’.” OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes*. In: MARTINS, Ives Gandra. (org.). *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 9-20, p. 20.
- ¹⁸ “O direito financeiro como ordenamento é um sistema normativo objetivo (pautado em regras positivadas), deontico (indicando como devem ser as atividades financeiras) e axiológico (pautado nos valores do Estado Democrático de Direito). É no seu conjunto de normas que encontramos as regras e os princípios para a realização da receita pública, sua gestão e a despesa pública. Mas, como ciência, é o ramo do Direito que vai buscar na justiça, na ética e na moral o fundamento valorativo para a criação e interpretação de suas normas. Assim, é no atendimento das necessidades públicas que encontramos a origem das normas financeiras.” ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 30.
- ¹⁹ “O direito financeiro, como sistema objetivo, é o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira. Incumbe-lhe disciplinar a constituição e gestão da Fazenda Pública, estabelecendo as regras e procedimentos para a obtenção de receita pública e a realização dos gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado.” TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 12-13.
- ²⁰ “Podemos dizer que o Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico. Seu objeto material é o mesmo

A história do Direito Financeiro, enquanto disciplina com autonomia didática e científica, foi construída no contexto da *civil law*, partindo principalmente de doutrinadores da Alemanha, França, Itália e Espanha.²¹ Muitos dos casos relevantes que são objetos de análise comparada na presente obra, contudo, são de tradição do Direito anglo-saxão (*common law*), provenientes do Reino Unido, Estados Unidos da América, Austrália e Canadá. Em tais países, temas de Direito Financeiro são geralmente tratados de forma tangencial dentro de outros ramos do Direito. Nesses locais, temas como federalismo fiscal e orçamento público são predominantemente tratados no currículo acadêmico de cursos de Administração Pública, Contabilidade Pública e Economia.²²

Como o Direito Financeiro pode ser objetivamente um método de comparação entre federações? As normas que regem a atividade financeira do Estado cumprem a função de paradigma dentro de dimensões de pesquisa de caráter estrangeiro e emprego sistemático do método comparativo.²³ O Direito Financeiro, contudo, tem suas complexidades e diferenças locais que afetam na forma de abordagem, demandando um cuidado redobrado.²⁴

da Ciência das Finanças, ou seja, a atividade financeira do Estado, que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público. Enquanto esta estuda esses desdobramentos sob o ponto de vista especulativo, o Direito Financeiro disciplina normativamente toda a atividade financeira do Estado, compreendendo todos os aspectos em que se desdobra.” HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 17.

²¹ Sobre o assunto, ver: DUARTE, Tiago. *A Lei por detrás do Orçamento – A questão constitucional da lei do orçamento*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 23-88; TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 40-49.

²² Um exemplo é o caso dos EUA, onde não existe exatamente uma disciplina chamada “Direito Financeiro Público” nos mesmos moldes do Brasil, pois o sistema jurídico norte-americano não separa o Direito Financeiro como um ramo autônomo. Os temas que ele abrange, entretanto, são estudados dentro de outras disciplinas do direito e de outras áreas de conhecimento. O orçamento público, por exemplo, é ensinado nos EUA em cursos de administração pública, contabilidade, políticas públicas, economia, direito e ciências políticas. FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 813-836, 2011, p. 813-836; EDUCATIONS. Bacharelados em Economia, *Public Affairs* e Ciência Política nos Estados Unidos. *Educations.com*, s.d.

²³ “A cientificidade do Direito Comparado, no seu entender, liga-se à dimensão geográfica da pesquisa comparativa e ao emprego sistemático do método comparativo, que possibilitam a produção de um conteúdo novo. As duas ordens de preocupações determinam o surgimento de um conjunto de conhecimentos sistematicamente organizados, que é um dos traços essenciais da ciência.” OVÍDIO, Francisco. Aspectos do direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 79, p. 161-180, 1984, p. 164.

²⁴ Sobre complexidades em Direito Comparado, cita-se a lição de Weliton Carvalho: “Em síntese apertada, a fase de conhecimento (analítica) corresponde à delimitação

A solução de abordagem é considerar o Direito Financeiro como o estudo de instituições fiscais formais, cujo conteúdo é analisado de forma interdisciplinar pelas áreas do Direito, Ciência Política, Administração Pública e Economia. Presume-se que todos os países, independentemente do seu sistema jurídico, têm suas instituições fiscais próprias dentro da arquitetura normativa de sua atividade financeira, podendo ser objeto de comparação.

13.3 DIREITO FINANCEIRO COMO ESTUDO DE INSTITUIÇÕES FISCAIS FORMAIS

O Direito Financeiro é a área da ciência jurídica que estuda as instituições fiscais formais na atividade financeira do Estado, analisando os seus valores, regras, princípios e consequências jurídicas.

O que seriam as instituições? No campo da ciência política e dos estudos econômicos, esse termo tem um significado distinto do que os juristas costumam atribuir. Na visão de Douglass Cecil North, as instituições constituem as “regras do jogo”, ou seja, as estruturas que moldam as preferências coletivas, não devendo ser confundidas com as “organizações”. Segundo o autor, as instituições são as regras

do campo de atuação do jurista comparatista. Significa que escolherá parâmetros sobre os quais vai trabalhar. Nessa primeira fase, 4 (quatro) regras são denominadas de ouro e podem ser enumeradas da seguinte forma: 1ª) utilizar as fontes originárias; 2ª) proceder à análise de acordo com a complexidade das fontes aplicáveis; 3ª) usar o método próprio da respectiva ordem jurídica; e 4ª) procurar conhecer o direito vivo. No primeiro pré-requisito dessa fase, faz-se imperativo o conhecimento da língua em que estão escritos os ordenamentos jurídicos estudados. E aqui cabe a ressalva de que é imprescindível o domínio dos termos jurídicos na língua original. A segunda regra reclama do comparatista uma pesquisa minuciosa a propósito da jurisprudência e da literatura jurídica comentadora do ordenamento pesquisado. O terceiro requisito da primeira fase impõe ao estudioso uma afinidade com os princípios peculiares que elegeram a ordem jurídica estudada. Nesse particular toda cautela é recomendada, porque conhecer os meandros de uma ordem jurídica alienígena não é tarefa jurídica das mais fáceis. Finalmente a quarta e última regra dessa etapa exige que o comparatista busque encontrar a compreensão do instituto, norma, ou sistema estudados e a efetiva aplicabilidade destes no contexto social. A fase de compreensão ou integrativa destina-se à análise crítica do jurista que estabelecerá semelhanças e diferenças entre os parâmetros escolhidos no momento imediatamente anterior da pesquisa. Na última fase, exatamente denominada comparação ou síntese comparativa, o jurista explicará o porquê das semelhanças e diferenças encontradas em sua pesquisa, expondo todos os dados apurados durante sua análise, devendo apresentar suas conclusões.” CARVALHO, Weliton. Direito comparado: método ou ciência? *Revista de Informação Legislativa*, v. 45, n. 180, p. 139-144, 2008, p. 144.

do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições estabelecidas pelos seres humanos para estruturar suas interações.²⁵

Instituições são compostas de regras formais (leis escritas ou consuetudinárias, regulamentações), restrições informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta autoimpostos) e de características de aplicação de ambas. Organizações, por sua vez, são os atores: grupos de indivíduos vinculados a um propósito finalístico comum e incluem órgãos políticos (partidos políticos, órgãos legislativos, agências reguladoras), econômicos (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas) sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e educacionais (escolas, faculdades, centros de formação profissional).²⁶

Ellen M. Immergut ensina que as instituições explicam muito do que acontece na vida política – os tipos de organizações de interesse que terão sucesso, as pressões para consolidar interesses, a utilidade da mobilização dos membros das organizações e até que ponto a cooperação ou a defecção será uma estratégia proveitosa.²⁷ Na visão de Randall L. Calvert, todas as instituições deveriam compartilhar uma característica comum: “deveria ser racional para quase todos os indivíduos aderirem, na maior parte do tempo, às normas comportamentais da instituição, desde que quase todos os outros indivíduos também o fizessem”.²⁸

O Direito positivo encontra-se nas regras formais (dotadas de cogência) da doutrina das instituições, afastando-se da noção de restrições informais.²⁹

O que são as restrições informais? Segundo North, podem ser regras informais e denominam-se como cultura as informações transmitidas socialmente, que fazem parte do patrimônio de determinada sociedade. Por exemplo, na ausência de regras estatais e formais em sociedades tribais, uma rede social densa leva ao desenvolvimento de estruturas informais com estabilidade substancial.³⁰ Em alguns

²⁵ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 4-6.

²⁶ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 4-6.

²⁷ IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996, p. 158.

²⁸ CALVERT, Randall L. Robustness of the multidimensional voting model: candidate motivations, uncertainty, and convergence. *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 1, p. 69-95, 1985, p. 60.

²⁹ Segundo Miguel Reale: “O Direito Positivo constitui-se, pois, com base no conjunto de regras e preceitos postos pelo legislador, pelos costumes, ou pela jurisdição e por convenções lícitas, e que, pelo simples fato de serem vigentes, devem ser havidos como obrigatórios.” REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 161.

³⁰ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 37-38.

contextos anárquicos, é possível que não haja um conjunto fundamental de regras legais que guie a negociação institucional, podendo haver a estabilização mediante uma coalizão entre chefes de guerrilhas ou de facções que utilizam a ameaça de violência como fator de ordem (instituição informal).³¹

Embora as instituições formais não se confundam com o Direito positivo, há espaço para sua análise conjunta. A análise dos arranjos jurídicos pode tanto dar uma noção endógena da efetividade de uma política pública quanto fornecer elementos para compreensão de seus gargalos institucionais (normas que obstruem a efetividade da política pública).³² A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.³³

Instituições fiscais são a expressão da atividade financeira estatal no âmbito das “regras dos jogo”. Elas podem dizer muito sobre aspectos históricos e contextuais de políticas públicas. Segundo Oates, quando soluções fiscais geram efeitos não intencionais, especialmente quando mudanças nas instituições fiscais geram impactos intergovernamentais, essas alterações em um período geram forças que provocam transformações adicionais em períodos posteriores. Essas mudanças induzidas por instituições fiscais podem chegar à estrutura constitucional do

³¹ Segundo Gary Miller, o colapso da ordem civil em meio a conflitos entre senhores da guerra rivais na Somália ou na Libéria são exemplos dessa dinâmica. Nesses casos, a força militar pode funcionar como a “moeda de troca” que sustenta as aspirações políticas de um grupo, e a mudança institucional só ocorre quando uma coalizão de atores conquista uma posição militar forte o suficiente para impor um acordo que levaria à estabilidade política. MILLER, Gary J. The impact of economics on contemporary political science. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 3, p. 1173-1204, 1997, p. 1197-1198.

³² Nas palavras de Mariana Levy Piza Pontes: “A noção de arranjos jurídico-institucionais traz, assim, a possibilidade de discussão crítica ‘interna’ às políticas públicas, em oposição aos juízos e às interpretações ‘externas’ usualmente feitos por juristas, normalmente voltados para a análise da legalidade ou constitucionalidade de tais políticas. O conceito de gargalos jurídico-institucionais, por sua vez, relaciona-se diretamente à implementação das políticas públicas. Para além das conquistas e transformações jurídico-institucionais, há circunstâncias nas quais se pode atribuir ao Direito, direta ou indiretamente, a responsabilidade por mitigar capacidades estatais técnicas ou políticas, ou por obstruir, de qualquer outra forma, a implementação adequada e a efetividade de políticas públicas. O Direito, não raro, é ele próprio um dos principais ‘gargalos’ à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura.” FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, p. 1-25, 2023, p. 17.

³³ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86, p. 83.

governo em si, incluindo, por exemplo, a alocação de funções e fontes de receita entre as unidades da federação.³⁴

Oates explica que a estrutura e o funcionamento do sistema de federalismo fiscal dos EUA são o resultado de uma longa história de instituições fiscais em evolução. O autor ressalta um processo resultante de: a) eventos específicos que precipitaram mudanças profundas (como o *New Deal*); e b) esforços deliberados ao longo do tempo para reformar o sistema fiscal. Do ponto de vista do federalismo fiscal, uma questão fundamental é como a descentralização fiscal influencia a evolução das instituições fiscais. Conclui Oates que a descentralização fiscal é provavelmente uma causa central da alteração no curso da evolução das instituições fiscais em geral.³⁵

Segundo Schick, os estudos sobre instituições fiscais seguem normalmente dois caminhos principais. O primeiro caminho consiste na análise dos sistemas eleitorais e das formas de governo deles decorrentes; o segundo concentra-se nas regras fiscais, notadamente aquelas relativas à distribuição do poder orçamentário no interior do governo. Segundo o autor, estudos mais recentes têm buscado examinar a interação entre regimes políticos e regras fiscais.³⁶

As regras fiscais, na visão de Schick, são instrumentos políticos. Cuida-se de normas formuladas por agentes políticos e por eles próprias aplicadas ou descumpridas. Não se trata, necessariamente, de normas autoexecutáveis. Segundo o autor, tribunais raramente intervêm para coibir suas violações. A eficácia dos limites orçamentários depende, sobretudo, da disposição dos líderes políticos em observá-los, assim como as consequências da não observância dessas normas.³⁷

Uma cautela necessária é compreender que toda instituição fiscal formal é norma de Direito Financeiro, mas nem toda norma de Direito Financeiro é instituição fiscal formal. Isso porque as instituições não se confundem com o Direito positivo. Enquanto o estudo das instituições preocupa-se com as implicações empíricas de determinada regra (plano do “ser”), o estudo do Direito positivo preocupa-se com as implicações jurídicas de determinada norma (plano do “dever-ser”)

³⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 330-331.

³⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 331.

³⁶ SCHICK, Allen. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. Palgrave Macmillan: New York, 2004, p. 85.

³⁷ SCHICK, Allen. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. Palgrave Macmillan: New York, 2004, p. 86-87.

– independentemente de ela influenciar comportamentos ou não. Em suma, uma norma de Direito Financeiro sem qualquer efetividade ainda é norma de Direito Financeiro, mas deixará de ser uma instituição fiscal.

Para o Direito em geral, constitui uma anormalidade a norma que não produz suas consequências jurídicas no plano fático, mas ainda é uma norma jurídica. Cita-se a visão de Schick sobre a efetividade de regras de responsabilidade fiscal:

Pode-se sustentar que as regras importam quando os agentes políticos estão predispostos a agir com disciplina fiscal, ao facilitarem a resistência a pressões por aumento de gastos. As regras fortalecem os políticos que desejam atuar com prudência fiscal, mas não impedem aqueles que estão determinados a gastar além dos limites por elas impostos. A vontade política é o elemento decisivo que distingue regras eficazes daquelas ineficazes. As regras precisam ser concebidas pela vontade política e sustentadas por um compromisso político contínuo. A abordagem institucional reconhece a relevância desse compromisso na regulação dos resultados orçamentários, mas o define como uma característica intrínseca das regras fiscais, e não como uma condição prévia que lhes confere efetividade. Com isso, sua lógica aproxima-se de uma tautologia: o compromisso é entendido como a própria regra fiscal que limita os gastos; quando tais limites não se efetivam, é porque teria faltado o compromisso. Essa construção conduz à conclusão de que as regras são sempre eficazes.³⁸

Inclusive, deve-se apontar que muitas normas de Direito Financeiro carecem de efetividade no Brasil. A própria alcunha que a Lei Orçamentária Anual recebeu de “mera peça de ficção” reflete problemas de efetividade da regra de Direito Financeiro.³⁹

³⁸ Tradução livre de: “It can be argued that rules matter when politicians are predisposed to act in a fiscally disciplined manner, by making it easier for them to resist spending demands. Rules strengthen politicians who want to be fiscally prudent, but they do not stand in the way of those who are determined to spend more than the rules allow. Political will spells the difference between rules that are effective and those that are not. Rules have to be willed into existence, and have to be sustained by political commitment. The institutional approach recognizes the importance of political commitment in regulating budget outcomes, but it defines commitment as a key feature of fiscal rules rather than as an enabling condition that gives the rules effect. In so doing, their reasoning comes close to being tautological: commitments are fiscal rules that constrain spending; when spending is not constrained, it is because commitment is lacking. This construct leads to the conclusion that rules are always effective.” SCHICK, Allen. *Fiscal Institutions versus Political Will*. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*: background, analysis and prospects. Palgrave Macmillan: New York, 2004, p. 87.

³⁹ Conti dedicou inúmeros textos para criticar a falta de efetividade de muitas normas de Direito Financeiro. Segundo o autor, deve-se “[...] colaborar para um Direito Financeiro melhor, mais respeitado – e que seja levado a sério”. Em suas palavras: “O orçamento, como

13.4 REGULAÇÃO DE GASTOS E REGULAÇÃO DE RESULTADOS SEGUNDO NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO

Outra abordagem inovadora de Direito Financeiro aqui abordada diz respeito à regulação de resultados. No contexto brasileiro, a regulação de gastos e a regulação de resultados representam abordagens distintas de controle e organização da atividade financeira estatal.

A regulação de gastos tem como valor principal a efetivação de direitos fundamentais específicos, a partir da destinação obrigatória de recursos orçamentários a setores prioritários, como saúde e educação, com foco nos insumos econômicos (*inputs*) necessários para a execução satisfatória da política pública.

Já a regulação de resultados busca promover eficiência, transparência e *accountability* na provisão de bens e serviços, estruturando incentivos, metas mensuráveis por indicadores (*outputs*) e os resultados esperados da política pública (*outcomes*). Enquanto a regulação de gastos está ancorada em normas constitucionais como o princípio da não afetação da receita de impostos (art. 167, IV, da CF) e na natureza jurídica dos tributos e das despesas públicas, a regulação de resultados opera por meio de instrumentos que vinculam o desempenho à distribuição de recursos, como ocorre nos critérios qualitativos do Fundeb, ICMS educacional e do ICMS saúde.

13.4.1 Regulação de gastos segundo normas de Direito Financeiro

Em razão de estar intrinsecamente ligada à execução orçamentária – integrando a atividade financeira do Estado –, a regulação de gastos públicos é tradicionalmente tratada nos estudos de Direito Financeiro. Cuida-se da análise da rigidez orçamentária, com especial atenção ao nível de discricionariedade atribuída a parlamentares e governantes na elaboração das leis orçamentárias e na aplicação dos recursos públicos disponíveis.

No ordenamento constitucional brasileiro, a regulação dos gastos públicos é influenciada, entre outros elementos, pela estrutura formal dos tributos (que podem ser ou não vinculados), pelo regime jurídico das despesas (que afetam

lei que define os recursos à disposição do Poder Público para atender às demandas e estabelece onde e como serão gastos, passou a ser visto como norma que precisa ser respeitada, à semelhança das demais que regulam a atividade financeira do Estado. E a lei orçamentária é aceita como a mais importante depois da Constituição. Há esperanças de que a alcunha de ‘peça de ficção’ pela qual sempre foi reconhecida, e da qual ainda não se desvincilhou completamente, se torne coisa do passado.” CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. v. 1.

determinadas receitas) e pelo princípio da não afetação da receita de impostos, consagrado no art. 167, IV, da CF.

Além das normas dispostas no texto originário da Constituição Federal (gastos mínimos de receita de impostos na educação pública), a União regula gastos dos entes subnacionais por meio de emendas constitucionais, leis federais e outros atos infralegais que veiculam normas gerais. A doutrina especializada tem se debruçado sobre alguns conceitos fundamentais para a compreensão dos mecanismos de regulação do gasto público: vinculação, afetação, repartição federativa de receitas e gastos obrigatórios. Tais categorias, embora distintas, podem se sobrepor ou coexistir, demandando análise casuística quanto à sua aplicação.

A vinculação refere-se à própria estrutura jurídica do tributo. Conforme o ensinamento de Ataliba, os tributos podem ser classificados em vinculados – como taxas e contribuições, cuja hipótese de incidência se relaciona com uma atuação estatal específica – e não vinculados, caso dos impostos, cuja incidência decorre de fatos gerados pelo contribuinte independentemente de qualquer contraprestação estatal. A vinculação, nesse sentido, cria um elo normativo entre a receita arrecadada e a correspondente despesa pública.⁴⁰ A vinculação da receita de impostos é admitida excepcionalmente pela Constituição nos casos expressamente autorizados,⁴¹ como nas áreas de saúde e educação.

Abraham segue a noção de vinculação como estrutura formal do tributo, entendendo que o tributo não é vinculado quando “seu fato gerador independe de uma atuação estatal específica para com o respectivo contribuinte”. Segundo o autor, essa arquitetura do tributo não vinculado implica que o “produto da arrecadação dos impostos ingresse nos cofres públicos sem que haja uma contraprestação estatal correlacionada com sua cobrança”. Portanto, o Estado pode aplicar os recursos em qualquer das suas despesas gerais, independentemente do setor (educação, segurança, limpeza pública, hospitais etc.) conforme sua programação na Lei Orçamentária Anual. Assim, os impostos “geram uma arrecadação ‘não afetada’, não estando atrelados à ideia de custo-benefício específico que os tributos vinculados possuem (taxas e contribuições)”.⁴²

Na visão de André Castro Carvalho:

⁴⁰ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 130.

⁴¹ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RDFE*, v. 5, n. 8, p. 165-181, 2016, p. 171.

⁴² ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 193.

No âmbito jurídico, as vinculações de receitas são positivadas por instrumentos constitucionais ou legislativos de forma alheia à lei orçamentária, e são utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária.⁴³

A afetação, por sua vez, é um conceito que se concentra na destinação do gasto público, desvinculado da natureza jurídica do tributo. Conforme observa F. F. Scaff, enquanto a vinculação é um instrumento formal de finanças públicas, a afetação constitui uma técnica substancial, que estabelece um propósito específico a ser alcançado com determinado recurso – usualmente com finalidades sociais, de investimento ou de garantia.⁴⁴ Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto e Pinheiro definem a afetação como vínculo jurídico que limita a utilização de parcela do patrimônio público à realização de um objetivo previamente estabelecido, servindo à satisfação das necessidades coletivas. Para os autores, a norma de afetação condiciona a própria legalidade do gasto público.⁴⁵

Embora afetação e vinculação guardem estreita relação prática, não se confundem nem se pressupõem mutuamente. Há casos de afetação com vinculação – como a obrigatoriedade de destinação de 18% da receita de impostos federais à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da CF⁴⁶ –, assim como exemplos de afetação sem vinculação, a exemplo do financiamento do Poder Judiciário por meio de percentuais mínimos obrigatórios. Este constitui despesa obrigatória, realizada por meio de duodécimos (art. 168) e calculada com base em parte da receita corrente líquida, sem que haja vinculação específica de impostos, sob pena de inconstitucionalidade, conforme entendimento já consolidado pelo STF.⁴⁷

⁴³ CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 214.

⁴⁴ CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 167.

⁴⁵ NETO, Floriano de Azevedo Marques; PINHEIRO, Hendrick. A impossibilidade de desvinculação de receita de doação ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 2, p. 59-77, 2020, p. 63

⁴⁶ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RDFE*, v. 5, n. 8, p. 165-181, 2016, p. 167.

⁴⁷ ADI 659 MC/GO (1992), ADI 463 MC/BA (1992) e ADI 2108 MC/PE (1999). Para estudo aprofundado sobre autonomia financeira do Poder Judiciário, ver: MASCARENHAS, Caio Gama. Separação de poderes, autonomia financeira e o Supremo: o repasse de duodécimos,

Outro conceito relevante na disciplina dos gastos públicos é o de despesa obrigatória. Conforme ressalta F. F. Scaff, trata-se de despesa que deve ser executada pelo gestor, ainda que inexistir receita vinculada para tanto.⁴⁸ Giacomoni, por sua vez, acentua que tais despesas decorrem diretamente de normas legais que estabelecem benefícios ou obrigações estatais, independentemente da existência prévia de fonte específica de custeio. Trata-se, portanto, de uma imposição legislativa que se sobrepõe à rigidez orçamentária tradicional.⁴⁹

Por fim, importa falar sobre o princípio da não afetação da receita de impostos, consagrado no art. 167, IV, da CF. Esse dispositivo estabelece, como regra geral, que a receita de impostos não poderá ter destinação vinculada a órgão, fundo ou despesa, salvo nas hipóteses expressamente previstas pela própria Constituição. Entre essas exceções estão: i) a destinação mínima de recursos para as áreas de saúde (art. 198, § 2º) e educação (art. 212); ii) a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos (arts. 158 e 159), em consonância com a lógica da descentralização fiscal; iii) a priorização orçamentária das administrações tributárias (art. 37, XXII); e iv) a utilização da receita de impostos como garantia em operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), bem como para a prestação de garantias e contragarantias pelos entes subnacionais junto à União (arts. 165, § 8º, e 167, § 4º).

O princípio da não afetação, segundo Conti:

[...] consiste na proibição de se vincular receita de *impostos* a órgão, fundo ou despesa. [...] A finalidade desta vedação é evitar o “engessamento” das verbas públicas, que pode impedir o administrador público de ter liberdade para aplicá-las onde se mostrem necessárias, tendo em vista o interesse da sociedade. [...]. Em primeiro lugar, cumpre notar ser aplicável apenas aos impostos, de modo que não atinge os demais tributos e exações, tais como taxas e contribuições.⁵⁰

Há ainda a noção de vinculação conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que parte de uma noção voltada para a gestão do orçamento público. Segundo a classificação por fonte ou destinação de recursos, há

contingenciamento e o STF no jogo do resgate fiscal. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 4, n. 2, 2021.

⁴⁸ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RFDFE*, v. 5, n. 8, p. 165-181, 2016, p. 171.

⁴⁹ GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 329-356, p. 354.

⁵⁰ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 159.

um papel fundamental na identificação da natureza vinculada ou livre das receitas públicas, bem como, nos casos de vinculação, na indicação de sua finalidade específica.⁵¹ Tal classificação pode ser sistematizada em dois grandes grupos:

- a) Destinação vinculada – refere-se à obrigatoriedade de correspondência entre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em consonância com finalidades específicas previamente estabelecidas por norma legal ou constitucional. Trata-se, portanto, de uma imposição jurídica que condiciona a utilização dos recursos à observância de objetivos legalmente definidos, como ocorre, por exemplo, nas receitas destinadas à saúde e à educação.⁵²
- b) Destinação livre – caracteriza-se pela possibilidade de alocação dos recursos de forma discricionária, desde que respeitadas as competências institucionais do órgão ou entidade responsável por sua gestão. Nessa hipótese, inexistente imposição legal específica quanto à finalidade dos gastos, conferindo maior margem de flexibilidade na alocação orçamentária.⁵³

A vinculação de receitas, segundo o MCASP, deve fundar-se em dispositivos legais que determinem sua aplicação em atividades, funções, órgãos, entidades ou fundos específicos, a fim de assegurar a execução de políticas públicas prioritárias. Além das normas legais formais, também podem gerar vinculações instrumentos infralegais, como convênios, contratos de empréstimos e financiamentos, acordos de cooperação e outras formas de transferências com cláusulas que condicionem a utilização dos recursos a determinados fins. Nesses casos, a vinculação decorre da necessidade de observância das condições pactuadas, inclusive no que se refere à prestação de contas aos entes ou instituições transferidoras.⁵⁴

Ressalta-se que a noção de vinculação utilizada pelo Tesouro Nacional mediante o MCASP não se confunde com as noções da doutrina clássica de Direito Financeiro. Esse conceito de “vinculação” vai além da mera regulação de gastos por meio de vinculação de receita de impostos e afetação de recursos para determinadas despesas.

Isso porque a noção de vinculação do Tesouro Nacional é baseada na rigidez e flexibilidade do orçamento público, incluindo as transferências obrigatórias por

⁵¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 10. ed. Brasília: STN, 2023, p. 142.

⁵² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 10. ed. Brasília: STN, 2023, p. 142.

⁵³ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 10. ed. Brasília: STN, 2023, p. 142.

⁵⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 10. ed. Brasília: STN, 2023, p. 142.

força da lei ou por força da Constituição Federal. Sob o ponto de vista do Tesouro Nacional, as receitas que seriam transferidas obrigatoriamente a outros entes da federação por determinação legal ou constitucional seriam “vinculadas”. A noção é tecnicamente errada, pois não se trata de “vinculação”, mas de receita pública cuja titularidade é de ente da federação distinto daquele responsável pela arrecadação.⁵⁵

Há outro tipo de regulação de gastos por meio de normas do Congresso Nacional: a regulação de limites fiscais para determinadas categorias de gastos. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um modelo normativo de regulação dos gastos públicos dos entes federativos por meio da imposição de limites à despesa com pessoal, conforme disposto nos arts. 19 e 20. De acordo com o art. 19, a despesa total com pessoal não poderá exceder 50% da receita corrente líquida no âmbito da União e 60% nos estados e municípios. O art. 20 da LRF, por sua vez, detalha a repartição interna desses limites entre os Poderes e órgãos autônomos: no caso dos estados, por exemplo, o Executivo pode comprometer até 49% da receita corrente líquida, o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) até 3%, o Judiciário até 6% e o Ministério Público até 2%. Essa arquitetura normativa visa assegurar a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais por meio de controle do gasto com pessoal, que constitui, em regra, a principal despesa corrente dos orçamentos públicos.

13.4.2 Regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro

A regulação de resultados de políticas públicas – ao condicionar a atuação estatal ao alcance de metas, objetivos e indicadores de desempenho – integra, na verdade, os estudos de três ramos do Direito: Administrativo, Econômico e Financeiro. Não se trata propriamente de mera análise da execução orçamentária, mas da análise de amplo conjunto de normas e instrumentos que medem, incentivam e organizam as atividades pública e privada em prol de determinados objetivos pré-estabelecidos.

A regulação de resultados de políticas públicas integra o Direito Administrativo, porquanto este ramo do Direito, ao disciplinar, segundo Celso Antônio

⁵⁵ André Castro Carvalho explica sobre essa impropriedade técnica: “No caso do federalismo fiscal, é possível constatar um uso impróprio do termo vinculação, não se constituindo no conceito clássico já exposto. Diante disto, a doutrina costuma tentar identificar nas estruturas de federalismo fiscal determinadas características, que se assemelham às vinculações de receita. Assim, as repartições operacionalizadas pelos Fundos de Participação dos Estados e Municípios costumam ser vistas com este fim, dado que o próprio constituinte de 1988 inseriu-as na disciplina das vinculações de receita.” CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação*: usos e mitigações. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 214-218

Bandeira de Mello, “o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham”,⁵⁶ fornece as bases jurídicas de organização, responsabilidade dos administradores públicos, poder de polícia e contratos administrativos que enquadram incentivos, sanções e ciclos de monitoramento.⁵⁷ A regulação de resultados tem ainda associação com o princípio da eficiência administrativa, na medida em que destaca a busca do melhor custo-benefício na elaboração e execução de determinada política pública ao ressaltar a ênfase nos resultados.⁵⁸

No campo do Direito Econômico, a regulação de resultados é influenciada diretamente por princípios de intervenção estatal nos mercados, concorrência e defesa do consumidor, que guiam a configuração dos objetivos regulatórios.⁵⁹ Há um intenso diálogo entre modelos normativos e a atividade econômica de um país, podendo o Direito Econômico explicar as origens sociais e teóricas de diversos tipos de regulação públicas.⁶⁰

⁵⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2013, p. 29.

⁵⁷ Sobre o poder de polícia e a produção dos melhores resultados, Gustavo Binbenbojm explica que: “[...] o poder de polícia tem sofrido a influência marcante do pragmatismo no desenho de suas instituições, elaboração, interpretação e aplicação concreta de suas normas, bem como na avaliação de suas consequências. Quaisquer que sejam os objetivos ditados pelo processo político-jurídico, as ações administrativas sujeitam-se sempre a alguma análise quanto a sua aptidão para produzir os resultados esperados de forma eficiente. Como os recursos públicos são escassos diante de necessidades tendencialmente ilimitadas – como, de resto, os recursos sociais também o são –, a escolha de soluções que produzam os melhores resultados com menores custos é um dever jurídico da Administração Pública, inclusive no exercício do poder de polícia.” BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 329.

⁵⁸ Sobre o princípio da eficiência e seu valor instrumental de orientação da Administração Pública, Alexandre dos Santos Aragão explica: “A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.” ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004, p. 1.

⁵⁹ Sobre a evolução do Direito Econômico e proteção do consumidor, ver: COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico. *Revista de Direito Mercantil*, v. 13, n. 15/16, p. 89-105, 1974.

⁶⁰ Nas palavras de Gilberto Bercovici: “[...] a necessária crítica da economia política deve ser empreendida por meio do Direito Econômico, compreendido como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma disciplina capaz de, simultaneamente, esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, sua sistematização para a decidibilidade

No âmbito do Direito Financeiro, ao analisar a atividade financeira inerente à regulação de resultados de políticas públicas, é possível estruturar os instrumentos orçamentários e de responsabilidade fiscal que permitem atrelar metas de desempenho, de um lado, e a gestão de receitas, gastos, partilha federativa e controle, do outro.

No campo do Direito Financeiro, a regulação de resultados pode ser observada nos orçamentos orientados por resultado ou por desempenho. R. F. Oliveira conceitua o orçamento orientado por resultado como “um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados”. No caso, o ordenador de despesas emprega essa prática orçamentária para executar programas dentro de parâmetros e indicadores predeterminados. A técnica financeira se inclui em um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que ressalta a conexão entre o orçamento público e o resultado projetado. R. F. Oliveira identifica, em suma, os seguintes elementos em tal orçamento:

- a) unificação das despesas em torno de um objetivo;
- b) definição dos resultados – o que se pretende com aquela destinação;
- c) verificação do desempenho; e
- d) *accountability*, ou seja, responsabilidade do executor assegurando sanções premiais ou punitivas.⁶¹

Outros exemplos de regulação de resultados encontram-se no próprio sistema brasileiro de leis orçamentárias. Um exemplo é o anexo de metas fiscais presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias e programaticamente inseridas na Lei Orçamentária Anual (art. 4º LRF⁶²). A Lei Orçamentária Anual passa a consignar indicado-

por parte da doutrina e da atuação dos chamados ‘operadores do direito’ sua capacidade de diálogo e de percepção de influências recíprocas em outros campos, disciplinas ou sistemas sociais e sua preocupação com quais as possibilidades abertas ou por se abrir de lutas sociais e as formas institucionais possíveis de serem adotadas por estes movimentos.” BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010, p. 395.

⁶¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDfE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014, p. 17.

⁶² Os §§ 1º e 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal regem o anexo de metas fiscais: “§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Vide ADI 7064) § 2º O Anexo conterá, ainda: I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

res de resultado, alinhados ao Plano Plurianual⁶³ e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, conectando dotações à entrega de bens ou serviços.

No processo orçamentário brasileiro, há constantes ciclos de monitoramento e avaliação, além de auditorias de Tribunais de Contas, de órgãos de controle interno e de órgãos setoriais específicos (como a Secretaria do Tesouro Nacional). O cumprimento das metas fiscais é acompanhado por meio do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (arts. 48, 54 e 55 da LRF).

Na estrutura de incentivos, as normas de regulação de resultados podem ser operacionalizadas por meio da repartição federativa de recursos (cota municipais de ICMS), financiamento de contratos de gestão (Lei Federal n. 9.637/98), contratos de desempenho (Lei Federal n. 13.934/2019) e fundos setoriais condicionados ao cumprimento de metas pactuadas (Fundef/Fundeb, fundo de financiamento do SUS).

Portanto, a regulação de resultados, no ordenamento jurídico brasileiro, é uma técnica normativa que articula instrumentos de Direito Administrativo, Direito Econômico e Direito Financeiro. O Direito Financeiro, contudo, fornece a base operacional dos recursos financeiros. Em outras palavras, o foco reside nas regras de orçamento, despesa, partilha e controle que permitem converter metas em obrigações jurídicas efetivas.

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes. (Incluído pela Lei Complementar n. 200, de 2023)”.

⁶³ A Lei Orçamentária Anual deve ser compatibilizada com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias por determinação constitucional (§ 7º do art. 165 e § 3º do art. 166 da CF), assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve se compatibilizar com o Plano Plurianual (§ 4º do art. 166 da CF).

13.4.3 A transição para os estudos da qualidade do gasto no Direito Financeiro

A contribuição que a regulação de resultados pode oferecer ao Direito Financeiro é o avanço do estudo da qualidade do gasto público. A qualidade do gasto público consiste na conformidade da execução orçamentária e financeira com as metas estabelecidas e na eficiência da gestão dos recursos. Essa qualidade é aferida mediante indicadores que mensuram os resultados alcançados em relação aos objetivos das políticas públicas.

Conti e Carvalho explicam o conceito de qualidade do gasto público:

Conforme debatemos, a necessidade de que o controle interno seja realizado por órgãos faz-se imperiosa para que haja a proclamada autonomia no controle das contas públicas, o que se refletirá, conseqüentemente, na qualidade do gasto público. O art. 74 da Constituição Federal, conforme nossa análise até então, correlaciona o sistema de controle interno com a qualidade do gasto público, obrigando que a Administração realize a avaliação do efetivo cumprimento das metas estabelecidas, bem como a eficiência da gestão orçamentária. A qualidade, então, pode ser medida por determinados indicadores que levam em conta os desideratos em determinada política pública.⁶⁴

Embora haja uma distinção na forma e na arquitetura normativa de regulação, não há uma linha rígida que divide os gastos públicos dos seus resultados. Cuida-se de duas perspectivas de regulação que integram um mesmo processo de política públicas. Toda política pública requer gastos para ser operacionalizada, assim como toda política pública tem a finalidade de produzir resultados, sendo periodicamente avaliada de forma pública e transparente.

Nesse sentido, cabe destacar o § 16 do art. 37 da CF, introduzido pela EC n. 109/2021, segundo o qual:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

A obrigatoriedade de avaliar efetividade das políticas, divulgando os resultados, também se aplica às leis orçamentárias conforme o § 16 do art. 165 da CF (igualmente introduzido pela EC. n. 109/2021), segundo o qual as leis orçamentárias “[...] devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”.

⁶⁴ CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 8, n. 37, p. 201-220, 2011, p. 213.

Ressalta-se que a avaliação é a etapa do ciclo de políticas públicas em que são estudados os impactos das intervenções realizadas ou planejadas pelo Poder Público, considerando que a avaliação ocorre antes (*ex ante*) e depois (*ex post*) da implementação das políticas públicas. Na visão de F. M. Soares:

O novo enfoque dado ao tema avaliação de políticas pública no nosso ordenamento jurídico é corroborado pela exigência de observância de seus resultados no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual 516, 4. 163. CF).

De fato, ao dispor que “os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas” deverão subsidiar a elaboração e acompanhamento das leis orçamentárias federais, o constituinte derivado assevera que a avaliação de políticas públicas e os seus efeitos que respondem pela eficácia de legislações de diversos níveis passam a ser considerados uma ferramenta valiosa e indispensável de aprimoramento da qualidade dos gastos públicos e da efetividade de direitos.⁶⁵

A regulação de políticas públicas, independentemente de estar focada no aspecto dos gastos ou dos resultados, encontra-se no contexto constitucional de transparência e boa governança. Em outras palavras, a regulação encontra-se no contexto do dever do Estado de avaliar, monitorar e divulgar dados referentes às suas políticas públicas.

No aspecto do planejamento, independentemente da forma pela qual se observa a arquitetura normativa das políticas públicas, a regulação (de gastos ou resultados) segue um estilo de planejamento governamental, seja o planejamento econômico, orçamentário ou setorial.⁶⁶

A regulação se conforma ao planejamento econômico governamental, porquanto está adequada à ordenação da política econômica do Estado e à definição de diretrizes para o desenvolvimento nacional.

A regulação também reflete o planejamento orçamentário governamental, na medida em que as necessidades públicas são realizadas por meio de: i) técnicas de finanças públicas que condicionam gastos e resultados, materializando-se por fundos públicos (p. ex., Fundeb e Fundo do SUS), partilhas de receitas entre entes federados (p. ex., cota de ICMS) e normas procedimentais (LRF, MCASP, normas do Tesouro Nacional etc.); e ii) organização administrativa e financeira mediante leis orçamentárias de cada ente federativo (p. cx., LOA, LDO e PPA).

⁶⁵ SOARES, Fabiana de Menezes. Comentário ao § 16 do artigo 37 da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 976-981, p. 981.

⁶⁶ Sobre noções e acepções de planejamento, ver subtópico 3.7.1, “Governança multinível Tipo I”, no Capítulo 3.

A regulação igualmente se adapta ao planejamento setorial, visto que para atender às especificidades de cada política pública é necessário para viabilizar seu funcionamento de forma mais eficiente, produzindo os resultados que dela se esperam. Para tanto, o sistema de regulação do financiamento e o monitoramento de seus resultados segue a lógica técnico-científica de cada setor regulado (educação, saúde, proteção do meio ambiente, entre outros). Instrumentos financeiros como Fundo do SUS, Fundeb, critérios de repasses de ICMS aos municípios, por exemplo, seguem lógicas setoriais, sendo disciplinados por leis adaptadas à lógica operacional de cada área (Lei Orgânica da Saúde, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente etc.).

13.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: O QUE HÁ DE NOVO PARA O DIREITO FINANCEIRO?

Neste estudo, o Direito Financeiro foi abordado a partir de duas dimensões complementares, cuja articulação se revela indispensável para a compreensão contemporânea das finanças públicas. De um lado, considerou-se o denominado Direito Financeiro comum, entendido como aquele que se abre ao diálogo comparado e interdisciplinar com outros campos do conhecimento – especialmente a Ciência Política e a Economia –, por meio do qual se examinam as instituições fiscais formais. Nessa perspectiva, a leitura das normas de Direito positivo passa a ser realizada como expressão jurídica de fenômenos econômicos, sociais e políticos que lhes conferem sentido, o que possibilita interpretar o ordenamento não apenas pela sua estrutura normativa, mas também pelos condicionamentos institucionais que o informam. De outro lado, contemplou-se o Direito Financeiro brasileiro tradicional, enraizado na matriz do Direito europeu-continental (*civil law*), no qual predominam a lógica da codificação, a hierarquia das normas e a centralidade dos princípios constitucionais orientadores da gestão das finanças públicas. Essa dupla abordagem, ao integrar elementos positivados e fatores institucionais mais amplos, permite construir análise mais robusta acerca do funcionamento do sistema financeiro estatal.

Partiu-se, adicionalmente, da premissa de que a regulação de resultados dos gastos públicos, consubstanciada na incorporação de metas e indicadores de desempenho, representa uma etapa evolutiva da tradicional regulação de gastos. Observa-se, nessa transição, um deslocamento gradual do enfoque meramente quantitativo, caracterizado pela ênfase na alocação formal de recursos, para uma abordagem qualitativa que prioriza a efetividade e o impacto das despesas públicas. Esse movimento, ao modificar a compreensão clássica sobre o gasto, introduz parâmetros orientados à mensuração do cumprimento dos objetivos

pretendidos, ampliando a racionalidade que informa o processo de execução orçamentária e financeira.

Nessa linha, destaca-se que a principal contribuição proporcionada pela regulação de resultados ao Direito Financeiro consiste no aperfeiçoamento das ferramentas de análise da qualidade do gasto público. Tal qualidade é compreendida como a correspondência entre a execução orçamentária e financeira e as metas anteriormente definidas, assim como a eficiência administrativa na utilização dos recursos disponíveis. A aferição dessa qualidade depende da utilização de indicadores objetivos de desempenho, os quais permitem mensurar os resultados alcançados pelas políticas públicas em relação às finalidades fixadas. Ao promover esse alinhamento entre a legalidade formal do gasto e sua efetividade material, a regulação de resultados tende a reforçar a racionalidade decisória e a *accountability* no âmbito das finanças públicas, consolidando critérios mais precisos para avaliar a ação estatal.

CONCLUSÃO

A princípio, não se idealiza nem se condena o Federalismo de Desempenho. O fenômeno é analisado como um instrumento contemporâneo de coordenação intergovernamental que pode produzir ganhos relevantes de eficiência, transparência e qualidade das políticas públicas, mas que também encerra riscos institucionais, sobretudo quando associado a práticas centralizadoras, incentivos mal calibrados ou indicadores tecnicamente frágeis. Por essa razão, o Federalismo de Desempenho deve ser compreendido e aplicado com cautela, levando em conta o desenho federativo, o grau de autonomia dos entes subnacionais, a qualidade dos mecanismos de avaliação e os efeitos reais que metas e incentivos produzem sobre a gestão pública e a concretização de direitos fundamentais.

SOBRE FEDERALISMO E FEDERALISMO DE DESEMPENHO...

Parte-se do pressuposto que “Federalismo de Desempenho” é uma forma de coordenação federativa (ou de governança) identificável não somente por seus impactos imediatos sobre os resultados das políticas públicas – isso corresponderia a uma análise da performance do federalismo, temática tão antiga quanto a própria forma de Estado. Presume-se que o fenômeno é identificável pela intenção manifesta das autoridades políticas ao estruturarem normas e mecanismos de cooperação intergovernamental voltados ao alcance de metas específicas. Dessa forma, embora a análise normativa por si só não revele os efeitos concretos das políticas públicas, ela constitui ferramenta metodológica relevante para desvendar as finalidades políticas subjacentes e os instrumentos jurídicos, administrativos e financeiros mobilizados para sua consecução.

Esta obra adota uma teoria que não se confunde necessariamente com o federalismo, mas se estrutura a partir dos fenômenos da coordenação intergovernamental e da governança. Isso não exclui a relevância do federalismo: ao contrário, o perfil do fenômeno varia conforme as características institucionais e nível de descentralização de cada país, tanto no plano normativo quanto no empírico. É impossível cindir a presente teoria sobre coordenação e governança da noção de federalismo.

Esta obra apoia-se em formulações econômicas recentes sobre federalismo (Segunda Geração da Teoria sobre Federalismo Fiscal), segundo as quais a mensuração e o financiamento baseados em desempenho dependem de dois pressupostos centrais: (1) desempenho é, essencialmente, informação – é preciso definir o que se mede, como se mede e o que se remunera, reconhecendo-se a assimetria informacional entre o principal (quem monitora) e o agente (quem é monitorado); e (2) governantes respondem a incentivos, sendo atores majoritariamente autointeressados, sujeitos a comportamentos oportunistas (assimetria de informação e risco moral).

Adota-se, ainda, a noção de coordenação intergovernamental como o conjunto de mecanismos de integração, negociação de responsabilidades, compartilhamento e tomada conjunta de decisões entre níveis de governo em um Estado descentralizado. Essa coordenação decorre da interdependência entre entes subnacionais na implementação de políticas públicas de competência compartilhada e envolve tanto cooperação quanto competição, dada a natureza conflitiva do federalismo. Assim, uma coordenação eficaz exige equilibrar esses dois vetores para assegurar maior efetividade às políticas públicas. Utiliza-se ainda o conceito de governança multinível, entendido como um arranjo decisório que ultrapassa a centralidade das instituições estatais e privilegia processos, fluxos e interações que conectam Estado, sociedade civil e atores privados, compondo um sistema mais amplo de produção de decisões públicas.

Nas relações entre governos centrais e entes regionais e locais, o Federalismo de Desempenho fundamenta-se na possibilidade de regulação por resultados, caracterizando-se pela cisão funcional entre a competência para a formulação de metas nacionais (*policy decision-making*) e a atribuição da execução dessas metas pelos entes subnacionais (*policy-making*). Ao contrário da regulação de gastos, que implica orientações sobre a alocação prioritária de recursos (sob o formato de normas de vinculação, afetação de recursos e de gastos obrigatórios), a regulação de resultados, caracterizada pela incorporação de metas e indicadores na legislação, concentra-se na indução de mudanças nos padrões de gestão e atuação das autoridades públicas, com vistas ao alcance de objetivos previamente definidos em âmbito nacional.

Apesar da denominação, o Federalismo de Desempenho não se configura como um fenômeno exclusivamente vinculado a estruturas federativas. Trata-se principalmente de um modelo de coordenação que depende de uma arquitetura institucional capaz de viabilizar a descentralização de decisões políticas, independentemente da existência formal de uma federação constitucionalmente estruturada. Importa destacar que as finalidades, os mecanismos e as instituições associadas ao Federalismo de Desempenho diferem substancialmente daqueles vinculados ao federalismo tradicional.

Enquanto a estrutura federativa tem por finalidade mediata a promoção do valor da “unidade na diversidade” – traduzida em princípios como a autonomia subnacional, a representação territorial e a limitação do poder central –, o Federalismo de Desempenho persegue a efetivação de direitos sociais e políticos por meio de instrumentos como sistemas de *accountability*, *benchmarking* e arranjos de incentivos voltados à indução de resultados concretos na implementação de políticas públicas. Por tal razão, é possível localizar as práticas do Federalismo de Desempenho em confederações (como a União Europeia) e em estados unitários (como o Reino Unido).

O *benchmarking* pode tanto adaptar-se aos arranjos institucionais descentralizados competitivos (*benchmarking* externo) quanto reforçar arranjos institucionais centralizadores (*benchmarking* interno). Nestes últimos, é necessário avaliar internamente o escopo, a mudança nas características institucionais e os resultados da política pública coordenada, a fim de identificar se a política reforçou a concentração de autoridade em determinada federação. A coordenação intergovernamental dentro de uma política pública presume um esquema de (des)centralização de autoridade preexistente e com atividades predefinidas para cada ente da federação. Em outras palavras, i) as instituições políticas e fiscais aliadas ao ii) grau de centralização/descentralização de autoridade em determinado território iii) influenciam a forma e o resultado da coordenação em uma política pública.

O Federalismo de Desempenho não constitui uma categoria autônoma de federalismo, não deriva diretamente do federalismo cooperativo, não se enquadrando nas classificações de federalismo competitivo ou coercitivo. Ele deve ser compreendido, sobretudo, como um modelo de coordenação intergovernamental que combina, de forma simultânea, elementos de cooperação, competição, coerção e aprendizagem entre os entes subnacionais. Essa concepção decorre da própria interdependência que marca a formulação e a execução de políticas públicas em Estados descentralizados, nos quais a realização de objetivos comuns exige mecanismos estáveis de integração, negociação e repartição de responsabilidades. Nesse ambiente, coordenar vai além de cooperar: envolve também disputas por recursos, incentivos desiguais e conflitos inerentes às relações federativas.

FEDERALISMO DE DESEMPENHO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A aplicação da teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil envolve *benchmarking*, federalismo fiscal e regulação de resultados porque esses fatores estão interligados. A comparação avaliativa de desempenho (*benchmarking*) nas políticas públicas brasileiras considera indicadores e metas incorporados em diversos atos normativos (regulação de resultados). Em adição a essa premissa, a arquitetura centralizada do federalismo fiscal nacional dita as formas, financiamento, estilo de monitoramento e responsabilização do Federalismo de Desempenho. A estrutura constitucional da federação brasileira favorece a prática centralizadora sob uma lógica vertical (*top-down*), em que o governo central assume a responsabilidade pela formulação de diretrizes e metas de políticas públicas (*policy decision-making*), cabendo aos estados e municípios sua implementação (*policy-making*). Esse arranjo institucional reflete traços característicos de um federalismo coercitivo, no qual a autonomia dos entes subnacionais é frequentemente restringida por ações centralizadoras da União. Embora algumas dessas medidas possam suscitar questionamentos quanto à sua constitucionalidade, elas se consolidam em um contexto normativo e político que reforça o protagonismo do governo federal.

Sem negar totalmente a existência de práticas de cooperação intergovernamental no Brasil, ressalta-se que diversos fatores explicam a natureza coercitiva do federalismo brasileiro. Em primeiro lugar, a União detém papel predominante na formulação das políticas públicas nacionais, inclusive em matérias tradicionalmente afetas aos estados, por meio da edição de normas gerais e de emendas à Constituição. Além disso, observa-se um padrão persistente de centralização das receitas tributárias em favor da União, reforçado por instrumentos legislativos e constitucionais. Soma-se a isso a expansão de políticas federais de transferência direta de renda à população, o que intensifica a pressão do governo federal pela captura das bases tributárias subnacionais. A esse cenário agregam-se as preempções federais de competências estaduais, viabilizadas por uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite amplas intervenções da União com base na interpretação ampliativa das normas gerais e aplicação do princípio da simetria. Adicionalmente, normas federais impõem custos de políticas a estados e municípios, restrições às suas capacidades de tributar e contrair empréstimos e, por fim, a frequente judicialização federal de temas locais completam o quadro de um federalismo brasileiro marcadamente centralizador.

O principal instrumento de *benchmarking* interno na federação brasileira é a regulação de resultados. A regulação de resultados consiste basicamente na previsão de metas de desempenho em constituições, leis e demais atos normativos infralegais. Cuida-se de técnica de arranjo normativo-institucional que, orientada pelos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*, vincula a

atuação estatal (direta ou delegada) à obtenção de resultados mensuráveis (*outputs*), sujeitos a avaliação periódica. Em contraposição ao modelo de regulação de gastos, que busca a efetivação de determinado grupo de direitos fundamentais por meio da reserva de valores no orçamento público (p. ex., saúde e educação), o valor da regulação de resultados é de natureza instrumental, na medida em que visa à efetivação de direitos fundamentais mediante incentivos à entrega de bens e serviços públicos de forma transparente com o melhor custo-benefício possível.

No que tange ao modelo de responsabilização adotado, a federação brasileira se alinha à lógica da responsabilização administrativo-financeira orientada por resultados, não obstante a responsabilização político-eleitoral também esteja presente. No âmbito administrativo, observa-se um sistema amplo de incentivos e penalidades vinculados ao desempenho, a exemplo de gratificações remuneratórias, progressões funcionais, exonerações e rebaixamentos em classificações internas. Já no plano político-federativo, a responsabilização se dá mediante instrumentos como transferências intergovernamentais condicionadas ao atingimento de metas ou ao desempenho institucional dos entes subnacionais, restrições na capacidade de empréstimos, entre outros.

No tocante à forma de monitoramento, o federalismo brasileiro – marcado por elementos centralizadores e coercitivos – favorece a implementação do *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação da gestão descentralizada. Nesse arranjo, a União exerce protagonismo no acompanhamento de resultados, operando de modo análogo a uma estrutura corporativa que avalia o desempenho de suas unidades, com o propósito de induzir ganhos de eficiência e aprimoramento da administração pública.

Uma premissa do modelo de Federalismo de Desempenho brasileiro: para que a União Federal possa monitorar indicadores e, conseqüentemente, incentivar estados e municípios a atingirem metas políticas nacionais (*policy decision-making*), é necessário que a política pública objeto do arranjo esteja efetivamente sob gestão dos entes federados monitorados (*policy-making*).

Uma das hipóteses desta obra é que o Federalismo de Desempenho no Brasil evoluiu em duas fases: a) nos anos 1990, com a descentralização da gestão das políticas sociais induzida pela União; e b) a partir dos anos 2000, com a consolidação de instrumentos de avaliação comparativa de resultados, novos critérios de transferência intergovernamental e mecanismos de responsabilização por desempenho.

A análise realizada demonstra que a primeira hipótese deve ser avaliada com ressalvas, porquanto a descentralização ocorre de forma distinta entre setores (a exemplo da educação, saúde e proteção ao meio ambiente), a depender do escopo e abrangência da política. Em relação à segunda hipótese, há evidências de que, desde os anos 2000, intensificou-se a institucionalização do *benchmarking*

na Administração Pública brasileira. Isso não exclui iniciativas anteriores, como o DataSUS, de 1991, mas sugere que o avanço tecnológico foi determinante para viabilizar a gestão de dados e os mecanismos de *accountability*, em linha com a tese de que o Federalismo de Desempenho se fortalece com o progresso tecnológico.

O Federalismo de Desempenho no Brasil se consolidou mediante progressiva construção de arranjos institucionais capazes de articular descentralização político-administrativa com mecanismos de avaliação de resultados, responsabilização e indução federativa. As instituições objeto de verificação comparada foram: a) incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados); b) transferências intergovernamentais de desempenho e resultado; c) parcerias de desempenho; d) estabelecimento de padrões de desempenho; e) estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*); e f) dispensas de requisitos e condições (*waivers*) no contexto brasileiro.

A partir da análise de quatro eixos centrais – educação pública, saúde pública, responsabilidade fiscal e controle/gestão sustentável – foi possível identificar um padrão comum de atuação institucional voltado à regulação de resultados, com impactos relevantes na coordenação federativa e no padrão normativo de políticas públicas. As premissas de comparação e avaliação no Federalismo de Desempenho brasileiro variam conforme o setor de política pública analisado. Adicionalmente, essas experiências foram objeto de comparação com práticas de *benchmarking* em outros Estados descentralizados (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Suíça).

EDUCAÇÃO PÚBLICA

No eixo da educação pública, prevalece a lógica da *accountability* escolar, compreendida como uma política educacional que associa resultados de aprendizagem a consequências para redes, escolas e profissionais, influenciando diretamente as estratégias governamentais. O parâmetro de comparação foi a política *No Child Left Behind* dos EUA.

Embora Brasil e EUA adotem políticas semelhantes de *accountability* escolar, os contextos federativos de ambos os países diferem profundamente, especialmente quanto à capacidade de coerção normativa e financeira do governo central sobre os entes subnacionais.

Adicionalmente, o sistema constitucional dos EUA impõe restrições normativas ao ente central, na medida em que o governo federal só pode atuar dentro dos limites estritos de poderes delegados (Art. I, Sec. 8). Por outro lado, no Brasil, a União opera com um amplo elenco de competências exclusivas e concorrentes, assim como a ausência de critérios objetivos para definir o alcance das “normas gerais”, fortalecendo ainda mais a centralização legislativa. A facilidade para alterar a Constituição (com quórum reduzido de 60% em dois turnos por casa) e a ausência

de tramitação especial para matérias federativas permitem à União reescrever as “regras do jogo” com relativa frequência, como atestam as mais de 130 emendas constitucionais promulgadas desde 1988.

Dessa forma, embora as políticas educacionais possam ter uma arquitetura semelhante em termos de objetivos e instrumentos de responsabilização, o Brasil oferece uma estrutura institucional que facilita a imposição normativa e financeira da União sobre estados e municípios (e de estados sobre municípios) mediante normas do Fundeb e normas estaduais de repartição de receita de ICMS. No modelo federativo norte-americano, contrariamente, a estrutura normativa favorece maior equilíbrio e autonomia entre os níveis de governo, que podem optar por não aderir à política pública nacional.

SAÚDE PÚBLICA

No campo da saúde pública, o foco está nos critérios de gestão da atenção básica e na integração das redes no SUS, com indicadores voltados à cobertura de programas, qualidade da gestão municipal, eficiência dos serviços e determinantes sociais da saúde. O parâmetro de comparação foi a política *Canadian Health Act* no Canadá.

A comparação entre os modelos federativos do Canadá e do Brasil, embora semelhante em vários tópicos, revela diferentes arranjos institucionais quanto à autonomia dos entes subnacionais, à cobertura e à integralidade do atendimento em saúde.

O Canadá opera sob um modelo de federalismo descentralizado, com competências claramente distribuídas entre os níveis de governo pelo *Constitution Act*. As províncias têm responsabilidade exclusiva sobre a maior parte dos serviços de saúde, organizando sistemas próprios com base nos princípios do *Canada Health Act*, como universalidade, equidade e integralidade. A reforma da transparência e de indicadores realizada na saúde pública do Canadá representou um ato de descentralização, dando maior liberdade de aplicação de gastos pelas províncias (*policy-making*) que o modelo anterior.¹

No Brasil, apesar da previsão constitucional de descentralização, a estrutura federativa é marcada por acentuado desequilíbrio fiscal vertical, com a União concentrando cerca de 67% da arrecadação antes das transferências. A EC n. 29/2000, ao vincular percentuais mínimos da receita de impostos à saúde, instituiu um modelo de federalismo coercitivo na formulação da política (embora tenha ampliado o Estado Social na área da saúde). Garantiu-se um financiamento mínimo, mas

¹ Ver tópico 5.7, “Federalismo de Desempenho centraliza ou descentraliza poderes?”, e subtópico 5.8.4, “Canadá”, ambos no Capítulo 5.

às custas da autonomia decisória de estados e municípios. O financiamento federal da saúde baseia-se predominantemente em transferências intergovernamentais oriundas do Fundo Nacional de Saúde, operacionalizadas por meio de portarias e normas do Ministério da Saúde (NOB, PAB e APS), com indicadores e critérios qualitativos do serviço. No âmbito estadual, encontram-se normas semelhantes que regulam repasses aos municípios conforme metas e indicadores de qualidade na atenção básica (com destaque para normas estaduais de repasse de ICMS).

RESPONSABILIDADE FISCAL

Na área da responsabilidade fiscal, o *benchmarking* se estrutura em torno da capacidade de pagamento (Capag) e da qualidade da informação contábil e fiscal, ambos orientados pelas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. O parâmetro de comparação foi o arcabouço normativo-fiscal dos Estados Unidos.

A comparação entre sistemas de *benchmarking* federativo na área da responsabilidade fiscal revela desafios específicos, distintos daqueles observados nas políticas sociais. Nos EUA, as restrições ao endividamento estatal decorrem principalmente de autolimitações previstas nas constituições estaduais, como procedimentos rigorosos para contrair dívidas ou a imposição de tetos de endividamento. Não há, entretanto, coordenação fiscal centralizada nem proibição constitucional federal de déficits subnacionais. Cada estado define seus próprios limites, vedando déficits operacionais por disposição própria.

No Brasil, por outro lado, a configuração constitucional e o elevado desequilíbrio fiscal vertical conferem à União significativa capacidade de interferência nas políticas estaduais e municipais por meio de normas gerais de finanças públicas, emendas constitucionais, resoluções do Senado e normas editadas pelo Tesouro Nacional. A centralização da arrecadação (67,27% das receitas totais antes das transferências) e a consequente dependência de estados (22,68%) e municípios (10,05%) fortalecem o poder da União na imposição de regras fiscais e condicionamento de transferências. Em contraste, nos EUA, a menor centralização fiscal garante maior autonomia aos entes subnacionais e restringe a capacidade coercitiva do governo federal.

GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE

No eixo da gestão sustentável e controle, destacam-se três experiências: o ICMS Ecológico, que vincula repasses a práticas ambientais municipais; o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e replicado por outras cortes para avaliação operacional dos municípios mediante controle externo; e o Índice de Responsabilidade Social (IMS) de Mato Grosso do Sul, que adota uma abordagem multissetorial ao mensurar desempenho

municipal em saúde, educação, finanças, renda e desenvolvimento urbano. Essas experiências evidenciam a diversidade e a sofisticação dos instrumentos de comparação federativa por desempenho no Brasil.

Para o ICMS Ecológico, os parâmetros de comparação foram metas de qualidade do ar fixadas pela Environmental Protection Agency (EPA), conforme previsto no *Clean Air Act* dos Estados Unidos. Para o programa IEG-M do TCE-SP, o parâmetro de comparação foi o *Comprehensive Performance Assessment* (CPA) da *Audit Commission of Local Government*, instituição de controle do Reino Unido. Para o IRS-MS, o parâmetro de comparação foi o modelo suíço desenvolvido no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que adota uma lógica de indicadores multisetoriais para avaliar o desempenho dos cantões e municípios.

O PAPEL DA (DES)CENTRALIZAÇÃO NA COBRANÇA DE METAS

Em federações como Austrália, Estados Unidos, Canadá, Suíça e Alemanha, os governos subnacionais demonstram maior capacidade de resistência às tendências centralizadoras do poder central no monitoramento do desempenho subnacional. Essa resiliência institucional decorre, em grande parte, da menor dependência de transferências intergovernamentais em alguns países e das garantias institucionais de autonomia política. Nesses países, a autonomia financeira dos estados ou províncias está associada à maior arrecadação própria, o que lhes confere maior capacidade para manter políticas públicas mais autônomas e adaptadas às realidades locais, sem subordinação direta a diretrizes federais. A maior autonomia fiscal e política reduz o potencial coercitivo do governo central em políticas públicas setoriais, mesmo em contextos de *benchmarking* ou avaliação comparativa de desempenho, em que muitas políticas são negociadas com o ente central ainda na fase de formulação (*policy decision-making*).

A capacidade de arrecadação de recursos próprios por parte de entes subnacionais reduz não somente sua dependência de transferências intergovernamentais, mas reduz o poder de o ente central regular os critérios desses repasses conforme metas de desempenho (regulação de resultados) ou de equalização fiscal. Além disso, evita-se que o ente central utilize eventuais desequilíbrios fiscais dos entes subnacionais como forma de coerção na renegociação de dívidas e concessão de empréstimos.

A blindagem institucional dos entes subnacionais desses países é evidenciada por indicadores como o Índice de Autoridade Regional (RAI), que mede a profundidade da autonomia (*self-rule*) e da participação no governo nacional (*shared rule*). Países como Alemanha e Canadá apresentam altos níveis de autoridade regional combinados com arquiteturas federativas robustas, o que lhes permite participar ativamente das decisões nacionais sem comprometer sua autonomia.

O índice revela, inclusive, se houve alguma ruptura institucional no período avaliado, acarretando uma abrupta captura de poderes de governos locais pelo ente central, resultando em períodos de centralização. Essa combinação de autonomia fiscal com solidez institucional dificulta a imposição de modelos centralizadores de *benchmarking* interno e reforça o papel dos entes subnacionais como agentes ativos na formulação e execução de políticas públicas, respeitando os princípios federativos de descentralização e autogoverno.

Uma análise conjunta do percentual de arrecadação própria de cada esfera da federação (medido pelo percentual de receita antes do repasse – PRAR) com o grau de autonomia política e participação (medido pelo índice de autoridade regional – IAR) demonstra os seguintes dados: Austrália (72.14/21.83/6.03 de PRAR e 25.4 de IAR), Estados Unidos (54.65/25.07/20.27 de PRAR e 29.6 de IAR), Canadá (45.27/42.83/11.90 de PRAR e 26 de IAR), Suíça (52.25/29.54/18.21 de PRAR e 26.5 de IAR) e Alemanha (63.84/25.12/11.04 de PRAR e 37 de IAR). Mesmo nos países onde há maior concentração de arrecadação de receita no ente central (Alemanha e Austrália), houve uma compensação pelo maior grau de autonomia e participação em outros aspectos de suas instituições federativas, sem que houvesse rupturas institucionais no período avaliado 1950-2010.² Portanto, no caso de os entes subnacionais serem dependentes dessa descentralização de recursos fiscais, resta-lhes a prerrogativa de influenciar as decisões do ente central mediante a participação na regulação dos critérios de repasse na câmara alta ou em conselhos intergovernamentais, podendo resguardar a parcela restante de sua autonomia por outros meios.

Em contraposição, percebe-se no Brasil (67.27/22.68/10.05 de PRAR e 19.5 de IAR), maior concentração de arrecadação de receita no ente central sem que haja compensação, permanecendo o baixo o grau de autonomia e participação, implicando baixa capacidade de resistência às tendências centralizadoras e coercitivas do poder central. O índice de autoridade regional revela inclusive um período de captura das autonomias e representação dos estados entre 1964 e 1981.³ No Brasil, há uma forte influência de duas instituições: a) a incorporação de metas de desempenho na legislação nacional (Regulação de Resultados) de forma hierarquizada (*top-down*) e b) transferências intergovernamentais orientadas por desempenho e resultado. Uma possível explicação para isso é a concentração de competências legislativas e de arrecadação no âmbito da União, em relação a estados e municípios, e, em menor medida, no âmbito dos estados, em relação aos municípios. No

² Ver tópico 5.8, “Coordenação de políticas por *benchmarking* no mundo”, no Capítulo 5.

³ Ver tópicos 6.2, “Características institucionais”, e 6.3. “Instituições fiscais e Federalismo coercitivo no Brasil”, no Capítulo 6.

tocante ao aspecto da legislação, há estipulação de metas de desempenho em legislação nacional e na legislação estadual de repartição de ICMS. No que diz respeito à arrecadação, predomina no Brasil um sistema de concentração de arrecadação de ampla base tributária no ente central, para posterior descentralização por meio de transferências. Esse desequilíbrio no arranjo de competências próprias de arrecadação é responsável pela descentralização de recursos conforme critérios e indicadores regulados por legislação nacional (e estadual no caso da repartição de receita de ICMS).

OS LIMITES, PROBLEMAS E REFLEXÕES SOBRE ESSE MODELO

No tocante aos limites do Federalismo de Desempenho, deve-se partir de algumas premissas. Em primeiro lugar, desde a vigência da Constituição de 1988, observa-se no Brasil um processo contínuo de centralização político-institucional nas esferas da regulação dos gastos públicos, da regulação orientada a resultados e da gestão fiscal das receitas federativas. Nesse contexto, a União – e, em menor medida, os estados em relação aos municípios – têm assumido um papel de gestores do desempenho dos entes subnacionais, exercendo funções de monitoramento, fiscalização e imposição de sanções. Tal arranjo impõe a necessidade de análise crítica dos limites constitucionais dessas competências, à luz dos princípios do federalismo cooperativo e do equilíbrio regional.

No plano valorativo, deve-se proteger a autonomia dos entes federados porque a participação cidadã nas agendas locais por meio da representação política é também um direito político fundamental, essencial à concepção de Estado Democrático de Direito e à soberania popular. O federalismo, previsto no art. 1º da CF, constitui uma arquitetura institucional voltada à proteção da diversidade, integrando estados e municípios ao sistema representativo nacional. Os cidadãos brasileiros, embora detenham cidadania única, mantêm vínculos simultâneos com os diversos entes federativos, exercendo o direito ao voto (art. 14 da CF) em múltiplas esferas. Tanto os direitos políticos quanto a democracia representativa estão resguardados como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF), ao lado do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades (art. 3º da CF). Assim, ainda que a coordenação federativa seja necessária para esses objetivos, os governos subnacionais mantêm legitimidade própria para executar seus programas, não se reduzindo a meros instrumentos operacionais da União. No aspecto pragmático, deve-se reconhecer que o federalismo cooperativo convive com práticas de comportamento autointeressado por parte dos governantes de todas as esferas, que tendem a maximizar seus recursos e ganhos políticos mediante práticas clientelistas, dificultando a eficácia do planejamento e a coordenação das ações públicas.

A distinção entre coerção e cooperação no federalismo é essencial, pois confundir-las pode gerar generalizações equivocadas sobre a natureza e conjuntura do sistema federativo. O termo “federalismo cooperativo” deve ser utilizado com cautela, distinguindo-se entre sua aplicação prática e seu uso como argumento. Frequentemente, essa noção encobre práticas centralizadoras, sendo utilizada como justificativa para a ampliação do controle por parte dos governos centrais. Inicialmente baseado em relações mutualistas e coordenação administrativa, o federalismo cooperativo evoluiu em diversas federações para formas de controle mais coercitivas, impulsionadas pela dominância fiscal e constitucional dos entes centrais. Embora decisões judiciais associadas à centralização frequentemente tenham como objetivo a proteção de direitos fundamentais, sua análise não deve desconsiderar os efeitos federativos dessas interpretações. Apesar de o conceito de federalismo coercitivo ter origem empírica na ciência política e refletir uma perspectiva descentralista, ele oferece maior clareza para interpretar padrões concretos de concentração de autoridade, servindo como contraponto a argumentos jurídicos excessivamente abstratos e sensíveis a subjetividades interpretativas sobre o valor do federalismo.

Sob uma perspectiva multidisciplinar, destaca-se que os instrumentos de medição de desempenho, embora úteis à racionalização da gestão pública, carregam riscos operacionais significativos que podem comprometer a efetividade das políticas públicas e violar o princípio constitucional da eficiência administrativa. Entre os principais desafios estão: i) a impossibilidade de extinção ou falência do Estado, o que limita os efeitos de sanções ou correções de rota; ii) a ausência de fins lucrativos como objetivo governamental, dificultando a definição de métricas claras de sucesso; iii) a indeterminação do propósito e do público-alvo da mensuração; iv) o surgimento de incentivos perversos, como o chamado “efeito cobra” ou *gaming*; v) a utilização de premissas irreais nos indicadores de desempenho; vi) a substituição do esforço genuíno por ações voltadas apenas a melhorar os indicadores (*effort substitution*); vii) a definição de metas inexecutáveis, que se esvaziam em valor simbólico; e viii) a dificuldade de compatibilizar objetivos conflitantes dentro de uma mesma política pública.

A análise da efetividade das políticas públicas demanda ainda a consideração de elementos como controle institucional, mecanismos de sanção e garantia de direitos fundamentais. Nessa perspectiva, é essencial avaliar a juridicidade dos sistemas de *benchmarking* à luz do ordenamento constitucional, assegurando que esses instrumentos se compatibilizem com os princípios do Estado Democrático de Direito.

A regulação de resultados nas políticas públicas, embora fundamentada na busca por eficiência e foco em entregas, enfrenta um problema estrutural de causalidade: não se pode presumir uma relação direta entre condutas dos gestores,

alocação de recursos e metas não atingidas. Punições baseadas em desempenho, por essa razão, devem ser aplicadas com cautela. De fato, a complexidade da administração pública moderna exige estímulos à eficiência e à inovação, reconhecendo-se que o planejamento e a melhoria do desempenho são atribuições legítimas e necessárias dos governos. No entanto, essa responsabilidade requer domínio técnico, ferramentas de gestão pública e equipes multidisciplinares, o que nem sempre está disponível em instituições de controle como o Judiciário ou os Tribunais de Contas. Assim, a indução à inovação deve priorizar modelos de controle orientados à aprendizagem e ao aperfeiçoamento institucional em detrimento de perspectivas meramente punitivistas.

Indicadores de desempenho podem subsidiar reformas estruturais nos sistemas de financiamento de direitos fundamentais, desde que se considerem a qualidade das informações utilizadas e a capacidade de interpretação por formuladores de políticas e operadores do Direito. Superar o baixo desempenho escolar, por exemplo, exige enfrentar desigualdades de forma sistêmica, indo além de soluções setoriais como boas escolas ou profissionais qualificados. Essa lógica aplica-se igualmente a áreas como saúde e segurança pública. Defende-se, nesse sentido, que a efetividade dos direitos fundamentais demanda sua mensuração mediante monitoramento sistêmico, inter-relacionado e integrado pela Administração Pública, com ênfase no financiamento multisetorial adequado de políticas públicas inter-setoriais voltadas à promoção do pleno desenvolvimento humano. Contrapõe-se, portanto, ao raciocínio de que o financiamento puramente setorial e monitorado isoladamente (p. ex., na educação) vai resultar, por si só, em bons resultados para a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes.

A proteção de direitos fundamentais e a perspectiva centrada no cidadão são condições necessárias para a teoria do Federalismo de Desempenho. Essa teoria foi concebida com base na análise de experiências institucionais em contextos democráticos, nos quais a valorização dos resultados decorre da busca por efetividade e qualidade na gestão pública voltada à cidadania. Tal orientação se alinha aos pressupostos da Nova Administração Pública, segundo os quais os agentes públicos – especialmente os governantes – devem ser responsabilizados politicamente pelos cidadãos, no âmbito democrático, e submetidos à fiscalização e eventual sanção por instituições independentes, em conformidade com os princípios do Estado de Direito.

A finalidade dos dados utilizados para monitoramento importa. O estudo comparado revela que instrumentos como *benchmarking*, regulação de resultados, descentralização político-administrativa e monitoramento de desempenho também têm sido empregados em regimes autocráticos, mas com intenções distintas. Nessas situações, prevalece uma lógica de comando vertical, na qual o governo central estrutura incentivos e mecanismos de controle sobre as liberdades civis,

orientando o comportamento dos governos subnacionais sem a mediação de mecanismos democráticos de *accountability*. Regimes autocráticos empregam tecnologias de vigilância digital e *Big Data* para monitorar e reduzir liberdades e direitos humanos dos cidadãos. Com esse controle, podem induzir comportamentos desejados por meio de incentivos, afastando-se de uma governança voltada ao cidadão e aproximando-se de uma estrutura autorreferida. A personalização do poder em autocracias confere ao regime amplo domínio sobre a população, com finalidade centrada no controle político e não na promoção de liberdades.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS?

O enfrentamento da centralização coercitiva, das dinâmicas clientelistas do federalismo fiscal e das disfunções associadas ao *benchmarking* ineficiente no federalismo brasileiro pressupõe um redesenho institucional orientado por cooperação interfederativa, racionalidade técnica e mecanismos de governança compartilhada. No plano da contenção da centralização excessiva, mostra-se necessário, de um lado, fortalecer conselhos intergovernamentais e arenas colegiadas permanentes para pactuação de metas e indicadores, em linha com experiências consolidadas de coordenação cooperativa observadas no Canadá e na Austrália, de modo a substituir instrumentos unilaterais da União por processos decisórios horizontais, transparentes e dotados de legitimidade federativa. De outro lado, impõe-se a desconstitucionalização de matérias excessivamente detalhadas e a fixação de limites técnicos à edição de normas gerais, a fim de evitar sua utilização expansiva como vetor de uniformização indevida e de restrição da autonomia subnacional.

No plano do combate ao federalismo fiscal clientelista, revela-se indispensável conter a crescente impositividade das emendas orçamentárias e restringir transferências discricionárias de natureza política, cuja lógica fragmenta o planejamento público e amplia relações de dependência financeira entre os entes federativos. Essas medidas contribuem para preservar a autonomia decisória dos governos subnacionais e restabelecer a coerência do planejamento federativo. Por fim, quanto ao *benchmarking* ineficiente, a regulação de resultados somente tende a produzir efeitos positivos quando sustentada por indicadores metodologicamente consistentes, estruturados a partir de relações causais explícitas, instrumentos empíricos robustos e desenho profissional de incentivos, capazes de orientar comportamentos administrativos sem induzir distorções, promovendo aprendizado institucional e aprimoramento contínuo da qualidade das políticas públicas.

O PAPEL INTERDISCIPLINAR DO DIREITO FINANCEIRO

Considerou-se o Direito Financeiro em duas dimensões complementares: i) o Direito Financeiro comum, voltado ao estudo das instituições fiscais formais em

perspectiva comparada e interdisciplinar – notadamente com a Ciência Política e a Economia –, permitindo a análise de normas de Direito positivo como reflexo de fenômenos econômicos, políticos e sociais relevantes; e ii) o Direito Financeiro brasileiro tradicional, conformado pela matriz do Direito europeu-continental (*civil law*), com ênfase na codificação, na hierarquia normativa e nos princípios constitucionais aplicáveis à gestão das finanças públicas.

Ainda no âmbito do Direito Financeiro, partiu-se do pressuposto de que a regulação de resultados dos gastos públicos, por meio da incorporação de metas e indicadores de desempenho, constitui uma evolução normativa da tradicional regulação de gastos. Trata-se de um deslocamento progressivo do foco puramente quantitativo – baseado na alocação formal de recursos – para uma abordagem qualitativa voltada à efetividade do gasto público.

Nesse sentido, a principal contribuição que a regulação de resultados pode oferecer ao Direito Financeiro reside no aprimoramento da análise da qualidade do gasto público, compreendida como a conformidade entre a execução orçamentária e financeira e as metas previamente estabelecidas, bem como a eficiência da gestão de recursos públicos. Tal qualidade é aferida por meio de indicadores objetivos de desempenho, que mensuram os resultados alcançados frente aos objetivos das políticas públicas, promovendo maior alinhamento entre a legalidade formal do gasto e sua efetividade material.

O GERENTE DO BRASIL E OS PERIGOS DA CENTRALIZAÇÃO

Em uma federação complexa como a brasileira, na qual metas e resultados em educação, saúde, responsabilidade fiscal e sustentabilidade impactam diretamente a efetivação de direitos fundamentais, a figura do “gerente do Brasil” não pode ser reduzida à União Federal e seus órgãos técnicos de monitoramento: por força dos valores republicanos e democráticos, o principal gerente deve ser o cidadão-eleitor. Isso significa que o cidadão tem direito não apenas de influenciar as grandes escolhas nacionais, associadas à unidade do Estado, mas também de determinar, por meio do voto, prioridades e programas de governo locais, compatíveis com o valor da diversidade nas realidades de estados e municípios. A centralização excessiva de autoridade em favor da União vulnera esse desenho democrático, pois enfraquece a autonomia política subnacional, reduz a pluralidade decisória e limita a capacidade de comunidades locais escolherem seus próprios caminhos de gestão pública. Desse modo, preservar a autonomia substantiva dos entes federativos não representa obstáculo à coordenação nacional, mas condição institucional para proteger a diversidade política da federação e conter a imposição uniforme decorrente de majorias eventuais, reforçando a legitimidade democrática e o equilíbrio federativo previsto na Constituição de 1988.

PRÓXIMOS PASSOS

Analisou-se o Federalismo de Desempenho no Brasil apenas sob o ponto de vista da coordenação intergovernamental hierarquizada (*top-down*) e centralizada na figura da União Federal. Não se abordaram exemplos de monitoramento de políticas públicas brasileiras por agências independentes (organizações ou instituições não governamentais), como é o caso do “Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal”, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Não se abordaram igualmente os impactos que esse estilo de coordenação de políticas públicas gera sobre a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Essas lacunas, entretanto, não encerram o debate, mas o ampliam. A análise de experiências de monitoramento realizadas por instituições autônomas ou pela sociedade civil, bem como a investigação empírica sobre os efeitos da regulação de resultados na qualidade dos serviços públicos, representam agendas promissoras para o aprofundamento do tema. A concretização de direitos fundamentais não ocorre de forma automática: exige a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes. Para que uma política pública seja verdadeiramente eficiente, ela deve produzir resultados concretos – e, para tanto, precisa ser monitorada de forma sistemática, com transparência e mecanismos de *accountability* que garantam o aprendizado institucional, o controle democrático e a orientação por evidências.

REFERÊNCIAS

- ABEN, Tom A. E.; VAN DER VALK, Wendy; ROEHRICH, Jens K.; SELVIARIDIS, Kostas. Managing information asymmetry in public-private relationships undergoing a digital transformation: the role of contractual and relational governance. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 41, n. 7, p. 1145-1191, 2021.
- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, Fernando; GRIN, Luiz Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020.
- AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 13, p. 126-154, 2016.
- ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira. *Saúde em Debate*, v. 39, n. especial, p. 28-38, 2015.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 1650-1672.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987.

ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. Comentário ao artigo 23 da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMRI, Michelle; CHATUR, Ali; O'CAMPO, Patricia. Intersectoral and multisectoral approaches to health policy: an umbrella review protocol. *Health Research Policy and Systems*, v. 20, n. 1, 2022.

ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. School *accountability* no Brasil: experiências e dificuldades. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ANDREEVA, Elena; GOLOVANOV, Natalia; KURLYANDSKAYA, Galina; SILVA, Migara Oshadi de. *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

ARAÚJO, Bruno; SANTOS, João Francisco dos; NEIVA, Tahise da S.; MAGALHÃES FILHO, Roberto R. de; SILVA RIOS, Daniel da. Associação das parasitoses intestinais com anemia e eosinofilia em escolares do Povoado de Matinha dos Pretos, Feira de Santana, Bahia, Brasil. *Sitientibus Série Ciências Biológicas*, v. 9, n. 1, 2009.

ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2020.

ARNONE, Marco; PRESBITERO, Andrea F. External debt sustainability and domestic debt in heavily indebted poor countries. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, v. 2, p. 187-213, 2007.

ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto Press, 2017.

- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204.
- ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020.
- ARRETCHE, Marta. Federalism, bicameralism and institutional change: exploring correlations and mechanisms. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 95, p. 38-57, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, p. 69-85, 2005.
- ASSOCIATION FOR PUBLIC SERVICE EXCELLENCE (APSE). *Securing the future of local government: achieving sustainable and resilient local economies*. Manchester: APSE, 2019. Disponível em: [https://www.apse.org.uk/sites/apse/assets/File/Secuing%20future%20\(full%20report\).pdf](https://www.apse.org.uk/sites/apse/assets/File/Secuing%20future%20(full%20report).pdf). Acesso em: 23 jun. 2025.
- ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: RT, 1969.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- ATALIBA, Geraldo. *Natureza jurídica da contribuição de melhoria*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- BALDOCK, John. Intorduction. In: BALDOCK, John; MITTON, Lavinia, MANNING, Nick; VICKERSTAFF, Sarah (org.). *Social policy*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 1-10.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2013.
- BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012.
- BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Blucher, 2020.

BARBOSA, Rui. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública. Parecer de 1883. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. v. X. (Obras Completas)

BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014.

BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal – Relatório Final*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. *Revista Justiça do Direito*, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015.

BECK, Hans; FUNKE, Peter (ed.). *Federalism in Greek antiquity*. Cambridge University Press, 2015.

BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999. p. 223-369.

BEHNKE, Nathalie; MUELLER, Sean. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 507-527, 2017.

BEN HASSEN, Tarek; EL BILALI, Hamid. Impacts of the Russia-Ukraine war on global food security: towards more sustainable and resilient food systems? *Foods*, v. 11, n. 15, p. 2301, 2022.

BENAINE, S. Lorenzo; KROLL, Alexander. Explaining effort substitution in performance systems: the role of task demands and mission orientation. *Public Management Review*, v. 22, n. 6, p. 813-835, 2020.

BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais (working paper)*. Universidade de Brasília, 2016.

BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, C.; STOKES, S. (ed.). *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *States in the Developing World*, v. 157, p. 157-183, 2017.

- BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton University Press: Oxford, 2010.
- BEVIR, Mark. *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press: Oxford, 2012.
- BICHIR, Renata Miranda. Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 49-55, dez. 2018.
- BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC*, v. 2, n. 11, p. 11-35, 2014.
- BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BLANKART, Charles B. The process of government centralization: a constitutional view. *Constitutional Political Economy*, v. 11, p. 27-39, 2000.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009.
- BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264, 2011.
- BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994.
- BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.
- BOGMANS, Christian; PESCATORI, Andreas; PRIFTI, Ervin. How do economic growth and food inflation affect food insecurity? *IMF Working Paper WP/24/188*. International Monetary Fund: Washington DC, 2024.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.
- BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, n. 37, 1973.
- BOTMAN, Dennis PJ; KUMAR, Manmohan. *Fundamental determinants of the effects of fiscal policy*. WP/06/72. International Monetary Fund, 2006.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing *accountability*: a conceptual framework 1. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BOYNE, George A.; JAMES, Oliver; JOHN, Peter; PETROVSKY, Nicolai. Democracy and government performance: holding incumbents accountable in English local governments. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 4, p. 1273-1284, 2009.

BRANDÃO, José Ricardo de Mello. A atenção primária à saúde no Canadá: realidade e desafios atuais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 1, p. 1-4, 2019.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento da Câmara avalia impactos do aumento do teto salarial do funcionalismo. *Agência Câmara de Notícias*, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/548648-consultoria-de-orcamento-da-camara-avalia-impactos-do-aumento-do-teto-salarial-do-funcionalismo/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Educacionais*. Brasília: Inep, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Capacidade de Pagamento – Capag. *Tesouro Transparente*. s.d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d. Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/metodologia>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção primária e atenção especializada: conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. *Gov.br*, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/atencao-primaria-e-atencao-especializada-conheca-os-niveis-de-assistencia-do-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde – PNS 2024-2027*. Brasília: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus/instrumentos-de-planejamento/pns/plano-nacional-de-saude-pns-2024-2027/view>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – Ano-base 2021. Tesouro Nacional: Brasília, 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Classificação de Risco – Avaliação das principais agências classificadoras de risco*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: <https://>

- www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/sobre-a-divida-publica/classificacao-de-risco-da-republica-soberana-do-brasil. Acesso em: 09 fev. 2025.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 10. ed. Brasília: STN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/assuntos/contabilidade-publica>. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União* – princípios básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.
- BRASIL. Senado Federal. Glossário de termos orçamentários. *Portal do Senado Federal*, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>. Acesso em: 7 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.688*, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.695*, Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.697*, Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *RAD – Relatório Anual da Dívida – 2025*. Tesourotransparente.gov, s.d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2023/114>. Acesso em: 18 jan. 2025.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária*. Tesouro.gov, out. 2024. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51056. Acesso em: 18 jan. 2025.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz; DALL'ACQUA, Fernando. Economic populism versus Keynes: re-interpreting budget deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, p. 29-38, 1991.
- BRESTER, Gary W.; MARSH, John M.; SMITH, Vincent H. The impacts on US and Canadian slaughter and feeder cattle prices of a US import tariff on Canadian slaughter cattle. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, v. 50, n. 1, p. 51-66, 2002.
- BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, n. 2, p. 17-79 2011.
- BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.
- BUCCI, Mara Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995.

BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006.

BURGESS, Michael. *In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, v. 17, p. 77-93, 2007.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar, 2011.

CAGGIANO, Monica Hermann S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009. P. 19-38.

CALDEIRA, Gregory A. Public opinion and the US Supreme Court: FDR's court-packing plan. *American Political Science Review*, v. 81, n. 4, p. 1139-1153, 1987.

CALVERT, Randall L. Robustness of the multidimensional voting model: candidate motivations, uncertainty, and convergence. *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 1, p. 69-95, 1985.

CAMERON, David R. Canada: two languages, 10 provinces, 3 territories and indigenous peoples. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 97-110.

CANADA. Health Canada. *Canada's health care system*. Ottawa: Government of Canada, 2023. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/canada-health-care-system.html>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. As deslocções de compreensão do Estado de Direito. *UNIO EU Law Journal*, v. 3, n. 1, p. 5-6, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS. Apresentação de trabalho. *IV Semana de Economia e Finanças*, Fortaleza, p. 1-22, 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. Ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- CARVALHO, Filipe Augusto Lima Hermanson. Os Tribunais de Contas e o controle de resultados da Administração Pública: a experiência do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM do TCE/SP). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, v. 17, n. 65, p. 85-112, abr./jun. 2019.
- CARVALHO, Weliton. Direito comparado: método ou ciência? *Revista de Informação Legislativa*, v. 45, n. 180, p. 139-144, 2008.
- CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, econometria e estatística*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- CHANDASIRI, Olaganwantte. The Covid-19: impact on education. *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, v. 6, n. 2, p. 37-42, 2020.
- CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-Merit Working Paper Series on “Institutions, Governance and Long term Growth”*, p. 1-52, 2013.
- COIMBRA JR, Carlos E. A. Saúde e povos indígenas no Brasil: reflexões a partir do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição Indígena. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, p. 855-859, 2014.
- COLEMAN-JENSEN, Alisha; GREGORY, Christian. Inflation and higher food prices kept food insecurity rates relatively high after the 2007-09 recession. *Amber Waves – The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America*, n. 11, 2014.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico. *Revista de Direito Mercantil*, v. 13, n. 15/16, p. 89-105, 1974.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética, direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CONLAN, Tim. From cooperative to opportunistic federalism: reflections on the half-century anniversary of the commission on intergovernmental relations. *Public Administration Review*, v. 66, n. 5, p. 663-676, 2006.
- CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 8, n. 37, p. 201-220, 2011.
- CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentário ao artigo 166-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1863-1871.
- CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do Federalismo Brasileiro e Reforma Fiscal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, v. 1, p. 113-128, 2023.
- CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019.
- CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. v. 1.

CONTI, José Maurício. *Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada*. Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. v. 1.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496.

CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício; Scaff, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Editora Conceito, 2010. p. 197-216.

CORTI, Horacio G. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

COUTINHO, Diogo R. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento econômico. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. v. 1.

CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018.

CULLEN, Julie Berry; REBACK, Randall. Tinkering toward accolades: school gaming under a performance accountability system. In: GRONBERG, T.; JANSEN, D. (ed.). *Advances in Applied Microeconomics*. 14. ed. West Yorkshire: Emerald Group Publishing Limited, 2006. p. 1-34.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 831-855, out. 2007.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 22, n. 1, p. 57-63, 1988.
- DALSGAARD, Steffen. Tales of carbon offsets: between experiments and indulgences? *Journal of Cultural Economy*, v. 15, n. 1, p. 52-66, 2022.
- DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. Multi-level governance: an introduction. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018.
- DEBERT, Guita Grin. *Ideologia e populismo*: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018.
- DETTERBECK, Klaus. Germany (Federal Republic of Germany): a Federal System for Unity and the Control of Political Power. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 167-180.
- DIAMOND, Martin. The ends of federalism. *Publius*, v. 3, n. 2, p. 129-152, 1973.
- DIAZ-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz; WEINGAST, Barry R. *Tragic brilliance: equilibrium hegemony and democratization in Mexico*. Hoover Institution, Stanford University, 2003.
- DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. The macroeconomics of populism. In: *The macroeconomics of populism in Latin America*. University of Chicago Press: Chicago, 1991. p. 7-13.
- DUARTE, Tiago. *A Lei por detrás do Orçamento – A questão constitucional da lei do orçamento*. Coimbra: Almedina, 2007.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism*. The Territorial Dimension of Politics. Lanham, MD: University Press of America, 1987.
- DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16.
- EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993.

ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?* O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020.

EDUCATIONS. Bacharelados em Economia, *Public Affairs* e Ciência Política nos Estados Unidos. *Educations.com*, s.d. Disponível em: <https://www.br.educations.com/bacharelados/ci%C3%A4ncias-pol%C3%ADticas/estados-unidos?redirectSource=bachelorstudies>. Acesso em: 2 abr. 2025.

ELAZAR, Daniel J. "Fragmentation" and local organizational response to federal-city programs. *Urban Affairs Quarterly*, v. 2, n. 4, p. 30-46, 1967.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

EVANS, Anthony J. What is austerity? *Economic Affairs*, v. 32, 2012.

EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/678571593599867479/pdf/Getting-Education-Right-State-and-Municipal-Success-in-Reform-for-Universal-Literacy-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2025.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 813-836, 2011.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher Open Access, 2023.

FAWCETT, Paul; MARSH, David. Rethinking Federalism: network governance, multi-level governance and Australian politics. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian (ed.). *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018.

FEHR, Ernst; FALK, Armin. Psychological foundations of incentives. *European Economic Review*, v. 46, n. 4-5, p. 687-724, 2002.

FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338.

FENNA, Alan. Benchmarking in federal systems. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012.

FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763.

FERNANDES, Ana Tereza Ribeiro. Blame avoidance e credit claiming: culpa e crédito no federalismo brasileiro. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018.

FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogerio; ARRETCHE, Marta. O que pensa o brasileiro sobre a Federação? Centralização e crise de confiança pós-2013. *Dados*, v. 67, n. 3, 2023.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 202, p. 11-17, 1995.
- FERRER, Ferrán. Financing expenditure on education: trends and latent problems. In: *Decentralisation and the education facilities*. Paris: OECD Publications Service, 2002.
- FERRO, Andrea Rodrigues; KASSOUF, Ana Lúcia; LEVISON, Deborah. The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *Research in Labor Economics*, v. 31, 2010.
- FOLHA DE S. PAULO. SP, RJ e MG descumprem regra do Fundeb, e municípios podem perder recursos. *Folha de S.Paulo*, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/09/sp-rj-e-mg-descumprem-regra-do-fundeb-e-municipios-podem-perder-recursos.shtml>.
- FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, p. 1-25, 2023.
- FORUM OF FEDERATIONS. Translated paper. *Workshop by the Federal Ministry of the Interior and the Forum of Federations on Benchmarking in Public Administrations in Federal States*. Federal Ministry of the Interior: Berlin, Feb. 15, 2008.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. *Economics and the Public Interest*, v. 2, n. 2, p. 85-107, 1955.
- FROTA, Mirna Albuquerque; PÁSCOA, Emanuela Galvão; BEZERRA, Maria Dasdores Monteiro; MARTINS, Mariana Cavalcante. Má alimentação: fator que influencia na aprendizagem de crianças de uma escola pública. *Revista de APS*, v. 12, n. 3, p. 332-340, 2009.
- GAME, Chris. Comprehensive performance assessment in English local government. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 55, n. 6, p. 466-479, 2006.
- GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005.
- GARCIA, Felipe Gomes; SIMONASSI, Andrei Gomes; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos municípios cearenses: uma análise no período 2006-2010. *Revista Economia e Desenvolvimento*, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2015.
- GARCIA, Marina Stefania Mendes Pereira; GONÇALVES, Alessandro Marcus da Silva. Gestão de saúde pública no Canadá. *Revista Científica Intra@ciência*, ed. 19, p. 1-8, jun. 2020.

Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20200522115109.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

GARDBAUM, Stephen A. The nature of preemption. *Cornell Law Review*, v. 79, n. 4, p. 767-815, 1994.

GEL'MAN, Vladimir. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015.

GEL'MAN, Vladimir. The unrule of law in the making: the politics of informal institution building in Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 56, n. 7, p. 1021-1040, 2004.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 329-356.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, v. 36, p. 1-17, 2008.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, v. 19, p.1-31, 2023.

GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersetorialidade e desenvolvimento local. *Educação & Realidade*, v. 38, p. 627-648, 2013.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*, p. 76-93, set./dez. 2009.

GOMES, Luciano de Souza. *Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?* Orçamento público em discussão n. 08. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Senado Federal: Brasília, 2013.

GOMES, Silvana; CHAMPAGNE, Eric; LECOURS André. Digitalization of Public Administration in Federal Countries: challenges, opportunities, and a look ahead. Forum of Federations, *Occasional Paper Series* n. 53, 2022.

GRACE, Clive. From the improvement end of the telescope: benchmarking and accountability in UK local government. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 41-60.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

GREENHOUSE, Samuel M. The planning-programming-budgeting system: rationale, language, and idea-relationships. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 271-277, 1966.

HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* (1788). Edited by J. R. Pole. Cambridge: Hackett Publishing, 2005.

- HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: measuring State capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.
- HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, Working Paper 10591, Spring, 2004.
- HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Lessons about the design of state accountability Systems. In: PETERSON, Paul E; WEST, Martin R. (ed.). *No Child Left Behind? The politics and practice of accountability*. Washington, DC: Brookings, 2002.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- HAUNER, David. *Fiscal policy and financial development*. WP/06/26. International Monetary Fund: 2006.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução: Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 1991.
- HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. 3. ed. Toronto: Carswell, 1992.
- HOLLAND, Kenneth M. Compliance with Brown v. Board of education: the role of the elementary and secondary education act of 1965. *Benjamin L. Hooks Symposium: "America's Second Revolution: The Path to and from Brown v. Board of Education"*, Memphis, Tennessee, 2004.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H.; OSTERKATZ, Sandra Chapman; NIEDZWIECKI, Sara; SHAIR-ROSENFELD, Sarah. *Measuring regional authority: a post-functional theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31.
- HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, 1998.
- HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012.
- HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- HORVATH, Estevão. A questão do "incentivo com o chapéu alheio" entre União e Estados – RE 705.423/SE, Tema 653/RG–STF. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *Federalismo(s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 575-588.
- HORVATH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário: uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. Quartier Latin: São Paulo, 2014. p. 157-177.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HURD, Ian. Legitimacy and authority in international politics. *International organization*, v. 53, n. 2, p. 379-408, 1999.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 92. *Senado Federal*, set. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf92_set2024.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). IEGM Brasil: novo portal disponibilizado pelo IRB apresenta os dados de forma moderna e interativa. *IRB*, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm-brasil-novo-portal-disponibilizado-pelo-irb-apresenta-os-dados-de-forma-moderna-e-interativa/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. IMF Policy Paper, 2013.

IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020.

JACOBSON, Gary J. *Constitutional identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

JAMES, Oliver; JOHN, Peter. Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent English local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 4, p. 567-580, 2007.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado* (1911). Tradução: Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert; COOPER, Amy; BERNIER, Luc. Performance federalism: a model for analysis. *International Conference on Public Policy*, Milan: 2015.

JONES, Stephen; BOUCKAERT, Geert. Performance for accountability: the case of joint agreements in a federal system. *Public Performance & Management Review*, v. 40, n. 4, p. 765-796, 2017.

JUNGES, José Roque. Direito à saúde, biopoder e bioética. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 13, n. 29, p. 285-295, 2009.

JUSTUS, Marcelo; KAWAMURA, Henrique; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the best age to enter the labor market in Brazil today? *Economia*, v. 16, n. 2, 2015.

KARANIKOLOS, Marina; KENTIKELLENIS, Alexander. Health inequalities after austerity in Greece. *International Journal for Equity in Health*, v. 15, p. 1-3, 2016.

KASSOUF, Ana Lúcia; TIBERTI, Luca; GARCIAS, Marcos. Evidence of the impact of children's household chores and market labor on learning from school census data in Brazil. *Journal of Development Studies*, v. 3, 2020.

KAYE, David. State Execution of the International Covenant on Civil and Political Rights. *UC Irvine L. Rev.*, v. 3, p. 95, 2013.

- KEEP, Matthew. *The Barnett formula and fiscal devolution*. Research Briefing n. 7386. House of Commons Library: London, 2025.
- KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KIM, Richard Pae. Educação de qualidade no Brasil: por uma Lei de Responsabilidade Educacional. *Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal*, v. 4, n. 1, p. 12-23, 2017.
- KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38.
- KINCAID, John. United States of America – Polarization Between Democratic and Republican States. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*. Springer International Publishing, 2020. p. 367-384.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KNÜPLING, Felix. Introduction. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 1-9.
- KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.
- KOHARA, Luiz Tokuzi. *Relação entre as condições da moradia e o desempenho escolar: estudo com crianças residentes em cortiços*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- KONZENDORF, Gottfried; HATHAWAY, Rabea. Towards benchmarking in Germany. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 111-122.
- KORNAI, János. *The socialist system: the political economy of communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- KORNAI, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.
- KREPS, Theodore J. Measurement of the social performance of business. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 343, n. 1, p. 20-31, 1962.
- LACERDA, Allana de Freitas; LUSTOSA, Francisca Geny. Educação e direitos humanos para mulheres muçulmanas. *Tensões Mundiais*, v. 13, n. 25, p. 207-232, jul./dez. 2017.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LANDAU, David E.; DIXON, Rosalind; ROZNAI, Yaniv. From an unconstitutional constitutional Amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras. *Global Constitutionalism*, v. 8, n. 1, p. 40-70, 2019.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, p. 275-293, 2015.

LAZEAR, Edward P. Incentive Contracts. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6155-6162.

LEDYARD, John O. Incentive compatibility. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6147-6155.

LEGIDO-QUIGLEY, Helena; KARANIKOLOS, Marina, HERNANDEZ-PLAZA, Sonia; DE FREITAS, Claudia; BERNARDO, Luis, PADILLA, Beatriz; MACHADO, Rita Sa; DIAZ-ORDAZ, Karla; MCKEE, David Stuckler Martin. Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal. *Health Policy*, v. 120, n. 7, p. 833-839, 2016.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007.

LIU, Chuncheng. Multiple social credit systems in China, economic sociology. *The European Electronic Newsletter*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, v. 21, n. 1, p. 22-32, 2019.

LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LOUGHLIN, Martin. *Against Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2022.

LOUGHLIN, Martin. The rule of law in European jurisprudence. *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission), Strasbourg, v. 29, 29 May 2009.

LOURENÇO, Rosenery Loureiro; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; MACEDO, Marcelo Alvaro da Silva. Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

LUCAS VERDÚ, Pablo. *O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. Tradução e Prefácio: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

- MAINGUÊ NETO, Wilson. *Efetivação do Direito à Assistência à Saúde*. São Paulo: Max Limonad, 2016.
- MALHOTRA, Neil; MONIN, Benoît; TOMZ, Michael. Does private regulation preempt public regulation? *American Political Science Review*, v. 113, n. 1, p. 19-37, 2019.
- MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lúcia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, Brasil, v. 24, n. 9, p. 17-49, 2019.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS Educacional”. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Separação de poderes, autonomia financeira e o Supremo: o repasse de duodécimos, contingenciamento e o STF no jogo do resgate fiscal. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 4, n. 2, 2021.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 1, 2023.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interferitivo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023.
- MASCARENHAS, Caio Gama. *Teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil: benchmarking*, federalismo fiscal e regulação de resultados. 2025. 565 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.
- MAXWELL, James A. Brief History of Grants. In: *Federal Grants and the Business Cycle*. Cambridge: NBER, 1952.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.
- MCKENZIE, Holly A.; DELL, Colleen A.; FORNSSLER, Barbara. Understanding addictions among Indigenous people through social determinants of health frameworks and strength-based approaches: a review of the research literature from 2013 to 2016. *Current Addiction Reports*, v. 3, p. 378-386, 2016.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on Post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019.
- MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006.
- MEIRA, Sílvio. Federalismo e centralização. *Revista de Direito Público*, São Paulo: RT, n. 32, p. 70-73, nov./dez. 1974.
- MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do Fundef. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 24, p. 27-51, 2001.

- MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- MENDONÇA, José Vicente Santos. A verdadeira mudança de paradigmas do Direito Administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, Belo Horizonte, n. 265, jan./abr. 2014.
- MILLER, Gary J. The impact of economics on contemporary political science. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 3, p. 1173-1204, 1997.
- MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958.
- MITCHELL, James. *Devolution in the UK*. Manchester: Manchester University Press, 2013.
- MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, p. 1-15, 2011.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat [Barão de Montesquieu]. *O espírito das leis*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 11-27, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (org.). *Grandes temas do Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Millenium, 2009. p. 215-228.
- MORTARI, Ana Lucia. ICMS Ecológico: desafio da tributação ambiental. Direito do Estado em debate. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, v. 6, p. 135-173, 2015.
- MOSQUERA, Isabel; GONZÁLEZ-RÁBAGO, Yolanda, BACIGALUPE, Amaia; SUHRCKE, Marc. The impact of fiscal policies on the socioeconomic determinants of health: a structured review. *International Journal of Health Services*, v. 47, n. 2, p. 189-206, 2017.
- MOURMOURAS, Alex; RANGAZAS, Peter. *Fiscal Policy and Economic Development*. WP/08/155. International Monetary Fund: 2008.
- MOUTINHO, Donato Volkers. *Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.
- MULGAN, Richard. Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018.
- MUSGRAVE, Richard A. On measuring fiscal performance. *The Review of Economics and Statistics*, v. 46, n. 2, p. 213-220, May 1964.
- NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum – Revista de Direito da Universidade Fumec*, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019.

- NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016.
- NEISSER, Fernando Gaspar. *A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- NETO, Floriano de Azevedo Marques; PINHEIRO, Hendrick. A impossibilidade de desvinculação de receita de doação ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 2, p. 59-77, 2020.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa – Direito Material e Processual*. 2. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.
- NEVES, Danilo Trombetta; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. Responsabilidade educacional: pontos e contrapontos. *Nuances – Estudos sobre Educação*, v. 27, n. 3, p. 155-172, 2016.
- NICHOLSON-CROTTY, Sean; STALEY, Tucker. Competitive federalism and Race to the Top application decisions in the American states. *Educational Policy*, v. 26, n. 1, p. 160-184, 2012.
- NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. Tradução: Lúcia Pereira de Souza. São Paulo: Trion, 1999.
- NORRIS, Sonya. *Federal Funding for Health Care*. Publication No. 2018-45-E. Parliamentary Information and Research Service. Ottawa: Library of Parliament, 2021.
- NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, Alynne Nayara Ferreira; SCHLOBACH, Rafael Viotti. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964-85). *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.
- O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003.
- OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.
- OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005.
- OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. In: MARTINS, Ives Gandra. (org.). *Tratado de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 9-20.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

OLIVEIRA, Weder de. Educação e federalismo: as vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Education Policy Analysis Archives*, v. 29, p. 167-167, Aug./Dec. 2021.

OLIVEIRA, Weder de. Plano (?) Nacional de Educação: a necessidade de estratégias emergentes. *Revista Interesse Público*, v. 18, n. 95, 33-61, 2016.

OLIVIERI, Cecília; MARTINELLI, Bruno; MASSUCATTO, Pedro; SILVA, Carolina Bragança. Municipal administration and corruption in the implementation of federal education programs. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. OECD Publishing: Paris, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Revenue Statistics 2019*. OECD Publishing: Paris, 2019.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de improbidade administrativa. *JUS*, Belo Horizonte, v. 43, n. 26, p. 23-51, jan./jun. 2012.

OVÍDIO, Francisco. Aspectos do direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 79, p. 161-180, 1984.

PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017.

PALERMO, Francesco. Perspectives on Comparative Federalism. *50 Shades of Federalism*, 2018. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/theory/perspectives-on-comparative-federalism/>. Acesso em: 22 jul. 2025.

PARTEL, Krister. title Can we improve the health system with pay-for-performance? *Deeble Institute Issues Brief n. 5*. Camberra: Australian Healthcare and Hospital Association. 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (Livre-Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PETCHEY, Jeffrey; MACDONALD, Garry. Financing capital expenditures through grants. In: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. The World Bank, 2007.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013.

- PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. Interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos: um novo olhar para a pandemia de Covid-19. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 74-93, 2021.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos: desafios da ordem internacional contemporânea*. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.
- PITOMBO, José Pedro. Estudantes de Sobral, berço de Ciro, relatam pressão para fraudar provas. *Folha de S.Paulo*, 30 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/estudantes-de-sobral-berco-de-ciro-relatam-pressao-para-fraudar-provas.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2025.
- POPE, Thomas; DALTON, Grant; COGGINS, Maelyne. *Subnational government in England*. London: Institute for Government insight – IFG, 2022.
- POPELIER, Patricia. *Dynamic federalism: a new theory for cohesion and regional autonomy*. New York: Routledge, 2021.
- POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007.
- PRADO, Matildes da S.; BARRETO, Maurício L.; STRINA, Agostino; FARIA, João Augusto S.; NOBRE, Aline A.; JESUS, Sandra R. Prevalência e intensidade da infecção por parasitas intestinais em crianças na idade escolar na Cidade de Salvador (Bahia, Brasil). *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, v. 34, 2001.
- PRADO, Sérgio; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003.
- PREUSS, Ondřej. The eternity clause as a smart instrument – lessons from the Czech case law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, v. 57, n. 3, p. 289-304, 2016.
- PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011.
- PRIYA, S. Shanmuga; CUCE, Erdem; SUDHAKAR, K. A perspective of Covid 19 impact on global economy, energy and environment. *International Journal of Sustainable Engineering*, v. 14, n. 6, p. 1290-1305, 2021.
- PRZEWORSKI, Adam. Who decides what is democratic? *Journal of Democracy*, v. 35, n. 3, p. 5-16, 2024.
- QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Metodologia da pesquisa jurídica. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia*

jurídica da PUC-SP. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

RAAFAT, Raghdha. Manifestations of the federal system in the United Arab Emirates. *Journal of Positive School Psychology*, v. 6, n. 7, p. 1470-1490, 2022.

RADIN, Beryl A. Intergovernmental relationships and the federal performance movement. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 30, n. 1, p. 143-158, 2000.

RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749.

RADIN, Beryl A. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 3, p.505-512, Summer 2009.

RADIN, Beryl. Federalism in a global context. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 590-592, 2007.

RAMALHO, Leila Von Söhsten; PASSOS, Rosana Maciel Bittencourt. A eficácia do ICMS ecológico como instrumento de política ambiental e o dever do Estado quanto a sua efetivação. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003.

RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94.

RIBAS, Lídia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo Fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR., Onofre Alves (org.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. v. 1, p. 333-360.

RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

RIKER, William H.; SCHAPS, Ronald. Disharmony in federal government. *Behavioral Science*, v. 2, n. 4, p. 276-290, 1957.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V.

- RODDEN, Jonathan; ROSE-ACKERMAN, Susan. Does federalism preserve markets? *Virginia Law Review*, v. 83, p. 1521-1572, 1997.
- RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, p. 9-27, jun. 2005.
- RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010.
- RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1843-1847.
- RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, v. 21, p. 42-57, 2001.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Risk taking and reelection: does federalism promote innovation? *The Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 3, p. 593-616, 1980.
- ROSENFELD, Michel. Constitutional Identity. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 756-776.
- ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996.
- ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.
- ROY, Graeme. Grants versus tax sharing: the extent of central government control. Conference paper. *46th Congress of the European Regional Science Association: "Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean"*, Volos: Greece, Aug. 30th/Sept. 3rd, 2006.
- SAGIROGLU, Seref; SINANC, Duygu. Big data: a review. *International Conference on Collaboration Technologies And Systems (CTS)*, IEEE, p. 42-47, 2013.
- SANDERSON, Carla D.; HOLLINGER-SMITH, Linda M.; COX, Karen. Developing a Social Determinants of Learning™ framework: A case study. *Nursing Education Perspectives*, v. 42, n. 4, p. 205-211, 2021.
- SANTOS, Fausto Pereira dos; MERHY, Emerson Elias. A regulação pública da saúde no Estado brasileiro: uma revisão. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 10, p. 25-41, 2006.
- SANTOS, Gabrielle Rocha dos; ZUBER, Jean Fernando Sandeski; SOWEK, Liz Elaine; RODRIGUES, Michele de Fátima Moraes; OLIVEIRA, Roberth Rozemberger; CORADASSI, Carlos Eduardo; MÜLLER, Erildo Vicente; PREUSS, Lislei Teresinha. Sistemas de saúde no Brasil e Canadá: uma análise comparativa das políticas públicas. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Miami, v. 14, n. 4, p. 1-19, 2025.

SANTOS, Ricart César Coelho dos. *Financiamento da Saúde Pública no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SAUNDERS, Cheryl. Australia (Commonwealth of Australia): using innovation in a dual federation. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 29-39.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1847-1848.

SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RFDFE*, v. 5, n. 8, p. 165-181, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, p. 291-314, 2003.

SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes e o (neo) liberalismo: apontamentos preliminares acerca da nova (velha) direita brasileira. *Missões – Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 4, n. 3, 2018.

SCHARPF, Fritz W. Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 18-36, 1997.

SCHICK, Allen. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. Palgrave Macmillan: New York, 2004.

SCHICK, Allen. Sustainable budget policy: concepts and approaches. *OECD Journal on budgeting*, v. 5, n. 1, 2005.

SCHLÆGER, Jesper. An empirical study of the role of e-government benchmarking in China. *Information Polity*, v. 21, n. 4, p. 383-397, 2016.

SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1121-1142, 2015.

SCHNABEL, Johanna. *Intergovernmental Councils and the Coordination of Public Policy Making*. Occasional Paper Series Number 45. Forum of Federations: Oxford Press, 2020.

- SCHOLTA, Hendrik; MERTENS, Willem; KOWALKIEWICZ, Marek; BECKER, Jörg. From one-stop shop to no-stop shop: an e-government stage model. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 11-26, 2019.
- SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. *The American Economic Review*, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
- SCOTT, Craig. Interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights. *Osgoode Hall LJ*, v. 27, p. 772-786, 1989.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000.
- SEN, Amartya. Elements of a theory of human rights. *Philosophy & Public Affairs*, v. 32, n. 4, p. 315-356, Autumn 2004.
- SEROWANIEC, Maciej; WITKOWSKI, Zbigniew. Eternity clause – a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity? *Toruńskie Studia Polsko -Włoskie*, p. 173-186, 2022.
- SERVO, Luciana Mendes Santo; PIOLA, Sérgio Francisco; PAIVA, Andrea Barreto de; RIBEIRO, José Aparecido. Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, C; PIOLA, S. F. (org.). *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2011. p. 85-108.
- SHAH, Anwar. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007.
- SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005.
- SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010.
- SHAH, Anwar. *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- SIEBERT, Horst. *Der Kobra-Effekt: Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet*. Stuttgart: DVA, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II.
- SILVA, José Felipe Marques. *Regionalização e cooperação nas estratégias de contratualização no SUS*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

SIMMONS, Julie M. *Report on Workshop on Benchmarking and Canadian Federalism. Forum of Federations*. Guelph, University of Guelph, 2011.

SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019.

SOARES, Fabiana de Menezes. Comentário ao § 16 do artigo 37 da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 976-981.

SOARES, Sergei; PIANTO, Donald Matthew. *Metodologia e resultados da avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil* (Texto para discussão, n. 994). Brasília: Ipea, 2003.

SOBREIRA, Dmtri da Silva Bichara. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e os “governadores biônicos”: uma análise sobre a política partidária paraibana durante a Ditadura Militar. *Manduarisawa*, v. 7, n. 1, p. 194-215, 2023.

SOUSA, Tanara Rosângela Vieira; LEITE FILHO, Paulo Amilton Maia. Análise por dados em painel do status de saúde no Nordeste Brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, v. 42, 2008.

SOUTHARD, Peter B.; PARENTE, Diane H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking – An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-171, 2007.

SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism After centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. New York: St. Martin Press, 1997.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SPIRO, Peter J. The States and International Human Rights, 66. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p. 567-596, 1997.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999.

- STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015.
- STOPPINO, Mario. Ditadura. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coord.). *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 367-379.
- STRÄTZ, Murilo; GIUDICELLI, Julien. A ilusão representativa. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 5, n. 1, 2022.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- STRUMPF, Koleman. Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, v. 4, p. 207-224, 2002.
- SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011.
- TER-MINASSIAN, Teresa. Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. In: *Handbook of multilevel finance*. Edward Elgar Publishing, 2015. p. 437-458.
- TER-MINASSIAN, Teresa. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. IMF Working Paper, 2004.
- TESTA, Graziela Guiotti. Governabilidade, *accountability* e instituições informais. In: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 87-104.
- THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367. 2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/reports/R42367.html>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- TKACHOVA, Nadiia; KOBELIEVA, Tetiana; PERERVA, Petro. Formation of competitive advantages of machine-building enterprises on the basis of the *benchmarking* concept. *International Marketing and Management of Innovations*, n. 6, p. 1-10, 2021.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America* (first published 1838). New York: Vintage Books; Random House, 1945. v. I.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará*. Novembro de 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/10/estudo-tpe-icms-educacao-nos-estadosdocx.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Parcerias público-privadas (PPPs) na Educação Básica brasileira. Todos Pela Educação*, jul. 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/>

wp-content/uploads/2024/06/posicionamento-sobre-ppps-na-educacao-basica-todos-pela-educacao.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. *Revista Estudos Institucionais – REI*, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR., Onofre Alves (org.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 287-332.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Mateus Gamba. O judiciário e o Ato Institucional n. 5: repressão e acomodação em 1968. *Movimentação*, v. 5, n. 09, p. 125-138, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge University Press: Los Angeles, 2007.

TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE-AL). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. *TCE-AL*, s.d. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/iegm/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). TCE-RO apresentará o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. *TCE-RO*, 21 jun. 2016. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2016/06/21/tce-ro-apresentara-o-indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-iegm/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Baixa efetividade de prefeituras levará à reprovação de contas, diz presidente do TCE-SP. *TCE-SP*, 26 mai. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-baixa-efetividade-prefeituras-levara-reproacao-contas-diz-presidente-tcesp>. Acesso em: 23 jun. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Corregedor ministra palestra sobre indicadores de efetividade do TCE-SP. *TCE-SP*, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-corregedor-ministra-palestra-sobre-indicadores-efetividade-tcesp>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024. Disponível em: <https://>

www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202024.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE (TCE-SE). TCE-SE divulga dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). *TCE-SE*, s.d. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/noticia.aspx?postID=2373>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCE-ES). Painel de Controle – IEGM. *TCE-ES*, s.d. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Controle Social. *TCE-PR*, s.d. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-controle-social-controle-social/303674>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM*. *TCE-PI*, s.d. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/controle-externo/iegm/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM-GO). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. *TCM-GO*, s.d. Disponível em: <https://www.tcm-go.tc.br/iegm/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *Brown v. Board of education*, 347 U.S. 483. Argued December 9, 1952. Reargued December 8, 1953. Decided May 17, 1954.

UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of Education. *National Center for Education Statistics*, 2023. Disponível em: <https://nces.ed.gov/nationsreportcard/about/>. Acesso em: 27 set. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of Education. No Children Left Behind Act. Washington, DC: US Department of Education, Jan. 2002. Disponível em: <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of Education. The Federal Role in Education. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, s.d. Disponível em: <https://www.ed.gov/about/ed-overview/federal-role-in-education>. Acesso em: 6 jun. 2025.

VALADÃO, Rodrigo Borges. A luta contra a teoria pura do direito na República de Weimar e o caminho para o nacional-socialismo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020.

VANHERCKE, Bart; LELIE, Peter. Benchmarking social Europe a decade on: demystifying the OMC's learning tools. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*, Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p 145-184.

VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: RT, 1973.

WACHTER, Daniel. Benchmarking sustainable development in the Swiss confederation. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 123-143.

WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001. p. 19-37.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

WATTS, Ronald L. Typologies of federalism. In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J.; SWENDEN, W. *Routledge handbook on regionalism and federalism*. London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2013. p. 19-33.

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

WETERMAN, Daniel; SHALDERS, André. Cinco fatos que comprovam o descontrole no Orçamento do Ministério da Saúde. *O Estado de S. Paulo*, 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cinco-fatos-que-comprovam-o-descontrole-no-orcamento-do-ministerio-da-saude-nisia-trindade-nrp/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

WETZEL, Deborah L.; VIÑUELA, Lorena. Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In: *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. p. 204-223.

WHETTEN, David A. What constitutes a theoretical contribution? *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 490-495, 1989.

WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021.

WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality. *Society*, v. 22, 1985.

WONG, Kenneth K. Federalism revised: the promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, v. 68, p. S175-S185, 2008.

WONG, Kenneth K. Implementation of the No Child Left Behind Act. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 61-87.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Data collection. *WHO*, s.d. Disponível em: <https://www.who.int/data/#collection>. Acesso em: 23 jun. 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3, Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity, p. 165-171, 2015.

- XU, Xu; KOSTKA, Genia; CAO, Xun. Information control and public support for social credit systems in China. *The Journal of Politics*, v. 84, n. 4, p. 2230-2245, 2022.
- YAGHI, Abdulfattah. Decentralization in the United Arab Emirates. In: ANTWI-BOASIA-KO, Kwame Badu; Csanyi, Peter (ed.). *The theories of decentralization and local government*. Texas: Stephen F. Austin State University Press, 2014. p. 83-98.
- YAP, Po Jen; ABEYRATNE, Rehan. Judicial self-dealing and unconstitutional constitutional amendments in South Asia. *International Journal of Constitutional Law*, v. 19, n. 1, p. 127-148, 2021.
- YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017.
- ZIMMERMANN, Augusto Cotta. *Teoria geral do federalismo democrático*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2014.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- ZÜRN, Michael. Global governance as multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 80-99.

