

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 – RFDFF*, 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, conseqüentemente, 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 retrógradadas, 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

Analisando 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; HOOGHE, 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 “*naming, 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.