

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 A TEORIA DOS JOGOS E O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA O ESTUDO DA BARGANHA FEDERATIVA
Autor(es)	Walkiria Zambrzycki Dutra
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap10

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A TEORIA DOS JOGOS E O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA O ESTUDO DA BARGANHA FEDERATIVA¹

Walkiria Zambrzycki Dutra²

1 INTRODUÇÃO

A investigação em torno dos interesses e preferências dos entes federados na provisão de políticas públicas é área de estudos profícua tanto pelo caráter normativo quanto pela empiria dos estudos de caso analisados pela literatura (Diniz Filho e Dutra, 2016; Silva, 2015; Arretche, 2000). Afinal, o arranjo institucional de uma Federação busca garantir a manutenção do “contrato” firmado entre as unidades constituintes por intermédio das vantagens em fazer parte dele. A confiança entre as partes não se dá pela imposição da força, mas, sim, por meio do exercício de governar construído mediante barganhas (Riker e Føllesdal, 2007).

Este capítulo propõe uma modelagem que instrumentaliza, por meio da teoria dos jogos (Scharpf, 1997; Elster, 1989), a barganha federativa entre o governo federal e o governo estadual a partir das preferências que esses atores atribuem para si na construção de instrumentos formais de coordenação e cooperação em políticas públicas. Assumimos que o jogo da barganha federativa é uma proposta que visa estabelecer justamente uma espécie de jogo envolvendo uma relação estratégica entre o que o governo federal “tem” e o que o governo estadual “quer”. O caráter exploratório (e abstrato) deste trabalho é aventar possibilidades e problemas de pesquisa no que se refere à posição do governo estadual diante do tipo de proposta de coordenação promovida pelo governo federal. Para tanto, o exercício aqui proposto indica que o espaço de negociação dos governos estaduais é elemento conformador das relações federativas, de forma que a sua posição de autonomia coloca dilemas para o posicionamento do governo federal.

O modelo do jogo da barganha será aplicado empiricamente na área de segurança pública, no contexto da proposta de coordenação federal via

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

2. Residente de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e doutora e mestra em ciência política.

Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2003. Sendo assim, a análise documental e as entrevistas realizadas pela autora estão circunscritas aos atores que dela fizeram parte.³ Esse contexto de interação estratégica entre o governo federal e os governos estaduais difere daquele de 2018, quando se promulgou a Lei Federal nº 13.675, em 11 de junho de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), e se instituiu o Susp. O objeto de análise deste capítulo não visa, portanto, estabelecer a trajetória do Susp e o seu legado institucional na última década, mas tratar da interação estratégica referente ao período de 2002 a 2004, contexto político-eleitoral para eleição dos chefes do Poder Executivo em ambos os níveis de governo: federal e estadual.

A exposição dos argumentos está dividida em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, faremos uma breve descrição dos elementos que configuram o arranjo institucional da segurança pública no Brasil. Em seguida, abordaremos os aspectos teóricos do institucionalismo da escolha racional e da teoria dos jogos. Por fim, na quarta seção, aplicamos tal modelagem, apresentando os cenários possíveis de estruturação das preferências do governo federal e do governo estadual de Minas Gerais na proposta do Susp, em 2003.

A capacidade de generalização deste trabalho está em avaliar se haverá negociação entre um determinado governo estadual e o governo federal diante de uma determinada estratégia de coordenação federativa, uma vez que o modelo da barganha aqui proposto se baseia em preferências construídas a partir dos atributos existentes em um governo estadual. Sendo assim, o modelo não reflete a posição dos 27 governos estaduais para com o governo federal na atribuição de responsabilidades pela formulação e implementação de políticas públicas, mas nos permite analisar atributos que conformam, entre outros elementos, a capacidade de ajustes a partir da realidade local e consequente posição que esses atores ocupam em determinado contexto da política pública em tela.

2 SEGURANÇA PÚBLICA: DILEMA NACIONAL OU RESPONSABILIDADE ESTADUAL?

O subtítulo desta seção é uma pergunta que resume um dos dilemas que configuram a pauta da segurança pública no Brasil. São raras as ocasiões nas quais é possível chegar a um consenso – entre as Unidades da Federação (UFs), os agentes policiais e a sociedade civil, entre outros atores – em torno de quais problemas deveriam orientar a ação pública. O conjunto de temas e abordagens que compõem o campo da segurança pública pode ser entendido e fomentado por meio de ações governamentais sob vieses distintos, a depender de quem participa do processo de formulação e, principalmente, de quem toma as decisões. Afinal, estamos

3. Mantivemos o sigilo da identidade dos gestores entrevistados, conforme termo por eles assinado durante a pesquisa de doutorado da autora.

diante de uma área de política pública na qual a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece “quais são as instituições encarregadas de prover segurança pública e delimita quais organizações pertencem a este campo, mas não define o que vem a ser segurança pública” (Peres *et al.*, 2014, p. 134).

Se compararmos a área de segurança pública com as demais responsabilidades do Estado na provisão dos direitos constitucionais aos cidadãos brasileiros – conforme art. 5º da CF/1988 – veremos que suas particularidades no tocante ao controle e participação social, à constituição dos atores e às relações federativas trazem mais percalços do que avanços na consolidação de uma política pública. No que se refere à participação e controle social, ainda são incipientes os mecanismos por meio dos quais a sociedade civil é capaz de atuar, seja no monitoramento das instituições políticas, seja na participação das políticas públicas implementadas, ou ainda no controle social dos gastos (Gonçalves, 2009).

No que se refere à composição dos atores que fazem parte da segurança pública, o art. 144 da CF/1988 dispôs como instituições encarregadas de prover segurança e ordem: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis estaduais e distrital, as polícias militares estaduais e distrital, os corpos de bombeiros militares estaduais e distrital e, mais recentemente, as polícias penais federal, estaduais e distrital.⁴

No tocante às relações federativas para a provisão de políticas públicas voltadas para a segurança pública e o sistema prisional, a CF/1988 não detalhou quais seriam as atribuições atinentes aos entes federativos, seja por parte da União, seja por parte dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Por um lado, cumpre destacar que a função policial na segurança pública é exercida em âmbito estadual por meio das forças policiais em um padrão dual: a polícia militar (que realiza funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública); e a polícia civil (que realiza funções de polícia judiciária) (Teixeira, 2013). Essa divisão de tarefas – exclusiva do Brasil em comparação ao modelo de instituição policial de outros países – conforma um modelo desarticulado entre os atores do sistema de justiça criminal. Por outro lado, a peculiaridade da segurança pública está na subentendida responsabilidade atribuída aos governos estaduais e Distrito Federal na provisão desse serviço aos cidadãos. Em que pese o potencial de participação dos municípios, a estes não foi atribuída nenhuma responsabilidade sobre a segurança pública, seja em termos do modelo de organização policial, seja em termos da formulação e implementação de políticas de prevenção à violência (Guimarães e Pereira, 2014). O governo federal, por sua vez, resume suas ações e diretrizes governamentais de forma circunstancial, com pouca capacidade de

4. Em 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 104, foram incluídas na redação do art. 144 as polícias penais federal, estaduais e distritais.

mobilização em termos de propostas de regulamentação e repasse de recursos financeiros (Dutra, 2018).

No que diz respeito à organização burocrática em âmbito federal, foi com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao então Ministério da Justiça (MJ), em 1997, que o governo federal sinalizou abertura para organizar uma política nacional (Souza, 2015). No entanto, não havia uma interlocução clara acerca do papel a ser exercido por essa secretaria em termos de uma ação conjunta e federativa entre os níveis de governo. Afinal, a maneira tradicional com que o poder público lida com a pauta da segurança pública é por meio da formulação de respostas imediatas como reação a episódios de crise (Santos, 2015; Saporì, 2007; Cano, 2006).

O contexto de criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) é um dos exemplos mais emblemáticos desse cenário. O estopim para a sua criação foi o evento conhecido como “ônibus 174”,⁵ em 2000, na cidade do Rio de Janeiro (Gonçalves, 2009; Soares, 2007). Esse evento-foco (Kingdon, 2003), de grande repercussão nacional e internacional, mobilizou a opinião pública, e suscitou um debate nacional em torno das respostas das autoridades públicas, sobretudo do governo federal. Como resultado, “em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas” (Soares, 2007, p. 83).

Os instrumentos posteriormente criados pelo governo federal simbolizaram, portanto, os primeiros passos para a construção de um compromisso voltado para a elaboração de uma agenda nacional.⁶ Coube à Senasp/MJ orientar, aprovar e financiar projetos dos governos estaduais e municipais mediante o repasse de recursos financeiros via FNSP.⁷ No entanto, o resultado concreto dessa experiência nos primeiros anos de funcionamento desse fundo nacional apontou a pulverização do repasse de recursos financeiros por meio de ações programáticas conforme livre demanda dos governos estaduais e municipais. Ainda, observou-se a utilização desses recursos de forma substantiva para o reequipamento das polícias estaduais, das guardas municipais e também dos bombeiros militares (Kulaitis, 2013; Souza, 2004), desconsiderando aspectos importantes como a capacitação e a inovação (Ballesteros, 2014; Soares, 2007).

5. No dia 12 de junho de 2000, Sandro Barbosa do Nascimento, uma das vítimas do episódio que ficou conhecido como “chacina da Candelária”, manteve como reféns por cerca de cinco horas os passageiros da linha 174 de ônibus urbano no Rio de Janeiro. Uma passageira acabou sendo morta no momento em que um policial do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) da Polícia Militar do Rio de Janeiro atirou contra o sequestrador. Este, por sua vez, foi morto por asfixia, segundo laudo pericial (Gonçalves, 2009).

6. Destacamos: a elaboração do primeiro PNSP, em 2000; a aprovação, em 2001, da medida provisória que regulamentou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); e a proposição de ações e programas de prevenção à violência via Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps), a partir de 2000.

7. Conforme a Lei Federal nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

O elemento importante a ser destacado nessa breve trajetória da União está na escolha do posicionamento na segurança pública: ausentar-se do protagonismo em propor uma diretriz programática nacional. Afinal, não há registros na literatura especializada de políticas de segurança pública constituídas exclusivamente a partir do reequipamento das instituições policiais (Lima, Godinho e Paula, 2014). Uma das explicações para esse posicionamento está no custo político que a pauta da segurança pública representa para as autoridades governamentais: a sensibilidade que o tema da violência gera na opinião pública reverbera de forma negativa no resultado eleitoral e na popularidade dos dirigentes políticos (Cano, 2006). A Presidência da República, portanto, é relutante em compartilhar esse fardo com os governadores.

O resultado das eleições nacionais, em 2002, representou uma “janela de oportunidades” (Kingdon, 2003) para que o tema da segurança pública entrasse na agenda pública federal. No primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, deu-se início a uma agenda propositiva, visando à elaboração de uma nova diretriz para a área: “o governo federal deixava claro a todos os interessados que tinha diretrizes e objetivos próprios no âmbito da segurança pública e que os recursos do FNSP passariam a ser distribuídos mediante o atendimento desses critérios” (Sapori, 2007, p. 110).

A primeira e única proposta de coordenação federativa durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006) se deu por intermédio do Susp. Neste capítulo, admitimos como premissa para o modelo do jogo da barganha que a estruturação dessa proposta representa uma escolha de preferências: por um lado, reforçar uma gestão técnica, ao despender os recursos financeiros do FNSP segundo as diretrizes das ações do Susp; por outro lado, reforçar uma gestão política, ao despender recursos financeiros do FNSP na proporção e demanda colocada pelos governos estaduais. Veremos a estruturação dessa proposta na seção seguinte, ao formalizarmos o *payoff* do governo federal no jogo da barganha.

Vejamos agora a posição dos governos estaduais. O legado institucional em termos das relações federativas na área de segurança pública conformou a posição de distanciamento do governo federal (Soares, 2007), o que contribui para a ausência de uma racionalidade institucional das relações federativas (Sapori, 2007). O cenário de completa ausência constitucional do papel a ser exercido pelo governo federal e pelos municípios na segurança pública colocou a responsabilidade na provisão de uma política a cargo exclusivo do governo estadual. Essa tem sido uma “reificação inercial” da lenta redefinição do pacto federativo para essa área, mas “a conta a ser paga pelos governos estaduais foi a recorrente denúncia de incapacidade de conter a criminalidade e a leniência em lidar com os focos de resistência a mudanças nas corporações policiais” (Sento-Sé, 2011, p. 505).

Aspectos culturais pesam fortemente a favor da preservação do *status quo* de um modelo repressivo pautado na manutenção da lei e da ordem por meio das forças policiais estaduais (Souza, 2016; Souza, 2015; Soares, 2007). Nesse sentido, há dois aspectos importantes a serem considerados no que se refere ao levantamento de experiências estaduais em torno da segurança pública. O primeiro deles está na ausência de critérios, por parte da literatura especializada, dos elementos obrigatórios que devem compor uma política estadual de segurança pública (Cano, 2006; Saporì, 2007; Figueiredo, 1994; Souza, 2016). O esforço acadêmico tem sido delimitar possíveis eixos de atuação dos governos estaduais, os quais podemos citar:

- ações de intervenção no território a partir de estratégias de policiamento comunitário, integração das áreas de jurisdição das polícias e criação de grupamento de policiamento em áreas especiais (Lima, Godinho e Paula, 2014; Cano, 2006);
- criação de projetos-piloto para redução da violência letal e prevenção à criminalidade, sobretudo a partir de estratégias de atuação com foco nos crimes contra a vida (Cano, 2006);
- fomento à gestão da informação, a partir da criação de institutos de informações criminais, e criação de projetos baseados em metas de gestão e monitoramento (Lima, Godinho e Paula, 2014);
- fomento à participação social e parcerias com novos atores, levando à criação de conselhos de segurança e outras instâncias, bem como a elaboração e publicação de pesquisas aplicadas com foco na justiça criminal (Lima, Godinho e Paula, 2014); e
- criação de ouvidorias de polícia como forma de controle da atuação policial (Cano, 2006).

O segundo aspecto a ser considerado no levantamento de experiências está no fato de que as 26 UFs brasileiras e o Distrito Federal não se comportam de forma homogênea quando se trata da formulação e implementação de políticas estaduais de segurança pública. Regra geral, as experiências pontuais e isoladas registradas buscavam desenvolver alguma estratégia de governança e coordenação mínima sobre as instituições policiais, haja vista o empoderamento político atribuído a essas instituições a partir das diretrizes da CF/1998. Nesse sentido, poucos governos estaduais avançaram na proposição de projetos e ações voltados para a prevenção à criminalidade, elemento que contribuiria para uma discussão mais qualificada em se tratando de uma política estadual de segurança pública.

Tendo em vista que este capítulo propõe a modelagem de um jogo da barganha federativa no contexto da proposta do Susp, em 2003, a escolha do governo de

Minas Gerais como jogador do nível estadual se baseou no trabalho de Dutra (2018), que elegeu os seguintes critérios de seleção para o estudo empírico de um governo estadual: i) a institucionalização de um arranjo legal e burocrático de integração dos agentes de segurança pública por meio da publicação de portarias e decretos; ii) o ano de criação da política estadual por meio da legislação estadual; iii) a existência de uma metodologia de atuação dos órgãos de segurança pública no plano estadual; iv) o conteúdo das ações que compõe a política estadual; e v) a institucionalização de uma estrutura de governança.

A partir do material das entrevistas realizadas por Dutra (2018) com gestores estaduais que atuaram na política mineira no período aqui estudado, observa-se que se trata de um governo estadual que construiu, concomitante à proposta do Susp, uma estratégia própria de política estadual de segurança pública, consubstanciada pela janela de oportunidade proporcionada pelo resultado da eleição para governador em 2002.

Quando participei da elaboração do plano de governo [em 2002] e logo depois já na definição das primeiras medidas para a segurança pública, ali nós já tínhamos um diagnóstico da situação. A equipe já tinha uma clareza do que se passava na segurança pública de Minas Gerais (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 115).⁸

Apresentamos, assim, a posição inicial do governo federal e do governo de Minas Gerais, antes da interação entre ambos, condição conhecida como “ação da natureza” (Tsebelis, 1998). Vejamos, a seguir, a instrumentalização desse processo por meio dos pressupostos do institucionalismo da escolha racional pela abordagem da teoria dos jogos.

3 O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL APLICADO AOS ESTUDOS DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

De acordo com Tsebelis (1998), na maioria dos casos, a construção de políticas contundentes é concebida dentro das instituições e, portanto, uma vez ocorrida dentro de suas estruturas, as instituições importam (Peters, 1999). Sob o viés do institucionalismo da escolha racional – ou institucionalismo ator-centrado (*actor-centered institutionalism*), segundo Scharpf (1997) –, as instituições são “como agregações de regras que moldam o comportamento” (Peters, 1999, p. 46). Sendo assim, seriam capazes de produzir constrangimentos, punições e/ou benefícios que propiciariam aos atores atingir determinados cálculos estratégicos em direção a um resultado coletivo ótimo (Peters, 1999; Hall e Taylor, 2003).

As instituições estão associadas diretamente aos incentivos e ganhos produzidos por ela. Em especial, se uma instituição for constituída de uma seleção

8. Os trechos de entrevistas a gestores estaduais citados ao longo deste capítulo foram adaptados visando oferecer um conteúdo mais conciso e direto ao leitor. Para uma transcrição literal das entrevistas, consultar Dutra (2018).

competitiva, sua sobrevivência estará relacionada à perpetuação de seus benefícios a aqueles que a construíram; do contrário, ela será modificada ou extinta (Hall e Taylor, 2003). A análise das instituições sob o viés da escolha racional permite-nos analisar o comportamento dos indivíduos a partir de uma orientação voltada para o cálculo estratégico entre a maximização do interesse e do custo dos atores envolvidos no processo de criação de uma instituição. A referência, neste caso, está em um conjunto de objetivos definidos de maneira exógena por uma função de preferência fixada anteriormente à interação (Hall e Taylor, 2003). Percebe-se, porém, que na equação construída em favor da compreensão do fenômeno político está inserida a interação entre instituições e os atores políticos, entendidos como centrais nessa dinâmica (Peters, 1999).

Para a análise da política pública objeto de estudo empírico – a segurança pública – é necessário contextualizar a organização política do Brasil em uma federação. *Grosso modo*, a organização política de uma federação é constituída pelo governo federal (a União) e um ou mais governos não centrais (ou subnacionais), cada qual composto por governos próprios e autônomos (Almeida, 1995). Isso significa dizer que os entes federados possuem autoridade para tomar decisões de forma independente dos demais níveis de governo em pelo menos uma área específica de política pública (Riker, 1964).

Grande parte da literatura que analisou o impacto institucional da proposta de arranjo federativo definida pela CF/1988 para as políticas públicas ressaltou a ausência de instrumentos nacionais de atuação via coordenação, o que significava dizer que a relação vertical entre as unidades constituintes foi tratada como uma questão secundária (Abrucio, 2005; Souza, 2005). A partir da redemocratização, o desafio das relações intergovernamentais tem sido propor arranjos institucionais que posicionem os três níveis de governo de forma que cada um deles consiga exercer papel relevante (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Machado e Palotti, 2015; Dutra, 2018). Afinal, ao pensarmos nos direitos constitucionais garantidos pela CF/1988, assume-se como ponto de partida a responsabilidade na provisão de um leque de serviços a serem fornecidos aos cidadãos.

Ao longo da década de 1990, houve uma variedade de estudos de caso sobre o processo das políticas públicas em âmbito subnacional, que ia desde experiências inovadoras até a completa ausência da prestação de serviços (Arretche, 2000). Diante desse cenário, grande parte da literatura voltou-se para os problemas de coordenação, que podemos definir como a situação na qual diferentes atores têm como obrigação a oferta de um mesmo bem ou serviço público, mas não há consenso sobre a melhor forma de conciliar as preferências desses atores.

A partir dos anos 2000, a indução federal foi se conformando como a principal estratégia de coordenação federativa: tratava-se de associar a descentralização

das políticas públicas a mecanismos de incentivos (Machado e Palotti, 2015). Ou seja, o governo federal passou a coordenar as tarefas de formulação e implementação das políticas públicas e, ao fazê-lo, decidia como conceder a execução dessas políticas aos governos subnacionais mediante uma determinada estratégia de custos e benefícios àqueles que a ela aderissem (Abrucio, 2010; Costa e Palotti, 2013).

A análise dos incentivos e obstáculos em torno da implementação descentralizada das políticas públicas formuladas pelo governo federal é um dos aspectos de profícua discussão na literatura (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Machado e Palotti, 2015; Arretche, 2012). Neste capítulo, não nos compete debruçar sobre o processo de descentralização, haja vista que a segurança pública, como vimos, é atribuição dos governos estaduais. Ao invés disso, propõe-se um modelo de interação estratégica que instrumentaliza, por meio da teoria dos jogos, a posição dos entes federados em torno de uma proposta que visa à coordenação entre eles em uma determinada área de política pública.

O modelo proposto se baseia na barganha, entendida como um tipo de interação estratégica que reflete uma relação de poder entre dois (ou mais) atores, sendo que ambos 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.

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

O segundo princípio da barganha diz respeito ao 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 maximizem 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, pois está determinado pelo ordenamento das preferências do tomador de decisão (Elster, 1994).

O instrumento que nos permite operacionalizar os princípios da barganha está na teoria dos jogos, cujo foco analítico está no processo de tomada de decisão e nos resultados a serem produzidos a partir da interação entre dois ou mais jogadores autônomos (Kelly, 2003). Sua principal contribuição está na capacidade preditiva e explanatória fundada no pressuposto de que as preferências dos atores

são bem orientadas e consistentes; ou seja, o ator compara opções e prefere uma delas em detrimento de outra, o que leva a uma hierarquia de opções que não são intercambiáveis (Elster, 1994). 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).

Para compreender as escolhas feitas pelos jogadores ao barganharem a favor de um resultado que os favoreça, faz-se mister destacar os elementos fundamentais para a formalização do jogo, que são:

- o número de jogadores que dele participam, que é sempre dois ou mais;
- as estratégias disponíveis aos jogadores, que são os cursos de ação disponíveis;
- a presença de preferências construídas pelos próprios jogadores, de forma que o jogo admite uma função de utilidade que converte a ordem de preferências do jogador (em cada situação o jogador tem uma determinada preferência de resultado); e
- a hierarquia de resultados possíveis (a estrutura de *payoff*) criada a partir das preferências que cada jogador busca maximizar em detrimento das preferências dos demais jogadores.

No que se refere à estrutura de *payoff*, trata-se da função utilidade atribuída a cada preferência identificada para um jogador. Esta assume um número matemático que representa o ganho ou a perda (*payoff*) de cada situação do jogo. As escolhas de cada ação se colocam a partir do objeto que está em disputa na barganha, de forma que esse objeto está matematicamente representado pela utilidade que ele tem para cada um dos jogadores. Sendo assim, os jogadores estão barganhando em torno da utilidade que o objeto representa para eles (Elster, 1989).

Como as utilidades de cada jogador não são coincidentes entre si, vários arranjos são possíveis, e o conflito se dará em torno de qual arranjo maximiza a utilidade de cada jogador. O conjunto de preferências dos jogadores que forma a estrutura de *payoff* é “a avaliação de um conjunto de possíveis resultados a partir das preferências dos jogadores envolvidos” (Scharpf, 1997, p. 7, tradução nossa).

A resolução ou não dos conflitos se dá pela interação entre as preferências dos atores e seus respectivos incentivos. Esses aspectos de ofertas e contraofertas são pensados em jogos extensivos: um jogador joga, outro responde e assim sucessivamente. Em outras palavras, a resolução do conflito se dará por uma sequência de ofertas e contrapostas daquilo que cada jogador tem a oferecer.

A proposta de modelagem do jogo da barganha aqui apresentada é inovadora na medida em que propõe formalizar a interação entre as preferências do governo

federal e de um governo estadual – o do estado de Minas Gerais – na provisão de uma área de política pública ainda pouco estudada pela ciência política: a segurança pública. Para tanto, trabalharemos a barganha como um jogo não cooperativo sequencial, pois admitimos uma estrutura de preferências distintas entre os jogadores. Assim, “a estrutura de preferências implícita nos jogos não cooperativos representa uma situação na qual as pessoas estão prontas a cooperar com as outras apenas na medida em que a cooperação não conflitar com sua racionalidade individual (maximizadora de utilidade)” (Lessa, 1998, p. 8).

Os jogos não cooperativos sequenciais indicam que não são realizados acordos antes que o jogo tenha início; tendo o primeiro jogador dado o primeiro passo – no caso, o governo federal –, o segundo jogador – no caso, o governo estadual de Minas Gerais – irá fazer a sua escolha diante da escolha feita pelo primeiro jogador. Em se tratando da análise das políticas públicas, a teoria dos jogos resume a posição dos jogadores a partir da definição das suas preferências na matriz de *payoff*. Temos, portanto, a formalização do nosso jogo da barganha composta em três etapas: o momento zero; o momento um; e o 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, visto que não necessariamente as relações intergovernamentais entre os entes federados devem ser 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 são 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”. É importante destacar que o objeto de análise desta etapa do jogo da barganha são as metas de execução propostas pelo governo federal como forma de vincular o repasse de recurso financeiro para garantir a provisão de um determinado bem ou serviço por parte do governo estadual. Nesse sentido, o governo estadual sabe quais são as possíveis preferências do primeiro jogador (o governo federal) e,

por isso, temos o chamado jogo extensivo de informação completa, na linguagem da teoria dos jogos.

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, é 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 escolha de aderir, por parte 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 a partir dela 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. É importante destacar que essa etapa só ocorrerá quando o governo estadual, ao aceitar a proposta do governo federal, negociar quanto ele irá aderir às regras do jogo.

Essa proposta de formalização do jogo da barganha federativa traz uma nova visão ao sugerir que as estruturas de *payoff* são distintas entre os atores a ponto de levar o governo federal a mudar a sua forma de ação. A proposta em tela também presume que o governo estadual seria capaz de negociar o quanto ele iria aderir às regras do jogo propostas pelo governo federal, o que pode significar uma alteração da estrutura de *payoff* lançada pela iniciativa do primeiro jogador.

A aplicação do jogo da barganha a um estudo de caso demanda formalizarmos o conteúdo específico da área de política pública, já que cada uma assume trajetória própria de negociação, tanto em termos da formulação quanto da implementação. Ao analisarmos com mais detalhes a área de segurança pública via construção do Susp, em 2003, partiremos de duas premissas: i) o comportamento dos governos estaduais não é homogêneo ou automático à estratégia de indução proposta pelo governo federal; e ii) determinadas estratégias do governo federal tendem a favorecer o governo estadual na manutenção do *status quo* ao invés de incentivar um novo desenho de arranjo institucional para a provisão de determinada política pública.

A partir da descrição das etapas de negociação que definem os momentos da barganha previamente detalhados temos, primeiramente, o momento zero, que representa o *status quo* dessa área de política pública. Logo após, o momento um representa a proposta de “oferta” da coordenação federativa via Susp por parte do governo federal. Em seguida, o momento dois diz respeito à contraproposta do governo estadual de Minas Gerais que, quando aceita, leva a uma negociação para a acomodação das preferências de ambos. Vejamos a proposta de modelagem desse modelo na seção 4.

4 O JOGO DA BARGANHA APLICADO AO SUSP

Esta seção operacionaliza uma abordagem da teoria dos jogos em favor da construção de diagnósticos sobre o campo das políticas públicas, mais especificamente no contexto da proposta de coordenação do Susp, em 2003. Por se tratar de uma formalização gráfica, Coppedge (2012) nos lembra que há duas características principais sobre os modelos baseados na literatura da teoria dos jogos: i) seus pressupostos são claros, fundamentais para a formulação de desdobramentos analíticos; e ii) por serem produtores de hipóteses, apresentam uma lógica interna rigorosa, sendo voltados para um resultado heurístico contundente para a explicação do fenômeno social pretendido.

Para a análise da política pública, o uso da técnica da teoria dos jogos funciona como uma operacionalização formal dos pressupostos da escolha racional.⁹ Com isso em vista, o argumento em comum inclui, em primeiro lugar, o contexto da interdependência que organiza o universo das políticas públicas. Este é composto por diversos atores que se engajam em uma ação que, ainda que de forma individual, produz resultados coletivos (Scharpf, 1997). Em segundo lugar, entende-se que o campo de políticas públicas exige um certo pragmatismo, ou seja, o que se pretende em muitas análises é a identificação do problema, suas soluções, alternativas e a avaliação de qual delas é a mais contundente (McCain, 2009).

A modelagem por meio da técnica da teoria dos jogos, no entanto, reduz a quantidade de cenários possíveis, chamando a atenção para aqueles que não são previsíveis e/ou cenários desejáveis que não vão acontecer. Dessa forma, a teoria dos jogos possibilita uma “construção experimental” sistemática de contextos, os quais estão fundamentados pelas estruturas lógicas de interpretação proveniente das matrizes ou dos jogos extensivos (com múltiplas rodadas de interação e atores)

9. Para Scharpf (1997) a relutância do uso da teoria dos jogos por cientistas sociais se deve ao rigoroso conjunto de pressupostos que ela defende – tal como a racionalidade plena dos atores – e à técnica da qual ela faz uso, que é forjada pela matemática complexa ou por um viés mais empiricista. Este viés já assume de antemão que com tais pressupostos a teoria dos jogos não é aplicável. Em sua defesa, Scharpf (1997) incentiva que o uso da teoria dos jogos não seja tão facilmente descartado. Para o autor, é possível utilizar-se das noções básicas de interdependência e das noções de equilíbrios e formulação sistemática de hipóteses pela utilização dessa técnica para compreender o contexto das políticas públicas.

(Scharpf, 1997). Ainda, a modelagem tem a capacidade de apreender o que há de fundamental na dinâmica estratégica entre os atores. Em outras palavras, é possível formalizar as escolhas disponíveis aos atores e os dilemas enfrentados por eles ao fazê-las. Por fim, a capacidade de parcimônia da modelagem possibilita descrever, de forma direta, a narrativa das interações e reduzi-las a mecanismos simples de compreensão do fenômeno observado (Hermans, Cunningham e Slinger, 2014). Vejamos, na subseção 4.1, a posição dos jogadores.

4.1 O *payoff* do governo federal

No estudo de caso proposto neste capítulo, assumimos que a posição do *status quo* do governo federal no momento zero da barganha é a de manter a estrutura do arranjo federativo pautada exclusivamente nos preâmbulos constitucionais – ou seja, a cargo dos governadores. Essa escolha pode ser alterada a partir de fatores e elementos já identificados pela literatura no que se refere à formação da agenda pública (Kingdon, 2003). Como vimos, no primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a proposta do Susp foi inovadora ao sinalizar a proatividade, por parte do governo federal, em propor uma diretriz nacional para a segurança pública. Para tanto, atribuiu-se à Senasp/MJ definir o direcionamento das ações do governo federal enquanto ator da segurança pública.

Com a proposta do Susp, o poder de barganha do governo federal se daria a partir de uma escolha a ser feita por ele: reforçar uma gestão técnica ao despender os recursos financeiros do FNPSF segundo as diretrizes programáticas no âmbito do Susp; ou reforçar uma gestão política ao despender recursos financeiros deste fundo nacional à medida e proporção que os governos estaduais os demandassem. A análise documental e as entrevistas realizadas pela autora (Dutra, 2018) sugerem que o Susp se apresentava enquanto uma proposta técnica, já que “a novidade apresentada no início de 2003 residia na cobrança mais rígida junto aos estados no sentido da construção de políticas assentadas nas diretrizes do plano nacional” (Sapori, 2007, p. 110). A proposta do governo federal via Susp almejava, a longo prazo, um redesenho na forma com que ocorreriam os repasses de recursos financeiros por parte do governo federal:

uma mudança na prática tradicional; tradicional não é bem a palavra, porque a secretaria [Senasp] era muito recente. Mas, qual era a prática anterior: distribuição de recursos. [A Senasp] era um grande balcão varejista de distribuição de recursos, atendendo a demandas tópicas, regionais, estaduais (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 110).

Em termos do desenho institucional proposto pelo Susp voltado para a articulação federativa, ao longo de 2003, o processo de formalização para a adesão dos governos estaduais se daria por meio de um protocolo de intenções. Previa-se que os governos estaduais cumprissem obrigatoriamente três medidas (Ballesteros, 2014):

- elaboração de um plano estadual de segurança pública;
- apresentação de projetos vinculados às diretrizes do Susp; e
- criação de um órgão colegiado local, formalmente conhecido como Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

Essas eram, portanto, as regras do jogo da barganha, e foi a partir delas que ocorreu a negociação com os governos estaduais, sobretudo em termos da definição do papel a ser exercido pela Senasp/MJ e dos possíveis condicionantes do repasse de recursos financeiros como forma de indução federal:

você [governo estadual] quer recursos, e nós consideramos que a segurança pública necessita de investimentos. Por isso, essas articulações estão assim e assado. Para isso fomos eleitos. O presidente foi eleito com essa proposta, e nós temos essa legitimidade. O ponto é esse: “*Você quer colaborar e participar disso? Começar a edificar isso? Ótimo! Qual é a sua prioridade? Escolha aqui!*” (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

Sendo assim, podemos afirmar que o Susp representou uma movimentação positiva em prol da coordenação federativa pois apresentou, pela primeira vez, o que o governo federal “queria” dos governos estaduais em suas políticas de segurança pública. É importante destacar que, ao longo de 2003, houve tratativas com os 27 governadores estaduais em torno da proposta do Susp.

Todos eles [governadores estaduais] querem tirar o peso exclusivo sobre os seus ombros. Tudo o que você propuser que signifique uma relativização de sua responsabilidade, vai ser bem visto. Aí depende de você também ter um bom poder de argumentação, chamar a atenção para as vantagens, porque eles querem que as coisas funcionem (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

Diante dos elementos apresentados, a estrutura de *payoff* do governo federal admite que as preferências atribuídas a esse jogador se baseiem em dois aspectos: i) o grau de prioridade da ação; e ii) o grau de responsabilização do tomador de decisão. O grau de prioridade que uma ação representa para os tomadores de decisão se refere aos atributos por eles construídos, ou seja, é o que um jogador “tem” que conforma a sua capacidade de estruturar e negociar a favor de seus próprios interesses. Já o grau de responsabilização do tomador de decisão diz respeito às preferências relacionadas ao que os jogadores “querem” que o outro faça. O quadro 1 resume a hierarquia de preferências do governo federal no jogo da barganha federativa tendo em vista a proposta de coordenação federativa via Susp.

QUADRO 1

Estratégias do governo federal no jogo da barganha federativa na área de segurança pública (2003)

Estratégias de ação do governo federal	Payoff
Induzir a coordenação federativa via Susp	3
Aceitar uma ação do governo estadual atrelada a um programa federal	2
Aceitar a proposta de implementação de um programa estadual via financiamento (repasso de recurso financeiro)	1

Elaboração da autora.

Entendemos que o curso de ação que maximiza o poder de barganha do governo federal se dá pela preferência por induzir a coordenação federativa via Susp, que assume a utilidade de número 3. Esse é o cenário em que o governo federal atribui para si a responsabilidade por participar do processo de formulação das políticas públicas, ao definir, em sua própria estrutura de governo, uma diretriz clara de articulação federativa com o governo estadual. Em outras palavras, é impor o que o governo federal “tem”.

Tendo em vista o período em que houve a barganha entre o governo federal e o governo de Minas Gerais, a proposta de indução do Susp representa as regras do jogo da barganha, ou seja, refere-se ao que o governo federal “queria” do governo estadual. Sendo assim, o modelo de barganha proposto neste trabalho, a partir do estudo de caso de Minas Gerais, admite que a proposta do Susp dá origem ao processo de barganha no momento um da proposta de modelagem deste jogo e se conforma na preferência do governo federal em induzir a coordenação federativa via Susp.

Diante dessa proposta, caso o governo mineiro quisesse dar continuidade ao jogo, este jogador negociaria os termos da barganha – ou seja, a própria adesão de Minas Gerais ao Susp – partindo dos termos dispostos pelo governo federal. Essa negociação ocorreria, então, no momento dois do jogo, o qual supõe que os termos da barganha se dariam a partir dos atributos existentes em âmbito estadual. Isso significa dizer que ambos os jogadores atribuem preferências e as organizam de forma hierárquica a partir das regras colocadas pelo arranjo institucional que se pretende criar. Neste caso, o Susp é a regra do jogo para a execução de ações e projetos de segurança pública financiados por meio do repasse de recursos financeiros. No momento dois da barganha, o intuito do governo estadual é ajustar a proposta de coordenação federativa a seu favor.

Em se tratando de um jogo sequencial com estratégias mistas, a existência de atributos por parte do segundo jogador – o governo estadual mineiro – aumenta a probabilidade de que este escolha o curso de ação de negociar a proposta feita pelo governo federal no momento um do jogo da barganha. Diante desse cenário,

o curso de ação que maximiza a preferência do governo federal se dá por aceitar uma ação do governo estadual atrelada a um programa federal, que assume a utilidade de número 2.

Por fim, o terceiro curso de ação disponível ao governo federal é o de se abster de participar da formulação na pauta de uma política pública, optando pelo repasse de recursos financeiros a projetos elaborados pelo governo estadual. Em outras palavras, propõe-se um leque de ações pontuais e específicas que são acessadas pelo governo estadual conforme sua prioridade. Esse é o terceiro melhor cenário de negociação para o governo federal, e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por aceitar a proposta de implementação de um programa estadual via financiamento (repasse de recurso financeiro), que assume a utilidade de número 1.

4.2 O *payoff* do governo estadual de Minas Gerais

Minas Gerais se destacou no contexto nacional a partir de 2002, momento no qual a janela de oportunidade das eleições estaduais possibilitou a identificação dos principais problemas do estado na pauta da segurança pública, e a posterior implementação dessas diretrizes como parte da estratégia de governo a partir de 2003. A criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) de Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual nº 43.295, de 29 de abril de 2003, foi a primeira mudança institucional na área de segurança pública em Minas Gerais. A estrutura da nova secretaria buscou integrar em um único órgão as ações empregadas tanto na repressão¹⁰ quanto na prevenção à criminalidade.

Destacamos três elementos de inovação e originalidade na proposta mineira na área de segurança pública. O primeiro deles está na estrutura organizacional, que se dá por intermédio da: i) escolha da equipe técnica; e ii) adoção do conceito de defesa social, entendido pela equipe de governo como o termo mais adequado para demarcar o conjunto de ações que seriam implementadas pelo governo estadual (Souza, 2016). O segundo elemento está na definição clara de duas frentes de atuação, que funcionariam como pertencentes a uma mesma política; trata-se da Política de Integração (voltada para a promoção de um melhor estreitamento e sistematicidade entre as instituições policiais) e da Política de Prevenção à Criminalidade (voltada para a execução de uma política prisional, socioeducativa e de prevenção social à criminalidade).¹¹ Aqui cumpre destacar que a entrada da prevenção social na agenda governamental enquanto elemento conformador de

10. Entendida como responsabilidade dos órgãos referentes às organizações policiais: polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros militar.

11. Entendida, no caso de Minas Gerais, como a execução de quatro programas estruturantes, a saber: Programa de Controle de Homicídios (Fica Vivo!); Programa Mediação de Conflitos (PMC); Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (Ceapa); e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp).

uma política de segurança pública é estratégia inovadora no âmbito da segurança pública no Brasil (Figueiredo, 1994; Souza, 2016). Por fim, o terceiro aspecto inovador da estrutura institucional criada pelo governo mineiro, àquela época, foi o Colegiado de Integração, órgão de caráter colegiado consultivo e deliberativo e vinculado à Seds de Minas Gerais.

Tais elementos nos dão indício da construção de uma política estadual própria, entendida como um arcabouço institucional composto por programas e ações a partir de uma metodologia construída em âmbito estadual para definir a atuação desse nível de governo em termos do perfil do atendimento ao público-alvo e o aporte de recursos financeiros para a execução desses programas e ações.

Os elementos até aqui apresentados conformam o que o governo estadual “tinha”. O que lhe faltava eram recursos financeiros para a implementação de todas essas propostas (Dutra, 2018). É nesse momento que vemos a relação do governo mineiro com o governo federal a partir da proposta do Susp: faltavam recursos financeiros para estruturar todas as ações da Seds de Minas Gerais, e o Susp era uma oferta de recursos financeiros por parte do governo federal. Esse era o elemento que o governo de Minas Gerais “queria” da proposta do governo federal.

É importante ressaltar que a emergência de uma política estadual de segurança pública, no caso de Minas Gerais, não resulta exclusivamente do repasse de recurso financeiro da União e nem da leitura do problema colocada por uma estratégia de indução federal. Se há um conteúdo próprio da política estadual em segurança pública, essa preferência será negociada a favor do governo estadual, tal qual o caso de Minas Gerais.

O que eu acho que a gente tem é uma influência, um pouco de influência do direcionamento da política federal no que convergia, que foi a integração [das polícias estaduais] e a prevenção [política de prevenção social à criminalidade]. Mas, para mim, o fato da gente manter no plano ações do [sistema] prisional e ações do socioeducativo demarca que não era uma estratégia da Senasp, porque isso [ações do sistema prisional] era do Depen [Departamento Penitenciário Nacional],¹² o socioeducativo estava em outra... nem sei em que ministério (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

O quadro 2 resume a hierarquia de preferências do governo estadual mineiro no jogo da barganha federativa no que se refere à proposta de cooperação federativa via programa estadual.

12. Órgão à época vinculado ao MJ, atualmente Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSJP).

QUADRO 2

Estratégias do governo estadual mineiro no jogo da barganha federativa na área de segurança pública (2003)

Estratégia de ação do governo estadual mineiro	Payoff
Implementar o programa estadual	3
Negociar a implementação do programa federal via ações próprias	2
Executar a proposta do governo federal via Susp	1

Elaboração da autora.

Em alguns cenários de interação estratégica com o governo federal, esse nível de governo pode dispor de recursos financeiros que não estão atrelados a uma “camisa de ferro”, ou seja, a condicionalidades vinculadas a um formato de execução específico de políticas públicas. Nesse caso, a flexibilização das regras do jogo favorece uma diretriz formulada em âmbito estadual a partir da preferência do governo estadual mineiro por implementar seu próprio programa, estratégia esta que assume a utilidade de número 3.

Outro cenário de interação estratégica ocorre quando o governo federal está interessado em propor uma ação programática circunscrita a um determinado contexto político e institucional, tal como a proposta do Susp. Isso significa dizer que o repasse de recursos financeiros está vinculado a uma ação programática, o que exige o cumprimento de determinadas instruções. Nesse caso, o governo mineiro pode considerar tal estratégia interessante para a realização de seus objetivos porque favorece os atributos e as capacidades já instaladas, ainda que atrelados a um conjunto de condicionalidades técnicas impostas pelo governo federal. Esse é o segundo melhor cenário de negociação para o governo estadual, e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por negociar a implementação do programa federal via ações próprias, que assume a utilidade de número 2.

Por fim, o terceiro curso de ação visualizado pelo governo estadual é o de lidar com uma situação de coordenação federativa que envolve a obrigatoriedade de instrumentalizar as diretrizes do plano nacional em âmbito estadual, e o repasse de recursos financeiros se dá fundo a fundo a partir das linhas de financiamento organizadas pelos objetivos desse plano nacional.

Em se tratando de um jogo com estratégias mistas, o governo estadual pode considerar a proposta do Susp viável quando não há atributos suficientes que permitam que esse jogador se posicione diante da barganha. Nesse caso, os objetivos colocados pelo plano nacional e o volume de recursos financeiros disponíveis no fundo nacional configuram o curso de ação por “executar” a proposta do governo federal. Esse é o terceiro cenário de negociação para o governo estadual mineiro,

e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por executar a proposta do governo federal via Susp, que assume a utilidade de número 1.

No caso proposto, o instrumento que nos permite analisar como se deu o resultado da barganha sobre as regras de repasse de recurso financeiro entre o governo federal e o mineiro é o convênio. Entendemos que esse é um instrumento de análise relevante porque indica a compatibilidade de interesses desses dois jogadores. Por parte do governo federal, houve o interesse em financiar uma proposta aliada à sua estratégia de coordenação federativa via Susp. Por parte do governo estadual mineiro, houve o interesse em executar uma proposta que financiava e ampliava a sua capacidade técnica idealizada no conjunto de ações e programas que estruturavam a Seds de Minas Gerais. Nesse caso específico de barganha, o que está em jogo é a contraproposta do governo estadual como elemento que conforma os custos e benefícios da indução.

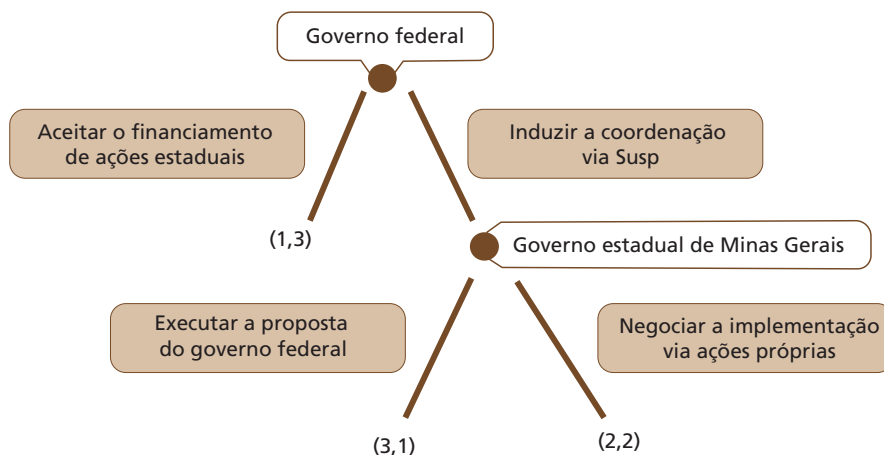
4.3 A árvore de decisão para o jogo da barganha

Uma vez que apresentamos os cursos de ação e as preferências atribuídas a cada um dos jogadores, podemos então fazer uma avaliação de um conjunto de possíveis resultados elencados a partir dessas preferências, ou seja, os *payoffs*. Diante dos momentos que configuram o modelo de barganha proposto neste trabalho, é importante enfatizar que os cursos de ação dos atores – pautados segundo suas preferências – não são escolhidos de forma simultânea, mas em sequência. Vale também lembrar que as preferências dos jogadores são distintas e eles barganham em torno da utilidade que o objeto em disputa representa para eles. Por tratarmos de um jogo não cooperativo de soma não zero, há uma solução possível, o que na teoria dos jogos é denominado equilíbrio de Nash, ou seja, é a “condição necessária para que um ‘acordo’ entre pessoas racionais seja autoimposto, isto é, dispense a intromissão de coerção externa” (Lessa, 1998, p. 8).

Vejamos a representação ilustrada dos jogadores, da sequência e dos *payoffs* esperados na árvore de decisão da figura 1.

FIGURA 1

Árvore de decisão para a interação estratégica entre o governo federal e o governo mineiro na área de segurança pública (2003)



Elaboração da autora.

Podemos ler a árvore de decisão por meio dos subjogos disponíveis: há uma sequência de jogadas a partir do momento de interação entre os jogadores, o que no nosso modelo de barganha ocorre no momento um e no momento dois. Os nós de cada subjogo são demarcados pelo jogador que dá início à sequência de jogadas: no momento um trata-se do governo federal; e no momento dois trata-se do governo estadual mineiro. Convencionalmente, uma vez que cada jogada sequencial representa uma determinada estratégia (ou seja, é um curso de ação racional feita pelos jogadores), os *payoffs* do jogo encontram-se representados por um par numérico (x,y) , em que x representa o *payoff* do jogador um (o governo federal) e y representa o *payoff* do jogador dois (o governo estadual mineiro).

Tendo em vista a escolha do governo estadual de Minas Gerais como estudo de caso selecionado neste trabalho, o modelo assume que o curso de ação do governo mineiro se dá pela estratégia de negociar com o governo federal ao apresentar a sua proposta de programa estadual composto por ações próprias. Isso significa dizer que o governo estadual mineiro teve a sua própria estratégia de promoção para a área de política pública a ser negociada com o governo federal. Nesse caso, admitimos que o equilíbrio ocorre no cenário $(2,2)$ e não no cenário de execução do Susp dado pelo *payoff* $(3,1)$.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo, de caráter exploratório e inovador, buscou fazer um exercício de análise via modelagem em teoria dos jogos aplicado a políticas públicas.

Nos debates mais recentes em torno da teoria institucional da escolha racional, muitas limitações foram encontradas nessa abordagem (Elster, 2005). Sendo essa uma limitação coerente a qualquer tipo de análise nas ciências sociais, a contribuição do modelo de barganha para analisar as relações federativas está em propor uma forma inovadora de entendermos como dois níveis de governo se posicionam diante de uma área de política para negociarem, por meio da barganha, a atribuição de responsabilidades.

A área de segurança pública torna-se um estudo de caso importante por se tratar de um campo no qual não há legislação constitucional no tocante à distribuição de recursos financeiros. Nesse aspecto, a agenda de pesquisa se abre, em âmbito federal por meio do FNSP, para a discussão de estratégias de garantia de recursos, bem como para mecanismos de financiamento de forma descentralizada. A proposta do Susp, em 2003, foi a iniciativa que tirou o governo federal da sua posição inercial em prol da construção de consensos para a área de segurança pública junto aos governos estaduais, a ser estruturada como uma troca técnica.

Nesse caso, apontamos neste trabalho que a preferência do governo federal é elemento conformador da sua posição na barganha federativa, mas cujos atributos possivelmente estão ausentes. Em outras palavras, faltavam elementos necessários à indução federal, sobretudo aqueles relacionados à vinculação do repasse fundo a fundo e à implementação descentralizada. Nessa seara, a agenda de pesquisa caminha para os cenários e propostas explicativas já identificados na literatura especializada e que poderiam, em estudos futuros, aplicar-se ao caso do Susp (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Souza, 2013; Arretche, 2012; 2004).

Não obstante, o ineditismo do estudo aqui proposto está no fato de que este é um campo de política pública no qual o governo estadual é o principal protagonista. Em termos da coordenação federativa, a principal diferença em relação às demais áreas de políticas públicas estudadas pela literatura recai em posicionar as preferências do governo estadual como ponto de partida para a definição das diretrizes da barganha federativa. Sendo assim, a análise deve investigar outra hipótese para além daquelas indicadas pela literatura especializada destacada anteriormente. Neste capítulo, propusemos a formalização via teoria dos jogos, utilizada enquanto estratégia metodológica capaz de elaborar premissas acerca do comportamento e do resultado esperado na organização das preferências atribuídas aos atores segundo uma determinada ordem de preferências individuais. Assim, buscamos analisar as preferências disponíveis ao governo federal e ao governo estadual mineiro no contexto pós-eleitoral de 2002.

O estudo de caso a partir do governo do estado de Minas Gerais sugeriu que a existência de atributos estruturais levaria a uma maior probabilidade desse nível de governo optar pela preferência em negociar a proposta de coordenação do governo

federal para um resultado que o favorecesse. Ainda, o estudo sugeriu quais seriam os possíveis atributos a permitir que esse nível de governo se posicionasse diante da barganha federativa, situação na qual preponderou a estruturação do governo estadual – mais especificamente da Seds de Minas Gerais – em termos da definição do problema da segurança pública, da organização dos programas de prevenção à criminalidade e da equipe de gestores técnicos:

não era um conjunto [de regras] que os estados, obrigatoriamente, necessariamente, tinham que seguir. (...) Até porque nem na área de prevenção. Porque o governo federal não tinha definido quais são os projetos de prevenção. Então quando chega o Fica Vivo!¹³ eles ficam apaixonados. Era inédito, não tinha nenhum precedente, era algo novo (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 132).

A abordagem por meio do modelo da barganha também nos permitiu identificar elementos que pautaram a negociação entre esses dois níveis de governo e, ao fazê-lo, demonstrou-se a relevância das escolhas do governo mineiro no exercício de sua autonomia. Dito de outra forma, a probabilidade de o governo mineiro estabelecer ou não uma barganha já é, em si, uma demonstração de que o comportamento dos governos estaduais diante da estratégia de coordenação federal não é automático nem homogêneo.

Vale ressaltar que o estudo de caso “extremo” (Gerring, 2006) do governo estadual aqui analisado não pode ser interpretado como uma exceção por se referir à “posição privilegiada” que Minas Gerais ocupa na Federação brasileira a partir dos critérios de população, região, produto interno bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo. A excepcionalidade do estudo de caso aqui tratado se dá:

- pelos atributos que conformaram um posicionamento claro de atuação do governo mineiro nas pautas de políticas públicas aqui estudadas;
- pela possibilidade de negociação criada pelo governo estadual diante de uma estratégia de indução proposta pelo governo federal via sistemas nacionais de políticas públicas; e
- pela proposta de análise na qual a capacidade de barganhar com o governo federal ao longo dos processos de formulação e implementação de políticas públicas está para além da necessidade irrefletida de execução do recurso financeiro.

Não nos parece, portanto, satisfatório entender a trajetória da coordenação federativa na segurança pública olhando apenas para a posição do governo federal. Faz-se necessário entender os atributos dos governos estaduais ao longo do processo

13. O programa Fica Vivo! foi instituído em 2003, por meio do Decreto nº 43.334.

de formulação que nos permitam investigar novas perspectivas. O modelo de barganha proposto neste trabalho não reflete a posição dos 27 governos estaduais para com o governo federal na atribuição de responsabilidades pela formulação e implementação de políticas públicas, pois nem sempre haverá uma barganha entre governo estadual e federal. A capacidade de generalização deste trabalho está em avaliar se haverá negociação entre um determinado governo estadual e o governo federal diante da estratégia de indução via Sistema Nacional de Política Pública, uma vez que o modelo da barganha aqui proposto se baseia em preferências mistas a partir dos atributos existentes em um governo estadual.

Em teoria, o princípio da Federação é garantir que as unidades constituintes apresentem um equilíbrio de forças e flexibilidade entre si. Na prática, a experiência brasileira só conseguirá esse resultado ao investigarmos como a adaptação da realidade existente em cada governo estadual é um elemento conformador e não perturbador da coordenação federativa.

REFERÊNCIAS

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

_____. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República – livro 9. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

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

BALLESTEROS, Paula. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. 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.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

COPPEDGE, Michael. **Democratization and research methods**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COSTA, Bruno; PALOTTI, Pedro Lucas. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo; DUTRA, Walkiria Zambrzycki. Brazilian national systems of public policies: the federal bait for subnational governments to bite. *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 24., 2016, Poznań, Poland. **Proceedings...** [s.l.]: Ipsa, 2016.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **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, Jon. **The cement of society**: a study of social order. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1989.

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

_____. **Ulysses unbound**: studies in rationality, precommitment, and constraints. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 2005.

FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. Teoria dos jogos: conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto. **Gestão e Produção**, v. 1, n. 3, dez. 1994. Disponível em: <bit.ly/3VkACoY>.

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. Boston: Cambridge University Press, 2006.

GONÇALVES, Lígia Maria. **A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto; PEREIRA, Paulo Fernando. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos municípios na formulação e na implementação de políticas de segurança pública. **Quaestio Iuris**, v. 7, n. 2, p. 812-839, 2014.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HERMANS, Leon; CUNNINGHAM, Scott; SLINGER, Jill. The usefulness of game theory as a method for policy evaluation. **Evaluation**, v. 20, n. 1, p. 10-25, 2014.

KELLY, Anthony. **Decision making using game theory: an introduction for managers**. New York: Cambridge University Press, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 2003.

KULAITIS, Letícia. Os desafios de um programa federativo: programa nacional de segurança pública com cidadania. **Artigos**, v. 1, n. 2, p. 150-171, 2013.

LESSA, Célia. Racionalidade estratégica e instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, p. 1-26, 1998.

LIMA, Renato Sérgio; GODINHO, Letícia; PAULA, Liana. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. Brasília: BID, 2014. (Textos para Debate).

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. 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.

MCCAIN, Roger. **Game theory and public policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

PERES, Úrsula *et al.* Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, 2014.

PETERS, Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. [s.l.]: Frances Pinter Publishers, 1999.

RIKER, William. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

_____. Federalism. In: GOODIN, Robert; PETTIT, Philip; POGGE, Thomas (Ed.). **A companion to contemporary political philosophy**. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. p. 612-620.

SANTOS, Íris. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARTINI, Brígida *et al.* Uma introdução a teoria dos jogos. In: BIENAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE MATEMÁTICA, 2., 2004, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2004.

SCHARPF, Fritz. **Games real actors play**: actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, p. 501-521, 2011.

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

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA, Bruno César. **Orçamento e segurança pública**: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública. 2004. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

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

_____. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SOUZA, Robson Sávio. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?** Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA, Talles Andrade de. **A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**: paradigmas, coalizões e incrementalismo. 2016. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **Entre dois mundos**: a política de habitação em Minas Gerais e o conflito federativo. Uberlândia: Edufu, 2016.

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** Gramado: ABCP, ago. 2012.