
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.