
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