



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização



Felippe Vilaça Loureiro Santos

**A GOVERNANÇA FEDERATIVA SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESCOLHA  
RACIONAL: mecanismos de fomento à ação conjunta**

Brasília – DF  
Junho/2016

Felippe Vilaça Loureiro Santos

**A GOVERNANÇA FEDERATIVA SOB A ÓTICA DA  
TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL: mecanismos  
de fomento à ação conjunta**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Brasília – DF  
Junho/2016

## **A GOVERNANÇA FEDERATIVA SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL: MECANISMOS DE FOMENTO À AÇÃO CONJUNTA**

Autor: Felipe Vilaça L. Santos  
Escola Nacional de Administração  
Pública

### **RESUMO**

Este trabalho pretende propor um modelo analítico-prescritivo<sup>1</sup> sobre processos de ação conjunta em ambientes federativos de políticas públicas, utilizando a Teoria da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos. A cooperação, entendida como ajuste de comportamentos de acordo com a preferência de outros, desempenha um importante papel nas relações interfederativas, cujas arenas de discussão são permeadas por processos decisórios com constantes conflitos e buscas por comportamentos convergentes. Nesse contexto, este trabalho pretende propor um modelo que permita elucidar como funciona o processo de ação conjunta, especialmente como se estabelece e quais são suas contribuições para o fomento da governança federativa, e orientar a intervenção dos gestores públicos.

Palavras-chave: Racionalidade. Cooperação. Governança Federativa.

---

<sup>1</sup> Um modelo analítico-prescritivo trata de uma construção analítica, baseada em ferramental teórico sólido, cujo objeto é não somente oferecer ou esclarecer uma ótica de interpretação da realidade, mas avançar na direção de viabilizar a aplicação do sistema conceitual nas ações transformadoras da realidade.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema governança federativa envolve as discussões sobre instrumentos capazes de incentivar os atores envolvidos em determinada ação governamental de caráter federal, como a formulação ou implementação de políticas públicas, criando um ambiente cooperativo entre diversos níveis de governo e induzindo comportamentos em prol do alcance de objetivos compartilhados. Trata-se de um crescente mecanismo perseguido ou fomentado pelos gestores públicos no âmbito de sistemas políticos federativos, como o brasileiro, nos quais repartições de competências entre os entes federados representam apenas parte das regras do jogo, são somente o início de uma série de interações complexas a partir das quais se produzem resultados na esfera pública.

A Teoria da Escolha Racional, sistema conceitual que estuda a tomada de decisão levando em consideração a racionalidade dos indivíduos, explica e ajuda a prever muitas situações políticas, de resultados de eleições a grandes decisões tomadas no âmbito da política internacional. Na maioria dos aspectos estudados pela Ciência Política é possível utilizar a ótica da escolha racional para realizar uma análise objetiva, pois onde há disputa de poder e relações sociais que a cercam, objeto de estudo da disciplina, também existem determinados atores, individuais ou coletivos, que buscam alcançar seus objetivos, independentemente de quais sejam eles. Sendo assim, é interessante e importante estudar as aplicações dessa teoria para agregar mais conhecimento a ela e fazer com que sua capacidade de explicação e previsão se expanda.

Este trabalho busca explorar um segmento específico dessa teoria, o da tentativa de estudar os processos cooperativos de governança federativa no Brasil, de atuação conjunta de atores visando a produção de um resultado satisfatório para todos, com foco no cenário das políticas públicas federais. Em um breve estudo sobre a teoria da escolha racional, é possível verificar que um dos principais temas discutidos é como seria possível resolver uma disputa de forma mais eficiente, ou seja, tendo em vista dar aos atores o melhor benefício possível com o menor custo. É visto que a racionalidade por si só, a busca lógica por alcançar seus objetivos, não traz necessariamente um bem-estar maior para os atores. Nesse sentido, devem ser estudados os fatores que levam à ação conjunta, com produção de resultados mais adequados à expectativas dos interessados. É interessante compreender como se dá a cooperação para ter ideia de como se pode fomentar futuros cenários cooperativos para a gestão das políticas públicas, tendo em vista minimizar os conflitos ou entrar neles sabendo como podem se comportar os outros atores.

Sobre a forma de apresentação deste trabalho, inicialmente será exposta uma revisão da bibliografia sobre governança federativa no Brasil, com foco na definição da cooperação intergovernamental. Logo depois, é preciso entender como se apresenta a Teoria da Escolha Racional e quais são as principais críticas que a ela são feitas, tendo em vista ter em mente um sólido conjunto teórico que possibilite a construção analítica aqui proposta. Após essa etapa é possível estudar os processos de cooperação como são definidos por diversas obras da Ciência Política, alguns com aplicações nas Relações Internacionais, campo de estudo bastante frutífero no ramo da ação conjunta, para compreender os conceitos básicos que fomentariam uma ação cooperativa. É importante salientar que não se pretende aqui realizar uma extensa revisão de todas as teorias que sustentariam uma ação cooperativa, mas sim propor um modelo conciso sobre as principais ideias envolvidas nessa questão.

O objetivo final deste trabalho é criar uma espécie de metamodelo resultante da união entre as diversas ideias sobre cooperação resultantes da Teoria da Escolha Racional com o intuito de visualizar quais variáveis em uma determinada situação de interação entre atores racionais no ambiente federativo de políticas públicas podem propiciar ou dificultar o estabelecimento de um processo cooperativo. Com base nisso, pretende-se auxiliar a elaboração de modelos de arranjos e instrumentos governamentais pautados pelos elementos de fomento à ação conjunta sugeridos pela escolha racional com viabilidade de experimentação no complexo cenário da governança federativa.

Em suma, estudar a Teoria da Escolha Racional no que tange aos processos de cooperação pode ser bastante útil para entender e sugerir a ação conjunta, mesmo que os objetivos dos atores sejam diferenciados. A cooperação não somente é útil como é essencial para o bom andamento das instituições políticas e da sociedade em si. A estrutura federativa cria instâncias decisórias de diferenciados níveis de contato com a população, essenciais para a captação dos anseios e produção de políticas públicas e programas governamentais adequados, o que além de bons frutos causa um aumento nos atritos e nos conflitos. Buscar e estudar a governança federativa significa se preparar para entender um mundo cercado de incertezas e tentar induzir as novas decisões a um ponto harmonioso onde não existam prejuízos para a sociedade, em especial nesse relevante tema no estudo da administração pública brasileira, cuja importância é inegável dadas a extensa territorialidade do país e a multiplicidade de atores e dimensões federativas envolvidas nos processos das políticas públicas.

## 2 GOVERNANÇA FEDERATIVA

De forma a compreender a consolidação do conceito de governança federativa e suas dificuldades de implantação, inicialmente é necessário conhecer a visão de Fernando Abrúcio, um dos responsáveis pela difusão do termo nos estudos da Administração Pública brasileira.

Em estudo sobre o fortalecimento das bases políticas estaduais no Brasil e sua relação com o governo federal<sup>2</sup>, Fernando Abrúcio demonstra que a Constituição Federal de 1988 foi responsável por empoderar as instâncias governamentais subnacionais, trazendo ao cenário federativo novos atores e uma distribuição de competências responsável por retirar do governo central o centro das realizações do Poder Público. Além disso, o autor apresenta preocupação com a incapacidade do Poder Executivo da União em estabelecer uma interdependência cooperativa entre os entes federados e os níveis de governo. Esse desequilíbrio da Federação oriundo do processo de redemocratização promoveria competições desnecessárias entre os Estados e somente seria solucionado com uma interdependência responsável entre os governos.

O processo de descentralização das ações governamentais da União aos demais entes federados oriundo da Constituição Federal de 1988, a partir do qual buscou-se eficiência e racionalização administrativa pelo empoderamento dos Estados e Municípios, teria criado um cenário de competição entre os entes capaz de dificultar a ação governamental envolvendo mais de uma esfera federativa. Nesse contexto, torna-se importante a coordenação intergovernamental, tanto na busca do desenvolvimento das capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais quanto na criação de redes federativas, tendo em vista que a efetividade das políticas públicas fica prejudicada quando a atuação dos entes se baseia em um federalismo compartimentalizado, no qual cada nível de governo busca realizar seu papel específico, sem buscar a atuação cooperativa<sup>3</sup>.

Pelo exposto, o processo de redemocratização brasileira levou a um cenário de fragmentação política na execução de programas governamentais, no qual os entes federativos encenam conflitos de competência e de busca por recursos financeiros. Assim, políticas públicas precisam definir claramente de quem são as atribuições e quem gere os recursos em cada programa, sob pena de serem descartadas por seus implementadores, sedentos por

---

<sup>2</sup> ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

<sup>3</sup> ABRUCIO, F. L. *Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC*. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2*. Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2015.

receber o bônus das ações governamentais sem dispêndio, como em um dilema de ação coletiva. Com isso, à União, se tencionada a protagonizar políticas públicas, cabe se estruturar e prover mecanismos de governança e articulação capazes de aglutinar expectativas dos entes federados e produzir resultados com base em objetivos comuns, ou seja, coordenar as ações no âmbito da Federação<sup>4</sup>.

Sobre o desenvolvimento das capacidades administrativas dos entes federados, Abrúcio estuda a importância do aperfeiçoamento da capacidade de gestão dos Estados analisando o diagnóstico realizado pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE, iniciativa do Governo Federal que buscou desenvolver nesses entes sistemas informatizados de gestão administrativa, capacitação de servidores públicos e estruturação física e de tecnologia da informação. Nesse trabalho, o autor conclui que há questionamentos sobre a possibilidade de sucesso da descentralização diante dos problemas de gestão verificados nos Estados. No entanto, a modernização das máquinas públicas seria fundamental para reconstruir o Estado brasileiro em prol de uma gestão pública mais efetiva, possibilitando a reversão da tendência centralizadora combatida pela redemocratização<sup>5</sup>.

Posta a problemática da coordenação federativa, seria necessário desenvolver alternativas e mecanismos voltados à cooperação entre os entes federados. Abrúcio indica que, além de estrutura normativa obrigando os atores a compartilhar decisões e tarefas, pela definição de competências clara, fóruns federativos de participação dos entes seriam fundamentais como forma de fomentar a cooperação, apoiando inclusive a construção de uma cultura política baseada em respeito e negociação no plano intergovernamental<sup>6</sup>.

Sendo assim, de acordo com Abrúcio, a governança federativa deveria fazer parte da agenda de estudos e reformas da gestão pública brasileira, dadas a sua necessidade diante do arranjo federativo e as possibilidades de ganho com o estreitamento das relações entre os entes governamentais<sup>7</sup>. Os três desafios básicos para o aperfeiçoamento da gestão pública envolvendo as relações intergovernamentais seriam a junção de expansão de direitos com a implementação descentralizada das políticas sociais, a compatibilização entre autonomia e

---

<sup>4</sup> ABRUCIO, F. L. *Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira*. In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vannuchi; Fábio Kerche. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, v. 1, p. 225-265.

<sup>5</sup> ABRUCIO, F. L. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro/RJ, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

<sup>6</sup> 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/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

<sup>7</sup> ABRUCIO, F. L. *Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 1, p. 77-87, 2007.

interdependência e a relação entre política e burocracia. Realizando um balanço das ações governamentais nesse sentido, o autor prescreve a gestão por resultados e incentivos e a criação de arenas participativas como interessantes ferramentas de governança federativa e legitimação dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, completando sua abordagem sobre o tema, indica ser fundamental no desafio de promover a governança federativa a criação de padrões nacionais de avaliação, premiação e punição de condutas dos entes, além de distribuição de recursos segundo critérios de desempenho e desenvolvimento de mecanismos de indução dos governos subnacionais para construção de estruturas administrativas e assunção de programas<sup>8</sup>. Com esses arranjos de cooperação, o ente federado perderia a oportunidade de ser um mero expectador beneficiado e passaria a agir ativamente, contribuindo de modo sinérgico para a execução dos programas.

Diversos outros autores trazem à discussão o tema governança federativa, levantando instrumentos aplicados por programas governamentais e preconizando a adoção de estratégias de governança em rede como forma de potencializar os resultados das políticas públicas. Marta Arretche, abordando a tensão entre descentralização e autonomia no âmbito do federalismo<sup>9</sup>, registra que a coordenação de políticas sociais pelo governo federal brasileiro se faz necessária não somente pela promoção das ações em prol de um objetivo compartilhado, mas também como forma de minimizar as diferenças de capacidade de gasto entre as unidades federativas, em função da atual configuração dos sistemas fiscal e tributário nacionais. Como forma de estabelecer uma governança federativa, Arretche indica que os incentivos podem ser basear em distribuição de recursos, respeito à estrutura normativa e participação efetiva em espaços de negociação. Além disso, uma a estratégia interessante seria repartir recursos de acordo com desempenho dos entes.

Estudando a política de assistência social brasileira, especificamente o Programa Bolsa Família, Elaine Lício<sup>10</sup> cita a importância da governança federativa como forma de diminuir os dilemas da interdependência. Alguns desses dilemas são citados com base nos estudos de Paul Pierson no texto “*Fragmented welfare states, federal institutions and the development of social policy*”, de 1995: tendência ao mínimo denominador comum pela a redução de custos na aceitabilidade de compromissos, proteções institucionais às políticas com o desenho mais

---

<sup>8</sup> ABRUCIO, F. L. *Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira*. Desigualdade & diversidade (PUCRJ), v. DEZ-11, p. 119-142, 2011.

<sup>9</sup> ARRETCHÉ, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 91-110.

<sup>10</sup> LÍCIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

rígido para assegurar interesses federais, busca por alternativas à decisão conjunta para evitar o poder de veto de outros atores e afastamento da responsabilidade. Outros, com base no texto “*Origins of cooperative and competitive federalism*”, de 2006, de Ronald Watts: diminuição da responsabilização, inclusive pela predominância de comitês decisórios, e a tendência de domínio do governo central. A governança federativa do Programa Bolsa Família teria criado um arranjo propício à descentralização com autonomia, sendo favorecida pelo poder de implementação dos governos subnacionais, pela intersetorialidade do programa e pela articulação com outros subsistemas de políticas públicas, nesses últimos pontos com as condicionalidades das áreas de saúde e educação. Além disso, houve busca por legitimidade da rede e preocupação com a criação de condições de implementação do programa pelos Municípios.

Finalizando a revisão do tema, é possível citar o trabalho de Gabriela Lotta, Renata Gonçalves e Marina Bitelman sobre o panorama brasileiro da governança federativa de políticas públicas nas últimas décadas<sup>11</sup>. Definindo a coordenação federativa como o processo envolvendo a normatização e o financiamento das políticas sociais pelo governo federal com implementação pelos governos estaduais e municipais, são analisadas diversas políticas públicas, com foco nas mudanças históricas e institucionais e na distribuição de autoridade. Nas considerações sobre o trabalho, as autoras salientam que essa governança envolve mecanismos de incentivos e indução, normatizações, bons desenhos de programas, definição de responsabilidades, transferências de recursos e organização e capacitação de quadros técnicos em todas as esferas. Existiria uma tendência no Estado brasileiro ao desenvolvimento da coordenação federativa, com criação de sistemas com base em contrapartidas, criação de padrões de desempenho das políticas e integração entre diferentes subsistemas de políticas públicas.

Tendo em mente o conceito de governança federativa apresentado e a tendência do desenvolvimento do tema no Brasil, é possível avançar na discussão e buscar identificar os mecanismos prescritos pela Teoria da Escolha Racional para viabilizar a sinergia necessária ao estabelecimento de ambientes cooperativos.

### **3 DESVENDANDO A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL**

#### **3.1 Teoria da Escolha Racional**

---

<sup>11</sup> LOTTA, G., GONÇALVES, R., BITELMAN, M. *A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas*. In: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV-EAESP, Jan/Jun 2014, v. 19, n. 64, p. 2-18.

Para explicar como se apresenta a teoria da escolha racional, aqui será utilizado como referência um livro muito estudado quando é esse o assunto: “*Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions*”, de Shepsle e Bonchek.<sup>12</sup>, com apoio da obra “*Teoria dos jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*”, de Ronaldo Fiani,<sup>13</sup> um dos responsáveis por impulsionar o estudo do tema no Brasil. Ambos utilizam praticamente as mesmas ideias para os conceitos da teoria, o que se pretende fazer aqui é uma junção das principais definições para propiciar um entendimento bastante claro sobre o assunto.

Antes de iniciar a explicação da teoria é preciso ter em mente o que significa racionalidade para as pretensões deste estudo. Para os economistas clássicos como Smith e Ricardo, conforme relatado por Kenneth Arrow<sup>14</sup>, a racionalidade era vista como maximização de ganhos, através da identificação das escolhas dos capitalistas, que costumavam investir nas indústrias com um maior retorno financeiro. Os estudos posteriores levaram autores a criar um conceito de racionalidade voltado para os consumidores. Nesse caso, a maximização dos ganhos estaria vinculada ao custo das ações e à capacidade de gastos dos atores, numa espécie de função preços para a tomada de decisão, na qual o equilíbrio seria gerado tanto pela demanda formada pelos resultados das ações dos atores quanto pela oferta de recursos que eles dispunham para escolher quais caminhos tomar.

A evolução desse conceito resultou na atual definição de racionalidade, a chamada racionalidade limitada. De acordo com Herbert Simon<sup>15</sup>, essa racionalidade implica em um processo de escolha racional que leva em consideração as limitações cognitivas dos tomadores de decisão. Um indivíduo racional verifica, antes de realizar suas escolhas, o seu nível de aspiração, cuja definição está relacionada com a viabilidade das alternativas e sua definição como satisfatórias. Numa situação de escolha, o tomador de decisão avalia se é viável buscar informações mais completas para aperfeiçoar sua matriz de recompensas ou se

---

<sup>12</sup> SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

<sup>13</sup> FIANI, R. *Teoria dos Jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

<sup>14</sup> ARROW, K. J. Economic theory and the hypothesis of rationality. In: EATWELL, J.; NEWMAN, P.; MILGRATE, M. (Eds.). *New palgrave: A dictionary of economics*. London: Macmillan(The), 1987, v. 2, p.70.

<sup>15</sup> SIMON, H. A. Bounded rationality. In: EATWELL, J.; NEWMAN, P.; MILGRATE, M. (Eds.). *New palgrave: A dictionary of economics*. London: Macmillan(The), 1987. V. 1, p. 266.

os prováveis resultados já identificados são satisfatórios. Simon<sup>16</sup> salienta que o indivíduo racional pode se contentar com uma escolha considerada boa, mesmo não sendo ótima, caso o custo aparente do empenho necessário à melhoria das opções ultrapasse os ganhos previstos. Com essa simplificação, o autor indica um caminho para a racionalidade se esquivar das cobranças sobre a impossibilidade dos indivíduos realizarem os cálculos necessários para um exame completo de alternativas, deixando em evidência o fato de que a ausência de cálculos também não parece razoável.

Com o conceito de racionalidade limitada, os indivíduos formulariam suas escolhas utilizando diversos graus de exame de alternativas. Cada situação e momento determinariam em qual ponto do cálculo racional o tomador de decisão deveria iniciar uma simplificação tendo em vista não desperdiçar esforços. O próprio entendimento do indivíduo de como se comporta o processo decisório e sua experiência em situações semelhantes fariam diferença em sua ordenação de custos, na sua relação com a coleta de informações e em sua dinâmica da busca por soluções. Sendo assim, o conhecimento adquirido pelo ator e a forma pela qual ele observa as situações de interação e faz seus cálculos influencia diretamente na sua escolha, o que implica também em uma participação da configuração do processo na decisão tomada.

Sobre essa influência do processo, é importante salientar como Pierre Bourdieu<sup>17</sup> justifica o conceito de racionalidade limitada, dizendo ela ser assim não somente por ser o tomador de decisão um ente cognitivamente limitado, mas também por ser ele socialmente estruturado. Com isso, a estrutura social, em especial o posicionamento de cada tomador de decisão em relação à interação, faz diferença no cálculo racional. Assim, Bourdieu considera os atores razoáveis antes de serem racionais, ou seja, suas lógicas de cálculo são tomadas a partir de diversas razões conscientes alcançadas pelo interesse deles nos jogos sociais. As decisões tomadas podem ser inclusive subótimas numa análise ampla pelo simples fato de o ator não ter acesso a informações suficientes ou um bom posicionamento para enxergar o problema da melhor forma possível, ou seja, uma situação aparentemente irracional pela ótica do observador pode ser na realidade racional aos olhos do tomador de decisão, demandando mais atenção ao estudioso que se propõe a utilizar a metodologia da escolha racional.

---

<sup>16</sup> SIMON, H. A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. P. 146.

<sup>17</sup> RAUD, C.. Bourdieu e a nova sociologia econômica. *Tempo social: revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 2, p. 216, 2006.

Outro ponto importante a ser salientado é que o ator racional é erroneamente tido como aquele que calcula suas ações de acordo com motivações egoístas ou de ordem puramente econômica, como se suas crenças ou sua moral fossem presas a um sentimento de maximização de ganhos a qualquer custo. Sobre esse aspecto, é preciso deixar claro que racionalidade não é sinônimo de egoísmo. A racionalidade, conforme bem definida por Fiani, deve ser entendida nos estudos da Teoria da Escolha Racional como a “coerência entre os meios e os fins dos agentes”<sup>18</sup>. Nesse sentido, um ator racional toma suas decisões calculando os custos de cada ação visando alcançar um determinado objetivo, mas o que dirá a ele qual benefício é melhor e se ele deve ou não arcar com seus custos não é uma lógica egoísta, e sim suas crenças e o modo como ele interpreta a sociedade e as relações nela existentes.

O comportamento racional, como descrito por Amartya Sen<sup>19</sup>, significa que na presença de incerteza o ator apreciará as possíveis variações dos resultados através das escolhas que ele pode fazer, e esse comportamento será baseado numa leitura sistemática das incertezas dos resultados e da forma como ele vai lidar com elas. Ou seja, dependendo de como um agente interpreta os possíveis resultados de determinada situação ele moldará seu comportamento para melhorar seus ganhos quando agir de forma racional. Aliando essa definição à constatação de Fiani, é possível verificar que a lógica da tomada de decisão não irá cair sempre em um modelo de ação pautado pela máxima de que os fins justificam os meios, pois não é dessa forma que um ser dentro de um corpo social costuma pensar.

Por fim, a relação da tomada de decisões com as crenças e óticas dos atores é bem estampada no conceito de racionalidade substantiva citado por Guerreiro Ramos<sup>20</sup> ao explorar conceitos de Max Weber e Karl Mannheim<sup>21</sup>, pelo qual se entende que a razão dos indivíduos e das sociedades não pode desconsiderar a experiência concreta de identidade vivida pelos atores, da qual resulta a rejeição dos fluxos inerciais de decisão e o uso da consciência como forma de refletir e deliberar. Com isso, o ser racional utilizaria os fatores condutores de sua existência, como sua história e o contexto no qual vive, para se comportar de forma autônoma, vislumbrando diversas possibilidades de ação, fazendo parte da construção social,

---

<sup>18</sup> FIANI, R.. *Teoria dos Jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 21.

<sup>19</sup> SEN, A.. Rational behavior. In: EATWELL, J.; NEWMAN, P.; MILGRATE, M. (Eds.). *New palgrave: A dictionary of economics*. London: Macmillan(The), 1987, v. 4, p. 68.

<sup>20</sup> REZENDE, U. Antropologia fundamental e teoria das organizações. In: HEIDEMANN, F; G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. P. 79-84.

<sup>21</sup> RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da Função Getúlio Vargas, 1983, p. 37-39.

e não simplesmente reproduzindo inconscientemente aquilo que dele se espera. Assim, a racionalidade instrumental, desintegradora do ser pela mecanização de seus pensamentos, deveria ser substituída pela substantiva, a qual sofre interferência das bases sociais e ideológicas e do contexto histórico e psicológico dos atores<sup>22</sup> para propor ações autônomas.

Conhecendo a definição de racionalidade é possível estudar a Teoria da Escolha Racional. Essa teoria busca entender como atores em determinada situação tomam suas decisões partindo de preferências individuais. Partindo da ideia de que há uma coerência entre como os atores enxergam o mundo e suas ações, seria possível interpretar as situações de forma a tentar prever como eles se comportariam. Preferências comporiam uma ordem sobre o quão satisfatórios seriam os resultados para os atores, partiriam da forma como eles enxergariam o mundo e quais seriam as relações entre as suas opções de escolha.

O que é preciso compreender em relação às preferências é que elas precisam ser racionais para estarmos tratando de um agente racional, e para isso elas devem ser completas e transitivas. A relação de preferências sobre um conjunto de escolhas possíveis é completa quando o agente sabe definir suas preferências em relação às escolhas, quando a ele é possível entender a situação a ponto de se posicionar sobre elas, mesmo que essa postura seja de indiferença entre duas das opções possíveis. A relação é transitiva quando há consistência nas escolhas, por exemplo: se ir ao cinema é estritamente preferível a ir ao teatro ( $C > T$ ), e ir ao teatro é estritamente preferível a ir à boate ( $T > B$ ), ir ao cinema precisa ser estritamente preferível a ir à boate ( $C > B$ ), dada uma ordem de preferências do ator. Caso alguma preferência se mostre fora dessa ordem, fica claro que o ator agirá de forma irracional, provavelmente não tendo conhecimento sobre a situação e podendo ser facilmente explorado por outro que possua racionalidade. É preciso ficar claro que um agente com preferências completas e transitivas tem então preferências ordinais, e somente analisando atores com esse tipo de preferências é que se torna possível estudar uma situação pela ótica da escolha racional.

É preciso destacar, entretanto, que essa análise da lógica da situação não significa que a teoria da escolha racional ofereça soluções prontas sobre como se comportam os indivíduos, pois cada caso tem suas particularidades tanto dos atores quanto da situação em si, o que faz inviável uma tentativa de estabelecer um padrão único de comportamento para os seres humanos. Por isso é importante salientar, como dizem Fiani e outros autores, que estudar

---

<sup>22</sup> RAMOS, A. G.. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2008, p. 103-104.

decisões é tanto ciência quanto arte, e seria preciso ter experiência para poder dizer quais elementos devem ser considerados em um estudo com esse sistema conceitual. É visando a produção de conhecimento nessa área que este trabalho se propõe a destrinchar um dos vários campos da teoria, o da cooperação.

### 3.2 Teoria dos jogos

De acordo com a definição de Robert Aumann<sup>23</sup>, teoria da decisão interativa provavelmente seria um nome mais adequado para a chamada teoria dos jogos. Esse sistema conceitual estuda o comportamento dos tomadores de decisão, chamados de jogadores, cujas decisões afetam uns aos outros. Essa interação estratégica apareceria quando os participantes de um determinado processo decisório reconhecessem a interdependência mútua de suas ações, conforme elucidado por Fiani<sup>24</sup> e salientado por Mankiw<sup>25</sup>, para quem estratégia representa levar em consideração as possíveis respostas dos outros atores ao decidir quais ações empreender. Aumann<sup>26</sup> explica que o termo teoria dos jogos trata da semelhança formal dos problemas de decisão interativa com jogos como xadrez, poker ou batalha naval. O termo ainda faz referência à natureza “fria” da análise racional feita por intermédio de cálculos.

Continuando com a descrição feita por Aumann, diferentemente de outros sistemas conceituais próprios da Economia ou da Ciência Política, a teoria dos jogos não usa construções teóricas e metodológicas diferentes para cada campo a ser analisado. Ao invés disso, assume um método e o aplica para todas as situações interativas, realizando apenas pequenas variações na forma de análise em cada caso específico. Essa forma de análise baseada em jogos buscaria entender o processo de decisão a partir da compreensão lógica da situação a que se refere o objeto de estudo.

Voltando ao que diz Fiani<sup>27</sup>, um dos benefícios dos jogos seria o desenvolvimento da capacidade de pensar de forma estratégica, e assim descobrir que nem sempre um agente vai concentrar suas forças em fazer com que sua melhor preferência seja alcançada. É possível que em determinada situação de interação estratégica seja praticamente impossível conseguir

---

<sup>23</sup> AUMANN, R. Game theory. In: EATWELL, J.; NEWMAN, P.; MILGRATE, M. (Eds.). *New palgrave: A dictionary of economics*. London: Macmillan(The), 1987, v. 2, p. 460.

<sup>24</sup> FIANI, R. *Teoria dos Jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 2.

<sup>25</sup> MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 358.

<sup>26</sup> AUMANN, R., op. cit, loc. cit.

<sup>27</sup> FIANI, R. op. cit, loc. cit.

emplacar sua escolha principal, mas as chances de provocar a vitória de sua segunda melhor escolha podem ser suficientemente grandes a ponto de a melhor opção ser se esforçar para alcançar esse resultado. Esse é somente um exemplo de como uma relação de interação envolvendo estratégia racional pode ser de complicada análise, pois é preciso não somente analisar quais são as escolhas dos agentes, mas estudar a relação entre eles para capturar a decisão que racionalmente eles deveriam tomar para conseguirem o melhor resultado.

De acordo com Fiani, “situações que envolvam interações entre agentes racionais que se comportam estrategicamente podem ser analisadas formalmente como um jogo”.<sup>28</sup> Ter em mente os conceitos contidos nessa breve definição é importante para compreender o sentido da teoria dos jogos. Interação significa que as decisões de um ator na dada situação afetam os demais. Agentes ou atores seriam indivíduos ou um grupo de indivíduos com capacidade de decisão, também chamados de jogadores. Racionalidade, como visto anteriormente, é a presunção de que os atores vão buscar os seus objetivos através de meios mais adequados, não importando quais são esses objetivos. A estratégia comportamental versa sobre cada jogador considerar a decisão dos outros jogadores ao tomar a sua, a consciência de que uma decisão terá influência sobre a outra e vice-versa. Por último existe a questão do modelo formal, que seria o emprego das técnicas de descrição e análise próprias da teoria dos jogos. O entendimento dessa definição é fundamental para clarear a forma de enxergar como a teoria dos jogos se encaixa no estudo da sociedade, pois a partir dos conceitos citados é possível verificar quais são as diversas situações nas quais o bom uso da teoria da escolha racional seria bastante produtivo, como em conflitos políticos, econômicos, entre outras.

Um ponto interessante sobre a possibilidade do comportamento racional numa situação de interação estratégica é a citação de três condições necessárias, ainda que não suficientes, para que agentes se sintam tentados a se comportar dessa forma. Fiani cita essas três condições descritas por Ken Binmore em seu livro “*Fun and Games*”<sup>29</sup>: primeiro, o jogo deve ser relativamente simples para ser entendido pelos atores; depois é interessante que o jogo tenha se repetido várias vezes para os jogadores terem tempo de aprender como ele funciona através de tentativa e erro; e por último deve haver incentivos e recompensas para quem jogar racionalmente. Quando essas três variáveis se encontram teríamos uma interação estratégica simples, que tornaria fácil sua análise, cabendo ao observador em grande parte o trabalho de descobrir as motivações dos jogadores para montar os quadros de análise das situações.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>29</sup> BINMORE, K. *Fun and games: a text on game theory*. Lexington: D C Heath, 1992.

Em suma, essas são as principais características da teoria dos jogos, ramo da teoria da escolha racional no qual a estratégia de decisão é um ponto muito importante. Conhecendo as peculiaridades da interação estratégica, é possível melhor interpretar fatos e elaborar uma forma de tentar prever o que pode acontecer em situações semelhantes.

#### **4 COOPERAÇÃO RACIONAL**

A cooperação é um assunto bastante discutido no âmbito da teoria da escolha racional, diversos foram os autores que citaram ou abordaram esse tema e identificaram problemas e soluções da ação conjunta. O principal estudo da cooperação nesses termos certamente foi realizado por Robert Axelrod em seu livro “*The evolution of cooperation*”<sup>30</sup>. Para conhecer suas ideias e as principais formas de cooperação dentro da teoria da escolha racional, será aqui apresentada uma visão geral dessa obra. Logo depois, para continuar a demonstração de como a Teoria da Escolha Racional aborda a questão da cooperação, devem ser conhecidos os argumentos de Robert Keohane, que utilizou o método racional para analisar as Relações Internacionais, tendo participado dessa construção teórica inclusive com estudos em conjunto com Axelrod.

##### **4.1 Axelrod: a evolução da cooperação**

Antes de apresentar as ideias de cooperação racional pela ótica de Axelrod, é preciso definir de forma precisa o que significa cooperação. Para fins deste estudo será utilizada a definição de um dos principais parceiros de estudo do autor, Robert Keohane, que utilizou a teoria da escolha racional para buscar explicações no campo das Relações Internacionais. De acordo com Keohane<sup>31</sup>, a cooperação acontece quando atores ajustam seus comportamentos de acordo com a preferência de outros, por meio de um processo de coordenação política. Tendo em mente esse conceito é possível iniciar a demonstração das ideias de cooperação racional conforme a ótica de Axelrod.

A questão que norteia o trabalho de Axelrod é sobre como indivíduos auto-interessados, independentemente de quais forem esses interesses, poderiam agir de forma a contribuir para uma coletividade. A primeira resposta teria sido elaborada por Thomas Hobbes, ao sugerir a criação de uma autoridade central com papel de guiar cada ator. Mas Axelrod insiste na ideia

---

<sup>30</sup> AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Book, 1984.

<sup>31</sup> KEOHANE, R. O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 51.

de que a cooperação pode surgir até mesmo em ambientes que não possuem essa autoridade, como na política internacional. Se baseando no fato de que realmente ocorrem ações cooperativas sem a influência de um poder coercitivo posicionado acima dos atores, o estudo de Axelrod parte para a busca de conhecimento sobre ação conjunta e sobre motivações de cada indivíduo.

O autor utiliza como modelo de análise um famoso jogo, chamado de Dilema do Prisioneiro, formalizado por Albert Tucker, explicado detalhadamente mais à frente. Inicialmente, basta ter em mente que é uma interação estratégica entre dois suspeitos de um crime que possuem duas escolhas cada: confessar ou delatar o outro suspeito. Se ambos confessarem, recebem uma determinada pena. Caso um confesse e o outro delate, aquele que confessou recebe a pena máxima e o outro, que delatou, recebe uma pena significativamente menor do que receberia caso ambos tivessem cooperado a título de premiação por ter colaborado com as autoridades policiais. Por último, se ambos delatarem, estará claro que os dois estão mentindo por acusarem um ao outro e por isso receberão uma pena alta. De acordo com a análise individual de cada jogador, tendo em vista que não há certeza quanto à ação do outro, é aparentemente melhor delatar sempre a correr o risco de confessar e ser delatado pelo outro acusado. Sendo assim, o resultado dessa interação será sempre o pior possível num âmbito geral, ou seja, ambos os jogadores delatarão e receberão uma pena alta. Fica claro que para ambos seria melhor a confissão mútua, ou seja, a cooperação.

Axelrod diz que a única maneira de possibilitar a cooperação nesse contexto é levar os jogadores a enxergar a ocorrência de futuros jogos e dar a esse futuro uma importância grande o suficiente para que os jogadores cooperem no presente mesmo recebendo uma recompensa menor do que poderiam receber se delatassem o adversário. Assim, a perspectiva de um futuro cooperativo, com resultado melhor para ambos, pode fomentar a cooperação no presente caso seja bem visualizada pelos jogadores.

Esse cenário do Dilema do Prisioneiro foi utilizado por Axelrod numa espécie de campeonato, no qual diversos estudiosos convidados elaboraram suas estratégias e um computador as confrontou, tendo em vista dizer qual seria o conjunto de ações mais vantajoso. Nas duas edições do campeonato, a estratégia vencedora foi a *Tit for Tat*<sup>32</sup>, enviada pelo professor Anatol Rapoport. Essa estratégia consiste em cooperar na primeira rodada e na próxima rodada repetir a ação que o adversário acabou de realizar. Suas características

---

<sup>32</sup> AXELROD, R., op. cit, p. 20.

fundamentais para fomentar a cooperação seriam: iniciar cooperando, retaliar, perdoar e ser clara, dando espaço para o adversário entender sua lógica. Essa estratégia simples provou que é possível fomentar uma cooperação em um ambiente sem autoridade, pois ao ser confrontado com ela, um outro jogador pode seguir um padrão de forma a montar um ambiente cooperativo. Mas é importante salientar que esse ambiente somente surge caso haja a perspectiva de encontros futuros, se essa cooperação for duradoura. Quando não há certeza sobre a existência de interações futuras, não existiria uma maneira de descobrir uma estratégia vencedora.

É relevante compreender a não existência de uma estratégia sempre vencedora, o que de fato se pode concluir é que as interações entre as estratégias é que fornecem elementos para dizer qual seria a mais bem-sucedida. Não há como prever uma estratégia sempre bem-sucedida, mas o aprendizado de testes como esse servem para guiar as estratégias nos seus próximos confrontos.

Também é interessante frisar a demonstração de que a cooperação também pode surgir mesmo que os participantes não consigam identificar completamente as intenções dos outros. É o caso da cooperação na evolução biológica, com seres pouco desenvolvidos cooperando através da reciprocidade. Somente a identificação dos resultados é capaz de gerar cooperação em ambientes assim. Outros pontos destacados pelo autor no estudo em geral: a ideia de não ter inveja do resultado do oponente, a menos que seu objetivo seja destruí-lo; não ser o primeiro a delatar; ser recíproco nas ações cooperativas e nas não cooperativas; e não tentar se aproveitar do oponente tendo em vista não sofrer retaliações.

Não se pode negligenciar também as influências de certas estruturas sociais na cooperação. Rótulos, que seriam características de um jogador observáveis pelos oponentes quando a interação se inicia, gerariam estereótipos e hierarquias que seriam usados por oponentes para identificar uma melhor estratégia. A reputação, dentro ou fora de um conjunto institucional, também serviria para criar uma estratégia para enfrentar uma situação. A existência de uma autoridade como um governo poderia levar à criação de padrões de comportamento, como é o caso de uma jurisprudência sobre um assunto, responsável por guiar interações futuras. Por último, é citada a questão da territorialidade, pois atores que interagindo em um determinado espaço levam a uma abordagem diferente sobre cooperação, com uma estabilidade territorial mais difícil de ser alcançada do que uma estabilidade coletiva, dado o reduzido número de jogadores interagindo por parte do território.

É importante destacar as conclusões desse estudo de Axelrod. Primeiramente, não existiria uma estratégia ideal para promover cooperação ou ser bem-sucedido em todas as interações. Cada situação demandará uma abordagem diferente. O que se pode obter são ensinamentos que de fato consigam guiar os participantes de interações estratégicas a um caminho menos tortuoso. Com as ideias expostas no livro, Axelrod criou uma cronologia da evolução da cooperação. A princípio, a cooperação teria surgido em pequenos grupos de estratégias que iniciam cooperando, respondem às provocações e perdoam as rivais quando elas voltam a cooperar. Aos poucos, essa estratégia se fortaleceria e se protegeria em seu território. Com isso, acabaria se expandindo cada vez mais e tomando conta de toda a população. É importante ter em mente que esse processo de evolução da cooperação aconteceria em diversos segmentos da sociedade, e seria importante entender como ele funciona para fomentar, acelerar seu desenvolvimento visando um bem-estar.

Tendo em vista essas recomendações, é importante salientar as cinco formas de fomentar a cooperação destacadas por Axelrod. A primeira, condição básica para a existência da cooperação, é deixar claro que existirão interações futuras e que, portanto, é mais interessante receber uma recompensa menor no presente admitindo benefícios maiores no futuro, que não seriam possíveis caso um ambiente hostil fosse instaurado. A segunda maneira seria alterar as recompensas do jogo, mudando sua estrutura. Caso os prisioneiros do cenário descrito fossem de uma organização criminosa, poderiam ter alguma regra que os proibisse de delatar o outro companheiro. Esse outro cenário, chamado de Dilema do Mafioso<sup>33</sup>, alteraria o quadro de recompensas e fomentaria uma cooperação. Os últimos três modos seriam agir diretamente sobre os indivíduos, primeiro os ensinando a se importar com as demandas dos outros, assim levando em consideração mais fatores na elaboração de seu rol de preferências. Depois, seria necessário ensinar a reciprocidade para evitar que um jogador explore o outro. Por último, os jogadores deveriam aprender a reconhecer as estratégias adotadas pelos outros, tendo em vista facilitar o acúmulo de experiência e conhecimento sobre o jogo em si e assim tornar a cooperação possível.

Outro estudo importante de Axelrod que ratifica algumas das recomendações para fomento da cooperação está em seu livro “*The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*”<sup>34</sup>. No capítulo sobre promover normas, é discutida a

---

<sup>33</sup> SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. op. cit, p. 211.

<sup>34</sup> AXELROD, R. *The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

questão das instituições formais e informais, que alterariam o quadro de recompensas e ensinariam os atores a atuar de forma cooperativa. A definição de norma seria um dado cenário no qual indivíduos normalmente atuariam de um certo modo, sendo que eles poderiam ser punidos caso fossem pegos atuando de outra forma. A existência das normas fomentaria a cooperação, sendo que alguns mecanismos poderiam ser utilizados para sua manutenção. Os mecanismos seriam: capacidade de punir os omissos, existência de um ator dominante com poder para forçar a manutenção da norma, internalização das instituições, que torna infrutífera a estratégia de não-cooperar, dissuasão, controle social, adesão a um grupo específico, leis e reputação.

Para completar as ideias expostas por Axelrod, é interessante conhecer o conteúdo de um artigo por ele escrito alguns anos após o lançamento de sua principal obra, comentando justamente os avanços dos estudos da cooperação, o “*On six advances in cooperation theory*”<sup>35</sup>. Nesse trabalho, Axelrod diz que o outro problema da teoria da cooperação é a tensão entre o que é bom para o ator individual e o que é bom para o grupo. O indivíduo precisa acreditar nas informações disponíveis e numa possível reciprocidade para agir de forma cooperativa, visando o bem da coletividade.

Sobre condições para surgimento e manutenção da cooperação, é visto que as regras do ambiente no qual as ações serão tomadas são muito importantes, pois existe diferença entre os atores tomarem decisões ao mesmo tempo ou em turnos diferentes. Para que haja reciprocidade e cooperação, cada situação vai pedir uma agenda de ação diferente, e a promoção da cooperação se dá fazendo com que os custos sejam minimizados pelas informações sobre quando agir e se a incerteza sobre o futuro for suficientemente positiva a ponto de levar os jogadores a tentar o risco de cooperar mesmo sem garantia da cooperação dos outros. As redes sociais são importantes para fornecer segurança na cooperação, em especial quando se trata de reputação e confiabilidade de certos atores. A estrutura social juntamente com a reputação pode levar jogadores a acreditar na intenção dos outros de cooperar, diminuindo a incerteza na hora de tomar decisões. Sabendo disso, a melhor estratégia a ser adotada não depende somente da dedução diante da situação encontrada, existem fatores morais que modificam a estrutura de recompensas e provocam ações inesperadas.

## **4.2 Keohane: cooperação internacional**

---

<sup>35</sup> Idem. On six advances in cooperation theory. *Analyse & Kritik*, n. 22, 2000.

Keohane<sup>36</sup> inicia seu principal estudo salientando que seus argumentos assumem a premissa de que os atores no meio internacional são racionais e, à priori, auto-interessados, mas que essa ideia não exclui a compreensão de que há arranjos institucionais, regras e princípios possibilitando a cooperação no mesmo plano. Os obstáculos a essa cooperação estariam de fato nas relações entre os atores, sendo que essa interação se apresentaria basicamente como várias disputas de interesse, os famosos problemas da ação coletiva evidenciados na Teoria da Escolha Racional.

O autor busca demonstrar que as instituições podem se tornar muito significativas na busca pela cooperação caso a teoria da escolha racional seja bem utilizada ao guiar o comportamento dos atores. Keohane explica que, para analisar uma situação no meio internacional, seria necessário estudar os subsídios e restrições que agem sobre um determinado ator, os outros jogos e fatores que de fato influenciam na sua tomada de decisão. Os atores no meio internacional poderiam agir sim de forma egoísta e racional, mas haveria um mínimo respeito ao próximo, os acordos não precisariam sempre de coerção para serem cumpridos, por exemplo. Para ilustrar esse caso existe o Dilema do Mafioso, variação do Dilema do Prisioneiro. Se os dois prisioneiros fossem mafiosos, pautados por respeito mútuo oriundo de uma organização, o resultado seria diferente, pois os valores embutidos no jogo fariam com que a cooperação fosse facilitada. O cenário internacional teria uma sociedade que promove valores semelhantes à verificada no Dilema do Mafioso, favorecendo a cooperação.

Tendo em vista essas constatações, é possível compreender as soluções que promovem a cooperação. Primeiramente, e em consonância com a teoria de Axelrod, é importante demonstrar que as recompensas no futuro são valorosas, pois o comportamento padrão dos atores é buscar ganhos imediatos. Isso favoreceria a escolha pela cooperação por pelo menos um dos lados. Em segundo lugar, a existência da barganha nas negociações deve ser entendida como uma forma de melhorar a comunicação e promover a cooperação. Por último, utilizando a lógica da ação coletiva de Mancur Olson, os atores deveriam agir estrategicamente e em pequenos grupos para promover um interesse comum, monitorando seus próprios comportamentos. Os dilemas da ação coletiva de Olson seriam amenizados porque o número de atores é pequeno, principalmente contando somente os Estados, e uma espécie de oligarquia de Estados poderia se formar para guiar a coletividade e subsidiar comportamentos

---

<sup>36</sup> KEOHANE, R. op. cit.

favoráveis à cooperação, além do que os regimes internacionais poderiam dificultar o acesso dos “caronas” a determinados bens, ou seja, atores que não contribuíram para a produção de algo poderiam não usufruir dele.

Também é importante destacar as questões específicas das falhas de mercado vistas nas relações internacionais e embutidas no Dilema do Prisioneiro, principalmente os problemas com os custos das transações e com a incerteza do comportamento dos outros atores. Os regimes internacionais seriam responsáveis por estabilizar as relações e acabar com essas falhas, visto que a sua legitimidade facilita a aproximação dos atores e favorece a criação de mais sociedades semelhantes, sendo que até mesmo os custos burocráticos tenderiam a diminuir com a sucessão de negociações. Sobre a questão da incerteza, as preferências dos atores seriam expostas com as decisões tomadas dentro dos regimes, o que cria um conhecimento da forma pela qual se apresentam as suas opiniões e subsidia futuras negociações. Entretanto, o problema da informação é mais complexo e envolve questões como assimetria informacional, risco moral do desleixo e irresponsabilidade no cumprimento de acordos. Seria necessário organizar os regimes internacionais de forma a acabar com essas falhas e promover a cooperação, apesar de que o objetivo real do regime pode não ser o bem-estar global, pode simplesmente ser alcançar um interesse particular de um dos atores.

Em suma, o que se verifica é que as falhas apontadas na análise pela escolha racional e as consideradas falhas de mercado são ocasionadas não por problemas nas ações dos atores, que buscam maximizar seus benefícios, mas pelo fato de as estruturas e instituições, ou sua inexistência, provocarem muitos custos para a cooperação. Sendo assim, Keohane sugere que o estudo racional das relações internacionais deve ser pautado pela compreensão dos valores e instituições que influenciam nas tomadas de decisão dos atores.

#### **4.3 Axelrod e Keohane: cooperação em ambientes anárquicos**

É interessante complementar o exposto com as informações trazidas pelo artigo elaborado por Axelrod e Keohane, denominado “*Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions*”<sup>37</sup>. Nesse texto, os estudiosos revisitam a cooperação internacional em ambientes anárquicos, se atentando aos efeitos do contexto no qual as tomadas de decisão ocorrem, como a estrutura de recompensas, a visão dos jogadores quanto à possibilidade de encontros interativos futuros e o número de atores no cenário. Há a citação sobre como os

---

<sup>37</sup> AXELROD, R.; KEOHANE, R. *Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions*. *World Politics*. New Jersey, v. 38, n. 1, p. 226-254, out. 1985.

regimes internacionais catalisam o processo cooperativo, alterando essa estrutura de benefícios, levando a interações recorrentes e, quando o número de atores se eleva causando dificuldade em promover sanções graças a dilemas de ação coletiva, institucionalizando a aplicação de penalidades ou até mesmo polarizando as decisões em grandes grupos, diminuindo na prática a quantidade de jogadores.

Esse artigo salienta bem como o contexto e as instituições são importantes para a promoção da cooperação e cita como os jogos de vários níveis, aqueles nos quais diferentes jogos afetam os mesmos atores, podem alterar o funcionamento do cenário. De acordo com os autores, em jogos de vários níveis devem ser exploradas questões de conexões entre interesses, relação entre política internacional e doméstica e a compatibilidade entre os ambientes. Haveria a necessidade de analisar os diversos jogos nos quais os atores estão envolvidos para compreender a influência do contexto na elaboração de seu rol de preferências.

A questão das conexões entre os interesses se preocupa com a possibilidade de existir situações nas quais em determinada arena um Estado pode não possuir recursos para barganhar, mas talvez seja um ator de mais importância em outro ambiente onde os mesmos Estados interagem. Seria preciso verificar essas relações para compreender melhor as estratégias utilizadas e promover uma ação conjunta, diante do fato de que os interesses em diversos ambientes podem ser conectados por um jogador preparado para analisar o ambiente. Criam-se nesse sentido jogos em ambientes diferenciados, e somente analisando os diversos níveis é que se pode compreender a tomada de decisão de certos atores. Por último, citam que não se deve negligenciar a existência de situações incompatíveis entre esses jogos. Em algumas ocasiões, cooperar em um ambiente leva à facilidade de cooperação em outro, como uma aliança bélica que se transforma em uma sólida parceria comercial no pós-guerra. Entretanto, essa mesma aliança bélica pode levar a cenários piores a um determinado ator se seu aliado age de forma agressiva em outro jogo. Essas questões reafirmam a importância do contexto político para a análise das interações.

Complementando o exposto, Axelrod e Keohane reafirmam a importância da reciprocidade nos processos cooperativos, dando valor à percepção que cada ator possui do cenário e das preferências envolvidas e solidificando a importância das instituições e normas no favorecimento da cooperação. A união de regimes internacionais com a ideia de reciprocidade certamente produz bons efeitos, reduzindo custos de transação, facilitando o

acesso à informação e fomentando a busca pela boa reputação. Alterações no contexto podem e devem ser realizadas para promover cooperação, e as normas e instituições seriam o melhor caminho para alcançar essas mudanças em ambientes anárquicos. De acordo com os autores, instituições podem ser benéficas nesse ponto inclusive quando criam hierarquias, pois jogadores mais poderosos saberiam como guiar os outros para um ambiente de ação conjunta.

## 5 APLICANDO A ESCOLHA RACIONAL AO AMBIENTE FEDERATIVO

Tendo sido vistas as ideias da cooperação pela escolha racional é possível condensar suas contribuições e relacionar seus ditames e os aspectos fundamentais dos cenários federativos de formulação e execução de políticas públicas. Pretende-se desse modo solidificar os conceitos expostos para subsidiar a proposição de um metamodelo com elementos de fomento à ação conjunta sugeridos pela teoria da escolha racional com viabilidade de experimentação no complexo cenário da governança federativa.

Para dar continuidade à explicação, é interessante resumir as ideias de cooperação expostas neste trabalho no sentido de conhecer o que cada uma prescreve para a possibilidade de uma ação conjunta. A tentativa de compilar as principais ideias pode não citar pontos importantes das obras e sistemas conceituais apresentados, mas isso não significa que a sua inteira compreensão seja irrelevante. O quadro abaixo facilita a visualização dessas ideias por origem de acordo com a apresentação deste trabalho:

Fonte	Prescrições para a cooperação
<p>Axelrod – <i>The evolution of cooperation</i>, <i>The complexity of cooperation</i> e <i>On six advances in cooperation theory</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- levar os jogadores a enxergarem a ocorrência de futuros jogos e darem a esse futuro uma importância grande o suficiente para que os jogadores cooperem no presente mesmo recebendo uma recompensa menor do que poderiam receber se não cooperassem;</li> <li>- mudar a estrutura do jogo para alterar as recompensas dos jogadores;</li> <li>- ensinar os jogadores a se importarem com as demandas dos outros;</li> <li>- ensinar aos jogadores o valor da reciprocidade;</li> <li>- ensinar os jogadores a reconhecerem as estratégias dos outros;</li> <li>- fomentar o uso da estratégia <i>Tit for tat</i>, com suas características de iniciar cooperando, retaliar, perdoar e ser clara;</li> <li>- fomentar a criação e manutenção de instituições formais e informais visando promover destaque para os outros elementos que propiciam a cooperação, admitindo punição a quem desviar sua conduta;</li> <li>- difundir a importância das regras do ambiente de tomada de decisão, da estrutura social, do papel dos jogadores, do controle mútuo e da reputação como potenciais estimuladores da cooperação.</li> </ul>

<p>Keohane – <i>After hegemony</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- é importante demonstrar que as recompensas no futuro são valorosas, pois o comportamento padrão dos atores é buscar ganhos imediatos;</li> <li>- a existência da barganha nas negociações deve ser entendida como uma forma de melhorar a comunicação e promover a cooperação;</li> <li>- os atores deveriam agir estrategicamente e em pequenos grupos para promover um interesse comum, monitorando seus próprios comportamentos;</li> <li>- as instituições seriam responsáveis por estabilizar as relações e acabar com falhas de mercado e problemas de comunicação, além de gerar repetição e experiência, levando os jogadores a prever a ação do outro e melhorar a confiança mútua, deixando mais clara a possibilidade de um futuro cooperativo.</li> </ul>
<p>Axelrod e Keohane – <i>Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- é preciso analisar os jogos em vários níveis para compreender a importância do contexto;</li> <li>- instituições promovem a ideia de reciprocidade, reduzindo custos de transação, facilitando o acesso à informação e fomentando a busca pela boa reputação.</li> </ul>

**Quadro 1 – Resumo das ideias sobre cooperação**

Fonte: O autor.

Tendo em mente as ideias da escolha racional aqui vistas, é fácil verificar a semelhança entre suas conclusões sobre a cooperação. Antes de citar esses pontos em comum, é importante frisar que os principais problemas ao tentar estabelecer uma cooperação de acordo com a escolha racional, como visto neste estudo, estão relacionados à falta de informação, à ausência de repetições que gerariam experiência, à inexistência de um ambiente que forneça regras e garantias para que o risco de tentar a cooperação fosse diminuído e, principalmente, à não preocupação em tornar um possível futuro cooperativo algo desejável no presente. Esses pontos seriam solucionados justamente com o estabelecimento de regras sociais e com a abertura de canais de comunicação e meios de confiabilidade para minimizar os riscos, ou até mesmo com a adição de valores morais que pudessem alterar a tabela de recompensas dos jogadores para evitar algumas dessas situações.

Sendo assim, a escolha racional ensina que a criação de um cenário maior por trás das situações estratégicas que enfrentarão os jogadores é útil para fomentar os atores a agir de forma cooperativa, e é exatamente isso o que devem ter em mente os tomadores de decisão, especialmente ao fomentar a criação de redes colaborativas, aprendendo com os regimes internacionais. Acima dos interesses de cada ator, conjuntos de regras poderiam e deveriam guiar o sistema de recompensas das ações no plano político, de forma a demonstrar que uma ação cooperativa no presente, mesmo que não produza as melhores recompensas, fomentaria uma cooperação duradoura no futuro, resultando num benefício maior a longo prazo. A

participação dos jogadores na construção e no controle dessas regras seria fundamental na intenção de internalizá-las. É importante difundir essa conclusão para deixar claro que uma ação agressiva tomada de forma unilateral pode gerar um conflito muito maior, dada a vasta rede de jogos características de quaisquer relações sociais e políticas.

É possível expandir os ganhos dessa interpretação agregando à discussão a constatação de que mesmo na ausência de uma coordenação formal<sup>38</sup> é possível realizar um ajustamento mútuo, dimensão explorada por Charles Lindblom. Essa reflexão explica a ocorrência de ações conjuntas sem propósito comum, mas por vontade das partes muitas vezes independentemente de negociações ou exposição de intenções. Aliando esse conceito às conclusões expostas, o fomento ao desenvolvimento de ambientes em rede favoráveis às ações cooperativas pode também propiciar a formação de ajustes espontâneos antes do surgimento de protagonistas, coordenadores ou atores tendentes à condução de processos de cooperação, pois o próprio processo de construção desses cenários, assim como as regras estabelecidas, os canais de comunicação criados e a disseminação do conceito de confiança, seria capaz de fortalecer os interessados, alterando desde então as estruturas de preferências, gerando ganhos em relação à postura solitária.

Assim, as preferências dos atores nesse contexto seriam alteradas para, mesmo se considerarem o ajustamento mútuo sem coordenação como primeira escolha, ampliar seus ganhos em comparação com a opção de agir de forma contrária deliberadamente, pois haveria a escolha intermediária de entrar na negociação em busca da cooperação, com custos reduzidos em função do ambiente propício à ação conjunta. Essa noção qualifica as ideias sobre o surgimento e a manutenção dos cenários cooperativos, permitindo empoderar alguns instrumentos ao explorar as possibilidades de ação sinérgica sem tutoria, muitas vezes pautada simplesmente pela identificação das ações dos outros atores ou pela tendência do cenário, não necessitando nesses casos de condução explícita.

Além disso, essa ideia se alinha à indicação de Lindblom<sup>39</sup> sobre serem as decisões políticas construídas continuamente a partir das situações presentes, pela experiência passada, comparando sucessivamente as possibilidades de ação, pois os pequenos ganhos obtidos com

---

<sup>38</sup> MARTINS, H. F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 254p. Tese (Doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

<sup>39</sup> LINDBLOM, C. E. *Muddling through 1: a ciência da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. P. 161-180.

os ajustes mútuos iniciais tendem a fortalecer o ambiente cooperativo, viabilizando de forma incremental o estabelecimento de processos de cooperação mais sólidos. Com isso, há a tendência de redução dos riscos, retroalimentando o cenário e tornando factível a escolha da ação conjunta, antes excluída pelos gestores de forma deliberada sob o argumento da desconfiança.

Um relevante aspecto a ser abordado em função das conclusões expostas é a questão das redes nas quais estão envolvidos os atores e seus interesses, com especial destaque para as possibilidades de utilizar essa complexidade a favor da promoção de ações conjuntas. A própria disputa por poder nas arenas, como, ilustrando e aproximando a discussão ao tema da governança federativa, nos conselhos com participação dos diversos atores envolvidos em um programa federal, traz à tona, além do desenvolvimento do papel de fiscal dos comportamentos cooperativos entre os envolvidos, a possibilidade de utilizar o emaranhado de situações estratégicas multitemáticas nas quais se envolvem esses mesmos atores como forma de evitar a tomada de ação imprevisível naqueles fóruns. Isso significa que o cenário político realmente seria formado por jogos interdependentes, e o respeito a essas relações entre situações de temas diferentes poderia diminuir os riscos da falta de confiança e experiência e até mesmo da ausência de informação.

Essas ideias também ensinam que as principais dificuldades encontradas ao tentar criar um ambiente cooperativo no âmbito da governança federativa estão ligadas à existência de um conjunto de valores na política interna pautados pela desconfiança, impedindo os entes de se arrisquem no presente e buscarem uma cooperação simples e continuada. Esses valores estão enraizados pelo conhecimento de que a a estrutura federativa não dá garantia ao benefício mútuo, seja pela lembrança de conflitos entre os entes sendo utilizadas como meio de persuasão ou pelo mito do ator somente interessado em agir visando seu máximo benefício a qualquer custo. Além disso, a própria repartição constitucional de competências legais e de execução de políticas públicas no Brasil traz uma indefinição interpretativa<sup>40</sup>, carecendo de prática política para ganhar substância, inicialmente estimulando o comportamento predatório.

Ao colocar nesse cenário novas questões, dada a vastidão de temas abrangidos pelas políticas públicas atuais, e instituições que diminuam os custos transacionais e os riscos da cooperação tanto por serem canais de comunicação quanto por propiciarem um meio de

---

<sup>40</sup> DA SILVA, V. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. P. 549-569.

repetição de situações gerando experiência, é possível verificar que a ideia da cooperação passa a ser bastante viável no presente, pois haveria uma maior garantia de cooperação também no futuro. Essas alterações levariam os entes a acreditarem na ação conjunta, pois agir isoladamente em um tema específico significaria fechar portas em um jogo maior chamado ambiente federativo.

De forma a contribuir com a solidez da discussão, é possível verificar que boa parte do debate aqui conduzido pela escolha racional encontra correlação com recentes estudos sobre cooperação interorganizacional, como de O'Toole Jr<sup>41</sup>. De acordo com o autor, há incentivos à colaboração considerados tradicionais: autoridade, interesse comum e troca. Nos cenários de cooperação estudados, a autoridade não possui a eficácia rotineira, pois não costuma ser possível conduzir um gerenciamento transversal em razão das disputas que emergem ao ultrapassar os limites de uma organização. Dessa forma, o foco dos gestores de programas com as complexidades expostas deveria ser avaliar os contextos de interdependências e buscar influenciar as ações de forma incremental. Diversas sugestões são postas, como fundir múltiplas decisões em um pacote de acordos, criando possibilidades de permutas e arranjos institucionais que impeçam vetos, inibindo se for conveniente estruturas do tipo linha de montagem.

Alguns estímulos para desenvolver a colaboração são bem detalhados pelo autor, como o de construir e usar interesses comuns como forma de fomentar os comprometimentos das partes envolvidas. Nesse sentido, a sinalização pública do comprometimento poderia difundir a convergência de interesses, as equipes gestores dos programas deveriam monitorar as ações dos envolvidos para evitar a ação de parasitas na lógica dos problemas de ação coletiva, normas de apoio à cooperação deveriam ser formalizadas para nortear os participantes e algumas decisões mais complexas poderiam ser subdivididas, diminuindo os riscos dos atores, fomentando as barganhas e gerando confiança mútua, abrindo espaço para visualização de recompensas futuras. Os processos de cooperação por trocas também são salientados pelo autor, em parte por contratualização entre organizações por resultados, muitas vezes envolvendo fundos e recursos. Há também espaço para trocas informais, sobre informações, conceitos e apoio político, utilizando o extenso leque temáticos de problemas sociais como

---

<sup>41</sup> O'TOOLE JR, L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. P. 229-248.

possibilidade de incentivo de ações conjuntas, desenvolvendo a chamada diplomacia administrativa.

A forte correlação desses estímulos com as ideias de cooperação racional pode ser verificada nas dimensões expostas por Axelrod e Keohane sobre compreensão contextual, promoção de ganhos menores para gerar confiança e a importância das regras, papéis e responsabilidades estabelecidas pela estrutura de governança. Além disso, a relevância das instituições informais e da comunicação nas interações é sustentada tanto pela escolha racional quanto pela exposição de O'Toole Jr.

Nesse mesmo sentido, é possível avaliar as dinâmicas de interação estabelecidas por Radin<sup>42</sup> e buscar as eventuais proximidades com as prescrições da cooperação racional. O autor registra a existência de quatro categorias de instrumentos das relações intergovernamentais: estrutural, programática, pesquisa e construção de capacidade e comportamental. Os instrumentos analisados por Radin também guardam forte correlação com algumas prescrições da teoria da escolha racional para fomentar ambientes cooperativos. A necessidade de atuar na estrutura para redefinir as preferências e os estímulos dos atores é um ponto convergente, assim como a criação de subsídios e demais incentivos para tornar mais atrativa, ou até mesmo necessária, uma ação conjunta. As categorias de construção de conhecimento, capacidade e ambientes comunicativos também refletem as diretrizes racionais de redução dos custos de transação, como ensinar aos jogadores como funciona a interação e quais são os reais ganhos da cooperação, além de facilitar a barganha pelo desenvolvimento colaborativo de uma linguagem comum. Os padrões de gestão do desempenho também podem ser alinhados como as expectativas racionais de incentivar a cooperação, em especial nas estruturas de governança criadas por esses cenários, com definição clara de papéis e busca de boa reputação.

É possível ir mais além nessa análise de correlação, agora com foco em uma das soluções existentes no cenário federativo brasileiro. Alguns autores, como Linhares, Cunha e Ferreira<sup>43</sup>, salientam o caráter inovador dos arranjos baseados nos consórcios públicos, pelos quais entes federados institucionalizam a cooperação em relação a temas estabelecidos previamente, criando uma entidade com objetivos, competências e mandatários

---

<sup>42</sup> RADIN, B. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. P. 597.617.

<sup>43</sup> LINHARES, P.; CUNHA, A.; FERREIRA, A. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. P. 43.

compartilhados entre os signatários. As principais características inovadoras seriam responsáveis por trazer confiança pelo ambiente institucional criado: a obrigatoriedade de aprovação legislativa de protocolo de intenções do consórcio, publicizando as diretrizes e angariando comprometimento político local, e garantias legais contra o descumprimento do contrato de consórcio por alguma das partes, incentivando a cooperação pela punição. Essas vantagens dos consórcios podem ser comparadas com a institucionalização de regras formais e informais preconizada por Axelrod, permitindo interação próxima com viés cooperativo e admitindo punições aos atores com desvio de conduta.

Após essa avaliação, é possível concluir que as convergências entre os elementos de fomento à ação conjunta da escolha racional com os estímulos para uma boa interação intergovernamental identificados por estudiosos da gestão pública são fundamentais para clarear os caminhos do metamodelo proposto, pois a correspondência entre a teoria e os estudos mais aplicados descrevem possibilidades de sucesso da proposição. No entanto, é importante salientar, de antemão, que tanto os elementos de fomento à ação conjunta quanto os instrumentos pontualmente expostos devem ser avaliados pelos gestores públicos especificamente em relação aos casos práticos, diante dos quais somente uma avaliação de cenário, contexto, atores e objetos em disputa política podem indicar as alternativas mais viáveis.

### **5.1 Coordenação, cooperação e integração**

A inserção dos elementos na escolha racional no debate sobre as relações inteorganizacionais no processo de implementação das políticas públicas, motivada pelas discussões geradas diante do complexo ambiente federativo, certamente gera avanços na forma pela qual é possível analisar, interpretar e atuar em prol do alcance dos resultados propostos para os programas governamentais. Antes de delinear os avanços propostos pela junção do estudo da racionalidade com essa problemática, é necessário acompanhar alguns dos aspectos dessa complexidade dos cenários federativos, como os da reflexão realizada por O'Toole Jr<sup>44</sup>.

De acordo com o autor, em consonância com o já exposto, a diversidade de cenários por intermédio dos quais as ações governamentais são postas em prática, envolvendo uma pluralidade de organizações, cada qual com suas autoridades, linguagens, rotinas e óticas

---

<sup>44</sup> O'TOOLE JR, L. J., op. cit, loc. cit.

diferenciadas, requer o desenvolvimento de meios capazes de formar acordos e induzir o trabalho em conjunto. Contribuem para complicar essa realidade a multiplicidade de valores e temas abrangidos pelas políticas atuais, tornando necessária a interlocução de atores pertencentes a subsistemas de políticas públicas diversos. Essa expansão temática cria a possibilidade de limitação entre os atores, permitindo inclusive o surgimento de pontos de veto, tornando imprescindível a geração de estruturas de compartilhamento de informações e ações.

O fato é que esses cenários complexos tornam nucleares os temas da colaboração e da gestão de redes, pois o sucesso da implementação dos programas governamentais passa a depender da capacidade de articulação e estruturação desenvolvidas no âmbito das políticas públicas. Um conceito bastante útil para compreender esses cenários é o de governança de múltiplos níveis<sup>45</sup>, que indica serem as ações governamentais o resultado de um conjunto de interações e disputas de poder conduzidas em diversos níveis, subnacionais, nacionais e até mesmo internacionais, nos casos de subsistemas de políticas públicas de maior complexidade.

Diante desses ambientes nada triviais, não pode o gestor público deixar de avaliar os níveis de institucionalização e legitimação desses cenários ou regimes, pois a produção de ações governamentais dependeria de jogos e estratégias em múltiplas arenas, assim como defendido por Axelrod e Keohane. Os papéis assumidos por cada ator, inclusive na construção colaborativa desses ambientes, seriam capazes de conduzir ou vetar as decisões coletivas, tornando essencial o desenvolvimento de sentimento de pertencimento como forma de gerar compromisso com as políticas. Não é possível avaliar ou prescrever diretrizes de articulação intergovernamental sem considerar essa multiplicidade de arenas, atores e significados, cuja aparente complexidade é somente reflexo da realidade imbutida na prática política.

Por todo o exposto, é possível conceber, com apoio dos elementos de fomento à ação conjunta ensinados pela escolha racional, a tríade da ação conjunta, três formas de comportamento a serem adotadas pelas entidades públicas na execução das políticas públicas em ambientes federativos: coordenação, cooperação e integração. Cada abordagem possui qualidades capazes de gerar sucesso na produção dos resultados esperados pelos programas governamentais, cabendo aos gestores optarem pelas mais adequadas nos momentos de formulação e implementação, isoladas ou conjuntamente. Além disso, em qualquer uma delas

---

<sup>45</sup> SMITH, A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. P. 619-633.

as prescrições da teoria da escolha racional sobre mecanismos de fomento à ação conjunta podem ser úteis para guiar as difíceis escolhas dos gestores públicos.

A coordenação<sup>46</sup> trata da definição de papéis e competências supervisionados por um ente protagonista, em regra o nível federal, com o intuito de guiar as ações dos federados e reduzir a discricionariedade diante da carência estrutural da ponta, com base normativa detalhada, presença regional dos órgãos federais, controle dos gastos descentralizados, gestão por desempenho, incorporação de ferramentas gerenciais informatizadas, orientação e monitoramento efetivo. Por sua vez, a cooperação se refere, como já debatido, à ação conjunta incentivada por interesses comuns ou ao menos não conflitantes, possuindo como característica marcante a possibilidade de produzir sinergia e o alcance dos resultados de forma mais eficiente, pela redução dos custos de transação entre os envolvidos.

O terceiro elemento da tríade é a integração, a ação conjunta construída pela governança colaborativa<sup>47</sup>, de forma coletiva e interconectada, pautada pelo entendimento e compartilhamento dos interesses, na qual os atores participam conscientemente do desenvolvimento do ambiente em rede e se entregam à simbiose política, uma interação mutualista, benéfica pelo reconhecimento dos ganhos da ação conjunta deliberada. Oriunda do aperfeiçoamento da prática e do estudo dos instrumentos de coordenação e cooperação, possui foco diferenciado: transformar o cenário da política pública em um sistema de ação conjunta baseado no sentimento de pertencimento dos entes, induzido por uma liderança participativa e calcado em uma gestão de redes com diversos níveis de atuação governamental, revalorizando o ambiente federativo democrático. É nesse sentido que se pretende apresentar um metamodelo com elementos de fomento à ação conjunta, na busca pelo desenvolvimento de ambientes federativos inovadores, no qual coordenação, cooperação e integração em prol do desenvolvimento das políticas públicas sejam capazes de produzir os resultados esperados pelos cidadãos, beneficiários desse complexo arranjo e emaranhado de ações e negociações políticas.

A compreensão da tríade da ação conjunta, com base na união dos ensinamentos dos sistemas conceituais anteriormente expostos, oferece um ferramental teórico capaz de ampliar a análise das situações, a partir da qual podem os gestores públicos escolher comportamentos

---

<sup>46</sup> LASSANCE, A., op. cit, p. 33.

<sup>47</sup> MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília/df, ano 46, n. 130, mai/ago 2014, p. 46-47.

sinérgicos e transformar tensas arenas decisórias em gratificantes ambientes pelos quais flui a ação conjunta em prol das políticas públicas.

## 6 CONCLUSÕES

Após estudar as ideias da teoria da escolha racional, especialmente da teoria dos jogos, e suas reflexões sobre os cenários federativos de relações intergovernamentais, é possível constatar que os caminhos indicados para a ação conjunta são bem semelhantes, culminando no fortalecimento do conceito de integração, baseado na compreensão dos papéis dos entes federados na construção das instituições formais e informais responsáveis por guiar os comportamentos nos ambientes de produção das políticas públicas. A integração federativa se baseia na constatação da existência de arenas com diversos temas interligados, diante das quais são projetadas as matrizes de recompensas dos atores e nas quais se pode investir de forma a resignificar os contextos e induzir ações conjuntas. Como é possível identificar esse ponto de concordância entre os sistemas conceituais expostos, não restam dúvidas quanto à necessidade de utilizar esses métodos de forma conjunta para analisar as situações estratégicas vistas no meio federativo.

De forma a realizar uma última síntese sobre como produzir a ação conjunta, será exposta uma tabela com um metamodelo que pode contribuir para a criação de modelos de arranjos e instrumentos governamentais em ambientes federativos de acordo com os autores e situações aqui estudados:

Elementos de fomento à ação conjunta
<ul style="list-style-type: none"><li>- levar os jogadores a enxergarem a ocorrência de futuros jogos e darem a esse futuro uma importância grande o suficiente para que os jogadores cooperem no presente mesmo recebendo uma recompensa menor do que poderiam receber se não cooperassem;</li><li>- mudar a estrutura do jogo para alterar as recompensas dos jogadores. É preciso analisar os diversos jogos nos quais os atores estão envolvidos para compreender a influência do contexto na elaboração de seu rol de preferências;</li><li>- estimular o sentimento de pertencimento dos entes, baseado em uma gestão de redes com diversos níveis de atuação governamental, revalorizando o ambiente federativo democrático;</li><li>- ensinar os jogadores a se importarem com as demandas dos outros;</li><li>- ensinar aos jogadores o valor da reciprocidade. Inicialmente, os atores deveriam agir estrategicamente e em pequenos grupos para promover um interesse comum, monitorando seus próprios comportamentos;</li><li>- ensinar os jogadores a reconhecerem as estratégias dos outros;</li><li>- fomentar o uso da estratégia <i>Tit for tat</i>, com suas características de iniciar cooperando, retaliar, perdoar e ser clara;</li><li>- fomentar a criação e manutenção de instituições formais e informais visando promover destaque para os outros elementos que propiciam a cooperação, admitindo punição a quem desviar sua conduta;</li></ul>

- difundir a importância das regras do ambiente de tomada de decisão, da estrutura social, do papel dos jogadores, do controle mútuo e da reputação como potenciais estimuladores da cooperação;
- estabelecer um contato entre os jogadores para acabar com o problema da falta de comunicação. Uma instituição ou organização forneceria um ambiente propício à comunicação e a barganha seria útil para facilitar esse processo;
- ensinar que jogos repetidos agregam experiência aos jogadores para que eles possam prever a ação do outro e melhorar a confiança mútua, deixando mais clara a possibilidade de um futuro cooperativo.

#### **Quadro 2 – Elementos de fomento à ação conjunta**

Fonte: O autor.

Os elementos citados na tabela acima trazem diretrizes para elaboração de modelos de mecanismos governamentais capazes de promover ambientes cooperativos de políticas públicas federativas e, em última instância, integradores. A sugestão é buscar traçar a correspondência entre as ideias impressas nos modelos de arranjos e instrumentos e os elementos acima expostos, utilizando as diretrizes como guia para auxiliar na definição do modelo de governança federativa adequado à realidade dos programas e projetos governamentais.

Espera-se com este estudo acrescentar fatores clareadores dos complexos cenários intergovernamentais, indicando possibilidades de atuar em prol das ações conjuntas, seja por incentivos ou por reconhecimento da necessidade de atuar de forma sinérgica em prol do bem-estar dos cidadãos. De fato, surgem novas indagações sobre como essas ideias podem ser postas em prática, e essa urgência por continuar o estudo certamente é útil para promover avanços dentro da disciplina. Por exemplo, é possível identificar uma linha convergente entre a prática da ação conjunta e a aplicação de técnicas gerenciais de liderança e visão estratégica, devendo a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública aprofundar esse debate.

Um ponto de importante avanço salientado neste trabalho trata da mudança no conceito de racionalidade, antes vista como puramente econômica e agora pautada por questões éticas e morais fortes, capazes de alterar a forma como os atores observam seus objetivos e lutam por eles. Em uma análise clássica, uma quebra de acordo em determinado campo poderia levar um ente federativo a vetar a continuidade de uma ação federal em seu território sem remorsos, pois sua tabela de recompensas poderia facilmente apontar a melhor decisão como aquela na qual ele não sai prejudicado de forma alguma, tendo ele condições de suprir autonomamente as demandas sociais naquele tema e mais riscos ao perder os benefícios do primeiro acordo. Entretanto, com uma análise baseada na teoria da escolha racional atual, é visto que dificilmente uma ação de veto será mais lucrativa, pois a existência de conselhos federativos, um histórico de relação entre as instâncias decisórias, uma interdependência

cultural entre os entes, a própria preocupação sobre uma perspectiva futura de negociações e outros pontos antes considerados menores não devem ser deixados de lado ao elaborar uma forma estratégica de analisar uma situação e dizer qual seria a melhor decisão a ser tomada.

O estudo da cooperação passa, portanto, pela análise de como os atores enxergam as situações e o ambiente no qual eles estão inseridos e deve compreender todo o processo de formação desse ambiente, pois a tomada de decisão não acontece em uma situação estratégica longe da realidade. Estudar o ambiente significa entender sua formação histórica, a relação do ator com essa formação e com o desenvolvimento do cenário e os possíveis desdobramentos da evolução desse ambiente. No caso da governança federativa, em uma situação de conflito entre a União e um Município sobre um determinado tema, é preciso identificar em quais arenas os entes estão inseridos, qual a importância deles para o desenvolvimento colaborativo dessas instituições, qual o histórico de relação entre esses entes, como eles se comportaram em outras situações de conflito quando tiveram que atuar conjuntamente ou defendendo interesses distintos, dentre outros. São muitas as variáveis que podem alterar a forma de enxergar os resultados das ações possíveis, então tanto o tomador de decisão quanto o analista devem ter em mente que não basta calcular friamente qual será o maior benefício imediato no momento de dizer qual é a melhor escolha, é fundamental abrir as possibilidades de análise para obter um conjunto maior de informações visando uma maior correspondência do modelo de análise com as situações reais.

Ao induzir os atores a agirem conjuntamente, não se espera que seus ganhos imediatos sejam maximizados, a esperança é que seja criada uma rede de cooperação política que resulte num benefício para todos futuramente, na forma de uma integração, baseada no pertencimento e na possibilidade de construção coletiva dos cenários. No caso de pequenos ganhos em um programa governamental como primeiros resultados de uma coordenação ou cooperação, certamente se deve esperar que os laços entre os atores se estreitem, levando à diminuição dos riscos para que sejam tomadas ações conjuntas em outras áreas. Isso significa uma cooperação cada vez mais ampla, gerando uma interdependência maior entre os entes federados, criando instituições firmes e regras informais com poder suficiente para gerar um clima de paz e harmonia no ambiente interfederativo, levando à citada integração. Essa visão pode ser aparentemente considerada idealista, sem correspondência com a realidade ou com a prática política, possivelmente por ainda existirem diversos empecilhos à busca de um bem comum, tanto pela falta de meios e instituições quanto pela ausência de interesse de alguns atores, mas certamente difundir essa ideia pode gerar uma alteração na forma como os tomadores de

decisão enxergam o cenário e então provocar uma mudança concreta na realidade em si, resultante das ações dos diversos agentes.

Finalizando, com este estudo certamente surgem novas questões sobre se esse metamodelo pode ser validado na prática, tanto analisando instrumentos existentes quanto prescrevendo arranjos e mecanismos de ação conjunta, e é exatamente levantando novas indagações que se constrói o conhecimento dentro de uma disciplina. Espera-se que a Gestão Pública e a Ciência Política, ao estudarem as relações de poder, possam fornecer elementos que levem os atores sociais a tomarem decisões visando um bem comum a todos, pela execução adequada de políticas públicas, cujos objetivos e resultados esperados devem ser construídos democraticamente. A redução das incertezas e a possibilidade de levar os atores políticos a enfrentarem colaborativamente os problemas com ações conjuntas certamente contribui para o desenvolvimento de uma sociedade harmoniosa, e serem responsáveis por isso é um papel que as ciências sociais deveriam levar consigo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

\_\_\_\_\_. *Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC*. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2*. Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. *Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira*. In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vannuchi; Fábio Kerche. (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, v. 1, p. 225-265.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro/RJ, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

\_\_\_\_\_. *A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. *Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro/RJ, v. 1, p. 77-87, 2007.

\_\_\_\_\_. *Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira*. Desigualdade & diversidade (PUCRJ), v. DEZ-11, p. 119-142, 2011.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 91-110.

AXELROD, R. On six advances in cooperation theory. *Analyse & Kritik*, n. 22, 2000. Disponível em <<http://www-personal.umich.edu/~axe/research/SixAdvances.pdf>>. Acesso em: 6 jan 2016.

\_\_\_\_\_. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Book, 1984.

\_\_\_\_\_. *The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving cooperations under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*. New Jersey, v. 38, n. 1, p. 226-254, out. 1985.

- BINMORE, K. *Fun and games: a text on game theory*. Lexington: D C Heath, 1992.
- EATWELL, J.; NEWMAN, P.; MILGRATE, M. (Eds.). *New palgrave: A dictionary of economics*. London: Macmillan(The), 1987. 4 v.
- FIANI, R. *Teoria dos Jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- KEOHANE, R. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LÍCIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília. 2012.
- LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.
- LOTTA, G., GONÇALVES, R., BITELMAN, M. *A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas*. In: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV-EAESP, Jan/Jun 2014, v. 19, n. 64, p. 2-18.
- MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- MARTINS, H.F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 254p. Tese (Doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3264/ACF24.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 6 jan 2016.
- MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília/DF, ano 46, n. 130, mai/ago 2014, p. 42-53. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/40/35>>. Acesso em 27 mar 2016.
- PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010.

RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

\_\_\_\_\_. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2008. Disponível em <<http://cgp.cfa.org.br/guerreiroramos/livro.pdf>>. Acesso em 27 mar 2016.

SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

Felippe Vilaça Loureiro Santos

Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2008), Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Governamental e Políticas Públicas pela União Pioneira de Integração Social (2010). Técnico em Assuntos Educacionais da Defensoria Pública da União cedido à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Contato: felippevilaca@gmail.com.