

Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública*

Performance-oriented transfers: the fiscal federalism of the New Public Management

Caio Gama Mascarenhas**

Lídia Maria Ribas***

* Artigo recebido em 29 de abril de 2020 e aprovado em 9 de junho de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83679>.

** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, MS, Brasil. E-mail: caiogm_jus@live.com

Mestre em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020) com extensão universitária em federalismo comparado pela Universität Innsbruck (2020). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". Procurador do estado do Mato Grosso do Sul (2015-presente).

*** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, MS, Brasil. E-mail: lidia.ribas@ufms.br

Doutora e mestre em direito do Estado pela PUC/SP. Pesquisadora e professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Grupo de Pesquisas "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável" e pesquisadora no Grupo de Pesquisas "Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional", ambos do CNPq. Membro do Cedis/UNL.

RESUMO

O trabalho visa analisar as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado (TIDR). O marco teórico utilizado é Anwar Shah. Defende-se que essas transferências fazem parte da moderna economia institucional — em que governos se relacionam conforme princípios da Nova Administração Pública. As TIDR vinculam o financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços. Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao mesmo tempo que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos. Por meio do método indutivo, procura-se encontrar modelos de tais transferências no ordenamento jurídico brasileiro. Após, abordam-se questões como cooperação e autonomia federativa.

PALAVRAS-CHAVE

Orçamento por desempenho — finanças públicas — transferências intergovernamentais — federalismo cooperativo — políticas públicas

ABSTRACT

This paper aims to analyze Performance-oriented transfers or output-based transfers. The theoretical framework used is Anwar Shah. We defend that these transfers are part of the modern institutional economy — in which governments relate to each other according to the principles of the New Public Management. Performance-oriented transfers link funding to the performance of local government in service delivery. These transfers place conditions on the results to be achieved, while offering total flexibility in the design of programs and associated spending levels to achieve these objectives. Through the inductive reasoning, we seek to find models of such transfers in the Brazilian legal system. After exposing some national and foreign applications of this finance technique, we address issues such as cooperation and federative autonomy.

KEYWORDS

Performance-oriented budgeting — public finance — intergovernmental transfers — cooperative federalism — public policies

Introdução

Embora haja diversos pontos de convergência, a teoria do federalismo fiscal não está necessariamente vinculada à ideia de Estado federal, também estando presente em Estados unitários e até em Confederações. O federalismo fiscal liga-se à noção de racionalidade econômica dentro do Estado-nação, abrangendo a relação entre descentralização de recursos e a provisão de bens e serviços públicos. Dentro desse contexto, as transferências de receitas públicas entre governos assumem um papel essencial.

A maioria dos conceitos utilizados para fundamentar transferências intergovernamentais e técnicas de repartição de competências tributárias é oriunda da doutrina “econômica” do federalismo fiscal. Um movimento de economistas passou a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica por volta de 1950, época em que as federações já existiam.¹ Pode-se defender que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político-constitucional permita tais alterações.

O federalismo cooperativo moderno exige que o ente central (União ou estados) possua instrumentos que permitam alinhar seu plano de agir com as atuações dos entes subnacionais (estados e municípios) — isso sem que fira o princípio da autonomia federativa. Para tanto, são utilizadas as transferências intergovernamentais, permitindo uma maior concertação de esforços na execução das políticas públicas em áreas como educação, saúde, assistência social, habitação etc.

O presente trabalho focará em uma técnica específica de finanças interfederativas: as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado. O marco teórico utilizado para o presente trabalho é Anwar Shah, que utiliza as seguintes nomenclaturas para a técnica de finanças: *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*. Argumentar-se-á que as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado fazem parte da moderna economia institucional — onde entes federativos relacionam-se entre si conforme princípios da Nova Administração Pública. O objetivo da presente pesquisa é contribuir para os estudos na área

¹ Sobre a racionalidade econômica do federalismo, ver: TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

de finanças intergovernamentais — com uma especial atenção para o estudo da qualidade dos gastos públicos.

Inicialmente, abordar-se-ão alguns delineamentos teóricos das transferências intergovernamentais e da Nova Administração Pública. Posteriormente, apresentar-se-ão alguns modelos nacionais e estrangeiros de finanças que poderiam ser classificados como transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado. Por meio do método indutivo, procura-se encontrar modelos de tais transferências no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, abordam-se as transferências intergovernamentais sob o aspecto da cooperação e da autonomia federativa.

1. Transferências intergovernamentais e os fundos de participação

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um ou mais entes subnacionais (estados ou municípios), ou entre estes últimos e o poder central (União), com fundamento em normas constitucionais, infraconstitucionais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente. A transferência pode visar ao atendimento de um objetivo genérico (por exemplo, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).²

Não há como fazer uma cisão entre a ideia de transferências intergovernamentais e a de orçamento público. Ressalta-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter, na medida do possível, todas as receitas e despesas públicas. Conforme § 1º, do art. 6º, da Lei nº 4.320/1964, as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra serão consideradas despesa no orçamento da entidade obrigada a repassar os valores e, como receita, no orçamento da que deva receber as verbas públicas. A transferência intergovernamental acaba sendo, na prática, uma operação contábil entre dois ou mais orçamentos de entes descentralizados.

² GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*, n. 110, p. 76-93, set./dez. 2009. p. 30.

As transferências intergovernamentais constituem instrumentos essenciais de eficiência nos gastos do poder público, mas devem possuir delineamentos claros e específicos. Segundo Anwar Shah, o sistema de repartição de receitas deve ser elaborado de forma que se estabeleçam atribuições básicas para preencher seis amplos objetivos. Os objetivos apontados por Shah são os seguintes: a) preencher a lacuna fiscal vertical (situação em que o grau de descentralização das responsabilidades de despesas é superior ao das receitas); b) lidar com os desequilíbrios financeiros regionais e locais por meio das transferências de equalização fiscal (lacuna fiscal horizontal); c) adotar padrões mínimos nacionais na prestação de serviços públicos; d) influenciar as prioridades políticas locais; e) lidar com as deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres; e f) criar compensações para as externalidades.³

As transferências intergovernamentais podem ser automáticas (ou obrigatórias), quando estejam previstas no ordenamento jurídico de determinado Estado, de forma que devam ser operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades. Diversas transferências constitucionais brasileiras são feitas por meio dessa técnica (arts. 157 a 159 da CF).⁴ As transferências constitucionais obrigatórias são consideradas diretas ou indiretas, conforme dependam ou não da intermediação de um fundo. São espécies do gênero transferência intergovernamental — e este gênero inclui também as transferências legais e as voluntárias.⁵ Nota-se que o caráter de obrigatoriedade previsto nas transferências intergovernamentais dos arts. 157 a 159 da CF/88 diz respeito à autonomia federativa dos entes subnacionais (estados e municípios) — verdadeiros titulares de parcela da arrecadação de tributos dos entes centrais (estados e União). Ressalta-se que uma nova forma de transferência intergovernamental obrigatória diz respeito à independência entre poderes da república (Executivo e Legislativo, no caso). São as emendas parlamentares

³ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC: The World Bank, 2007. p. 16-17.

⁴ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 39.

⁵ CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 211.

de orçamento impositivo (art. 166-A da CF)⁶ que devem ser operacionalizadas em favor de estados, Distrito Federal e municípios independentemente da decisão do Poder Executivo Federal.

Os repasses podem ser, entretanto, discricionários (ou voluntários), quando as transferências dos recursos de uma unidade federativa para outra dependam de decisão de autoridade, vinculados a critérios flexíveis, que podem variar de acordo com as circunstâncias. Este último sistema é o que predomina nos Estados Unidos, com os chamados *grants*. Destaca-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP nº 101/2000) prevê um capítulo inteiro destinado à regulação das chamadas transferências voluntárias, que podem assumir critérios flexíveis.

Há ainda um sistema misto de repasses, no qual a transferência se opera em duas etapas, com critérios diversos: inicialmente ocorre a transferência automática e obrigatória do recurso da unidade a um determinado fundo e, num segundo momento, discricionariamente, repassam-se os valores recebidos para as outras unidades, seguindo determinações que podem variar conforme as circunstâncias previstas em lei. No Brasil, os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sua receita fundada em transferências automáticas previstas constitucionalmente (art. 159, I, c).⁷

Em relação ao destino dos recursos, as transferências podem ser classificadas como não vinculadas, quando são destinadas às unidades beneficiárias para que elas os recebam com autonomia para administrá-los. No sistema federativo fiscal brasileiro, é o caso das transferências oriundas dos Fundos de Participação dos estados e Distrito Federal e dos municípios, em que as unidades federadas beneficiadas possuem autonomia para decidir sobre a utilização do valor recebido.⁸ Tais repasses também podem ser classificados como transferências livres ou *block grants*.⁹

⁶ Tal instituto — o orçamento impositivo — cuida do dever da administração pública de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A programação orçamentária deixaria de ter um mero caráter autorizativo para ter um caráter impositivo, exceto em casos excepcionais que exijam a reestimativa de receita e de despesa. Tal movimento parlamentar constitucional iniciou-se com a previsão, no art. 166 da Constituição, de emendas parlamentares orçamentárias de execução obrigatória, por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Em 2019, no entanto, aprovou-se a “PEC do orçamento impositivo” (Emenda Constitucional nº 100/2019), ampliando a abrangência da execução obrigatória das programações orçamentárias das emendas parlamentares na Constituição Federal.

⁷ José Maurício Conti, *Federalismo fiscal e fundos de participação*, op. cit., p. 39.

⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁹ Anwar Shah, *A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers*, op. cit., p. 2.

Ainda conforme o critério do destino, as transferências podem ser vinculadas quando os recursos repassados só podem ser utilizados com destinação específica, devendo a unidade beneficiária aplicar o valor recebido em uma finalidade previamente determinada. É o caso dos já citados Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que a liberação dos recursos é vinculada a projetos de financiamento do setor produtivo das referidas regiões.¹⁰ É o caso, igualmente, dos percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (art. 60 do ADCT). As transferências vinculadas também são chamadas *conditional nonmatching transfers* e são geralmente destinadas às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais.¹¹

As transferências intergovernamentais podem ser ainda com ou sem contrapartida, conforme a transferência seja ou não vinculada a uma aplicação de recursos próprios por parte do ente que recebe as verbas. Nas transferências com contrapartida, o montante transferido pelo ente repassador é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo receptor, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço.¹² As transferências com contrapartida, também conhecidas como *matching grants*, podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. Tais contrapartidas podem ser do tipo ilimitadas (*open ended*) ou limitadas (*close ended*).¹³

As transferências intergovernamentais são essenciais para o alcance da eficiência tributária e para a complementação das disponibilidades financeiras necessárias aos governos subnacionais. Tais entes subnacionais necessitam de recursos para que possam fazer frente às suas competências provisionais, especialmente em federações com forte assimetria fiscal.¹⁴ Deve-se ter cuidado,

¹⁰ José Maurício Conti, *Federalismo fiscal e fundos de participação*, op. cit., p. 40.

¹¹ Anwar Shah, *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*, op. cit., p. 4.

¹² Celso de Barros Correia Neto, *Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais*, op. cit., p. 211.

¹³ MAXWELL, James A. Brief history of grants. In: MAXWELL, James A. *Federal grants and the business cycle*. Cambridge: NBER, 1952. p. 11-12.

¹⁴ SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, v. 15, n. 1, p. 133, 2009.

no entanto, para que o sistema de transferências intergovernamentais não desincentive o esforço tributário dos entes públicos receptores das verbas. É comum que municípios, por exemplo, deixem de exercer suas competências tributárias para dependerem quase que exclusivamente de transferências voluntárias, fundos e participação na arrecadação de tributos de competência dos estados e União. Em razão disso, o parágrafo único do artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal, veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não exerce plenamente suas competências constitucionais tributárias. As transferências intergovernamentais, portanto, são essenciais para o funcionamento pleno e racional de uma federação. Resta saber, entretanto, qual a relação entre a Nova Administração Pública e as finanças intergovernamentais.

2. A Nova Administração Pública

Conforme a necessidade de se adotar distintos parâmetros para o interesse nacional, delinearam-se progressivamente os contornos da Nova Administração Pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados ao invés do controle rígido e detalhado dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.¹⁵

A administração pública com foco nos resultados relaciona-se com a gestão e efetividade para o cidadão, com ênfase no profissionalismo, investimentos prudentes e capacitação contínua das equipes técnicas 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

¹⁵ 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.

eficiente e eficaz.¹⁶ Tal gestão possui o escopo de fortalecer a demanda por boa governança, reduzindo os custos de transação para cidadãos sob a nova abordagem da economia institucional. A Nova Administração Pública procura mudar o paradigma de gestão no setor público, procurando criar um ambiente competitivo e eficiente na entrega de bens e serviços.¹⁷

A Constituição Federal de 1988 estabelece o fundamento para a afirmação da doutrina da administração de resultado, conferindo uma base constitucional da legalidade finalística no direito público brasileiro. Essa doutrina consolida-se dentro de uma nova concepção das relações entre os cidadãos e a administração pública, estando especificamente voltada à afirmação de seu dever constitucional de proporcionar resultados concretos e materializados em uma boa e justa distribuição de bens e serviços às pessoas. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, retiram-se duas consequências do dever de racionalização das atividades do governo: 1) que a formulação das políticas públicas necessita ser entendida como uma garantia de efetivação dos direitos subjetivos dos administrados por meio da atividade estatal; e 2) que é dever constitucional do Estado atingir efetivamente os resultados das políticas públicas.¹⁸

O dever de a administração pública agir racionalmente em busca de um resultado concreto e em prol dos cidadãos está previsto na Constituição Federal. Destarte, o Estado submete-se, nos termos do art. 174 da Constituição, à determinação expressa de um planejamento determinante ao setor público. Pode-se afirmar que ofendem a Constituição as atividades estatais de conteúdo econômico-financeiro praticadas sem planejamento ou com planejamento deficiente.¹⁹ O diferencial da Nova Administração Pública não é o dever de apresentar resultados nem a existência de uma gestão eficiente planejada — isso é exigido tanto pela Constituição Federal atual quanto por Constituições anteriores.²⁰ A distinção é a utilização de um agir racional próprio do setor privado para melhorar a qualidade do serviço público prestado ao cidadão.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.). *Grandes temas do direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Millenium, 2009. p. 220-222.

¹⁹ *Ibid.*, p. 221.

²⁰ 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

Levando essa ideia para as transferências intergovernamentais, ressalta-se que todo e qualquer repasse de recursos pressupõe um resultado almejado. No entanto, somente algumas transferências intergovernamentais seguem princípios próprios da iniciativa privada.

Há, no entanto, uma técnica de finanças intergovernamentais fruto da Nova Administração Pública, que possui o foco na gestão por resultados, qualidade dos serviços públicos e na efetividade de direitos do cidadão: são as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado, que são frutos de um novo conceito de administração pública. A racionalidade econômica para essas transferências é atribuível à ênfase da gestão baseada em contratos sob a Nova Administração Pública. A abordagem da nova economia institucional argumenta que a governança disfuncional no setor público resulta de comportamentos oportunistas de agentes públicos, pois os cidadãos não têm poder ou enfrentam altos custos de transação para responsabilizar os funcionários públicos pelo descumprimento de seus mandatos ou por atos corruptos. O maior grau de *accountability* fornecido pelas transferências intergovernamentais orientadas por resultados capacita os cidadãos, ampliando sua base de informações sobre eficiência e custos de transação da atividade governamental.²¹

3. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado²²

As transferências intergovernamentais de resultados ou desempenho vinculam a concessão de financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços (condicionalidade expressa em metas e resultados). Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao tempo em que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis

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).

²¹ Anwar Shah, *Sponsoring a race to the top*, op. cit., p. 5.

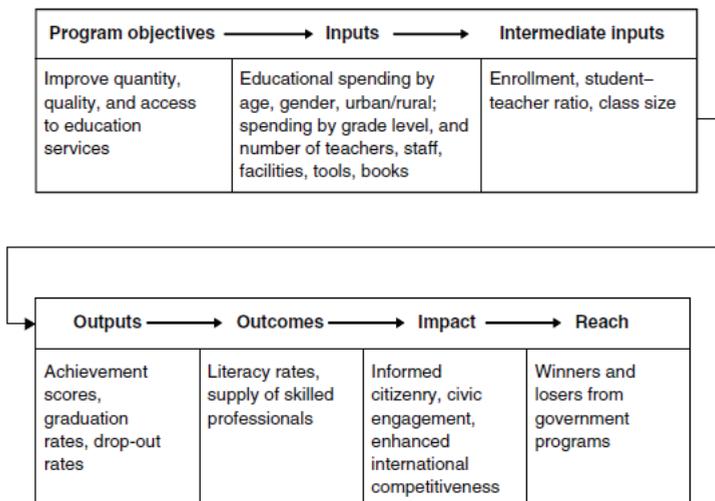
²² Anwar Shah utiliza as seguintes denominações para tais tipos de transferências: *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*. Uma tradução literal traria expressões como “subvenções baseadas em saídas”, “subvenções orientadas por desempenho” e “transferências orientadas por desempenho”. Em razão de ter uma proximidade teórica considerável com o instituto do “orçamento de resultado ou desempenho”, escolheu-se a denominação de “transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho” (Ibid.).

de gastos associados para alcançar esses objetivos. Isso ajuda a restaurar o foco do destinatário na cadeia baseada em resultados e na estrutura de entrega alternativa de serviços (estrutura competitiva para a prestação de serviços públicos) para alcançar esses resultados.

Para atingir os objetivos das transferências, o gestor público no governo destinatário examinaria a cadeia baseada em resultados para determinar se as atividades do programa devem ou não produzir os resultados desejados. Para isso, ele precisa monitorar as atividades e insumos do programa (*inputs*), incluindo insumos intermediários (recursos utilizados para produzir produtos), produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs* – quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos produzidos e acesso a esses bens e serviços), resultado (*outcome* – consequências intermediárias a longo prazo para consumidores e contribuintes da prestação de serviços públicos ou progresso na consecução dos objetivos do programa), impacto (metas do programa ou consequências de longo prazo da prestação de serviços públicos) e alcance (pessoas que são beneficiadas ou prejudicadas por um programa).²³ Anwar Shah desenvolve a cadeia de resultados educacionais conforme o gráfico seguinte.

Figura 1

Applying a results-based chain to education²⁴



²³ Ibid., p. 6.

²⁴ Anwar Shah, A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers, op. cit., p. 11.

Anwar Shah adverte que as transferências de resultados ou desempenho devem ter suas condições baseadas em produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs*) em oposição a resultados de médio a longo prazo (*outcomes*), pois tais resultados estão sujeitos à influência de fatores fora do controle de um administrador público. Os gestores públicos devem ser responsabilizados apenas por fatores sob seu controle. Condições baseadas em resultados (*outcomes*) difundem a aplicação da responsabilidade pelos resultados. Como as condições de concessão estão relacionadas com o desempenho da prestação de serviços em termos de qualidade de bens e serviços (*outputs*) e acesso, o administrador é livre para escolher o programa e as verbas necessárias (*inputs*) para fornecer resultados. Para alcançar esses resultados, a gestão enfrenta incentivos positivos para condições de concessão que incentivam mecanismos alternativos de prestação de serviços contratando, terceirizando ou simplesmente incentivando a concorrência entre provedores governamentais e não governamentais.²⁵ Ao utilizar indicadores qualitativos para a concessão de financiamento, a gestão pública fornece instrumentos aos cidadãos de controle social. Dentro desse sistema, há a indispensável figura dos indicadores. Segundo José Casalta Nabais:²⁶

Os indicadores são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados económicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados.

A presença de indicadores é essencial para um controle de gastos orientados por resultados. Defende-se que os indicadores são importantes em todas as etapas dos ciclos de planejamento e gestão pública. Busca-se, de tal forma, dimensionar as demandas sociais eficientemente para a construção de planos e programas que permitam o monitoramento e avaliação periódica dos resultados obtidos pelas políticas públicas. A pesquisa e a utilização de indicadores no âmbito governamental, no entanto, ainda estão em processo de consolidação no Brasil e ainda não são todos os entes públicos que aderiram

²⁵ *Ibid.*, p. 12.

²⁶ NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum*, Revista de Direito da Universidade Fumec, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019. p. 258.

às modernas ferramentas de gestão. As formas pelas quais os indicadores são utilizados para orientar políticas públicas são variadas, podendo inclusive ser utilizados em momentos distintos.²⁷ Anwar Shah defende que a flexibilidade na definição e implementação do projeto é alcançada mediante uma mudança na ênfase, do monitoramento rigoroso dos insumos para o monitoramento dos resultados de desempenho e suas medições. O rastreamento do progresso em direção aos resultados esperados é feito por meio de indicadores negociados entre as partes contratantes. Esse estabelecimento conjunto de metas e relatórios ajuda a garantir a satisfação do cliente continuamente, ao tempo em que cria parceria e propriedade nos projetos.²⁸

Nota-se que o resultado de longo prazo (*outcome*) somente se realizará se os produtos, bens, serviços e metas de curto a médio prazo da política pública (*outputs*) forem bem delineados e implementados. O sucesso da política pública é o grau em que consegue atingir os resultados planejados a longo prazo (*outcomes*), utilizando-se de indicadores de desempenho confiáveis.²⁹

Destacam-se os seguintes riscos no desenho e execução de uma política pública: a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a presença de uma avaliação mais ampla; o uso de indicadores inapropriados; a má utilização dos dados; e o perigo da informação exagerada e sem seletividade. Indicadores errados podem ainda: prejudicar a política de *accountability* em uma democracia local; passar informações equivocadas aos eleitores; e minar os próprios objetivos políticos que esses sistemas de prestação de contas foram projetados para alcançar.³⁰

Defende-se que os limites do financiamento por desempenho podem ser divididos em: limites constitucionais; limites operacionais; e limites teóricos. Os limites constitucionais tratam do respeito às normas da Carta Política que regem as relações de financiamento: pacto federativo, direitos fundamentais, princípios que estruturam a política pública objeto dos recursos (SUS, Fundeb, por exemplo) etc. Os limites operacionais dizem respeito à exigência de boa governança, representada pelo constante monitoramento e revisão

²⁷ BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e direito financeiro*. São Paulo: Bluche, 2018. p. 48.

²⁸ Anwar Shah, *Sponsoring a race to the top*, op. cit., p. 6.

²⁹ 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. 143.

³⁰ 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. 433.

da política pública. Há aqui a possibilidade de inadequação dos indicadores utilizados, porquanto as medidas utilizadas para as metas (*outputs*) devem ser feitas de tal forma, que levem necessariamente aos resultados pretendidos (*outcomes*) na maior amplitude possível. Em relação aos limites teóricos, estes dizem respeito às teorias e normas científicas que devem estar presentes na concepção de cada política pública (pedagogia, ciências da educação, controle de doenças, economia aplicada etc.).³¹

Segundo Anwar Shah, espera-se que o ambiente de incentivos produzido pelas transferências de resultado ou desempenho produza um paradigma de gerenciamento que enfatize a responsabilidade baseada em resultados para os cidadãos. O autor especifica alguns elementos comuns: 1. contratos ou acordos de programas de trabalho baseados em resultados pré-especificados, metas de desempenho e alocações orçamentárias; 2. empregos vitalícios substituídos por acordos contratuais flexíveis com especialização de tarefas; 3. flexibilidade gerencial, mas responsabilidade pelos resultados; 4. setor público como comprador, mas não necessariamente fornecedor de serviços públicos; 5. princípio da subsidiariedade, isto é, tomada de decisão do setor público no nível do governo mais próximo das pessoas, a menos que um argumento convincente possa ser feito para atribuição de nível federativo mais alto; 6. incentivos à eficiência de custos; 7. incentivos à transparência e prestação de serviços competitivos; 8. prestação de contas aos contribuintes.³²

A utilização de indicadores fornece mais transparência à governança pública, permitindo um maior controle social da qualidade dos gastos públicos. O controle social da função administrativa do Estado possui a finalidade de submeter os agentes públicos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. Enquanto no controle institucional os agentes públicos possuem o dever legal de fiscalizar e controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social, o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da administração pública para fiscalizá-la e submetê-la à soberania popular. O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política de fazer o controle, como membro da *polis*, mas não tem obrigação jurídica de fazer o

³¹ Caio Gama Mascarenhas, *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual*, op. cit., p. 240.

³² Anwar Shah, *Sponsoring a race to the top*, op. cit., p. 10.

controle social.³³ Outra questão crucial para compreender as transferências intergovernamentais refere-se ao controle procedimental e ao controle de resultados.

4. Transferências, controle procedimental e controle de resultados

As transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho, frutos de uma nova cultura nas finanças públicas, diferenciam-se substancialmente das transferências de receitas vinculadas à aplicação em determinado setor. Estas últimas seguem uma lógica de controle procedimental ou formal, enquanto aquelas seguem a lógica do controle de resultados. Em termos gerais, o controle procedimental (formal) é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos³⁴ — verifica-se se os recursos vinculados foram efetivamente aplicados na área predeterminada e em quais condições. O modelo normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção (geralmente punitiva). Os principais agentes do controle procedimental são órgãos de fiscalização: Ministério Público, Poder Judiciário, Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas, Controladorias etc.

O controle de resultados, por sua vez, foca a substância de que resulta a ação — ou seja, os frutos alcançados. Verifica-se se as metas objeto do contrato das transferências foram cumpridas.³⁵ O modelo normativo do controle

³³ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 116.

³⁴ Em termos gerais, o controle formal/procedimental é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos. O controle por resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação — ou seja, nos frutos alcançados. O controle formal verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o controle formal pode ser identificado como ‘controle de legalidade’ (DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. *Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas*. *Cadernos*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018, p. 4).

³⁵ O controle de resultados, também chamado de controle de eficiência, possui maior aderência à noção de eficiência administrativa. Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveria três aspectos do controle de resultados voltados para o legislador por determinação constitucional: o primeiro estaria relacionado “à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, segundo, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e, terceiro, determinando uma avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços” (CF, art. 37, § 3º, I) (MOREIRA NETO, Diogo

de resultados é vinculado à noção de eficiência — analisam-se a finalidade do ato, os instrumentos de alcance destas finalidades,³⁶ o custo-benefício e, por fim, pode-se aplicar uma sanção premial ou não. Os principais agentes desse modelo de controle de resultados são instituições pertencentes à administração pública: secretarias, ministérios, autarquias, agências reguladoras etc. Colocando em termos práticos, constituem controle procedimental a verificação da aplicação dos recursos do Fundeb e do mínimo constitucional do artigo 212, da Constituição, no desenvolvimento do ensino. Por outro lado, possuem componentes de controle de resultados as transferências intergovernamentais orientadas por atingimento de metas do Ideb ou de ampliação do número de matrículas (caso do “ICMS Educacional” em alguns estados).

No campo do direito orçamentário, o controle de resultados é evidenciado nos orçamentos orientados por resultado ou por desempenho. Regis Fernandes de Oliveira define o orçamento orientado por resultado como “um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados”. O aplicador dos recursos utiliza-se da técnica orçamentária para executar programas dentro de parâmetros predeterminados. Tal instituto insere-se dentro de um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que destaca o vínculo entre o orçamento monetário e o resultado esperado. O autor identifica, em síntese, os seguintes elementos em tal orçamento: “a) unificação das despesas em torno de um objetivo; b) definição dos resultados — o que se pretende com aquela destinação; c) verificação do desempenho; e d) *accountability*, ou seja, responsabilidade do executor assegurando sanções premiaias ou punitivas”.³⁷

Também chamado de *Performance budget*, o orçamento orientado por resultados indica a relação de entradas e saídas de receitas, verificando se as verbas públicas foram efetivamente utilizadas e se as metas estipuladas

de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 472). No mesmo sentido: MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 80; PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (livre-docência em discricionariedade) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 225-226.

³⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004. p. 4.

³⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico — RFD FE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014. p. 17.

pelo ente transferidor foram alcançadas pelo ente receptor em determinada área de interesse social. Destaca-se, entretanto, que a ausência de condições apropriadas para melhor desempenho, transparência e responsabilização pelos resultados prejudica a implementação do *performance budgeting system*.³⁸

5. Orçamento público, transferências intergovernamentais, desconcentração e descentralização administrativa

Ante tais informações, qual é a diferença então entre o orçamento de resultado ou desempenho e as transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho?

O orçamento de resultado ou desempenho é mais abrangente que as transferências em razão da sua natureza jurídica de técnica de gestão de orçamento público. Reitera-se que a norma do § 1º, do art. 6º, da Lei nº 4.320/1964 dispõe que os valores das transferências intergovernamentais constam como despesa ou receita dentro do orçamento público, a depender da posição do ente federado na operação (quem recebe ou quem transfere os recursos). O orçamento de resultado ou desempenho é técnica não limitada apenas aos órgãos administrativos presentes em determinada pessoa jurídica de direito público, mas também a outras pessoas jurídicas. Dizendo de outra forma: as transferências intergovernamentais estão dentro da lógica programática do orçamento público — dentro, portanto, do orçamento de resultado ou desempenho em sentido amplo.

Um **orçamento de resultado ou desempenho em sentido amplo**, logo, pode disciplinar metas, execução, comportamentos, desempenho e controle de eficiência dentro e fora de uma pessoa jurídica de direito público. Se o gestor do orçamento público buscar incentivar resultados e metas fora da pessoa jurídica de direito público ao qual se encontra vinculado, estar-se-á falando em transferências de desempenho ou resultado. Se o gestor buscar incentivar resultados e metas dentro da pessoa jurídica de direito público ao qual se encontra vinculado, estar-se-á falando em **orçamento de desempenho ou resultado em sentido estrito**. Em suma: o orçamento público de desempenho ou resultado em sentido estrito é técnica financeira de desconcentração de

³⁸ ALAIN, Alaa Mohama Malo; MELEGY, Magdy Melegy Abdul Hakim. Program and performance budgeting system in public sector organizations: an analytical study in Saudi Arabian context. *International Business Research*, v. 10, n. 4, p. 157, 2017. p. 161.

recursos públicos; a transferência intergovernamental de desempenho ou resultado é técnica financeira de descentralização de recursos públicos.

A descentralização diz respeito ao deslocamento de competências públicas de uma pessoa política para outro sujeito de direito, público ou privado. Na descentralização, as competências são transpostas de um sujeito de direito para outra pessoa. Já na desconcentração, tais competências são distribuídas no interior da pessoa jurídica entre seus diferentes órgãos, a partir de critérios diversos (matéria, território etc.). Na desconcentração, os órgãos estão, em regra, ligados entre si por um vínculo de hierarquia, inexistente no âmbito da descentralização administrativa, em que o ente descentralizado não está subordinado juridicamente à pessoa titular da competência.³⁹ Não há falar em transferências intergovernamentais entre órgãos e poderes de um mesmo ente federativo, mas somente se fala em repasse de recursos dentro do orçamento da pessoa jurídica de direito público.⁴⁰

As transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado estão no âmbito da descentralização política de competências e recursos públicos (envolvendo governos de diferentes esferas federativas) e, portanto, devem seguir algumas diretrizes próprias do federalismo: autonomia do ente político, participação e cooperação. Não há hierarquia entre entes federados autônomos, que devem cooperar entre si e participar do processo político de planejamento dos setores em que atuam.

O orçamento de desempenho ou resultado em sentido estrito está no âmbito da desconcentração administrativa de competências e recursos públicos, havendo uma nítida noção de hierarquia entre órgãos pertencentes à pessoa jurídica de direito público. Há limites para a atuação do orçamento de desempenho: as divisões constitucionais e legais de poderes. A hierarquia encontra limites constitucionais na independência política dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e das demais funções essenciais ao Estado (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas), que possuem autonomia financeira para executar suas atividades institucionais. Não há como exercer estrutura hierárquica de incentivos e punições financeiras entre órgãos de poderes diferentes, mas somente no interior de cada órgão e em conformidade com os princípios institucionais próprios. Os limites

³⁹ FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. São Paulo: Idap-Instituto de Direito Administrativo Paulista, 2014. p. 109.

⁴⁰ Nesse sentido: CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 158.

legais dizem respeito à estrutura e à hierarquia institucional entre órgãos administrativos: uma secretaria de meio ambiente não pode hierarquicamente cobrar desempenho de uma secretaria de educação.

Distinta das transferências intergovernamentais, há uma outra forma de descentralização de recursos públicos que vale a pena mencionar: as subvenções sociais destinadas a instituições privadas (§ 3º, I, do art. 12, da Lei Federal nº 4.320/1964). A concessão de subvenções sociais possui o escopo de financiar a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional nas hipóteses em que se revelar mais econômica a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos sociais (*caput* do art. 16, da Lei nº 4.320/1964).

O valor das subvenções será calculado, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados (*caput* do art. 16, da Lei nº 4.320/1964) — denotando um controle de resultado e eficiência em tais acordos. Em regra, as subvenções sociais são destinadas a instituições sem fins lucrativos (§ 3º, I, do art. 12, da Lei Federal nº 4.320/1964).

Somente lei especial poderá autorizar a destinação de subvenções a empresas com fins lucrativos e, conseqüentemente, sua inclusão na Lei Orçamentária Anual (art. 19, da Lei nº 4.320/1964). Exemplificam-se alguns instrumentos legais de execução e fomento de serviços públicos por entidades privadas: os contratos de gestão firmados entre poder público e as organizações sociais (arts. 5º e 12, da Lei Federal nº 9.637/1998); os contratos de programa e contratos de rateio firmados entre poder público e os consórcios públicos (arts. 8º e 13, da Lei Federal nº 11.107/2005); os termos de colaboração e os termos de fomento firmados entre poder público e as organizações da sociedade civil (art. 2º, da Lei Federal nº 13.019/2014); e as parcerias público-privadas e contratos de contraprestação pública vinculada ao desempenho do parceiro privado (art. 6º, da Lei Federal nº 11.079/2004).

As transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado, portanto, dizem respeito às relações financeiras entre entes políticos descentralizados. Tais transferências encontram-se dentro de um novo apelo do federalismo cooperativo mundial: a busca pela melhor performance qualitativa das políticas públicas.

6. Federalismo, desempenho e o problema da assimetria de informações

Da mesma forma que ocorre com o orçamento, 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.⁴¹ Para tanto, em grande parte das situações, utilizam-se as transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho. Como vários sistemas federais ao redor do mundo utilizam-se de complexos mecanismos de partilha de receitas tributárias para sua manutenção, tornou-se frequente a utilização de métodos de monitoramento de resultados e de *accountability* de gastos feitos por estados, províncias e municípios receptores de recursos federais.

Historicamente, o governo federal passou da imposição de regras e procedimentos prescritivos para o uso de fundos federais para delegar discricionariedade significativa aos governos estaduais e locais, em parte na esperança de melhorar a eficiência programática, mas sob o risco de os governos estaduais e locais usarem esses fundos para buscar algo diferente de metas federais. 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.⁴²

O que é o problema principal-agente? Muito estudado nas áreas de economia e ciência política, tal teoria cuida das dificuldades encontradas entre partes acordantes (principal e agente) no conflito de interesses, risco moral e assimetria de informações. O principal procura manipular e moldar o comportamento dos agentes para que eles ajam de maneira consistente com as preferências do principal. O arranjo contratual é uma ferramenta para atingir esse objetivo.⁴³ E como o principal pode moldar o comportamento dos agentes? O principal (neutro ao risco das atividades) pode oferecer o pagamento ao agente em função de seu resultado e o único propósito dessa ação é lhe

⁴¹ Vladimir Kogan, Stéphane Lavertu e Zachary Peskowitz, Performance federalism and local democracy, op. cit., p. 418.

⁴² Ibid., p. 419.

⁴³ WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998. p. 174.

oferecer incentivos. Em tal contexto, tende a ser mais eficiente o desenho da distribuição de receita proporcional ao resultado obtido pelo agente. A regra de distribuição com base em resultados eleva o ganho esperado dos agentes de modo que faça sentido para estes incorrer no esforço almejado.⁴⁴ No caso, o principal é o ente central e os agentes são os entes subnacionais incentivados.

O modelo principal-agente aplicado ao federalismo decorre de um problema de assimetria de informações e de um risco moral entre o ente central e os entes subnacionais. Wallace Oates⁴⁵ explica que há sérios problemas de informação para o governo federal na prática. É difícil para um governo central saber o que as pessoas querem em cada localidade e quais são os níveis eficientes de produção pública em cada local. Os gestores locais estão naturalmente mais próximos das pessoas das suas jurisdições, possuindo o conhecimento das preferências locais e das condições de custo que o governo central provavelmente não tem. Mesmo se o governo central possuísse informação, seria difícil politicamente traduzi-la em repasses de verbas públicas por questões de restrições constitucionais e pressões políticas. Diante dessa assimetria de informações, há o risco moral⁴⁶ de as verbas repassadas pelo ente central (principal) serem utilizadas de modo diverso pelos entes subnacionais (agentes) em áreas de maior “interesse eleitoral”. Com o escopo de minimizar a assimetria de informações entre governos centrais e governos subnacionais, tem-se utilizado a aplicação de técnicas de monitoramento e controle de desempenho às transferências intergovernamentais.

⁴⁴ 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. In: SEMANA DE ECONOMIA E FINANÇAS, IV, 2017, Fortaleza. *Anais...* p. 7.

⁴⁵ OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. In: BLINDENBACHER, Raoul; KOLLER, Arnold (Ed.). *Federalism in a changing world: learning from each other*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. p. 77.

⁴⁶ Diego Carneiro e Guilherme Irffi contextualizam o problema do risco moral no financiamento escolar e da distribuição de cota parte do imposto ICMS de estados brasileiros para os municípios: “Vale ressaltar que os gastos educacionais representam pelo menos um quarto da receita municipal, evidenciando assim o baixo retorno desse investimento em termos de votos. Essa conjuntura propicia o surgimento do risco moral, onde o recurso adicional devolvido aos Municípios é direcionado para áreas politicamente mais rentáveis em detrimento de setores estratégicos como a educação. Dessa forma, exigir contrapartidas pode ser uma pré-condição para o correto direcionamento dos recursos em políticas de transferência dessa natureza. Assim, percebe-se que existe risco moral envolvido nas transferências dos recursos do ICMS aos Municípios, uma vez que os Estados não têm meios de acompanhar diretamente o comportamento dos mesmos, configurando a assimetria de informação. Uma alternativa é utilizar indicadores de resultados passíveis de serem influenciados pelo comportamento dos Municípios. No caso de desempenho educacional, a proficiência média em avaliações externas traduz, em parte, o esforço dos governos locais na aplicação desses recursos” (Diego Carneiro e Guilherme Irffi, *Problema do risco moral na educação básica*, op. cit., p. 4).

7. Experiências no Brasil e no mundo

Nos Estados Unidos da América, o programa *Race to the top* era um tipo de transferência intergovernamental orientada por desempenho ou resultados. 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.⁴⁷

O programa convidou os estados a solicitarem financiamento, desde que se comprometam a implementar quatro reformas interconectadas principais, que são as seguintes: a) elevação de padrões: concordando em adotar padrões K-12 comparados internacionalmente (12 primeiros anos de ensino — educação primária e secundária como um todo); 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 e reter professores de primeira linha e punir os que tenham desempenho ruim; d) mudança de escolas com desempenho inferior, introduzindo reformas importantes para mudar a cultura escolar e substituir funcionários e diretores.⁴⁸

Como parte da elegibilidade para o programa de financiamento, o registro de cada estado era examinado quanto à sua compatibilidade com o fornecimento de um ambiente progressivo para melhorar os padrões e o acesso à educação. Por exemplo, os estados que limitam rotas alternativas à certificação para professores e diretores ou limitam o número de escolas *charter* estarão em desvantagem competitiva. Os estados que proíbem explicitamente vincular dados sobre desempenho ou crescimento de alunos a avaliações de diretores e professores serão inelegíveis para o subsídio até que eles mudem suas leis.⁴⁹

Na Indonésia, destaca-se o programa de financiamento para a melhoria de estradas distritais e municipais. O governo nacional utiliza como critério de alocação de recursos para os entes subnacionais: comprimento de estradas,

⁴⁷ 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*, v. 24, n. 9, p. 36, 2019.

⁴⁸ Anwar Shah, *Sponsoring a race to the top*, op. cit., p. 22-23.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 22-23.

condição, densidade (uso do tráfego) e custos unitários como critério para distribuição de fundos. Esse programa de financiamento ajudou a monitorar a saúde da rede de estradas continuamente e foi bem-sucedido em manter as estradas em boas condições de trabalho na maioria das jurisdições.⁵⁰

Na área da saúde pública, há o sistema de transferências intergovernamentais 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. Para receberem as verbas federais, as províncias comprometem-se a cumprir cinco condições, que são: (1) Universalidade de cobertura; (2) Portabilidade: os residentes podem se mudar para outra província e manter a cobertura de saúde na província de origem por um período de transição. Residentes e não residentes têm acesso igual; (3) Seguridade pública, mas provisão público-privada: a província concorda em fornecer seguro universal para todos, providenciando financiamento de serviços de prestadores públicos e privados em pé de igualdade — ambos são reembolsados nas mesmas condições; (4) facultatividade: todos os profissionais de saúde têm a opção de sair do sistema e cobrar dos pacientes diretamente, sem seguir a tabela de preços prescrita; (5) Sem cobrança adicional: todos os fornecedores que optam pelo sistema não podem cobrar pacientes diretamente, especialmente por cobranças que excedam o cronograma prescrito. A penalidade pela quebra das condições pode importar a descontinuação (condições 1 a 4) ou diminuição do financiamento (condição 5). 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.⁵¹

No Brasil, destaca-se a lei estadual do Ceará nº 14.023/2007, que é um exemplo de tal tipo de transferência, baseando o repasse de ICMS conforme o desempenho dos municípios no Índice de Qualidade em Educação (IQE) e Índice de Qualidade em Saúde (IQS). Tal técnica de repasse de recursos, em verdade, é fruto de um complexo sistema envolvendo: órgãos e instituições públicas pertencentes a instâncias federativas distintas, responsáveis pela execução de políticas públicas e planejamento de metas e planos estratégicos na área da educação; sistemas de avaliações de ensino estaduais e federais; entes públicos estaduais responsáveis pelos cálculos e repasse das verbas; e

⁵⁰ Ibid., p. 22-23.

⁵¹ Ibid., p. 21-22.

instituições estatais com razoável grau de independência técnica e autonomia para avaliar a evolução no desempenho dos alunos da rede pública de cada município do estado. Cada índice possui uma fórmula própria a ser utilizada para o cálculo do montante devido a cada município. O IQE é formado pelos seguintes indicadores: taxa de aprovação nas cinco primeiras séries do ensino fundamental; nota da alfabetização; evolução da nota da alfabetização; nota do ensino fundamental; evolução da nota do ensino fundamental. São indicadores do IQS: taxa de mortalidade infantil; e evolução da taxa de mortalidade infantil. O IQM é formado pelo seguinte critério: serão pontuados os municípios que apresentarem sistema de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (Semace).

Levando para o contexto educacional, a partilha de ICMS conforme o critério educação (ICMS educacional) teria incentivos baseados nos resultados de exames padronizados (*outputs*). As verbas orçamentárias a serem aplicadas na educação pública são os *inputs*. Os *outputs*, a depender do objetivo do programa político, são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os *outcomes* e o impacto teriam uma carga principiológica elevada, porquanto refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) são a universalização do ensino escolar (art. 214, II, da CF), erradicação do analfabetismo (art. 214, I, da CF), efetivação do direito ao ensino público de qualidade (art. 206, VII, e art. 214, III, da CF) e formação para o trabalho (art. 214, IV, da CF). A utilização do Índice de Qualidade em Educação (IQE), logo, classifica o “ICMS educacional” como uma transferência intergovernamental de desempenho.⁵²

Outro programa de finanças intergovernamentais orientadas por resultado diz respeito ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), destinado à qualificação profissional de jovens entre 15 e 29 anos de idade. Conforme o art. 4º da Lei federal nº 11.129/2008, a União fica autorizada a transferir recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios com base no número de jovens atendidos e qualificados pelo programa. O programa leva em conta fatores como: promoção de ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens; contratação; remuneração; e formação de profissionais.

⁵² Caio Gama Mascarenhas, *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual*, op. cit., p. 193.

Nesse contexto de federalismo financeiro cooperativo, as técnicas de repasse de verbas possuem um papel fundamental na obtenção dos fins do estado social: redistribuem receitas e alocam recursos em serviços públicos e programas de governo por meio do fortalecimento da autonomia dos entes federados.

8. Transferências intergovernamentais e autonomia federativa

As transferências intergovernamentais constituem instrumentos essenciais para a execução de planejamento de políticas públicas sociais na área das competências administrativas comuns (art. 23, da Constituição Federal) e legislativas concorrentes (art. 24, da Constituição Federal).

O interesse comum, fundamento do aspecto cooperativo do federalismo, viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na busca pela atuação conjunta dos entes federativos e pela consecução dos fins de um planejamento de governo, as transferências intergovernamentais assumem um papel fundamental. José Maurício Conti defende que o federalismo fiscal brasileiro tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento para: a) operacionalizar a coordenação federativa dentro do sistema de planejamento; e b) dirimir os conflitos dentro da federação. Isso “desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos”.⁵³

A intensa inter-relação financeira entre os entes de uma Federação, decorrentes da necessária cooperação para a implementação e execução das políticas públicas, faz das transferências intergovernamentais instrumentos fundamentais não somente para a operacionalidade do sistema, mas igualmente para o planejamento da ação governamental. Todo planejamento da ação governamental, para tornar-se viável, com segurança jurídica, depende da arquitetura de um sistema de transferências intergovernamentais que seja adequado às características de cada política pública e dos próprios entes federados. Isso porque, na maioria das vezes, os recursos com os quais

⁵³ CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. Tese (doutorado em direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 309.

os entes federativos implantarão e executarão as ações governamentais serão essencialmente — quando não totalmente — obtidos por meio das transferências intergovernamentais.⁵⁴

Como enfrentar a indução de comportamentos de gestores locais dentro de um sistema federativo regido pelo princípio da autonomia? A influência do ente central na gestão pública dos entes subnacionais por meio de subvenções e transferências fiscais não é algo particularmente único nem novo. Nos Estados Unidos, por exemplo, tal influência financeira ocorre em legislações de agronegócio, normas ambientais e em casos referentes à prestação de serviços públicos sociais desde o final do século XIX.⁵⁵

A discussão sobre conflito entre a autonomia federativa e a concretização dos fins sociais do Estado é antiga e estava presente desde os primórdios do federalismo de cooperação. No estado social de direito, sempre foi comum que o ente central tentasse mitigar a autonomia dos entes subnacionais para aplicar medidas socioeconômicas intervencionistas no território nacional.⁵⁶

De qualquer forma, o federalismo cooperativo é cláusula pétrea na Constituição de 1988, não podendo ser abolido para a volta do estado unitário nem do federalismo dual.⁵⁷ Considerando o acesso à educação de qualidade, assistência à saúde, habitação e proteção ao meio ambiente como valores inerentes à dignidade da pessoa humana, não há como se defender um direito federativo à “inércia” de gestores em áreas sociais. O federalismo nada mais é que um instrumento do estado social democrático de direito, não sendo um fim em si. Nas palavras de Heleno Taveira Torres: “Os fins do Estado são unitários, não admitem segregação”.⁵⁸ O Federalismo cooperativo financeiro gera obrigação de controle sobre o volume de recursos distribuídos pelas transferências constitucionais. No fim das contas, estados e municípios recebem

⁵⁴ Ibid., p. 311.

⁵⁵ De 1890 a 1917, várias iniciativas do governo federal dos EUA buscavam incentivar e financiar determinadas ações dos governos locais nas áreas da agricultura, pesquisa e educação (James A. Maxwell, Brief history of grants, op. cit., p. 1-2).

⁵⁶ No início do século XX, ocorria o fenômeno político do New Deal nos Estados Unidos. William Riker explica que o estatismo próprio do New Deal implicava que o governo federal deveria atuar livremente. Os opositores da política, entretanto, defendiam que a finalidade liberal de proteger direitos de abusos estatais justificava limites como o federalismo e a tripartição de poderes (RIKER, William H. *The development of American federalism*. Kluwer Academic Publishers Group. Netherlands: Springer, 1987. p. 11).

⁵⁷ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* — RFDFFE, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. p. 53.

⁵⁸ Ibid., p. 48.

tributos de entes alheios e pagos pelos contribuintes que, muitas vezes, sequer atuam ou residem no local. É razoável que os entes prestem contas com maior rigor e com transparência nacional, visto que a responsabilidade também é cooperativa.⁵⁹

O delineamento das transferências intergovernamentais deve estar pautado em três requisitos: a) associação entre custos tributários e benefícios gerados pela provisão de bens públicos por comunidade, resguardadas as necessidades de transferências redistributivas; b) mecanismos e critérios de transferências compatíveis com os objetivos desejados e incentivos ao alcance de metas fiscais; e c) equilíbrio fiscal ou metas sociais buscadas pelos governos.⁶⁰

Embora admita que um ou outro elemento entre em conflito na prática, Anwar Shah ainda adiciona as seguintes características necessárias das transferências intergovernamentais: 1. autonomia, ressaltando a independência e flexibilidade para que os governos competentes fixem suas próprias prioridades no exercício político; 2. *responsiveness*, pois a programação das transferências deve ser flexível o suficiente para acomodar mudanças imprevistas na situação fiscal dos recipientes das verbas; 3. previsibilidade, visto que o mecanismo das transferências deve assegurar certa previsibilidade do recebimento de receitas por meio de projeções plurianuais com tetos e possíveis flutuações anuais; 4. simplicidade, a alocação de recursos de transferências e fundos deve ser baseada em elementos objetivos, controláveis pelo gestor e de fórmula de fácil entendimento; 5. garantia dos objetivos pretendidos pelo ente repassador de verbas; 6. *accountability* e prestação de contas dos resultados das transferências.⁶¹

Os quatro elementos fundamentais à coordenação-harmonização de sistema federativo fiscal, segundo a doutrina, são: clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes; incentivo ao esforço fiscal; fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais. Adicionalmente, transparência e equilíbrio entre competências tributárias e competências legislativas e administrativas (exclusivas e compartilhadas) também são essenciais para o bom desempenho dos gastos dos governos e a boa prestação de serviços.⁶²

⁵⁹ Ibid., p. 48-51.

⁶⁰ Mauro Santos Silva, *Teoria do federalismo fiscal*, op. cit., p. 133.

⁶¹ Anwar Shah, *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*, op. cit., p. 15-16.

⁶² Mauro Santos Silva, *Teoria do federalismo fiscal*, op. cit., p. 133.

As transferências intergovernamentais não podem ser consideradas incompatíveis com o preceito da autonomia federativa, visto que não são as únicas fontes de renda dos entes subnacionais — que possuem competência para arrecadar tributos próprios. No entanto, tal constatação não elide a obrigação dos entes centrais dentro de uma federação (seja a União em relação a estados e municípios; sejam os estados em relação aos municípios) de promoverem as transferências de forma republicana, democrática e direcionada aos fins do estado democrático social de direito. As transferências intergovernamentais, logo, devem seguir os limites políticos da Constituição da República, respeitando um grau razoável de autonomia, de um lado, e de cooperação do outro.

Conclusões

As transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado são frutos da nova economia institucional. Nesse novo contexto de relações interfederativas, sobressai o aspecto da responsabilidade e transparência dos gestores locais com os demais governos e, principalmente, com os cidadãos.

A presença do elemento de desempenho nas finanças intergovernamentais traz um novo marco para o federalismo cooperativo moderno. Por outro lado, certo cuidado deve ser tomado porquanto os entes federados não podem ter sua autonomia política e financeira colocada em risco. Se, por um lado, é desejável que políticas públicas sejam executadas de forma coordenada entre entes federados (e em prol do interesse comum), pelo outro, cada governo local foi eleito para colocar em execução seu programa de governo e não, necessariamente, para afiançar programas de outros governos (seja ele federal ou estadual).

Referências

ALAIN, Alaa Mohama Malo; MELEGY, Magdy Melegy Abdul Hakim. Program and performance budgeting system in public sector organizations: an analytical study in Saudi Arabian context. *International Business Research*, v. 10, n. 4, p. 157-166, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por resultados e direito financeiro*. São Paulo: Bluche, 2018.

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. 7-40.

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. In: SEMANA DE ECONOMIA E FINANÇAS IV, 2017, Fortaleza. *Anais...* p. 1-20.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. Tese (doutorado em direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 197-206.

DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal × controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, s.l., v. 1, n. 2, p. 4-16, ago. 2018.

FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. São Paulo: Idap-Instituto de Direito Administrativo Paulista, 2014.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*, n. 110, p. 28-40, 2007.

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.

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.

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*, v. 24, n. 9, p. 17-49, 2019.

MAXWELL, James A. Brief history of grants. In: MAXWELL, James A. *Federal grants and the business cycle*. Cambridge: NBER, 1952. p. 1-13.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.). *Grandes temas do direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Millenium, 2009. p. 215-228.

NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum*, Revista de Direito da Universidade Fumec, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019.

OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. In: BLINDENBACHER, Raoul; KOLLER, Arnold (Ed.). *Federalism in a changing world: learning from each other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. p. 74-94.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* — RFDFFE, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*.

Tese (livre-docência em discricionariedade) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

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.

RIKER, William H. *The development of American federalism*. Kluwer Academic Publishers Group. Netherlands: Springer, 1987.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC: The World Bank, 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.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico — RFDPE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.