



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

[dados@iesp.uerj.br](mailto:dados@iesp.uerj.br)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Brasil

Machado, José Angelo

Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 2, 2008, pp. 433-457

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21851207>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

## Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas

José Angelo Machado

**E**ste artigo se destina a explorar proposições derivadas de duas abordagens normativas, de inspiração econômica, dirigidas ao problema da distribuição de autoridade decisória para desenho e implementação de políticas públicas em sistemas federativos. A partir dessa exploração, pretendo apontar inconsistências teóricas e empíricas, bem como sugerir alguns parâmetros teóricos e requerimentos gerais para o tratamento da questão.

Registra-se, de início, que essas abordagens têm constituído – recorrentemente, embora, muitas vezes, de forma subliminar – referência na formulação de alternativas para problemas de coordenação entre entes governamentais sempre que esta é requerida para a realização de determinados fins decorrentes de escolhas públicas. A primeira abordagem expressa a aposta em barganhas horizontais estabelecidas diretamente entre entes subnacionais afetados por determinado problema ou pela abertura de oportunidades, sem interferência da esfera federal, como melhor via para seu encaminhamento. A segunda, distintamente, aposta na indução vertical das escolhas de entes subnacionais em uma direção “ótima” para a realização daqueles mesmos fins, com base em mecanismos de incentivo construídos na esfera federal.

Como estratégia metodológica, é empreendida a análise de contribuições bibliográficas centrais, em cada uma dessas abordagens, a fim de

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 2, 2008, pp. 433 a 457.

José Angelo Machado

explicitar seus requerimentos e, com base nas inconsistências lógicas ou restrições empíricas verificadas, especular em torno das condições adicionais necessárias para a produção da coordenação federativa na ausência desses requerimentos.

### FEDERAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Não constitui novidade, na ciência política, a identificação de condicionantes advindos dos sistemas federativos de governo ao potencial inovador de políticas públicas de caráter nacional. Abordagens de elevado reconhecimento nesse campo sublinham que, em geral, Federações tendem a refrear o ímpeto inovador de projetos nacionais dispersando o exercício da autoridade governamental e conferindo maior autonomia à esfera subnacional, ampliando assim o poder de veto das minorias (Lijphart, 2003; Tsebelis, 2002; Persson, Roland e Tabellini, 1997 e outros). Tsebelis (2002), a propósito, enfatizou a atuação dos entes federados nessa esfera como *veto players* institucionalizados, aumentando o potencial de conservação do *status quo* e, conseqüentemente, de perpetuação de estados subótimos. Não parece difícil concordar com tais afirmativas: dotados de autonomia político-administrativa, governos subnacionais, representando interesses minoritários no plano nacional, poderiam se omitir na condução de políticas cujos resultados dependam de sua cooperação ou, ainda, atuar em sentido contrário a fim de neutralizá-las.

No entanto, para além de constatar o potencial de veto dos entes subnacionais, é também possível ampliar esse enquadramento tratando resultados de políticas públicas, nas Federações, em termos da consistência entre escolhas oriundas das diferentes esferas de governo (Arretche, 2004; Abrucio, 2005). Nesse caso, mais do que constatar condicionantes impostos por uma forma de organização do Estado, trata-se de focar as maneiras pelas quais eles são contornados na implementação de políticas públicas, o que envolve tratar questões como superposição de responsabilidades, conflito de competências ou competição intergovernamental entre entes federados.

Esse deslocamento, portanto, remete ao primeiro plano a discussão das estratégias para promover a convergência entre decisões governamentais entre entes da mesma esfera ou pertencentes a esferas distintas e que, via de regra, parece se encaminhar em duas direções. De um lado, apontando para a construção de arranjos de cooperação entre en-

tes locais que, estabelecendo barganhas diretas entre si, seriam estruturados com a finalidade de conjugar meios necessários à realização de fins compartilhados, tal como se passa, por exemplo, na experiência brasileira dos consórcios intermunicipais. De outro, apontando para estruturas de incentivos federais como recurso privilegiado pelo qual a União induz escolhas de entes subnacionais em uma direção consistente com suas políticas.

Em um caso, a concepção dos fins é construída na identificação de interesses comuns a partir da interação horizontal entre entes subnacionais cuja realização pode ser otimizada na medida da articulação de ações ou recursos disponibilizados por cada um. Em outro, o ente governamental federal concebe as políticas públicas e, uma vez dotado de determinados recursos institucionais, como o poder de aprovar leis ou instituir normas, bem como de receitas orçamentárias, constrói mecanismos de incentivo capazes de inclinar escolhas políticas dos entes subnacionais para a direção adequada. Tais mecanismos poderiam incluir sanções negativas a determinadas escolhas, como na institucionalização de penalidades para o comportamento fiscal irresponsável de gestores locais em políticas de estabilização monetária, ou sanções positivas, como na instalação de certos serviços ou adesão a determinadas políticas sociais.

De um lado o ponto de convergência é encontrado a partir das barganhas horizontais entre entes governamentais locais na realização de um empreendimento comum, do qual se espera que todos se beneficiem; de outro, é induzido verticalmente pelo ente federal na direção de suas escolhas prévias, presumidamente ótimas do ponto de vista nacional. Em um, a coordenação federativa é construída a partir da periferia; no outro, a partir do centro. É inevitável constatar que estamos diante de mais um tema recorrente da ciência política: a dicotomia entre centralização e descentralização.

#### O DILEMA RECORRENTE ENTRE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Em que pese o fato de que qualquer arranjo governamental requer alguma combinação entre forças centrífugas e centrípetas, descentralizando certas atribuições e recursos e centralizando outros, a relação entre ambos os movimentos é, em geral, posta em uma perspectiva dicotômica do ponto de vista da capacidade de realizar interesses e maximizar o bem-estar dos cidadãos.

José Angelo Machado

Em uma vertente, a centralização é responsabilizada por déficits de satisfação decorrentes da provisão uniforme de bens e serviços públicos, estipulados segundo preferências médias em comunidades heterogêneas. É acusada ainda por ineficiências na produção de bens pela falta de flexibilidade em absorver vantagens competitivas advindas de composições de custo favoráveis no plano local (Oates, 1999). A ênfase nas virtudes inerentes às confederações de pequenas jurisdições locais com grande autonomia – incluindo o encorajamento da participação política, a afirmação da soberania dos cidadãos e a eficiência econômica – é registrada na obra de pensadores clássicos da democracia ateniense, de precursores da Teoria Democrática moderna, como Rousseau, Montesquieu, Stuart Mill e críticos do federalismo na Convenção da Filadélfia, chegando a contemporâneos tão diferentes como Pateman e Tiebout (Inman e Rubinfeld, 1999).

No campo do federalismo fiscal, os argumentos recaem sobre vantagens dos governos locais no ajuste da oferta de bens públicos às condições e preferências locais, maximizando o bem-estar social, uma vez dispondo das informações necessárias para promovê-lo (Oates, 1999). Tais informações somente seriam obtidas a custos muito elevados para governos centrais que, ainda assim, estariam sujeitos a pressões homogeneizantes quanto à oferta de bens públicos, dadas as dificuldades óbvias de sustentar tratamento diferenciado perante os menos favorecidos. Sob governos centralizados, portanto, pacotes de bens públicos tenderiam às preferências do eleitor mediano, provocando níveis de insatisfação importantes na medida da amplitude dos desvios em face desse ponto de referência.

Ainda nesse campo, vale a menção ao argumento desenvolvido pelo economista Tiebout (1956)<sup>1</sup> na sustentação de um modelo de escolha pública no qual, sob condições que incluem replicabilidade de comportamentos econômicos eficientes entre governos locais e mínimos custos de locomoção para cidadãos ou unidades econômicas entre seus territórios, os primeiros se tornariam mais competitivos, uma vez concorrendo pela fixação dos últimos, para o que teriam de oferecer pacotes de tributos e bens públicos mais atrativos. Na presunção desse efeito, economistas neoclássicos (Buchanan, 1999; Brennan e Buchanan, 1980 *apud* Oates, 1999) derivaram outra vantagem da descentralização: a contenção das dimensões do setor público, dado que nessas condições governos locais seriam pressionados a manter as dimensões mini-

mamente necessárias (menores custos coletivos) para a produção dos bens públicos preferidos.

Na outra vertente, questiona-se a propensão dos governos locais para desenvolver tais virtudes na mesma medida em que se desenvolvem alguns requerimentos para o exercício da democracia em grande escala territorial e populacional, aspectos perceptíveis em autores como Dahl e Tufte (1973), Riker (1964) e outros. Também grande parte dos argumentos desenvolvidos em *O Federalista* foi dedicada ao questionamento da capacidade de que pequenos governos possam escapar à tirania e respeitar os direitos das minorias. Daí a idéia de que essa seria a virtude dos governos formados à base de amplas coalizões, constituídos com responsabilidade sobre grandes territórios e, portanto, centralizados. A viabilidade eleitoral dessas coalizões e sua sustentação política posterior exigiriam barganhas e negociações junto a minorias dispersas, tornando tais governos mais inclusivos e tolerantes.

Outro argumento de natureza econômica, freqüentemente reiterado nessa vertente, reivindica que a multiplicação de pequenos governos conduza a ineficiências em decorrência de perdas de escala na produção de bens públicos, além de deixar menor espaço para políticas redistributivas, muitas vezes imprescindíveis para harmonizar e reequilibrar as relações em uma Federação (Oates, 1999).

Diante dessa bipolarização, encontrar o equilíbrio ideal entre centralização e descentralização, nas relações federativas, torna-se tão problemático quanto optar pura e simplesmente entre uma e outra<sup>2</sup>. Inman e Rubinfeld (1999), por exemplo, sugeriram que uma combinação entre ambas deveria preservar suas virtudes próprias: eficiência econômica dos governos centralizados e participação política dos descentralizados, o que também não é suficiente para apontar um rumo decisivo à questão. Há de se reconhecer, ainda, que o desenvolvimento de um pólo implica uma reacomodação dialética do outro, de tal sorte que mesmo o mais brusco movimento de descentralização produz demandas de centralização, seja para homogeneização de procedimentos mínimos visando a critérios de reconhecimento dos representantes da vontade coletiva em cada jurisdição local, seja para definir os limites ao exercício do poder local ou, ainda, para a resolução de conflitos e disputas de interesse entre governos autônomos.

Aliás, é nesse último ponto que incide uma das imperfeições imputadas pela vertente centralizadora à expansão da autonomia dos gover-

José Angelo Machado

nos locais. Trata-se do argumento segundo o qual, nas políticas públicas, em que escolhas “internas” no âmbito de uma jurisdição local provocam efeitos “externos” restritivos sobre outras, sistemas descentralizados estão incapacitados para neutralizá-los, prevenindo as conseqüentes perdas inerentes ao bem-estar social. Essa afirmativa, se acatada, implicaria o comprometimento da melhor qualidade desses sistemas na seleção e implementação de políticas públicas, considerando a distribuição de preferências e condições locais, pois de muito pouco valeria essa virtude se o encaminhamento das decisões por parte de um governo local se desse à custa do sacrifício de outro.

#### EXTERNALIDADES E COORDENAÇÃO POLÍTICA

Tal argumento, entretanto, está longe de encerrar o debate. Na verdade, apenas o conduz a uma discussão sobre a viabilidade ou não das alternativas disponíveis para compensar essa imperfeição.

Teorias neoclássicas prescrevem, nesse caso, simplesmente o afastamento do centro político das contendas entre governos locais, o que, sob repetidas interações em que barganhas sejam “livres” da interferência de terceiros, deveria levar à emergência espontânea das soluções ótimas. Aqui, a matriz da barganha econômica é chamada a oferecer uma saída tomando o problema das externalidades entre jurisdições locais como se fosse da estrita alçada das mesmas, mimetizando relações de troca simples entre dois agentes privados no mercado.

Entretanto, parece demasiado fantasioso desconhecer a necessidade de alguma forma de mediação ou coordenação política centralizada que tome tais questões como problema da coletividade de jurisdições locais ou, em outros termos, da Federação. A relação entre produção de externalidades recíprocas e a mediação de interesses na esfera política remete, aliás, ao argumento apresentado por Reis (2000) quanto às razões que fundamentam a necessidade dessa esfera encarregada de resolver problemas decorrentes da interferência mútua dos objetivos de uns para com os dos outros. Se pensarmos não em uma comunidade de homens, mas em uma comunidade de jurisdições locais, é necessário supor que a descentralização das responsabilidades governamentais requer a institucionalização de alguma instância em que tais problemas possam ser resolvidos.

Além disso, constitui aspecto problemático das teses neoclássicas o desprezo pelo fato de a livre negociação ou contratação entre jurisdi-

ções locais requerer o respeito a regras e parâmetros de interação entre as partes, incluindo a garantia dos direitos de propriedade e de condições para formalização e implementação de contratos ou acordos. Desse modo, mesmo o exercício normatizador e disciplinador, necessário para assegurar condições de troca, não poderia prescindir de uma instância centralizada.

Resta decidir sobre a natureza e papel desta última. Deveria se limitar minimamente à fixação dessas regras ou parâmetros para regular interações entre entes governamentais locais ou deveria avançar na constituição de arenas deliberativas para a produção de acordos políticos que expressassem a vontade coletiva, sendo capazes de impô-los aos interesses individuais das partes. É no contexto desse debate, abrangendo formato institucional e eficácia na produção de coordenação federativa, que podemos identificar duas apostas de inspiração econômica, ambas supondo a possibilidade de maximização do bem-estar social por intermédio de comportamentos auto-interessados de governos locais.

Uma delas, baseada no chamado Teorema de Coase, assume franco otimismo quanto à inevitabilidade de que governos locais alcancem soluções socialmente ótimas mediante barganhas diretas, bastando para tanto que custos de transação envolvidos se mantenham em níveis marginais. Em último caso, recusa mesmo a necessidade de uma instância reguladora de interações, assumindo que quanto menos intervenção central melhor. Outra aposta se baseia na fundamentação dos chamados mecanismos incentivo-compatíveis, assumindo posição cética quanto à plausibilidade de que barganhas livres e diretas conduzam a ótimos sociais. Prescreve a elaboração de um desenho institucional comportando incentivos para direcionar comportamentos auto-interessados a objetivos sociais. Também nesse caso é dispensada a necessidade de formação da vontade coletiva, uma vez que o “planejador” é tomado como seu portador *a priori*.

#### DUAS APOSTAS, DUAS ARMADILHAS?

Um atrativo comum a ambas as apostas, em certo sentido, estaria na dispensa da necessidade do tortuoso, ruidoso e muitas vezes frustrante processo de deliberação e escolha coletiva, oferecendo aos sistemas federativos a promessa da produção de coordenação de forma análoga aos automatismos de mercado ou ao poder indutivo dos incentivos



José Angelo Machado

econômicos. Resta a pergunta sobre em que medida essas apostas seriam factíveis ou até mesmo desejáveis no encaminhamento de políticas públicas, ou em que medida constituem armadilhas para a coordenação federativa nesse sentido.

### **Barganhas Diretas entre Governos Locais**

A primeira aposta deriva do argumento desenvolvido por Ronald Coase em “The Problem of Social Cost” (1960), que, no campo da *public choice*, ficou conhecido como Teorema de Coase<sup>3</sup>. De forma esquemática, esse teorema define que a maximização do bem-estar social nos contextos de produção de danos ou externalidades a certos agentes, em decorrência do empreendimento de outros, somente seria alcançável por meio de barganhas diretas entre ambos desde que sob custos de transação e taxas de desconto irrelevantes. Formulados nos termos pertinentes ao debate sobre a organização dos sistemas federativos, sistemas descentralizados teriam melhores condições de absorver externalidades e maximizar o bem-estar dos cidadãos à medida que governos locais – mais bem informados sobre as preferências da população e as condições específicas para sua realização – barganhassem, diretamente entre si, com mínimos custos para negociar, produzir e gerir pactos ou acordos.

Do ponto de vista coasiano, a interdependência econômica entre agentes, envolvidos ativa ou passivamente na realização de um empreendimento, definiria a motivação para a realização de barganhas que levassem a resultados socialmente eficientes, não importando a distribuição dos direitos de propriedade entre as partes (Buchanan, 1999). Nessas condições, ao agir em seu melhor interesse, cada um agiria no melhor interesse da coletividade, fórmula que poderia ser estendida às relações entre governos locais desde que o ente federal não intervisse, o que poderia acarretar aumento dos custos de transação ou impor restrições para que o processo de barganha se encaminhasse para o ponto ótimo.

No entanto, há questionamentos relevantes à sua aplicação nesse sentido, que se concentram especialmente em torno do irrealismo das premissas assumidas no trabalho de Coase. Inman e Rubinfeld (1999), por exemplo, identificaram a necessidade de que cinco condições ocorram simultaneamente para que a barganha, nesses termos, produza os resultados anunciados: 1) que não haja custos de transação na barganha

entre governos locais; 2) que preferências e recursos sejam de conhecimento comum entre eles; 3) que representem perfeitamente os interesses dos cidadãos; 4) que não haja custos de implementação dos acordos firmados; 5) que haja concordância quanto à divisão dos benefícios produzidos. A ausência de pelo menos uma delas comprometeria a obtenção dos efeitos previstos por Coase, abalando a credibilidade de suas proposições com referência normativa aplicável a sistemas federativos.

São também consistentes as críticas à inaplicabilidade das referidas premissas, como aquelas apresentadas por Scharpf (1997) e McKelvey e Page (1999), dentre as quais podem ser destacados dois pontos de grande relevância:

- Diferentemente do modelo de trocas voluntárias entre dois agentes no mercado, custos de transação sobem exponencialmente com o número de agentes em barganha, situação tipicamente encontrada nas relações intergovernamentais.
- Em geral, a distribuição da informação tende a se manter assimétrica dadas as vantagens estratégicas para os que a concentram e não têm incentivos para compartilhá-las.

Contudo, a consistência lógica interna das proposições de Coase (1960) também pode ser questionada. Para ele, a definição de maior eficiência social de um estado em relação a outro dependeria da contabilidade não apenas da produção dos danos sociais por um empreendimento sobre a parte passiva mas também daquela que agrega os efeitos de sua não-realização para a parte ativa. Assim, a eficiência social seria um atributo mensurável pela utilidade agregada produzida pelo empreendimento para ambas as partes (ativa e passiva), descontado o dano social agregado. Por derivação, a conveniência social sobre a realização ou não de um empreendimento não deveria ser objeto de decisão por parte de um agente externo às partes diretamente envolvidas, mesmo que representando a coletividade e submetido a ela. Deveria resultar, antes, do livre entendimento entre elas, levando em consideração preços praticados no mercado: seja por meio de indenizações da parte passiva à ativa, para que deixe de realizar o empreendimento caso esta última detenha os direitos de propriedade para fazê-lo, seja por meio de compensações da parte ativa à passiva, pelos danos produzidos sobre esta caso seja ela a detentora de tais direitos<sup>4</sup>. Acerca de tais possibilidades, a interferência deliberada de qualquer agente externo – como

José Angelo Machado

dito anteriormente – tenderia a impedir ou a desequilibrar a barganha a fim de atingir um ponto ótimo. Uma implicação dessa postura é a renúncia da possibilidade de qualquer ação em nome da coletividade, representada por um agente autorizado por ela, em face dos efeitos que a realização dos objetivos de uma parte ocasiona sobre a outra. Trata-se de uma renúncia ao tratamento de tais questões na esfera política (Reis, 2000).

Nesse contexto, emerge um problema de consistência lógica: o dos microfundamentos da escolha socialmente ótima de acordo com o critério coasiano. Se a barganha ótima é a que produz maior somatório de utilidades (descontados os danos agregados), como supor a condescendência de agentes com tal estado independentemente das consequências distributivas para cada um deles? O que poderia nos levar a presumir que os desfavorecidos, sob resultados da barganha, podem sucumbir em vista de resultados globais? Coase (1960) se antecipou, em certa medida, a esse questionamento ao propor a idéia de que os preços de mercado fixariam um parâmetro para estabelecer compensações mútuas entre as partes em barganha, tornando possível contrabalançar os efeitos negativos de um empreendimento independentemente da distribuição de direitos de propriedade prévia. No entanto, esse argumento é ainda insuficiente para restaurar a credibilidade na tese de que agentes auto-interessados sempre chegariam a estados socialmente eficientes ou ótimos sob a barganha coasiana. A extração de maiores vantagens nem sempre significaria abrir mão da interação estratégica e de outras alternativas disponíveis em nome de ofertas e contra-ofertas de compensações monetárias. Afinal, a premissa da racionalidade estreita requer a predisposição dos agentes a interagir para a maximização de seus interesses em detrimento da eficiência ou bem-estar social (Knight, 1995).

Desse modo, seja pelo irrealismo de suas premissas, seja por falta de consistência entre algumas delas e os resultados previstos, é questionável a sustentação que o trabalho de Coase oferece à idéia de que sistemas descentralizados de governo possam absorver externalidades, preservando a eficiência social, por meio de barganhas diretas entre agentes locais. Pelo contrário, se considerado efetivamente o auto-interesse de agentes governamentais, ainda que os custos de transação sejam desprezíveis, torna-se difícil abdicar da idéia de que vantagens estratégicas, ganhos parciais ou de curto prazo – além de um conjunto de condições mais realistas, como assimetria informacional, ris-

cos de descumprimento de pactos e outros – interferiram na produção de resultados ótimos do ponto de vista da coletividade ou da Federação. Da mesma forma, é problemático admitir que ótimos sociais concebidos como ponto de chegada de políticas públicas concebidas no plano nacional sejam preservados de eventuais violações sob sistemas descentralizados, considerados esses fatores. Desse ponto de vista, barganhas diretas, sem interferência externa, poderiam, ao contrário, aprofundar tensões e desigualdades preexistentes. Essa parece ser a constatação que inspira a segunda abordagem a ser discutida neste estudo.

### **Mecanismos Incentivo-Compatíveis**

A segunda aposta compartilha algumas premissas com o argumento coasiano, especialmente no que toca à adesão a teses utilitaristas, supondo agentes comportando-se no ambiente social e econômico em resposta a incentivos para auto-satisfação de seus interesses, tomando esse elemento como motor da eficiência. Entretanto, a partir daí, caminha para um argumento diametralmente oposto: a incapacidade de que barganhas diretas entre esses agentes conduzam à maximização dos benefícios coletivos e sua predisposição para gerar estados subótimos ou socialmente ineficientes.

Propõe como alternativa a institucionalização de sistemas de incentivo que compatibilizem escolhas auto-interessadas e satisfação de necessidades coletivas. Tal prescrição tem como foco rearticular auto-interesse e necessidades funcionais coletivas ou, em outros termos, alinhar comportamentos orientados para o benefício próprio aos requerimentos de eficiência e bem-estar de todos, uma vez que a “mão invisível” das trocas diretas no mercado seria incapaz de fazê-lo. Essa segunda aposta considera os limites da ação coercitiva para resolver o problema motivacional envolvido, já que é incapaz de suprimir o auto-interesse; daí que agentes produtivos adotem comportamentos estrategicamente adaptados como falsificação de preferências ou minimização de esforços não-observáveis. Aceitando o desafio, Tideman e Tullock (1999), não pensando propriamente em relações intergovernamentais, concentraram-se na solução do problema motivacional que poderia contaminar os agentes envolvidos pelo dilema da ação coletiva<sup>5</sup>. Em suma, o desafio seria fazer com que cooperassem na produção de bens públicos ainda que tivessem interesse em fazer exatamente o contrário.

José Angelo Machado

A solução encontrada foi a institucionalização de incentivos conhecidos na literatura da *rational choice* como mecanismos incentivo-compátveis. Embora de utilização notabilizada nas organizações corporativas e em outros sistemas decisórios e produtivos, sua aplicação às relações intergovernamentais pode ser facilmente identificada em iniciativas oriundas da esfera federal para dirigir o comportamento de governos subnacionais ou outros agentes periféricos para escolhas desejáveis, valendo-se de prêmios de alguma natureza. As regras subjacentes a tais mecanismos, portanto, uma vez incidindo sobre agentes sociais (ou governos locais), os estimularia a assumir, como estratégia dominante<sup>6</sup>, comportamentos dirigidos a objetivos socialmente desejáveis.

Grosso modo, um mecanismo incentivo-compátvel inclui entre seus componentes: agentes, de cuja cooperação se espera a realização de um bem coletivo; contribuições efetivamente dispensadas por esses agentes; e um administrador central com autoridade para impor regras de contribuição (ou de alocação dos custos de produção) e coletar cotas definidas. Suas regras de contribuição devem ser capazes de produzir estímulos a ponto de o somatório das contribuições ser suficiente para a produção do bem público<sup>7</sup>.

Sua aplicabilidade às relações intergovernamentais requer a concentração de poder normativo, na esfera federal, a fim de estabelecer regras de contribuição e realizar sua coleta, mediante o que seria possível convergir o comportamento de governos locais para escolhas consistentes com políticas públicas nacionais sejam quais forem seu foco: equilíbrio orçamentário, realização de investimentos em infra-estrutura ou disponibilidade de certos benefícios sociais. Há também objeções importantes à sua utilização nesse sentido, sejam vinculadas ao realismo de suas premissas, sejam à sua consistência lógica interna.

No primeiro caso, a crítica mais contundente provém de autores de inspiração neoclássica<sup>8</sup>, que denunciam o que há de restritivo na imprescindível figura do agente central “benevolente” ou socialmente interessado. Trata-se de problema relevante, uma vez que a confiabilidade do desenho institucional de incentivos se apóia sobre um voto incondicional nas virtudes do planejador. De natureza semelhante é a premissa, também recorrentemente questionada, do agente central perfeitamente informado sobre as preferências dos potenciais contribuintes. As duas condições – altruísmo e informação perfeita – são imprescindíveis

veis para que o agente central construa incentivos efetivos e direcionados aos ótimos de bem-estar social e, sobretudo, para que ele os implemente renunciando, como guardião das contribuições coletadas, à sua utilização em benefício próprio.

Introduz-se aqui, nesse último aspecto, uma inconsistência lógica entre fatores dinamizadores do mecanismo, sintetizada por Miller e Hammond (1994) na descrição do chamado “problema do balanço orçamentário”. Segundo eles, os riscos inerentes à tentação de deserção pelos potenciais contribuintes condicionariam as estratégias do agente central na elaboração de um orçamento suficiente para a produção do bem público, de modo que, uma vez em posição de assimetria informacional ante os primeiros, racionalmente ignorantes, estivesse propenso a superestimar o orçamento a fim de minimizar riscos de colapso do sistema. Como efeito, a disponibilidade de excedentes não utilizados na produção do bem público, sob a guarda do agente central, deslocaria a tentação de não-cooperação com a eficiência coletiva dos contribuintes para este último, agora podendo utilizar os excedentes em benefício próprio ou em conluio com parte dos agentes.

Nesse sentido, diferentemente da discussão sobre restritividade ou não das premissas assumidas, pouco importa ser o administrador central egoísta ou altruísta<sup>9</sup>, uma vez que objetivos sociais ou coletivos paralelos<sup>10</sup> também podem levá-lo a superestimar o orçamento para gerar excedentes. O que importa, fundamentalmente, é que, dados sua natureza e os riscos de colapso orçamentário, mecanismos incentivo-compatíveis comportam em si estímulos para comportamentos inconsistentes com a eficiência social, uma vez que o alargamento dos resíduos inflaria os custos finais do bem público. É digno de nota que tais mecanismos permitem transitar de sistemas instáveis, contaminados pelos riscos de colapso mediante deserção dos membros do grupo, para sistemas estáveis em equilíbrio de Nash<sup>11</sup>, em que agentes estariam motivados para assumir a cooperação como estratégia dominante, ainda que sob o preço do deslocamento de riscos morais para o administrador central.

Holmstrom (1982) e Miller e Falaschetti (2001) exploraram o *trade-off* entre equilíbrio orçamentário, em que contribuições de todos equivaleram aos custos totais do bem público; estabilidade, em que, dadas certas condições, ninguém tem incentivos para mudar sua estratégia; e eficiência, nos termos da optimalidade de Pareto, em que não há como

José Angelo Machado

melhorar a situação de alguém sem que se piore a de outro. Seu ponto é a impossibilidade lógica de que um mecanismo incentivo-compatível atenda simultaneamente a esses requisitos, para o que se valeram da formalização matemática, demonstrando que a conquista de estabilidade pela presença do administrador externo ao grupo conflita com o equilíbrio orçamentário e a eficiência. A conclusão é que esse mecanismo não é capaz de eliminar a tensão constitutiva entre interesses do centro e da periferia do sistema, especialmente no que tange à maximização de benefícios do administrador central e da comunidade como um todo (Miller e Hammond, 1994).

Desse modo, também os fundamentos da segunda aposta ficam comprometidos, já que, na construção de incentivos institucionais para que governos locais processem externalidades interjurisdicionais, não seria sensato abstrair os interesses próprios do coordenador central, alojado no governo federal, bem como desprezar os riscos morais inerentes a essa posição. Tais riscos seriam potencializados nas medidas da assimetria informacional, da concentração de recursos fiscais ou da oportunidade de transferir custos e riscos a agentes locais dispersos. Mecanismos incentivo-compatíveis, operando em políticas públicas descentralizadas nos sistemas federativos, poderiam perfeitamente contornar o poder de veto dos entes subnacionais e favorecer o potencial inovador de políticas nacionais. No entanto, fá-lo-ia ao preço de desequilibrar, de tal forma, a balança federativa, que conveniências e oportunismos do agente central não mais encontrariam freios nas necessidades e demandas de comunidades locais e no exercício do poder de veto pelos que as representam.

### IMPLICAÇÕES POLÍTICAS EM JOGO NAS DUAS APOSTAS

As apostas descritas representam, nos termos da primeira seção deste artigo, dois pólos normativos no debate acerca da melhor estratégia para a produção de convergência entre escolhas governamentais nos sistemas federativos. Cada uma expressa à sua maneira uma solução para o *trade-off* entre dois atributos desejáveis da democracia (Anastasia e Melo, 2002): de um lado, *accountability*, *responsiveness* e densidade democrática da representação; de outro, estabilidade e governabilidade.

De um lado busca-se maximizar, na Federação, sua capacidade de incorporar ou contemplar interesses e preferências locais no desenho das políticas públicas, construindo-a “de baixo para cima” a partir das in-

terações horizontais diretas entre entes governamentais locais e sob o olhar distante e aquiescente do ente federal. O somatório de pactos entre entes locais estruturaria as políticas públicas a partir da base, afirmando governos subnacionais como proponentes positivos de políticas públicas em contraste com uma posição de *veto players* diante de projetos concebidos no plano nacional. De outro, busca-se potencializar, na Federação, a conquista da governabilidade e continuidade na gestão de políticas públicas inovadoras no plano nacional como afirmação de uma opção política majoritária, a despeito da expressão de interesses de uma ou outra jurisdição local, para o que se faz legítimo o desenho de incentivos ou até mesmo o poder coercitivo do ápice para a base da pirâmide. Nesse caso, o desenho das políticas públicas não resultaria do somatório de pactos entre entes locais, mas da consagração eleitoral de um projeto nacional sustentado pela coalizão de governo. Governos nacionais teriam, antes do direito, a obrigação de valerem-se dos instrumentos legais disponíveis para induzir os entes locais, dotados de autonomia político-administrativa, a escolhas consistentes com tal projeto.

Os fundamentos em operação nas duas abordagens tratadas advêm de modelos de inspiração econômica. Na primeira, a extensão de uma das premissas-chave do pensamento neoclássico, que deposita nas trocas diretas entre agentes auto-interessados, livres de qualquer interferência externa, a certeza da maximização do bem-estar social. Na segunda, a construção de um dispositivo concebido no campo da microeconomia para estimular a cooperação de agentes produtivos na realização de um bem coletivo, confiando na orientação altruísta e plenamente informada do planejador/administrador central para conduzir o sistema à maximização do bem-estar coletivo.

O ponto aqui não é a desqualificação de ambas em decorrência do irrealismo de premissas ou de inconsistências lógicas, mas, antes, o reconhecimento do que há de problemático por causa dessas características em sua extensão ao domínio da organização do Estado como eixo estruturante na condução de políticas públicas em Federações.

Do ponto de vista de seus efeitos sobre atributos desejáveis para uma democracia, cada abordagem tende a acentuar um pólo em detrimento de outro. De um lado, a aposta exclusiva nas relações horizontais entre governos locais, para constituição “ascendente” do projeto global, acentua tendências centrífugas e esvazia o espaço para deliberação e



José Angelo Machado

decisão coletiva de caráter supralocal (provincial ou nacional), desautorizando o ente governamental correspondente. Em nome de um projeto construído como expressão de interesses agregados no plano local, sacrifica-se a construção da governabilidade sobre o todo (jurisdição nacional). De outro, a aposta exclusiva nos incentivos verticais, para que governos locais se comportem de modo consistente com objetivos fixados no plano nacional, acentua tendências centrípetas, fragilizando o funcionamento de mecanismos de contenção do ímpeto abusivo do governo federal. Em nome da governabilidade e da estabilidade decisória, necessárias ao encaminhamento de um projeto nacional, sacrifica-se o funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability*.

Quanto à qualidade do processamento de externalidades em sistemas federados, as debilidades inerentes às duas apostas são ainda mais flagrantes. De um lado, considerando heterogeneidades e assimetrias entre entes constitutivos das Federações, barganhas coasianas podem aprofundar desigualdades ao produzirem efeitos concentradores no que tange à distribuição de benefícios, custos e riscos entre as partes, favorecendo determinadas jurisdições com mais recursos de barganha em detrimento das demais. De outro, o fato de cada jurisdição responder a incentivos centrais a fim de cooperar com a execução da política pública não elimina a produção de externalidades e tensões decorrentes de disputas, entre uns e outros, para transferir custos e riscos. Em ambos os casos, há propensão a perdas de bem-estar importantes, seja em vista de aprofundar desigualdades, seja pelo fato de as jurisdições locais terminarem por ser alvo da transferência de custos difusos, desproporcionais aos benefícios advindos da cooperação.

A construção de uma equação que combine governabilidade e densidade democrática, uma vez comprometida pelos automatismos econômicos inerentes às abordagens aqui tratadas, permanece um desafio na montagem de mecanismos de coordenação governamental em sistemas federativos. Em outros termos, permanece em aberto o problema de combinar, de um lado, a convergência entre decisões e ações dos entes pertencentes a diferentes esferas de governo em torno dos mesmos objetivos e diretrizes; de outro, o de assegurar que esses últimos atributos das políticas públicas sejam consistentes com preferências dos cidadãos das diversas jurisdições.

Na próxima seção, é proposta uma reflexão com base no percurso inverso: partir de um conjunto de premissas mais realistas acerca das

barganhas federativas para, daí, pensar alguns requerimentos que poderiam ser incorporados a uma agenda voltada para a construção institucional dos mecanismos de coordenação governamental.

#### ALGUNS REQUERIMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Partindo da afirmação de que instituições constituem a variável-chave na produção de equilíbrios sociais (Knight, 1995), é plausível entender o processo de coordenação federativa como decorrente, em larga medida, do desenho de regras e procedimentos que definirão o processo decisório, as condições de integração entre ações e as formas de controle sobre estas por parte dos entes governamentais envolvidos. Entretanto, seguindo essa pista, há indicações de que o estudo sistemático das formas institucionais mais adequadas para o exercício dos papéis de coordenação, integração, compartilhamento de tarefas e decisões conjuntas entre os entes federados constitua fenômeno recente no Brasil (Abrucio, 2005), em que pese o fato de nossa experiência pós-constitucional ter fornecido uma variedade de formas (consórcios intermunicipais ou pactos formais entre gestores de diferentes esferas de governo, como nas políticas de saúde e assistência social, entre outras) a ser mais bem explorada no encaminhamento desta discussão.

Contudo, nesse caso, para o aprofundamento do conhecimento das instituições e seus efeitos na produção da coordenação governamental, não parece adequado tomar de saída modelos idealizados que fixem, *a priori*, condições restritivas para que sejam atingidos equilíbrios ou resultados socialmente ótimos. Nesta seção, é proposto o exercício de um percurso inverso a fim de chegarmos a pontos que poderiam se tornar requerimentos gerais nesse sentido. A idéia é partir do trabalho de discussão e explicitação prévia de premissas que possam efetivamente representar os padrões de interação entre agentes governamentais para, daí, pensar em problemas cuja resolução dependeria de condições gerais a serem contempladas na construção de instituições de coordenação que satisfaçam, simultaneamente, exigências de governabilidade e densidade democrática.

É nesse sentido que abandono, neste momento, tanto o modelo baseado em contratos horizontais entre agentes no mercado quanto o baseado em mecanismos incentivo-compatíveis verticalizados para incorporar a Teoria da Barganha (Knight, 1995; 2001; Scharpf, 1997) como

José Angelo Machado

contribuição promissora na representação das relações intergovernamentais, na medida em que toma, como protótipo, o jogo entre ofertas e contra-ofertas entre portadores de interesses não necessariamente convergentes no que se refere às condições de produção e distribuição de utilidades logradas sob a cooperação de ambos.

Tal incorporação não poderia se dar sem um trabalho de explicitação de algumas das premissas básicas que operam nesse caso. Destaco, por ora, aquelas que, a meu ver, podem ser tomadas como fundamentais:

- Agentes governamentais são racionais, no que se permite ajustar meios para a realização de determinados fins.
- A realização dos fins por parte de uns pode interferir positiva ou negativamente na realização dos fins por parte de outros (ou produzir externalidades).
- Há uma distribuição assimétrica de informação e, de forma análoga, de recursos de barganha entre o conjunto desses agentes, o que poria alguns em condições mais favoráveis do que outros na obtenção dos resultados da barganha.

Se é verdade que o processo de interação entre entes governamentais, segundo essas premissas, requer regras que o regulem e confirmem previsibilidade quanto aos resultados de determinadas escolhas, é também verdade que a fixação dessas regras seja objeto de barganha caso duas condições adicionais estejam presentes: 1) que agentes que participam de sua elaboração sejam afetados por elas a partir das posições que ocupam; 2) que tais posições não sejam intercambiáveis a cada interação (Knight, 2001).

Nessas condições, agentes não seriam indiferentes às regras, uma vez que, pelas mesmas, seria possível instituir vantagens distributivas para determinados grupos ou interesses (presentes tanto na esfera nacional quanto nas esferas locais), não constringendo igualmente a todos, no que atenderia melhor aos propósitos de uns que aos de outros. Sob a Teoria da Barganha, instituições – incluindo as destinadas a lograr a coordenação federativa – são regras e, como tais, produtos de barganha entre agentes com recursos assimétricos. Daí se concebe que, entre as múltiplas instituições possíveis em um dado contexto interativo (ou, como preferem alguns, entre os múltiplos equilíbrios possíveis), o processo de barganha constitui o mecanismo fundamental para

selecionar aquela compatível com o correspondente padrão de distribuição de recursos e informações entre agentes implicados.

Instituições de coordenação governamental, nesse sentido, não seriam selecionadas necessariamente, uma vez produzindo estados ou resultados socialmente ótimos, como pretendido pelas duas abordagens econômicas aqui analisadas, naturalmente se atendidos os requisitos prescritos por cada uma. Elas constituiriam o subproduto de conflitos estratégicos acerca de resultados sociais substantivos – no caso, entre interesses dominantes na esfera local ou entre estes e os dominantes na esfera federal –, importando pouco que suas regras tenham sido criadas intencionalmente ou afirmadas, *a posteriori*, diante de consequências não-intencionais percebidas (*idem*, 1995).

No entanto, se considerarmos instituições como produtoras de recompensas assimétricas, teremos um primeiro problema: explicar por que agentes em desvantagem relativa no processo de barganha intergovernamental aceitariam os resultados desfavoráveis da mesma. Por que, afinal de contas, poderiam antes de determinadas esferas de governo consentir com contratos, acordos ou pactos em que os parceiros poderiam ganhar mais?

Esse problema impõe um desafio à estabilidade das formas institucionais que poderiam operar na coordenação intergovernamental. Entretanto, a Teoria da Barganha apresenta uma condição necessária para que essas formas institucionais se estabilizem: que, para os desfavorecidos, as instituições resultantes do processo de barganha lhes propiciem resultados melhores do que aqueles auferidos sob o fracasso ou colapso das negociações (Scharpf, 1997), correspondam eles ou não ao estágio anterior ao início das mesmas (*status quo*).

Com base nessa solução e partindo das premissas estabelecidas nas pontuações arroladas anteriormente, teríamos um primeiro requerimento geral relevante para nortear a construção das instituições de coordenação federativa: elas devem contemplar um padrão distributivo que ponha os menos favorecidos em posição superior à auferida sem tais instituições (ou sob o fracasso ou colapso das barganhas em torno de sua criação). Do contrário, não encontrariam sustentabilidade ao longo de sucessivas rodadas de interação entre agentes governamentais, perecendo pelo esvaziamento ou abandono dos espaços decisórios ou de gestão.

José Angelo Machado

Contudo, esse primeiro requerimento, se necessário, não me parece suficiente para a sobrevivência dessas instituições em função de um segundo problema: mesmo que estejam melhores sob elas do que sem elas, por que os desfavorecidos abdicariam de se lançar em conflitos distributivos em seu interior a fim de melhorar ou inverter sua posição relativa em relação aos demais? Mais que isso: como assegurar que o efeito combinado entre estratégias de todas as partes – ofertas, ameaças, sinalizações ou atos – não produza um efeito desagregador ou caminhe para a ruptura dessas instituições de coordenação, comprometendo a gestão das políticas públicas que a requerem como condição essencial para a realização de seus objetivos?

Aqui não me parece que a solução passe por outro caminho que não a regulamentação das disputas por preferências conflitivas por meio de regras e procedimentos consentidos e sob parâmetros controláveis por todos. Nesse sentido, incorpora-se à discussão proposta a necessidade de um segundo requerimento: incorporação de procedimentos democráticos, transparentes e controláveis, em alguma medida, pelos participantes. Atributos tipicamente valorizados pela democracia procedimental, como o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* vertical e horizontal, dispositivos de contenção de poder e equalização informacional, além de instrumentos punitivos que elevem os custos do descumprimento de pactos firmados e que poderiam constar do rol a ser incorporado a essas instituições. Autores como Löffler (1999) e Scharpf (2001) têm discutido a necessidade desse requerimento, respectivamente, na configuração de mecanismos de parceria entre entes governamentais locais e na criação de instituições intergovernamentais que dão suporte a movimentos de integração econômica e formação de blocos transnacionais.

Questões como aperfeiçoar a responsividade das agências constituídas para implementar políticas intergovernamentais junto aos entes em parceria, dar mais transparência e visibilidade aos pactos firmados ou fixação do poder de veto para determinadas decisões compõem medidas que traduzem a extensão da problemática proposta sob a vertente procedimental da Teoria Democrática ao funcionamento dos mecanismos de coordenação federativa.

Se for verdade que os dois requerimentos apresentados apenas esboçam alguns dos pontos a serem necessariamente discutidos em uma agenda voltada para a construção de instituições de coordenação go-

#### Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas

vernamental no encaminhamento de políticas públicas em sistemas federativos, o tratamento de ambos não se apresenta dispensável. Em certa medida, permite uma aproximação da possibilidade de combinar densidade democrática da representação e *accountability*, de um lado, e governabilidade com estabilidade, de outro. Se isso é ainda muito pouco quanto à formula para encontrar a justa medida na combinação entre essas dimensões na distribuição de autoridade decisória em sistemas federativos, o mesmo se verificaria no âmbito da Teoria Democrática. Tanto em um quanto em outro caso, mais problemático do que perseguir ou encontrar essa medida é não reconhecer sua importância, o que nos torna vulneráveis a apostas que levem efetivamente ao sacrifício de uma dimensão em favor de outra.

(Recebido para publicação em agosto de 2007)

(Versão definitiva em maio de 2008)

José Angelo Machado

## NOTAS

1. Tiebout entendia sistemas de governo descentralizados como mercados competitivos de fornecedores de bens públicos a cidadãos consumidores, que terminariam por escolher alternativas que embutissem maior eficiência (mais benefícios com menores custos).
2. Nunca é demasiado destacar o elevado nível de contaminação do debate em torno desse par dicotômico por demandas de ascensão e conservação do poder por parte de grupos e coalizões em disputa.
3. A denominação suscitou inúmeras controvérsias, uma vez que o referido trabalho não explicitou o conjunto das premissas sobre o qual Coase apóia seu argumento, não o formulando matematicamente em termos universalizáveis (Usher, 1998; Mckelvey e Page, 1999).
4. Coase vale-se, de início, do exemplo dos danos produzidos pelo rebanho de um criador de gado (parte ativa) sobre a plantação de um agricultor vizinho (parte passiva).
5. Remete-se aqui ao clássico trabalho de Olson Jr. (1968), que busca responder a indagações sobre motivos que levariam à deserção de indivíduos diante da proposição de cooperação com uma ação coletiva voltada para a realização de um bem público.
6. Nos termos tradicionalmente tratados na Teoria dos Jogos, uma estratégia dominante é aquela capaz de levar a um *payoff* ou distribuição de resultados preferível para um agente, não importando quais sejam as estratégias escolhidas pelo(s) outro(s).
7. Um mecanismo incentivo-compatível experimental deve levar os participantes a compartilhar, *ex ante*, a expectativa de que o retorno seja maior – para cada um – do que sua efetiva contribuição (Frohlich e Oppenheimer, 2003).
8. Incluindo aqui o próprio trabalho de Coase (1960) em sua crítica à expectativa de Pigou quanto à plausibilidade de que o planejamento possa corrigir falhas de mercado.
9. Aspecto que constituiria, nesse caso, uma externalidade ao mecanismo em jogo no problema orçamentário.
10. Na medida em que estranhos à produção do bem público em si.
11. No equilíbrio de Nash, nenhum jogador faz o melhor para si desertando unilateralmente de uma determinada estratégia. Isso não significa, entretanto, que, conjuntamente com outros jogadores, não possa se beneficiar de uma defecção coordenada (Morrow, 1994).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. (2005), "A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, pp. 31-67.
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos R. (2002), "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil", in F. L. Abrucio e M. R. Loureiro (orgs.), *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC (Parte 1)*. Brasília, MP/Seges.
- ARRETCHE, Marta T. S. (2004), "Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 2, pp. 17-26.
- BUCHANAN, James. (1999), "The Coase Theorem and the Theory of the State", in J. M. Buchanan e R. D. Tollison (orgs.), *The Public Choice II*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- COASE, Ronald. (1960), "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, vol. 3, nº 1, pp. 1-44.
- DAHL, Robert A. e TUFTE, Edward R. (1973), *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- FROHLICH, Norman e OPPENHEIMER, Joe. (2003), "Optimal Policies and Socially Oriented Behavior: Some Problematic Effects of an Incentive Compatible Device". *Public Choice*, vol. 117, pp. 273-293.
- HOLMSTROM, Bengt. (1982), "Moral Hazard in Teams". *Bell Journal of Economics*, vol. 13, pp. 324-340.
- INMAN, Robert P. e RUBINFELD, Daniel L. (1999), "Federalism". *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 9, pp. 661-691. Disponível em <http://encyclo.findlaw.com/9700book.pdf>, acessado em 11/8/2004.
- KNIGHT, Jack. (1995), "Models, Interpretations, and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change", in J. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Michigan, University of Michigan Press.
- . (2001), *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LÖFFLER, Elke. (1999), *Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships*. Paris, OECD/Puma. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/12e93914.pdf>, acessado em 11/8/2004.
- MCKELVEY, Richard D. e PAGE, Talbot. (1999), "Taking the Coase Theorem Seriously". *Economics and Philosophy*, vol. 15, pp. 235-247.
- MILLER, Gary e FALASCHETTI, Dino. (2001), "Constraining Rational Choice: Allocations vs. Efficiency and the Origin Commitment Problems". Disponível em <http://www.bsos.umd.edu/umccc/miller.pdfsearch=%22miller%20falaschetti%20constraining%20rational%20choice%22>, acessado em 11/8/2004.
- MILLER, Gary e HAMMOND, Thomas. (1994), "Why Politics is More Fundamental than Economics". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, nº 1, pp. 5-26.



**José Angelo Machado**

- MORROW, James D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, Princeton University Press.
- OATES, Wallace E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, vol. 37, nº 3, pp. 1120-1149.
- OLSON JR., Mancur. (1968), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York, Schocken Books.
- PERSSON, Torsten, ROLAND, Gérard e TABELLINI, Guido. (1997), "Separation of Powers and Political Accountability". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, nº 4, pp. 1163-1202.
- REIS, Fábio W. (2000), *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- RIKER, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown.
- SCHARPF, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.
- . (2001), "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe". *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, nº 1, pp. 1-26.
- TIDEMAN, Nicolaus e TULLOCK, Gordon. (1999), "A New and Superior Process for Making Social Choices", in J. M. Buchanan e R. D. Tollison (orgs.), *The Public Choice II*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- TIEBOUT, Charles. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, vol. 64, nº 5, pp. 416-424.
- TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York, Princeton University Press.
- USHER, Dan. (1998), "The Coase Theorem is Tautological, Incoherent or Wrong". *Economics Letters Kingston*, vol. 61, pp. 3-11.

**ABSTRACT**

*Public Policy Management in the Federative System: Wagers and Traps*

This study aims to explore proposals derived from two approaches of an economic inspiration pertaining to the distribution of decision-making authority for public policy-making and implementation in federative governmental systems. The methodological approach was a bibliographical review based on key conceptual references for each of the above approaches – both that focusing on horizontal bargaining between local entities and that prescribing the construction of vertical incentives by the national sphere – implying concentration of decision-making authority in one of the poles in federative bargaining, in the face of which the author proposes overall parameters and requirements to be incorporated into an agenda focused on the construction of institutions for federative coordination.

**Key words:** Federalism; decentralization; public policies; intergovernmental coordination

**RÉSUMÉ**

*Gestion des Politiques Publiques dans l'État Fédératif: Enjeux et Embûches*

Dans cet article, on cherche à explorer des propositions issues de deux approches d'inspiration économique concernant la distribution de l'autorité décisionnelle pour la formation et l'implantation des politiques publiques dans des systèmes fédératifs. L'outil méthodologique en est l'examen de la littérature à partir de références conceptuelles capitales pour chacune des deux approches. On en conclut que les deux, autant celle qui privilégie des tractations horizontales entre personnes d'un même lieu, que celle qui recommande la construction d'aides verticales dans le domaine national, impliquent une concentration de l'autorité décisionnelle dans l'un des pôles des accords fédératifs, en vue de quoi on propose des paramètres et des requêtes généraux à incorporer dans un calendrier orienté vers la construction d'institutions de coordination fédérative.

**Mots-clé:** Fédéralisme; décentralisation; politiques publiques; coordination intergouvernementale