

COBRANÇA DE METAS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

O que faz uma federação ser mais predisposta para um tipo de *benchmarking* de políticas públicas que outro?

Na literatura contemporânea sobre coordenação, tem-se admitido que o federalismo, em suas múltiplas variações institucionais, estabelece vínculos estruturais com modelos distintos de *benchmarking* – tanto o interno, de orientação vertical, quanto o externo, voltado à comparação horizontal entre governos. Essa afinidade decorre de transformações verificadas nas federações modernas, nas quais ora prevalecem arranjos centralizadores e coercitivos, ora se reforçam mecanismos cooperativos ou competitivos. Em razão disso, passa-se a observar que, enquanto o *benchmarking* externo se ajusta com maior naturalidade às dinâmicas de aprendizagem horizontal entre entes autônomos – em linha com tradições competitivas e com a lógica laboratorial – o *benchmarking* interno tende a aproximar-se de regimes federativos marcados por maior assimetria hierárquica e por instrumentos de coordenação coercitiva, típicos de processos decisórios *top-down*.

No caso do *benchmarking* externo, costuma-se reconhecer que o recurso a múltiplas experiências governamentais funciona como mecanismo de identificação de práticas superiores, permitindo que cada ente federado re programe seus instrumentos de ação a partir do desempenho observado em pares da mesma categoria. Em tal arranjo, constrói-se um circuito de comparação em que avaliadores e avaliados pertencem ao mesmo universo institucional, o que reduz tensões hierárquicas e reforça um ambiente orientado primordialmente à aprendizagem. Os efeitos desse tipo de monitoramento, assim, aproximam-se do federalismo competitivo, em que a circulação de informações sobre custos, serviços e resultados tende a estimular evoluções incrementais sem que se acionem estruturas sancionatórias.

A esfera de publicidade também se mantém relativamente restrita à comunidade técnica e ao corpo eleitoral, de modo que o exercício permanece concentrado no aperfeiçoamento da gestão pública.

De modo diverso, a difusão de estruturas federativas mais centralizadas tem favorecido o uso de *benchmarking* interno e monitoramento *top-down* (vertical) como instrumentos de gestão de desempenho imposto pelo governo nacional às unidades subnacionais. Em contextos dessa natureza, o ente central, valendo-se de competências constitucionais, de mecanismos fiscais ou de dispositivos regulatórios, estabelece padrões, indicadores e ciclos de avaliação que condicionam a conduta dos governos regionais e locais. Ao agir dessa forma, institui-se um modelo de coordenação própria do federalismo coercitivo, em que a função disciplinar do monitoramento supera a lógica cooperativa e em que o aperfeiçoamento das políticas descentralizadas ocorre por indução vertical, muitas vezes associado à competição interna por recursos, reconhecimento ou incentivos de desempenho.

Levantamento comparado de importantes sistemas federativos revela a existência de três modalidades predominantes de organização do *benchmarking*: (i) o monitoramento por agências independentes; ii) o monitoramento *top-down* (vertical), conduzido pelo governo central; e iii) o *benchmarking* colegiado, estruturado em arranjos cooperativos. Cada um desses modelos relaciona-se a um padrão distinto de federalismo, reforçando diferentes lógicas de coordenação.

No que concerne ao monitoramento por agências independentes – geralmente exercido por institutos de pesquisa, entidades não governamentais ou organizações privadas especializadas –, observa-se a construção de avaliações comparativas que, embora não intrusivas, influenciam o debate público e auxiliam na identificação de forças e fragilidades entre jurisdições. Como tais instâncias se posicionam fora da estrutura estatal, seu impacto tende a ser indireto, mas ainda assim consistente com dinâmicas próprias do federalismo competitivo, na medida em que fornecem insumos para decisões descentralizadas, fomentam transparência e ampliam o espaço para aprendizagem voluntária. Em certos casos, contudo, reconhece-se que agendas institucionais particulares podem limitar o alcance dessas iniciativas.

No extremo oposto encontra-se o monitoramento de natureza vertical (*top-down*), por meio do qual a autoridade nacional utiliza o *benchmarking* interno como ferramenta de comando e controle. É nesse ponto que se evidencia a tensão com arranjos descentralizados: ao redesenhar, por via avaliativa, a distribuição de responsabilidades, o centro projeta seu poder coordenador sobre as demais unidades, reafirmando práticas características do federalismo coercitivo. Esses mecanismos lembram estruturas empresariais nas quais filiais são monitoradas por matrizes com vistas a garantir padrões uniformes de eficiência e cumprimento de metas.

Por fim, o *benchmarking* colegiado, situado entre as modalidades anteriores, caracteriza-se por decisões compartilhadas, reduzido grau de coerção e participação conjunta de entes federados e, eventualmente, do governo central enquanto coordenador técnico. Trata-se de arranjo mais afinado ao federalismo cooperativo, pois opera mediante negociação, compartilhamento de informações e busca de convergência programática, ainda que apresente desafios quanto à responsabilização e à autoridade decisória. Apesar dessas limitações, tal formato tem potencial de ampliar a transparência, favorecer a correção voluntária de desvios e promover soluções pactuadas. Experiências estrangeiras demonstram, contudo, que, mesmo em contextos cooperativos, a posição dominante do ente central pode permitir o acionamento abrupto de mecanismos mais coercitivos, evidenciando a intermitência entre colaboração e centralização.

Pode-se sintetizar essas relações pelo Quadro 11.1

Quadro 11.1 Tipos de federalismo e a lógica do *benchmarking*

Tipo de Federalismo	Tipo de <i>benchmarking</i> / monitoramento associado	Lógica predominante	Exemplos e evidências nos países
Federalismo Competitivo	Benchmarking externo (horizontal) + monitoramento por agências independentes	Competição regulada; aprendizado interjurisdicional; autonomia	Estados Unidos: forte produção de rankings e indicadores por <i>think tanks</i> , universidades e entidades privadas (Brookings, Urban Institute, US News). Uso intensivo de <i>benchmarking</i> em políticas educacionais, ambientais e fiscais sem coerção federal. Suíça: avaliação multisetorial por consórcios independentes, como o <i>Cercle Indicateurs</i> , cuja lógica inspirou modelos internacionais.
Federalismo Coercitivo (centralizador, <i>top-down</i>)	Benchmarking interno + monitoramento vertical pelo governo central	Coordenação hierárquica; indução ou imposição de metas; disciplinamento fiscal e setorial	Brasil: forte centralização de arrecadação e produção normativa; metas nacionais impostas via legislação federal (Fundeb, SUS, Ideb, indicadores fiscais impostos pelo STN). Programas de transferências condicionadas ao desempenho reforçam o monitoramento <i>top-down</i> (como ICMS Educacional em alguns estados). Estados Unidos: imposição federal do programa <i>No Child Left Behind</i> e <i>Race to the Top</i> , limitando a autonomia dos estados por meio da padronização de métricas de aprendizagem e condicionamento de transferências (<i>grants</i>).

Federalismo Cooperativo	Benchmarking colegiado (arranjos pactuados)	Coordenação negociada; convergência de padrões; revisão por pares	Alemanha: atuação intensa dos <i>Länder</i> no <i>Bundesrat</i> ; elaboração conjunta de padrões nacionais; produção pactuada de indicadores e metas. Sistema cooperativo altamente institucionalizado. Austrália: ampla tradição de conselhos intergovernamentais (<i>COAG/National Cabinet</i>); acordos nacionais baseados em indicadores consensuais e modelos colaborativos de <i>benchmarking</i> .
Federalismo Laboratorial	Benchmarking externo	Experimentação descentralizada; difusão gradual de práticas exitosas	Estados Unidos: cada Estado funciona como um “laboratório de políticas públicas” (<i>education reform, Medicaid expansions, climate policies</i>), cujos resultados são comparados horizontalmente e difundidos sem coerção central. Brasil (limitado): alguns estados criam indicadores próprios que depois são replicados nacionalmente (p. ex., ICMS Ecológico; IEG-M dos TCE).
Federalismo Assimétrico / Coordenado (modelos híbridos)	Monitoramento híbrido (independente + colegiado; central + colegiado)	Ajustes conforme capacidades institucionais; coordenação flexível	Austrália: combina comparação independente (<i>Productivity Commission</i>) com coordenação colegiada entre entes. Alemanha: alterna mecanismos cooperativos e dispositivos verticais de equalização. Brasil: presença crescente de combinações híbridas, como avaliações estaduais replicadas por tribunais de contas e uso federal posterior.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por que governos centrais variam em sua capacidade para cobrar metas de governos subnacionais?

Em federações como Austrália, Estados Unidos, Canadá, Suíça e Alemanha, observa-se que os governos subnacionais tendem a demonstrar maior capacidade de resistência diante das dinâmicas centralizadoras que, não raramente, emergem do poder central no âmbito do monitoramento do desempenho. Essa resiliência institucional, longe de ser fortuita, costuma decorrer tanto da menor dependência de transferências intergovernamentais – fortemente presente em alguns desses países – quanto das garantias estruturais de autonomia política asseguradas em seus arranjos federativos.

À medida que a autonomia financeira estadual ou provincial se vincula a níveis expressivos de arrecadação própria (medido pelo indicador de percentual da

receita antes do repasse – PRAR), torna-se possível que políticas públicas sejam concebidas e mantidas com maior aderência às realidades locais, sem sujeição direta a diretrizes uniformizadoras impostas pelo ente central.¹ Como consequência, reduz-se significativamente o espaço para o exercício de mecanismos coercitivos federais em políticas setoriais, inclusive naquelas submetidas a práticas de *benchmarking* ou avaliações comparativas, já que boa parte dessas políticas passa a ser negociada com o governo federal ainda na etapa de formulação (*policy decision-making*). Ao se diminuïrem os graus de dependência financeira, reduz-se também a possibilidade de o ente central regular critérios de repasse com base em metas de desempenho – próprias da regulação de resultados – ou de parâmetros de equalização fiscal. Adicionalmente, ao se fortalecer a arrecadação própria dos entes subnacionais, evita-se que eventuais desequilíbrios fiscais sejam utilizados, na renegociação de dívidas ou na concessão de empréstimos, como instrumentos de coerção vertical.

A solidez institucional desses entes subnacionais pode ser identificada por meio de indicadores como o Índice de Autoridade Regional (RAI),² voltado à mensuração tanto da profundidade da autonomia (*self-rule*) quanto do grau de participação no governo nacional (*shared rule*). Países como Alemanha e Canadá, por apresentarem elevados níveis de autoridade regional combinados a arquiteturas federativas densamente estruturadas, revelam capacidade de integrar processos decisórios nacionais sem que essa participação comprometa suas prerrogativas próprias de autogoverno. O índice permite ainda identificar eventuais rupturas institucionais que, no período analisado, possam ter resultado em captura abrupta das competências subnacionais pelo ente central, produzindo fases de centralização intensa. A conjugação entre autonomia fiscal robusta e instituições federativas estáveis dificulta, portanto, a imposição de modelos centralizadores de *benchmarking* interno e reforça o papel dos entes subnacionais como protagonistas na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, em conformidade com os princípios estruturantes de descentralização e autonomia federativa.

Quando se realiza análise conjunta entre o percentual de arrecadação própria por esfera federativa – medido pelo indicador de percentual da receita antes do repasse (PRAR) – e o grau de autonomia política e de participação, aferido pelo Índice de Autoridade Regional (IAR), obtêm-se os seguintes dados: Austrália (72,14/21,83/6,03 de PRAR e 25,4 de IAR), Estados Unidos (54,65/25,07/20,27 de PRAR e 29,6 de IAR), Canadá (45,27/42,83/11,90 de PRAR e 26 de IAR),

¹ Sobre o percentual da receita antes do repasse – PRAR, ver tópico 2.6, “Autonomia financeira e coordenação: receitas próprias e as receitas transferidas”, no Capítulo 2.

² Sobre Índice de Autoridade Regional (RAI), ver subtópico 1.1.4, “A dicotomia Federal-Unitário importa? Medindo a descentralização – Índice de Autoridade Regional”, no Capítulo 1.

Suíça (52,25/29,54/18,21 de PRAR e 26,5 de IAR) e Alemanha (63,84/25,12/11,04 de PRAR e 37 de IAR). Nota-se que, mesmo em países caracterizados por maior concentração de arrecadação no ente central – como Austrália e Alemanha –, ocorreu compensação institucional relevante mediante a ampliação do grau de autonomia e participação política regional, sem registro de rupturas institucionais entre 1950 e 2010. Em cenários nos quais a descentralização fiscal mostra-se insuficiente para equilibrar o arranjo federativo, resta aos entes subnacionais a possibilidade de influenciar o processo decisório federal por meio de sua atuação em câmaras altas ou em conselhos intergovernamentais, preservando, por tais vias, parcela significativa de sua autonomia.

Em sentido oposto, evidencia-se no caso brasileiro – cujos indicadores registram 67,27/22,68/10,05 de PRAR e 19,5 de IAR – forte concentração das receitas no nível central, sem compensações institucionais equivalentes, o que se traduz em reduzida autonomia e baixa capacidade de resistência às tendências centralizadoras e coercitivas do governo federal. O próprio índice de autoridade regional aponta período de captura das autonomias estaduais entre 1964 e 1981, revelando ruptura institucional expressiva. No contexto brasileiro, dois elementos estruturais exercem papel particularmente relevante: (a) a incorporação hierarquizada (*top-down*) de metas de desempenho na legislação nacional por meio da regulação de resultados; e (b) a adoção de transferências intergovernamentais condicionadas ao atingimento de indicadores e metas. Parte dessa dinâmica encontra explicação no padrão de distribuição de competências legislativas e tributárias, altamente concentradas na União em relação a estados e municípios – e, em menor grau, nos estados em relação aos municípios. No plano normativo, metas de desempenho são fixadas tanto na legislação nacional quanto nas leis estaduais que regem a repartição do ICMS. No âmbito fiscal, vigora um modelo centralizado de arrecadação de bases tributárias amplas pela União, com posterior redistribuição mediante transferências reguladas por critérios legais e indicadores, o que aprofunda o desequilíbrio federativo e limita a autonomia decisória dos entes subnacionais.