
CONCLUSÃO

A princípio, não se idealiza nem se condena o Federalismo de Desempenho. O fenômeno é analisado como um instrumento contemporâneo de coordenação intergovernamental que pode produzir ganhos relevantes de eficiência, transparência e qualidade das políticas públicas, mas que também encerra riscos institucionais, sobretudo quando associado a práticas centralizadoras, incentivos mal calibrados ou indicadores tecnicamente frágeis. Por essa razão, o Federalismo de Desempenho deve ser compreendido e aplicado com cautela, levando em conta o desenho federativo, o grau de autonomia dos entes subnacionais, a qualidade dos mecanismos de avaliação e os efeitos reais que metas e incentivos produzem sobre a gestão pública e a concretização de direitos fundamentais.

SOBRE FEDERALISMO E FEDERALISMO DE DESEMPENHO...

Parte-se do pressuposto que “Federalismo de Desempenho” é uma forma de coordenação federativa (ou de governança) identificável não somente por seus impactos imediatos sobre os resultados das políticas públicas – isso corresponderia a uma análise da performance do federalismo, temática tão antiga quanto a própria forma de Estado. Presume-se que o fenômeno é identificável pela intenção manifesta das autoridades políticas ao estruturarem normas e mecanismos de cooperação intergovernamental voltados ao alcance de metas específicas. Dessa forma, embora a análise normativa por si só não revele os efeitos concretos das políticas públicas, ela constitui ferramenta metodológica relevante para desvendar as finalidades políticas subjacentes e os instrumentos jurídicos, administrativos e financeiros mobilizados para sua consecução.

Esta obra adota uma teoria que não se confunde necessariamente com o federalismo, mas se estrutura a partir dos fenômenos da coordenação intergovernamental e da governança. Isso não exclui a relevância do federalismo: ao contrário, o perfil do fenômeno varia conforme as características institucionais e nível de descentralização de cada país, tanto no plano normativo quanto no empírico. É impossível cindir a presente teoria sobre coordenação e governança da noção de federalismo.

Esta obra apoia-se em formulações econômicas recentes sobre federalismo (Segunda Geração da Teoria sobre Federalismo Fiscal), segundo as quais a mensuração e o financiamento baseados em desempenho dependem de dois pressupostos centrais: (1) desempenho é, essencialmente, informação – é preciso definir o que se mede, como se mede e o que se remunera, reconhecendo-se a assimetria informacional entre o principal (quem monitora) e o agente (quem é monitorado); e (2) governantes respondem a incentivos, sendo atores majoritariamente autointeressados, sujeitos a comportamentos oportunistas (assimetria de informação e risco moral).

Adota-se, ainda, a noção de coordenação intergovernamental como o conjunto de mecanismos de integração, negociação de responsabilidades, compartilhamento e tomada conjunta de decisões entre níveis de governo em um Estado descentralizado. Essa coordenação decorre da interdependência entre entes subnacionais na implementação de políticas públicas de competência compartilhada e envolve tanto cooperação quanto competição, dada a natureza conflitiva do federalismo. Assim, uma coordenação eficaz exige equilibrar esses dois vetores para assegurar maior efetividade às políticas públicas. Utiliza-se ainda o conceito de governança multinível, entendido como um arranjo decisório que ultrapassa a centralidade das instituições estatais e privilegia processos, fluxos e interações que conectam Estado, sociedade civil e atores privados, compondo um sistema mais amplo de produção de decisões públicas.

Nas relações entre governos centrais e entes regionais e locais, o Federalismo de Desempenho fundamenta-se na possibilidade de regulação por resultados, caracterizando-se pela cisão funcional entre a competência para a formulação de metas nacionais (*policy decision-making*) e a atribuição da execução dessas metas pelos entes subnacionais (*policy-making*). Ao contrário da regulação de gastos, que implica orientações sobre a alocação prioritária de recursos (sob o formato de normas de vinculação, afetação de recursos e de gastos obrigatórios), a regulação de resultados, caracterizada pela incorporação de metas e indicadores na legislação, concentra-se na indução de mudanças nos padrões de gestão e atuação das autoridades públicas, com vistas ao alcance de objetivos previamente definidos em âmbito nacional.

Apesar da denominação, o Federalismo de Desempenho não se configura como um fenômeno exclusivamente vinculado a estruturas federativas. Trata-se principalmente de um modelo de coordenação que depende de uma arquitetura institucional capaz de viabilizar a descentralização de decisões políticas, independentemente da existência formal de uma federação constitucionalmente estruturada. Importa destacar que as finalidades, os mecanismos e as instituições associadas ao Federalismo de Desempenho diferem substancialmente daqueles vinculados ao federalismo tradicional.

Enquanto a estrutura federativa tem por finalidade mediata a promoção do valor da “unidade na diversidade” – traduzida em princípios como a autonomia subnacional, a representação territorial e a limitação do poder central –, o Federalismo de Desempenho persegue a efetivação de direitos sociais e políticos por meio de instrumentos como sistemas de *accountability*, *benchmarking* e arranjos de incentivos voltados à indução de resultados concretos na implementação de políticas públicas. Por tal razão, é possível localizar as práticas do Federalismo de Desempenho em confederações (como a União Europeia) e em estados unitários (como o Reino Unido).

O *benchmarking* pode tanto adaptar-se aos arranjos institucionais descentralizados competitivos (*benchmarking* externo) quanto reforçar arranjos institucionais centralizadores (*benchmarking* interno). Nestes últimos, é necessário avaliar internamente o escopo, a mudança nas características institucionais e os resultados da política pública coordenada, a fim de identificar se a política reforçou a concentração de autoridade em determinada federação. A coordenação intergovernamental dentro de uma política pública presume um esquema de (des)centralização de autoridade preexistente e com atividades predefinidas para cada ente da federação. Em outras palavras, i) as instituições políticas e fiscais aliadas ao ii) grau de centralização/descentralização de autoridade em determinado território iii) influenciam a forma e o resultado da coordenação em uma política pública.

O Federalismo de Desempenho não constitui uma categoria autônoma de federalismo, não deriva diretamente do federalismo cooperativo, não se enquadrando nas classificações de federalismo competitivo ou coercitivo. Ele deve ser compreendido, sobretudo, como um modelo de coordenação intergovernamental que combina, de forma simultânea, elementos de cooperação, competição, coerção e aprendizagem entre os entes subnacionais. Essa concepção decorre da própria interdependência que marca a formulação e a execução de políticas públicas em Estados descentralizados, nos quais a realização de objetivos comuns exige mecanismos estáveis de integração, negociação e repartição de responsabilidades. Nesse ambiente, coordenar vai além de cooperar: envolve também disputas por recursos, incentivos desiguais e conflitos inerentes às relações federativas.

FEDERALISMO DE DESEMPENHO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A aplicação da teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil envolve *benchmarking*, federalismo fiscal e regulação de resultados porque esses fatores estão interligados. A comparação avaliativa de desempenho (*benchmarking*) nas políticas públicas brasileiras considera indicadores e metas incorporados em diversos atos normativos (regulação de resultados). Em adição a essa premissa, a arquitetura centralizada do federalismo fiscal nacional dita as formas, financiamento, estilo de monitoramento e responsabilização do Federalismo de Desempenho. A estrutura constitucional da federação brasileira favorece a prática centralizadora sob uma lógica vertical (*top-down*), em que o governo central assume a responsabilidade pela formulação de diretrizes e metas de políticas públicas (*policy decision-making*), cabendo aos estados e municípios sua implementação (*policy-making*). Esse arranjo institucional reflete traços característicos de um federalismo coercitivo, no qual a autonomia dos entes subnacionais é frequentemente restringida por ações centralizadoras da União. Embora algumas dessas medidas possam suscitar questionamentos quanto à sua constitucionalidade, elas se consolidam em um contexto normativo e político que reforça o protagonismo do governo federal.

Sem negar totalmente a existência de práticas de cooperação intergovernamental no Brasil, ressalta-se que diversos fatores explicam a natureza coercitiva do federalismo brasileiro. Em primeiro lugar, a União detém papel predominante na formulação das políticas públicas nacionais, inclusive em matérias tradicionalmente afetas aos estados, por meio da edição de normas gerais e de emendas à Constituição. Além disso, observa-se um padrão persistente de centralização das receitas tributárias em favor da União, reforçado por instrumentos legislativos e constitucionais. Soma-se a isso a expansão de políticas federais de transferência direta de renda à população, o que intensifica a pressão do governo federal pela captura das bases tributárias subnacionais. A esse cenário agregam-se as preempções federais de competências estaduais, viabilizadas por uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite amplas intervenções da União com base na interpretação ampliativa das normas gerais e aplicação do princípio da simetria. Adicionalmente, normas federais impõem custos de políticas a estados e municípios, restrições às suas capacidades de tributar e contrair empréstimos e, por fim, a frequente judicialização federal de temas locais completam o quadro de um federalismo brasileiro marcadamente centralizador.

O principal instrumento de *benchmarking* interno na federação brasileira é a regulação de resultados. A regulação de resultados consiste basicamente na previsão de metas de desempenho em constituições, leis e demais atos normativos infralegais. Cuida-se de técnica de arranjo normativo-institucional que, orientada pelos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*, vincula a

atuação estatal (direta ou delegada) à obtenção de resultados mensuráveis (*outputs*), sujeitos a avaliação periódica. Em contraposição ao modelo de regulação de gastos, que busca a efetivação de determinado grupo de direitos fundamentais por meio da reserva de valores no orçamento público (p. ex., saúde e educação), o valor da regulação de resultados é de natureza instrumental, na medida em que visa à efetivação de direitos fundamentais mediante incentivos à entrega de bens e serviços públicos de forma transparente com o melhor custo-benefício possível.

No que tange ao modelo de responsabilização adotado, a federação brasileira se alinha à lógica da responsabilização administrativo-financeira orientada por resultados, não obstante a responsabilização político-eleitoral também esteja presente. No âmbito administrativo, observa-se um sistema amplo de incentivos e penalidades vinculados ao desempenho, a exemplo de gratificações remuneratórias, progressões funcionais, exonerações e rebaixamentos em classificações internas. Já no plano político-federativo, a responsabilização se dá mediante instrumentos como transferências intergovernamentais condicionadas ao atingimento de metas ou ao desempenho institucional dos entes subnacionais, restrições na capacidade de empréstimos, entre outros.

No tocante à forma de monitoramento, o federalismo brasileiro – marcado por elementos centralizadores e coercitivos – favorece a implementação do *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação da gestão descentralizada. Nesse arranjo, a União exerce protagonismo no acompanhamento de resultados, operando de modo análogo a uma estrutura corporativa que avalia o desempenho de suas unidades, com o propósito de induzir ganhos de eficiência e aprimoramento da administração pública.

Uma premissa do modelo de Federalismo de Desempenho brasileiro: para que a União Federal possa monitorar indicadores e, conseqüentemente, incentivar estados e municípios a atingirem metas políticas nacionais (*policy decision-making*), é necessário que a política pública objeto do arranjo esteja efetivamente sob gestão dos entes federados monitorados (*policy-making*).

Uma das hipóteses desta obra é que o Federalismo de Desempenho no Brasil evoluiu em duas fases: a) nos anos 1990, com a descentralização da gestão das políticas sociais induzida pela União; e b) a partir dos anos 2000, com a consolidação de instrumentos de avaliação comparativa de resultados, novos critérios de transferência intergovernamental e mecanismos de responsabilização por desempenho.

A análise realizada demonstra que a primeira hipótese deve ser avaliada com ressalvas, porquanto a descentralização ocorre de forma distinta entre setores (a exemplo da educação, saúde e proteção ao meio ambiente), a depender do escopo e abrangência da política. Em relação à segunda hipótese, há evidências de que, desde os anos 2000, intensificou-se a institucionalização do *benchmarking*

na Administração Pública brasileira. Isso não exclui iniciativas anteriores, como o DataSUS, de 1991, mas sugere que o avanço tecnológico foi determinante para viabilizar a gestão de dados e os mecanismos de *accountability*, em linha com a tese de que o Federalismo de Desempenho se fortalece com o progresso tecnológico.

O Federalismo de Desempenho no Brasil se consolidou mediante progressiva construção de arranjos institucionais capazes de articular descentralização político-administrativa com mecanismos de avaliação de resultados, responsabilização e indução federativa. As instituições objeto de verificação comparada foram: a) incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados); b) transferências intergovernamentais de desempenho e resultado; c) parcerias de desempenho; d) estabelecimento de padrões de desempenho; e) estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*); e f) dispensas de requisitos e condições (*waivers*) no contexto brasileiro.

A partir da análise de quatro eixos centrais – educação pública, saúde pública, responsabilidade fiscal e controle/gestão sustentável – foi possível identificar um padrão comum de atuação institucional voltado à regulação de resultados, com impactos relevantes na coordenação federativa e no padrão normativo de políticas públicas. As premissas de comparação e avaliação no Federalismo de Desempenho brasileiro variam conforme o setor de política pública analisado. Adicionalmente, essas experiências foram objeto de comparação com práticas de *benchmarking* em outros Estados descentralizados (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Suíça).

EDUCAÇÃO PÚBLICA

No eixo da educação pública, prevalece a lógica da *accountability* escolar, compreendida como uma política educacional que associa resultados de aprendizagem a consequências para redes, escolas e profissionais, influenciando diretamente as estratégias governamentais. O parâmetro de comparação foi a política *No Child Left Behind* dos EUA.

Embora Brasil e EUA adotem políticas semelhantes de *accountability* escolar, os contextos federativos de ambos os países diferem profundamente, especialmente quanto à capacidade de coerção normativa e financeira do governo central sobre os entes subnacionais.

Adicionalmente, o sistema constitucional dos EUA impõe restrições normativas ao ente central, na medida em que o governo federal só pode atuar dentro dos limites estritos de poderes delegados (Art. I, Sec. 8). Por outro lado, no Brasil, a União opera com um amplo elenco de competências exclusivas e concorrentes, assim como a ausência de critérios objetivos para definir o alcance das “normas gerais”, fortalecendo ainda mais a centralização legislativa. A facilidade para alterar a Constituição (com quórum reduzido de 60% em dois turnos por casa) e a ausência

de tramitação especial para matérias federativas permitem à União reescrever as “regras do jogo” com relativa frequência, como atestam as mais de 130 emendas constitucionais promulgadas desde 1988.

Dessa forma, embora as políticas educacionais possam ter uma arquitetura semelhante em termos de objetivos e instrumentos de responsabilização, o Brasil oferece uma estrutura institucional que facilita a imposição normativa e financeira da União sobre estados e municípios (e de estados sobre municípios) mediante normas do Fundeb e normas estaduais de repartição de receita de ICMS. No modelo federativo norte-americano, contrariamente, a estrutura normativa favorece maior equilíbrio e autonomia entre os níveis de governo, que podem optar por não aderir à política pública nacional.

SAÚDE PÚBLICA

No campo da saúde pública, o foco está nos critérios de gestão da atenção básica e na integração das redes no SUS, com indicadores voltados à cobertura de programas, qualidade da gestão municipal, eficiência dos serviços e determinantes sociais da saúde. O parâmetro de comparação foi a política *Canadian Health Act* no Canadá.

A comparação entre os modelos federativos do Canadá e do Brasil, embora semelhante em vários tópicos, revela diferentes arranjos institucionais quanto à autonomia dos entes subnacionais, à cobertura e à integralidade do atendimento em saúde.

O Canadá opera sob um modelo de federalismo descentralizado, com competências claramente distribuídas entre os níveis de governo pelo *Constitution Act*. As províncias têm responsabilidade exclusiva sobre a maior parte dos serviços de saúde, organizando sistemas próprios com base nos princípios do *Canada Health Act*, como universalidade, equidade e integralidade. A reforma da transparência e de indicadores realizada na saúde pública do Canadá representou um ato de descentralização, dando maior liberdade de aplicação de gastos pelas províncias (*policy-making*) que o modelo anterior.¹

No Brasil, apesar da previsão constitucional de descentralização, a estrutura federativa é marcada por acentuado desequilíbrio fiscal vertical, com a União concentrando cerca de 67% da arrecadação antes das transferências. A EC n. 29/2000, ao vincular percentuais mínimos da receita de impostos à saúde, instituiu um modelo de federalismo coercitivo na formulação da política (embora tenha ampliado o Estado Social na área da saúde). Garantiu-se um financiamento mínimo, mas

¹ Ver tópico 5.7, “Federalismo de Desempenho centraliza ou descentraliza poderes?”, e subtópico 5.8.4, “Canadá”, ambos no Capítulo 5.

às custas da autonomia decisória de estados e municípios. O financiamento federal da saúde baseia-se predominantemente em transferências intergovernamentais oriundas do Fundo Nacional de Saúde, operacionalizadas por meio de portarias e normas do Ministério da Saúde (NOB, PAB e APS), com indicadores e critérios qualitativos do serviço. No âmbito estadual, encontram-se normas semelhantes que regulam repasses aos municípios conforme metas e indicadores de qualidade na atenção básica (com destaque para normas estaduais de repasse de ICMS).

RESPONSABILIDADE FISCAL

Na área da responsabilidade fiscal, o *benchmarking* se estrutura em torno da capacidade de pagamento (Capag) e da qualidade da informação contábil e fiscal, ambos orientados pelas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. O parâmetro de comparação foi o arcabouço normativo-fiscal dos Estados Unidos.

A comparação entre sistemas de *benchmarking* federativo na área da responsabilidade fiscal revela desafios específicos, distintos daqueles observados nas políticas sociais. Nos EUA, as restrições ao endividamento estatal decorrem principalmente de autolimitações previstas nas constituições estaduais, como procedimentos rigorosos para contrair dívidas ou a imposição de tetos de endividamento. Não há, entretanto, coordenação fiscal centralizada nem proibição constitucional federal de déficits subnacionais. Cada estado define seus próprios limites, vedando déficits operacionais por disposição própria.

No Brasil, por outro lado, a configuração constitucional e o elevado desequilíbrio fiscal vertical conferem à União significativa capacidade de interferência nas políticas estaduais e municipais por meio de normas gerais de finanças públicas, emendas constitucionais, resoluções do Senado e normas editadas pelo Tesouro Nacional. A centralização da arrecadação (67,27% das receitas totais antes das transferências) e a consequente dependência de estados (22,68%) e municípios (10,05%) fortalecem o poder da União na imposição de regras fiscais e condicionamento de transferências. Em contraste, nos EUA, a menor centralização fiscal garante maior autonomia aos entes subnacionais e restringe a capacidade coercitiva do governo federal.

GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE

No eixo da gestão sustentável e controle, destacam-se três experiências: o ICMS Ecológico, que vincula repasses a práticas ambientais municipais; o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e replicado por outras cortes para avaliação operacional dos municípios mediante controle externo; e o Índice de Responsabilidade Social (IMS) de Mato Grosso do Sul, que adota uma abordagem multissetorial ao mensurar desempenho

municipal em saúde, educação, finanças, renda e desenvolvimento urbano. Essas experiências evidenciam a diversidade e a sofisticação dos instrumentos de comparação federativa por desempenho no Brasil.

Para o ICMS Ecológico, os parâmetros de comparação foram metas de qualidade do ar fixadas pela Environmental Protection Agency (EPA), conforme previsto no *Clean Air Act* dos Estados Unidos. Para o programa IEG-M do TCE-SP, o parâmetro de comparação foi o *Comprehensive Performance Assessment* (CPA) da *Audit Commission of Local Government*, instituição de controle do Reino Unido. Para o IRS-MS, o parâmetro de comparação foi o modelo suíço desenvolvido no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que adota uma lógica de indicadores multissetoriais para avaliar o desempenho dos cantões e municípios.

O PAPEL DA (DES)CENTRALIZAÇÃO NA COBRANÇA DE METAS

Em federações como Austrália, Estados Unidos, Canadá, Suíça e Alemanha, os governos subnacionais demonstram maior capacidade de resistência às tendências centralizadoras do poder central no monitoramento do desempenho subnacional. Essa resiliência institucional decorre, em grande parte, da menor dependência de transferências intergovernamentais em alguns países e das garantias institucionais de autonomia política. Nesses países, a autonomia financeira dos estados ou províncias está associada à maior arrecadação própria, o que lhes confere maior capacidade para manter políticas públicas mais autônomas e adaptadas às realidades locais, sem subordinação direta a diretrizes federais. A maior autonomia fiscal e política reduz o potencial coercitivo do governo central em políticas públicas setoriais, mesmo em contextos de *benchmarking* ou avaliação comparativa de desempenho, em que muitas políticas são negociadas com o ente central ainda na fase de formulação (*policy decision-making*).

A capacidade de arrecadação de recursos próprios por parte de entes subnacionais reduz não somente sua dependência de transferências intergovernamentais, mas reduz o poder de o ente central regular os critérios desses repasses conforme metas de desempenho (regulação de resultados) ou de equalização fiscal. Além disso, evita-se que o ente central utilize eventuais desequilíbrios fiscais dos entes subnacionais como forma de coerção na renegociação de dívidas e concessão de empréstimos.

A blindagem institucional dos entes subnacionais desses países é evidenciada por indicadores como o Índice de Autoridade Regional (RAI), que mede a profundidade da autonomia (*self-rule*) e da participação no governo nacional (*shared rule*). Países como Alemanha e Canadá apresentam altos níveis de autoridade regional combinados com arquiteturas federativas robustas, o que lhes permite participar ativamente das decisões nacionais sem comprometer sua autonomia.

O índice revela, inclusive, se houve alguma ruptura institucional no período avaliado, acarretando uma abrupta captura de poderes de governos locais pelo ente central, resultando em períodos de centralização. Essa combinação de autonomia fiscal com solidez institucional dificulta a imposição de modelos centralizadores de *benchmarking* interno e reforça o papel dos entes subnacionais como agentes ativos na formulação e execução de políticas públicas, respeitando os princípios federativos de descentralização e autogoverno.

Uma análise conjunta do percentual de arrecadação própria de cada esfera da federação (medido pelo percentual de receita antes do repasse – PRAR) com o grau de autonomia política e participação (medido pelo índice de autoridade regional – IAR) demonstra os seguintes dados: Austrália (72.14/21.83/6.03 de PRAR e 25.4 de IAR), Estados Unidos (54.65/25.07/20.27 de PRAR e 29.6 de IAR), Canadá (45.27/42.83/11.90 de PRAR e 26 de IAR), Suíça (52.25/29.54/18.21 de PRAR e 26.5 de IAR) e Alemanha (63.84/25.12/11.04 de PRAR e 37 de IAR). Mesmo nos países onde há maior concentração de arrecadação de receita no ente central (Alemanha e Austrália), houve uma compensação pelo maior grau de autonomia e participação em outros aspectos de suas instituições federativas, sem que houvesse rupturas institucionais no período avaliado 1950-2010.² Portanto, no caso de os entes subnacionais serem dependentes dessa descentralização de recursos fiscais, resta-lhes a prerrogativa de influenciar as decisões do ente central mediante a participação na regulação dos critérios de repasse na câmara alta ou em conselhos intergovernamentais, podendo resguardar a parcela restante de sua autonomia por outros meios.

Em contraposição, percebe-se no Brasil (67.27/22.68/10.05 de PRAR e 19.5 de IAR), maior concentração de arrecadação de receita no ente central sem que haja compensação, permanecendo o baixo o grau de autonomia e participação, implicando baixa capacidade de resistência às tendências centralizadoras e coercitivas do poder central. O índice de autoridade regional revela inclusive um período de captura das autonomias e representação dos estados entre 1964 e 1981.³ No Brasil, há uma forte influência de duas instituições: a) a incorporação de metas de desempenho na legislação nacional (Regulação de Resultados) de forma hierarquizada (*top-down*) e b) transferências intergovernamentais orientadas por desempenho e resultado. Uma possível explicação para isso é a concentração de competências legislativas e de arrecadação no âmbito da União, em relação a estados e municípios, e, em menor medida, no âmbito dos estados, em relação aos municípios. No

² Ver tópico 5.8, “Coordenação de políticas por *benchmarking* no mundo”, no Capítulo 5.

³ Ver tópicos 6.2, “Características institucionais”, e 6.3. “Instituições fiscais e Federalismo coercitivo no Brasil”, no Capítulo 6.

tocante ao aspecto da legislação, há estipulação de metas de desempenho em legislação nacional e na legislação estadual de repartição de ICMS. No que diz respeito à arrecadação, predomina no Brasil um sistema de concentração de arrecadação de ampla base tributária no ente central, para posterior descentralização por meio de transferências. Esse desequilíbrio no arranjo de competências próprias de arrecadação é responsável pela descentralização de recursos conforme critérios e indicadores regulados por legislação nacional (e estadual no caso da repartição de receita de ICMS).

OS LIMITES, PROBLEMAS E REFLEXÕES SOBRE ESSE MODELO

No tocante aos limites do Federalismo de Desempenho, deve-se partir de algumas premissas. Em primeiro lugar, desde a vigência da Constituição de 1988, observa-se no Brasil um processo contínuo de centralização político-institucional nas esferas da regulação dos gastos públicos, da regulação orientada a resultados e da gestão fiscal das receitas federativas. Nesse contexto, a União – e, em menor medida, os estados em relação aos municípios – têm assumido um papel de gestores do desempenho dos entes subnacionais, exercendo funções de monitoramento, fiscalização e imposição de sanções. Tal arranjo impõe a necessidade de análise crítica dos limites constitucionais dessas competências, à luz dos princípios do federalismo cooperativo e do equilíbrio regional.

No plano valorativo, deve-se proteger a autonomia dos entes federados porque a participação cidadã nas agendas locais por meio da representação política é também um direito político fundamental, essencial à concepção de Estado Democrático de Direito e à soberania popular. O federalismo, previsto no art. 1º da CF, constitui uma arquitetura institucional voltada à proteção da diversidade, integrando estados e municípios ao sistema representativo nacional. Os cidadãos brasileiros, embora detenham cidadania única, mantêm vínculos simultâneos com os diversos entes federativos, exercendo o direito ao voto (art. 14 da CF) em múltiplas esferas. Tanto os direitos políticos quanto a democracia representativa estão resguardados como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF), ao lado do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades (art. 3º da CF). Assim, ainda que a coordenação federativa seja necessária para esses objetivos, os governos subnacionais mantêm legitimidade própria para executar seus programas, não se reduzindo a meros instrumentos operacionais da União. No aspecto pragmático, deve-se reconhecer que o federalismo cooperativo convive com práticas de comportamento autointeressado por parte dos governantes de todas as esferas, que tendem a maximizar seus recursos e ganhos políticos mediante práticas clientelistas, dificultando a eficácia do planejamento e a coordenação das ações públicas.

A distinção entre coerção e cooperação no federalismo é essencial, pois confundir-las pode gerar generalizações equivocadas sobre a natureza e conjuntura do sistema federativo. O termo “federalismo cooperativo” deve ser utilizado com cautela, distinguindo-se entre sua aplicação prática e seu uso como argumento. Frequentemente, essa noção encobre práticas centralizadoras, sendo utilizada como justificativa para a ampliação do controle por parte dos governos centrais. Inicialmente baseado em relações mutualistas e coordenação administrativa, o federalismo cooperativo evoluiu em diversas federações para formas de controle mais coercitivas, impulsionadas pela dominância fiscal e constitucional dos entes centrais. Embora decisões judiciais associadas à centralização frequentemente tenham como objetivo a proteção de direitos fundamentais, sua análise não deve desconsiderar os efeitos federativos dessas interpretações. Apesar de o conceito de federalismo coercitivo ter origem empírica na ciência política e refletir uma perspectiva descentralista, ele oferece maior clareza para interpretar padrões concretos de concentração de autoridade, servindo como contraponto a argumentos jurídicos excessivamente abstratos e sensíveis a subjetividades interpretativas sobre o valor do federalismo.

Sob uma perspectiva multidisciplinar, destaca-se que os instrumentos de medição de desempenho, embora úteis à racionalização da gestão pública, carregam riscos operacionais significativos que podem comprometer a efetividade das políticas públicas e violar o princípio constitucional da eficiência administrativa. Entre os principais desafios estão: i) a impossibilidade de extinção ou falência do Estado, o que limita os efeitos de sanções ou correções de rota; ii) a ausência de fins lucrativos como objetivo governamental, dificultando a definição de métricas claras de sucesso; iii) a indeterminação do propósito e do público-alvo da mensuração; iv) o surgimento de incentivos perversos, como o chamado “efeito cobra” ou *gaming*; v) a utilização de premissas irreais nos indicadores de desempenho; vi) a substituição do esforço genuíno por ações voltadas apenas a melhorar os indicadores (*effort substitution*); vii) a definição de metas inexecutáveis, que se esvaziam em valor simbólico; e viii) a dificuldade de compatibilizar objetivos conflitantes dentro de uma mesma política pública.

A análise da efetividade das políticas públicas demanda ainda a consideração de elementos como controle institucional, mecanismos de sanção e garantia de direitos fundamentais. Nessa perspectiva, é essencial avaliar a juridicidade dos sistemas de *benchmarking* à luz do ordenamento constitucional, assegurando que esses instrumentos se compatibilizem com os princípios do Estado Democrático de Direito.

A regulação de resultados nas políticas públicas, embora fundamentada na busca por eficiência e foco em entregas, enfrenta um problema estrutural de causalidade: não se pode presumir uma relação direta entre condutas dos gestores,

alocação de recursos e metas não atingidas. Punições baseadas em desempenho, por essa razão, devem ser aplicadas com cautela. De fato, a complexidade da administração pública moderna exige estímulos à eficiência e à inovação, reconhecendo-se que o planejamento e a melhoria do desempenho são atribuições legítimas e necessárias dos governos. No entanto, essa responsabilidade requer domínio técnico, ferramentas de gestão pública e equipes multidisciplinares, o que nem sempre está disponível em instituições de controle como o Judiciário ou os Tribunais de Contas. Assim, a indução à inovação deve priorizar modelos de controle orientados à aprendizagem e ao aperfeiçoamento institucional em detrimento de perspectivas meramente punitivistas.

Indicadores de desempenho podem subsidiar reformas estruturais nos sistemas de financiamento de direitos fundamentais, desde que se considerem a qualidade das informações utilizadas e a capacidade de interpretação por formuladores de políticas e operadores do Direito. Superar o baixo desempenho escolar, por exemplo, exige enfrentar desigualdades de forma sistêmica, indo além de soluções setoriais como boas escolas ou profissionais qualificados. Essa lógica aplica-se igualmente a áreas como saúde e segurança pública. Defende-se, nesse sentido, que a efetividade dos direitos fundamentais demanda sua mensuração mediante monitoramento sistêmico, inter-relacionado e integrado pela Administração Pública, com ênfase no financiamento multisetorial adequado de políticas públicas inter-setoriais voltadas à promoção do pleno desenvolvimento humano. Contrapõe-se, portanto, ao raciocínio de que o financiamento puramente setorial e monitorado isoladamente (p. ex., na educação) vai resultar, por si só, em bons resultados para a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes.

A proteção de direitos fundamentais e a perspectiva centrada no cidadão são condições necessárias para a teoria do Federalismo de Desempenho. Essa teoria foi concebida com base na análise de experiências institucionais em contextos democráticos, nos quais a valorização dos resultados decorre da busca por efetividade e qualidade na gestão pública voltada à cidadania. Tal orientação se alinha aos pressupostos da Nova Administração Pública, segundo os quais os agentes públicos – especialmente os governantes – devem ser responsabilizados politicamente pelos cidadãos, no âmbito democrático, e submetidos à fiscalização e eventual sanção por instituições independentes, em conformidade com os princípios do Estado de Direito.

A finalidade dos dados utilizados para monitoramento importa. O estudo comparado revela que instrumentos como *benchmarking*, regulação de resultados, descentralização político-administrativa e monitoramento de desempenho também têm sido empregados em regimes autocráticos, mas com intenções distintas. Nessas situações, prevalece uma lógica de comando vertical, na qual o governo central estrutura incentivos e mecanismos de controle sobre as liberdades civis,

orientando o comportamento dos governos subnacionais sem a mediação de mecanismos democráticos de *accountability*. Regimes autocráticos empregam tecnologias de vigilância digital e *Big Data* para monitorar e reduzir liberdades e direitos humanos dos cidadãos. Com esse controle, podem induzir comportamentos desejados por meio de incentivos, afastando-se de uma governança voltada ao cidadão e aproximando-se de uma estrutura autorreferida. A personalização do poder em autocracias confere ao regime amplo domínio sobre a população, com finalidade centrada no controle político e não na promoção de liberdades.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS?

O enfrentamento da centralização coercitiva, das dinâmicas clientelistas do federalismo fiscal e das disfunções associadas ao *benchmarking* ineficiente no federalismo brasileiro pressupõe um redesenho institucional orientado por cooperação interfederativa, racionalidade técnica e mecanismos de governança compartilhada. No plano da contenção da centralização excessiva, mostra-se necessário, de um lado, fortalecer conselhos intergovernamentais e arenas colegiadas permanentes para pactuação de metas e indicadores, em linha com experiências consolidadas de coordenação cooperativa observadas no Canadá e na Austrália, de modo a substituir instrumentos unilaterais da União por processos decisórios horizontais, transparentes e dotados de legitimidade federativa. De outro lado, impõe-se a desconstitucionalização de matérias excessivamente detalhadas e a fixação de limites técnicos à edição de normas gerais, a fim de evitar sua utilização expansiva como vetor de uniformização indevida e de restrição da autonomia subnacional.

No plano do combate ao federalismo fiscal clientelista, revela-se indispensável conter a crescente impositividade das emendas orçamentárias e restringir transferências discricionárias de natureza política, cuja lógica fragmenta o planejamento público e amplia relações de dependência financeira entre os entes federativos. Essas medidas contribuem para preservar a autonomia decisória dos governos subnacionais e restabelecer a coerência do planejamento federativo. Por fim, quanto ao *benchmarking* ineficiente, a regulação de resultados somente tende a produzir efeitos positivos quando sustentada por indicadores metodologicamente consistentes, estruturados a partir de relações causais explícitas, instrumentos empíricos robustos e desenho profissional de incentivos, capazes de orientar comportamentos administrativos sem induzir distorções, promovendo aprendizado institucional e aprimoramento contínuo da qualidade das políticas públicas.

O PAPEL INTERDISCIPLINAR DO DIREITO FINANCEIRO

Considerou-se o Direito Financeiro em duas dimensões complementares: i) o Direito Financeiro comum, voltado ao estudo das instituições fiscais formais em

perspectiva comparada e interdisciplinar – notadamente com a Ciência Política e a Economia –, permitindo a análise de normas de Direito positivo como reflexo de fenômenos econômicos, políticos e sociais relevantes; e ii) o Direito Financeiro brasileiro tradicional, conformado pela matriz do Direito europeu-continental (*civil law*), com ênfase na codificação, na hierarquia normativa e nos princípios constitucionais aplicáveis à gestão das finanças públicas.

Ainda no âmbito do Direito Financeiro, partiu-se do pressuposto de que a regulação de resultados dos gastos públicos, por meio da incorporação de metas e indicadores de desempenho, constitui uma evolução normativa da tradicional regulação de gastos. Trata-se de um deslocamento progressivo do foco puramente quantitativo – baseado na alocação formal de recursos – para uma abordagem qualitativa voltada à efetividade do gasto público.

Nesse sentido, a principal contribuição que a regulação de resultados pode oferecer ao Direito Financeiro reside no aprimoramento da análise da qualidade do gasto público, compreendida como a conformidade entre a execução orçamentária e financeira e as metas previamente estabelecidas, bem como a eficiência da gestão de recursos públicos. Tal qualidade é aferida por meio de indicadores objetivos de desempenho, que mensuram os resultados alcançados frente aos objetivos das políticas públicas, promovendo maior alinhamento entre a legalidade formal do gasto e sua efetividade material.

O GERENTE DO BRASIL E OS PERIGOS DA CENTRALIZAÇÃO

Em uma federação complexa como a brasileira, na qual metas e resultados em educação, saúde, responsabilidade fiscal e sustentabilidade impactam diretamente a efetivação de direitos fundamentais, a figura do “gerente do Brasil” não pode ser reduzida à União Federal e seus órgãos técnicos de monitoramento: por força dos valores republicanos e democráticos, o principal gerente deve ser o cidadão-eleitor. Isso significa que o cidadão tem direito não apenas de influenciar as grandes escolhas nacionais, associadas à unidade do Estado, mas também de determinar, por meio do voto, prioridades e programas de governo locais, compatíveis com o valor da diversidade nas realidades de estados e municípios. A centralização excessiva de autoridade em favor da União vulnera esse desenho democrático, pois enfraquece a autonomia política subnacional, reduz a pluralidade decisória e limita a capacidade de comunidades locais escolherem seus próprios caminhos de gestão pública. Desse modo, preservar a autonomia substantiva dos entes federativos não representa obstáculo à coordenação nacional, mas condição institucional para proteger a diversidade política da federação e conter a imposição uniforme decorrente de majorias eventuais, reforçando a legitimidade democrática e o equilíbrio federativo previsto na Constituição de 1988.

PRÓXIMOS PASSOS

Analisou-se o Federalismo de Desempenho no Brasil apenas sob o ponto de vista da coordenação intergovernamental hierarquizada (*top-down*) e centralizada na figura da União Federal. Não se abordaram exemplos de monitoramento de políticas públicas brasileiras por agências independentes (organizações ou instituições não governamentais), como é o caso do “Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal”, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Não se abordaram igualmente os impactos que esse estilo de coordenação de políticas públicas gera sobre a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Essas lacunas, entretanto, não encerram o debate, mas o ampliam. A análise de experiências de monitoramento realizadas por instituições autônomas ou pela sociedade civil, bem como a investigação empírica sobre os efeitos da regulação de resultados na qualidade dos serviços públicos, representam agendas promissoras para o aprofundamento do tema. A concretização de direitos fundamentais não ocorre de forma automática: exige a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes. Para que uma política pública seja verdadeiramente eficiente, ela deve produzir resultados concretos – e, para tanto, precisa ser monitorada de forma sistemática, com transparência e mecanismos de *accountability* que garantam o aprendizado institucional, o controle democrático e a orientação por evidências.