

A POSIÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL NA BARGANHA FEDERATIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DOS JOGOS AOS ESTUDOS DA COORDENAÇÃO^{1,2}

Walkiria Zambrzycki Dutra³

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas de relevância sobre os dilemas da cooperação e coordenação federativa no Brasil é a indução federal. *Grosso modo*, o papel exercido pelo governo federal de coordenar o processo das políticas públicas junto aos estados e municípios pode ser resumido a partir da seguinte relação de causalidade: *se* ou *como* as características do desenho institucional de políticas e normas nacionais moldam os interesses dos estados e dos municípios (Arretche, 2000; 2012; Bichir, 2011; Machado e Palotti, 2015). Cabe também destacar os trabalhos que, a partir de investigações sobre possíveis características e aspectos internos de cada um dos governos estaduais capazes de se posicionar de maneira contrária – ou ao menos divergentes – das diretrizes nacionais, fazem um contraponto à real capacidade de indução do governo federal (Silva, 2015; Dutra, 2018).

Diante dessa profícua literatura que aborda tanto estudos de caso quanto análises comparativas, o rol de áreas de políticas públicas nas quais se faz necessária a atuação do governo federal permite-nos apontar para o sucesso da indução federal em certas políticas nacionais em todo o território (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020), bem como para as dificuldades de coordenação do governo federal em outras áreas de políticas públicas em determinados governos estaduais (Diniz Filho e Dutra, 2016). A discussão aqui proposta visa contribuir para essa literatura sob a vertente teórica do institucionalismo ainda pouco estudada por esse campo: a escolha racional.

Em que pese o referencial teórico já existente em torno da leitura dos interesses e das preferências dos entes federados na provisão de políticas públicas (Arretche, 2000; Abrucio, 2005), o exercício deste artigo propõe uma modelagem que instrumentaliza a barganha federativa entre governo federal e estadual a partir da adesão a instrumentos formais de coordenação e cooperação.

Por meio da abordagem da teoria dos jogos (Elster, 1989; Scharpf, 1997) é possível a análise da divergência e/ou convergência na barganha federativa entre governo federal e governo estadual, em prol da realização de objetivos comuns. A proposta vislumbra estabelecer a seguinte relação: trata-se de um jogo envolvendo uma relação estratégica entre o que o governo federal *tem* e o que o governo estadual *quer*. O exercício aqui proposto indica que o espaço de negociação é o elemento conformador das relações federativas, de forma que a posição de autonomia nas políticas públicas dos governos estaduais coloca dilemas para o posicionamento do governo federal na dinâmica federativa.

Dividimos a exposição dos argumentos em duas partes, para além desta introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, apresentamos os aspectos normativos da barganha,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi30art10>

2. Este texto foi elaborado a partir de discussões e resultados encontrados na tese de doutorado da autora, que foi bolsista de doutorado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3. Residente de pós-doutorado no departamento de sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora e mestre em ciência política e bacharel em relações internacionais. *E-mail*: <walkiriazdutra@gmail.com>.

com atenção especial aos problemas da coordenação no sistema federativo brasileiro. Em seguida, partimos para a exposição das premissas da teoria dos jogos e de uma proposta de modelagem analítica colocada pela indução federal. O caráter exploratório, e abstrato, deste trabalho é aventar possibilidades e problemas de pesquisa no que se refere à posição do governo estadual diante da proposta de indução federal promovida como estratégia de coordenação federativa. Nas considerações finais, elencamos três perspectivas de investigação como contribuição para a agenda de pesquisa sobre o tema.

2 O OLHAR DA BARGANHA NOS ESTUDOS SOBRE O FEDERALISMO

Sob a vertente do institucionalismo da escolha racional, os estudos acerca da barganha partem de um tipo de interação estratégica que reflete uma relação de poder entre dois ou mais atores, sendo que estes possuem preferências não coincidentes sobre um determinado tipo de arranjo cooperativo a ser firmado entre eles (Elster, 1989). A lógica da barganha está guiada por princípios analíticos, comportamentais e normativos, entre os quais destacamos os pontos a seguir.

Em primeiro lugar, sobre a racionalidade dos atores, afirma Elster (1994, p. 38), “as ações são avaliadas e escolhidas não por elas mesmas, mas como meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior”. Ou seja, as escolhas são processadas de acordo com o resultado da ação, que é maximizar o resultado desejável pelo tomador de decisão, o que significa dizer que a capacidade de análise dos atores é determinante para as suas escolhas.

O segundo princípio na lógica da barganha é o comportamento dos atores. As escolhas se tornam instrumentais quando podemos atribuir ao indivíduo uma ordem de preferência das ações, ou seja, entre um conjunto de ações possíveis, o ator atribui uma ordem hierárquica de preferências para aquelas que melhor maximize o resultado esperado. O terceiro e último princípio na lógica da barganha é o seu caráter normativo. Diante da racionalidade orientada, espera-se que o comportamento do ator leve a um resultado específico, determinado pelo ordenamento das preferências do tomador de decisão (Elster, 1994).

Em sistemas federativos, problemas de coordenação e cooperação se tornaram evidentes a partir da análise de políticas públicas. No caso da coordenação, para assegurar que não ocorra a sobreposição ou a ausência de um dos atores envolvidos no processo, a coordenação busca garantir uma interação de trabalho conjunto entre as partes (Côrtes, 2006). Diversos estudos se debruçaram sobre os problemas de coordenação na provisão de políticas públicas, resumindo-os ao seguinte princípio: quando diferentes atores têm como obrigação a oferta de um mesmo bem ou serviço público, há dificuldade em se encontrar consenso sobre a melhor forma de conciliar as preferências de cada um.

No caso brasileiro, a construção da coordenação federativa – tendo em vista as premissas constitucionais dispostas na Constituição Federal de 1988 – se deu a partir de um processo de ajustes e arranjos institucionais que não foram homogêneos a todas as áreas de políticas públicas. Em que pese a constitucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), a nova proposta de pacto federativo tratou a relação vertical entre as unidades constituintes como uma questão secundária (Abrucio, 2005; Souza, 2005).

Diante desse cenário normativo, a partir dos anos 2000, ganharam força na literatura argumentos e estudos de caso a favor da coordenação federativa via papel indutor a ser exercido pelo governo federal (Arretche, 2000; Abrucio, 2005). Para isso, os arranjos institucionais decorrentes das áreas

de saúde e educação levaram à proposição de uma estratégia que passou a atribuir ao governo federal o controle sobre a formulação de diretrizes nacionais a partir de mecanismos de incentivos para a adesão dos governos subnacionais (Franzese e Abrucio, 2013; Machado e Palotti, 2015). Desde então, essa proposta de indução federal via sistemas nacionais de políticas públicas foi expandida para diversas áreas de políticas sociais, entre as quais podemos destacar: assistência social, segurança pública, cultura, e habitação de interesse social (Dutra, 2018).

O conceito de indução pode ser entendido como uma iniciativa racionalmente orientada pelo agente que a promove (no caso, o governo federal), visando alterar o curso de ação do agente a ser induzido (no caso, os governos subnacionais) (Dutra, 2018). Para tanto, o governo federal precisa ofertar uma estrutura de incentivos que seja “interessante” para os governos subnacionais.

O ente federado a ser induzido deveria, a partir desse ponto, avaliar de forma positiva o pacote de incentivos que tem diante de si, de forma a assumir a posição que lhe é atribuída no contexto da iniciativa proposta. A partir desse momento, se há concordância entre as duas partes, começa a fazer diferença a composição da oferta feita pelo ente que pretende atuar como indutor. Sob a ótica da escolha racional, a abordagem que nos permitirá operacionalizar os princípios da barganha nos estudos acerca da coordenação federativa via indução é a teoria dos jogos. É sobre elas que iremos nos debruçar na seção a seguir.

3 A PROPOSIÇÃO DO JOGO DA BARGANHA PELA TEORIA DOS JOGOS

A principal contribuição da teoria dos jogos está na apresentação de uma modelagem formal que se propõe a produzir previsões comportamentais dados os pressupostos bem estabelecidos sobre esses comportamentos. Fundada no pressuposto de que as preferências dos atores são “bem-orientadas”, entende-se que há hierarquia, ou seja, uma ordem bem definida de opções que não são intercambiáveis. Nesse caso, a condição é o indivíduo “ser capaz de comparar qualquer par de opções com qualquer outro. Deve preferir um deles, preferir o outro, ou acreditá-los igualmente bons” (Elster, 1994 p. 39).

Para um determinado número de indivíduos, a produção de um resultado envolve o engajamento das escolhas individuais de cada um. As escolhas individuais refletem preferências, e essas, por sua vez, como com um “truque matemático” (Elster, 1994), tornam-se uma função de utilidade ao atribuímos números às opções disponíveis. Portanto, a partir dessa perspectiva, é possível criar um modelo matemático “(...) que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito” (Sartini *et al.*, 2004, p. 4). Aquelas opções consideradas favoritas receberão, obviamente, um número mais alto.

Esse é um elemento importante para a análise aqui proposta, já que a teoria dos jogos visa posicionar os entes federados na coordenação federativa, atribuindo a cada um deles suas preferências e a expectativa de um resultado que leve ao equilíbrio. De acordo com Scharpf (1997), os dois principais elementos que fundamentam o pensamento calcado na teoria dos jogos são: a interação estratégica e o equilíbrio dos resultados.

A interação estratégica implica que os atores estão conscientes da sua interdependência e que para atingir suas próprias escolhas cada um tentará antecipar as escolhas do outro, sabendo que esse fará o mesmo. (...) O equilíbrio de resultados define que nenhum jogador pode melhorar o seu *payoff* ao mudar para outra estratégia de forma unilateral (Scharpf, 1997, p. 10, tradução nossa).

A proposta de barganha federativa aqui projetada parte de um jogo extensivo (Scharpf, 1997), no qual não são realizados acordos antes do seu início. Assim, depois que o primeiro jogador – no caso, o governo federal – dá o primeiro passo, o segundo jogador – no caso, o governo estadual – irá fazer a sua escolha, com base no que foi apresentado pelo primeiro jogador. A proposta do governo federal torna o jogo da barganha uma sequência de rodadas, pois demanda que os governos subnacionais aceitem “aderir” a essa proposta.

Uma segunda característica é de informação perfeita – quer dizer, as regras estão definidas no início do jogo –, ou seja, todos os atores sabem quando jogam e quais são as estratégias e preferências que cada um pode escolher. Por fim, uma terceira característica do jogo proposto é que se trata de um jogo finito, de forma que o processo de interação no jogo da barganha aqui proposto se dá em três etapas: momento zero; momento um; e momento dois.

O momento zero compreende a descrição do *status quo* dos jogadores como um momento estático, ou seja, não foi proposto por nenhuma das partes um acordo de coordenação federativa. O referencial teórico pautado no federalismo corrobora essa condição, na medida em que não necessariamente as relações intergovernamentais entre os entes federados devem ser a de cooperação (Riker, 1964). Assim, admite-se que, na posição inicial dos participantes do jogo, antes da barganha, as unidades constituintes não dialogam entre si, o que significa a manutenção do *status quo* na provisão individual da política pública. Na linguagem da teoria dos jogos, essa condição é conhecida como a ação da “natureza”, ou fatores externos (Tsebelis, 1998). A relação federativa no momento zero da barganha é estática até que algum evento ou oportunidade leve o governo federal a se posicionar em prol da coordenação federativa.

O momento um da barganha inicia o jogo com a proposta do governo federal via indução. Essa oferta está na forma com que as regras do jogo estão apresentadas, sobretudo aquela ligada ao recurso financeiro e às condicionalidades atreladas a esse repasse (Dutra, 2018). É nessa primeira etapa da barganha que definimos dois aspectos: i) as condições estruturais e contextuais dos jogadores, ou seja, o que eles *têm*; e ii) os interesses e preferências dos jogadores, ou seja, o que eles *querem*. Nesse sentido, o governo estadual sabe quais são as possíveis preferências do primeiro jogador (o governo federal) e, por isso, temos um jogo extensivo de informação completa.

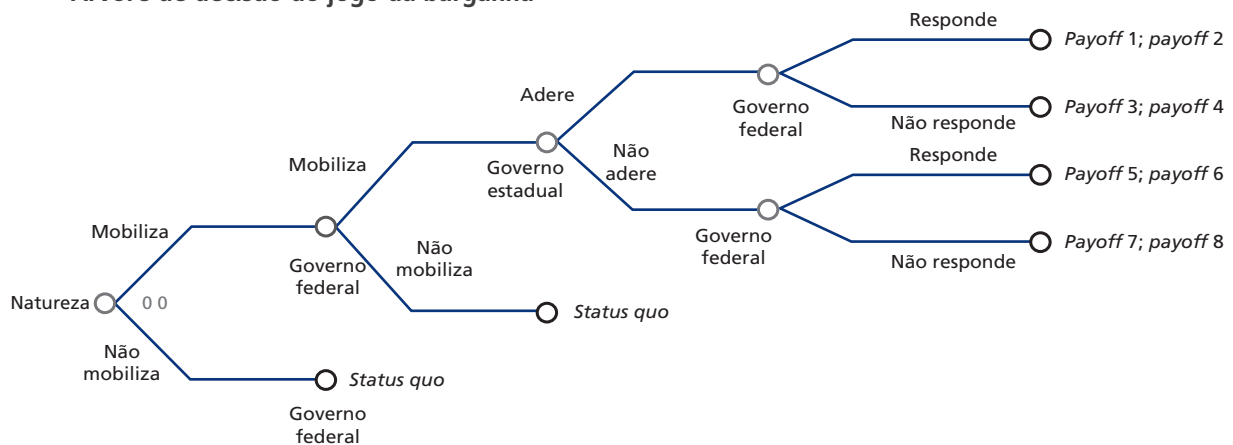
Na perspectiva da teoria dos jogos, a identificação do que os jogadores *têm* e o que eles *querem* define a estrutura de *payoff*, ou seja, a avaliação de um conjunto de possíveis resultados e ganhos, elencados a partir das preferências e capacidades dos jogadores envolvidos (Scharpf, 1997). Como se trata da primeira rodada do jogo, a oferta do governo federal (o primeiro jogador) leva o governo estadual a se posicionar a partir da escolha entre *aderir* ou *não aderir* à proposta. Caso a opção do governo estadual seja *aderir*, o jogo passa para uma próxima rodada, pois significa que o governo estadual irá negociar a sua adesão. Caso a opção seja por *não aderir*, o jogo terá continuidade a depender do ajuste do governo federal em sua matriz de *payoff*, uma vez que os resultados tenderão a favorecer as preferências do governo estadual.

Por fim, a terceira e última etapa da barganha é chamada de momento dois e representa um momento analítico importante para o estudo da coordenação federativa: a jogada de *aderir*, do governo estadual, no momento um, permite-nos analisar, a partir da estrutura de *payoff* desse jogador, o que ele *quer* da proposta do governo federal. Sendo assim, diante dos termos apresentados pelo governo estadual, compete ao governo federal avaliar a sua preferência – segundo a matriz de

payoff – e se posicionar entre *responder* ou *não responder*. É nessa fase que ocorrem concessões por parte de ambos os jogadores, a fim de chegarem a um resultado que melhor acomode as preferências de ambos. Importante destacar que essa etapa só ocorrerá quando o governo estadual, ao aceitar a proposta do governo federal, negocia quanto irá aderir às regras do jogo.

Em suma, a formalização da barganha federativa como um jogo de interação estratégica, como um exercício abstrato, propõe-se como sequencial de informação completa. Isto é: a proposta de indução do governo federal torna o jogo uma sequência de rodadas, pois demanda que os governos estaduais aceitem aderir a essa proposta. A partir da resposta dos governos estaduais, o governo federal, por sua vez, negocia seu posicionamento no jogo. Como forma de representação gráfica, a figura 1 demonstra a árvore de decisão desse jogo.

FIGURA 1
Árvore de decisão do jogo da barganha



Elaboração da autora.

Para se entender a figura 1 é importante destacar dois pressupostos. O primeiro deles considera que a árvore de decisão parte da condição de *natureza* do jogo (Tsebelis, 1998), na qual cada um dos jogadores tem à sua disposição seus condicionantes internos e a estrutura que constrange o arranjo federativo. Outro elemento importante nessa descrição do *status quo* dos jogadores é o conteúdo da área de política pública que se está analisando, pois é o que permite posicionar os atores a partir de sua capacidade de assumir ou não o protagonismo na promoção da referida política pública. Esse seria um dos principais riscos da coordenação por parte do governo federal, representada na escolha entre *mobiliza* e *não mobiliza*.

O segundo pressuposto foi apresentado na primeira seção deste trabalho, ao admitir que a indução federal tem sido a principal estratégia adotada como solução para o problema da coordenação federativa (Abrucio, 2005; Machado e Palloti, 2015). Sendo assim, essa seria a decisão que provocaria o governo federal a se mobilizar, ou seja, seria a oferta a ser levada aos governos estaduais visando à coordenação. A primeira ramificação da árvore da figura 1 representa graficamente a opção do governo federal em torno da ação *mobiliza*. Essa ação representa o momento zero do jogo da barganha.

O momento um do jogo está representado pela ramificação que desponta do governo federal em *mobiliza* e *não mobiliza*. É nesse momento que as estruturas de *payoff* de cada um dos atores apontarão para a capacidade do governo estadual de modificar a ação, de forma que os resultados

do jogo tendem a favorecer os interesses e preferências desse jogador. No entanto, como estamos tratando do jogo de forma abstrata, não iremos mobilizar o encontro de equilíbrio e desdobramentos estratégicos do jogo extensivo.

O momento dois do jogo está representado pela ramificação que desponta do governo estadual em *adere e não adere*. Ou seja: a sinalização positiva do governo estadual para que o jogo tivesse uma nova rodada coloca-o na posição de negociar a sua entrada na estratégia proposta pelo governo federal. Esse é um momento da interação estratégica entre os entes federados que por vezes é negligenciada na literatura por não destacar a peculiaridade de cada governo estadual em torno dos seus interesses diante de uma proposta de criação de uma política nacional.

Uma ressalva acerca da descrição dos momentos do jogo, bem como da representação gráfica da árvore de decisão dos jogadores está na proposta de argumentação a partir de um exercício abstrato de modelagem. Por não se tratar de uma análise empírica, ressaltamos que a falta de operacionalização dos *payoffs* (representados numericamente na figura 1), não foram manifestados neste trabalho pela decisão de priorizarmos apenas a estrutura do jogo. Assim, não estamos tratando da construção de equilíbrios, bem como não consideramos a formatação das estruturas de *payoff* ou dos incentivos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal vantagem para aplicação empírica desta abordagem está na capacidade de predição de ambos os atores no tocante ao passo seguinte a ser dado por cada um deles no jogo. Assim, buscou-se fornecer subsídios para pesquisas futuras que investiguem casos de provisão de políticas públicas nos quais as estruturas de *payoff* dos entes federados – analisados como jogadores racionais – sejam distintas. Nesse caso, a contribuição da teoria dos jogos está na possibilidade de teste empírico das diretrizes de investigação empírica, conforme descrito a seguir:

- 1) Os *payoffs* dos governos estaduais não seriam homogêneos entre si: os jogos podem produzir equilíbrios distintos como *outcomes* (resultado) ainda que sob uma mesma diretriz nacional.
- 2) A resposta dos governos estaduais não seria automático e convergente à estratégia de indução colocada pelo governo federal: as capacidades institucionais, os interesses políticos desse ente federado, bem como outros elementos são constituintes da barganha.
- 3) O jogo tenderia a um resultado subótimo: a primeira jogada do governo federal poderia favorecer a manutenção do *status quo* da política pública, ao invés de incentivar um novo desenho de arranjo institucional.

A partir do referencial teórico e bibliográfico levantado, a diretriz do *payoff* e a diretriz da resposta dos governos estaduais demandam maior atenção analítica em termos de risco à generalização do comportamento dos governos estaduais no processo de coordenação federativa via adesão aos sistemas nacionais de políticas públicas. Afinal, ainda faltam ferramentas metodológicas e análises pormenorizadas que apontem: i) se os governos subnacionais “abrem mão da autonomia” ao optarem pela tomada de decisão no processo de formulação de implementação de determinadas áreas de políticas públicas; ou ii) se há “aquiescência” do governo estadual ao aderir às diretrizes de indução propostas pelo governo federal. Acreditamos que essa discussão pode aprofundar a leitura sobre como o governo estadual se impõe ou reage, a partir de suas próprias preferências, na promoção de políticas públicas, sobretudo aquelas cujo legado aponta para o protagonismo dos governos estaduais e/ou ausência do governo federal em se posicionar na pauta.

No que se refere aos estudos e pesquisas voltados para o teste empírico da terceira diretriz citada, indicamos como orientação para estudos futuros a investigação dos elementos em torno das escolhas do governo federal em: i) adequar a sua proposta de padrão nacional; ii) esquivar-se da coordenação agindo como *carona*; ou iii) “contornar” o governo estadual, promovendo uma articulação federativa diretamente com os municípios.

É o caráter inconclusivo dos caminhos apontados neste trabalho que mantém as pesquisas sobre a dinâmica federativa brasileira instigantes e convidativas para o debate.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

CÔRTEZ, S. M. V. Instituições e ação estatal: coordenação horizontal nos governos estaduais catarinense e gaúcho: 2003 a 2006. *In*: SOUZA, C; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. v. 1, p. 191-229.

DINIZ FILHO, P. R.; DUTRA, W. Z. Brazilian national systems of public policies: the federal bait for subnational governments to bite. *In*: IPSA World Congress of Political Science, 24., 2016, Poznań, Polônia. **Anais...** [s.l.]: [s.n.], [s.d.].

DUTRA, W. Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas**: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ELSTER, J. **The cement of society**: a study of social order. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

_____. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 363-388.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

RIKER, W. H. **Federalism**: origins, operation, significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

SARTINI, B. A. *et al.* Uma introdução a Teoria dos Jogos. In: Bienal da SBM, 2., 2004, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: [s.n.], 2004.

SCHARPE, F. W. **Games real actors play**: actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.