

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS OBSERVADOS COMO BEM COMUM
Autor(es)	Miguel Ragone de Mattos
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap2

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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

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

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

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS OBSERVADOS COMO BEM COMUM

Miguel Ragone de Mattos¹

1 INTRODUÇÃO

Algumas características dos orçamentos públicos são vistas como defeitos que, aparentemente, insistem em jamais ser resolvidos. A percepção pública é que a verificação de certas mazelas não é suficiente para, diagnosticadas, gerar uma solução satisfatória ao longo do tempo. Ocorre que, provavelmente, essas mazelas são fruto de algum tipo de dinâmica cujo incentivo aos agentes os suscita a reproduzi-las em vez de eliminá-las. Significa dizer que alguns desses “problemas” orçamentários são induzidos pelo próprio sistema orçamentário em razão de seus traços intrínsecos, não por um defeito de engenharia institucional.

O orçamento público pode ser visto como um bem de uso comum. Embora o resultado fiscal positivo seja desejável coletivamente, em virtude dos efeitos benéficos para a manutenção de ciclos virtuosos na economia, seu alcance depende do comportamento individual dos agentes, o qual, sendo muitas vezes contrário à manutenção do equilíbrio fiscal, pode ser interpretado como irracional. No entanto, uma hipótese é que esse comportamento seja racional e decorrente da presença de um caso de dilema social.

A racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar o consumo próprio dos recursos públicos, utilizando o máximo de recursos, no menor espaço de tempo possível, em razão do seu caráter coletivo e, portanto, não excludível, e em face do seu caráter, ao mesmo tempo, de rivalidade. Em outras palavras, sendo os recursos públicos escassos e, ao mesmo tempo, acessíveis no embate político-orçamentário, os agentes são compelidos a uma luta permanente por fatias maiores para suas próprias políticas públicas. Assim, a soma dos comportamentos racionais individuais levaria à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Em outras palavras, tratar-se-ia de um caso de dilema social.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; mestre em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em análise econômica do direito pela Universidade de Bolonha (Itália) e pela Universidade de Viena (Áustria); e doutor em ciência política pela UnB.

2 DILEMA SOCIAL E COMMONS

Dilemas sociais ocorrem quando a atitude racional dos indivíduos leva a resultados coletivamente irracionais (Kollock, 1998, p. 183). Trata-se do oposto ao caso do padeiro de Adam Smith, cuja linha mestra são os casos em que a racionalidade individual – e isso nada tem a ver com altruísmo ou egoísmo – leva toda a sociedade a um ponto melhor ou coletivamente racional.

Existem alguns casos em que isso acontece, ao contrário dos exemplos usuais dos livros-texto de microeconomia. Talvez o caso mais famoso de dilema social seja aquele representado pelo chamado dilema do prisioneiro. Nesse caso, o comportamento racional dos agentes não leva ao melhor resultado coletivo. Os incentivos presentes fazem com que, na tentativa de não obter pior resultado para si, todos ajam de modo a gerar um resultado não ótimo para todos. Embora os agentes saibam qual é o melhor resultado coletivo, são incapazes de alcançá-lo, dados os incentivos (*payoffs*) e a impossibilidade de formação de um pacto crível.² “Um grupo de pessoas, ao se deparar com um dilema social, pode entender completamente a situação, pode perceber que cada uma de suas ações contribui para um resultado desastroso, e ainda assim continuar sendo incapaz de fazer algo contra isso” (Kollock, 1998, p. 185, tradução nossa).³

No dilema do prisioneiro, em que dois prisioneiros se deparam com o dilema de confessar o crime ou delatar o outro, sendo interrogados separadamente, a situação mais benéfica para ambos é aquela em que os dois confessam. Como um não sabe o que o outro fará, e o resultado de confessar, quando o outro não confessa ou, ao contrário, o delata, é o pior de todos, eles decidem, cada qual em sua racionalidade individual, delatar o outro. Isso porque, na hipótese de o outro confessar, o benefício próprio é o maior dos *payoffs*; e, no caso esperado de o outro também delatar, não se fica em posição tão ruim quanto no caso em que se confessa enquanto o outro delata. Assim, mesmo que saibam que a melhor estratégia seria confessar, os dois prisioneiros são incapazes de a estabelecer, por falta de comunicação.⁴ Da mesma forma que no dilema do prisioneiro, *commons* são casos de dilemas sociais.

2. A impossibilidade de comunicação entre os atores é uma das premissas do modelo do dilema do prisioneiro.

3. “A group of people facing a social dilemma may completely understand the situation, may appreciate of each of their actions contribute to a disastrous outcome, and still be unable to do anything about it.”

4. Note que mesmo havendo comunicação, a avença tem que ser crível. Na hipótese de acordo em que cada um cumpre a sua parte de forma separada, a defecção é uma hipótese que retorna os dois ao dilema do prisioneiro. Supondo que o outro confessará, o primeiro poderá delatar, para alcançar o melhor resultado para si. Se os dois pensam do mesmo modo, os dois delatam, retornando ao equilíbrio que não maximiza o resultado conjunto.

3 A CLASSIFICAÇÃO DE BENS E OS COMMONS

Nos estudos de economia do setor público utiliza-se uma classificação de bens em quatro categorias, com duas dimensões cujas combinações os distinguem: a subtrabilidade e a excluibilidade.

A subtrabilidade é a característica própria daqueles bens cujo uso por um exclui a possibilidade da fruição do bem por outro. A excluibilidade é a capacidade que se tem de impedir, ou regular o uso, ou o consumo, de um bem por um terceiro. Normalmente, esse controle do consumo ou uso do bem está ligado ao direito de propriedade que se projeta de alguém sobre uma coisa.

Na classificação dos quatro bens baseados nesses dois critérios, subtrabilidade e excluibilidade, os bens privados são aqueles de mais fácil compreensão intuitiva: são a maioria das mercadorias que cotidianamente compramos no supermercado ou no comércio de bairro, por exemplo. Os bens privados são aqueles que, ao mesmo tempo, são subtraíveis e excluíveis. Assim, o uso de uma bicicleta, ou o consumo de uma fruta, quando exercidos por alguém, exclui o uso – ao menos simultaneamente, no caso da bicicleta – por uma outra pessoa.

O bem oposto ao bem privado, por não ser subtraível e tampouco excluível, é o bem público. Nesse caso, seu consumo não impede o consumo por outra pessoa, e a privação do uso ou do consumo por terceiros não é possível ou é indesejável. Shows pirotécnicos e segurança pública são exemplos de bens públicos. Quando um de nós tem segurança nas ruas, todos a tem. Por essa razão, uma vez que se alcança certo nível de provisão do bem, uma vez que temos certo nível de segurança pública estabelecido na cidade, não há como excluir o usufruto dessa segurança por alguém – ou não é razoável que se exclua, ainda que seja possível.

Entre esses dois extremos, há os dois casos intermediários: os *club goods* e os *commons*, ou bens comuns. Os chamados *club goods* são aqueles bens excluíveis, mas não subtraíveis. O acesso ao uso do bem pode ser controlado e, assim, ser cobrada, por exemplo, contrapartida para esse uso. Ele pode ter um uso comum, mas é mediado por algum tipo de controle, como o pagamento de uma mensalidade, por exemplo. Uma piscina em um clube esportivo é um exemplo de *club good*, bem como a visita a um zoológico.

Já os *commons*, bens comuns ou coletivos, que é o caso que nos interessa aqui, são aqueles que apresentam subtrabilidade, mas não excluibilidade. Embora o consumo do bem, o seu uso, impeça o uso ou consumo por um terceiro, o acesso a esse bem é livre.

O exemplo mais comumente utilizado de bem comum são os peixes de um lago. Nesse caso, quando um pescador apanha um peixe, isso impede que outro pesque o mesmo peixe. Esse é o caráter subtraível ao bem. Ao mesmo tempo, se o

acesso ao lago é livre, isso significa que o bem não é excludível. Qualquer um que se propuser a pescar poderá fazê-lo.

O que ocorre com bens comuns é que, se não há regras de utilização ou se, mesmo havendo, elas não são cumpridas, o bem tende a se exaurir. Utilizando o exemplo do lago piscoso, mais uma vez, imaginemos o comportamento individual de um pescador. Ele provavelmente pescará tanto quanto possível, uma vez que, não havendo excludibilidade, seu acesso ao recurso é livre. Mas, se todos fizerem isso, o resultado é que o bem tenderá a se exaurir.

E, mais ainda, se perceber que isso acontecerá, o nosso pescador não só pescará tanto quanto puder, mas o fará no menor tempo possível, uma vez que cada peixe que deixa de pegar gera a expectativa de que, muito provavelmente, venha a ser pescado por outro, não por ele mesmo em uma oportunidade.

Se todos pensam do mesmo modo, cria-se uma corrida pelo uso do bem que leva ao seu colapso. Importante perceber que quando tenta pescar o máximo, no menor tempo possível, isso inclui todo o recurso disponível, mesmo os pequenos peixes, prejudicando a reprodução dos cardumes, acelerando o exaurimento do recurso. Mesmo sabendo do prejuízo coletivo que a pesca em excesso e, principalmente, a pesca dos pequenos peixes traz, deixar de pescar um pequeno não significa que ele mesmo irá pescá-lo quando maior ou após sua reprodução.

Sendo um dilema social, o conhecimento da dinâmica nociva (Kollock, 1998, p. 185) não elide, dados os incentivos, o comportamento individualmente racional que leva ao resultado coletivo ruinoso. Deixar de pescar um peixe, em qualquer circunstância, é, provavelmente, cedê-lo a outro pescador concorrente. Essa corrida pelo uso do bem até o seu exaurimento é o que se denomina tragédia dos comuns.⁵

Existem duas soluções tradicionais para a tragédia dos comuns: a privatização do recurso ou sua administração por uma autoridade central. Principalmente nos trabalhos de Gordon (1954), Olson (1965) e Hardin (1968), o exaurimento dos *commons* é tido como um resultado inexorável, cuja existência demanda tanto a individualização do bem comum, na lógica de inserir a excludibilidade no bem, quanto a administração por uma autoridade que possa impor as regras de comedimento na conduta individual que alcance a racionalização coletiva de uso dos recursos.

5. A expressão "corrida do ouro", seja no caso do Brasil no período colonial, seja nos Estados Unidos, no estado da Califórnia, no século XIX, exprime essa associação entre bens comuns e a corrida que leva ao seu exaurimento. As jazidas minerais acessíveis de tal modo que minera aquele que primeiro chegar geram o efeito de incentivar as pessoas a extrair o máximo possível, no menor tempo possível. As imagens do chamado formigueiro humano em Serra Pelada, no estado do Pará, nos anos 1980, são impactantes na ilustração do caráter de corrida desse tipo de exploração.

4 A SOLUÇÃO DE TRANSFORMAR BENS COMUNS EM PRIVADOS

A solução para a tragédia dos comuns relativa à privatização dos bens mais conhecida e difundida é a do processo dos cercamentos na Europa. Até então, as pastagens eram bens comuns, de tal modo que qualquer um das redondezas poderia colocar seus animais para pastar. Com os cercamentos, a não excludibilidade é eliminada e o bem comum passa a ser um bem privado: subtraível e excluível.

Assim, o risco de exaurimento da pastagem pelo uso excessivo, pela corrida de quem coloca mais animais para consumir o pasto, é substituído pelo controle do proprietário. A partir daí, ele pode controlar a quantidade de animais, provavelmente não deixando que seu número ultrapasse o equilíbrio da reprodução do bem, a pastagem. A novidade, a partir daí, é que a sustentabilidade do bem passa a ser racionalmente desejável por quem o controla, em seu próprio interesse.

Note-se que não é nem a questão de se os animais que pastam são ou não do proprietário. O uso pode ser próprio ou franqueado a terceiros, mas sempre em seu interesse, o que leva, provavelmente, à cobrança de um valor que maximize seus ganhos, mantendo a lógica de benefício e custo que mantenha uma quantidade de animais compatível, no máximo, até o limite de reprodução da forragem.

Em resumo, o que a solução de privatização implica é a solução da tragédia dos comuns pela destruição do *common* como tal. A ideia é que, para a preservação do recurso, ou para a sua exploração segundo uma lógica coletivamente racional, é preciso, ou desejável, transformar o bem comum em privado.

Ocorre que a privatização encontra limites. A cisão de um bem comum e a titulação individual dos lotes devem ser possíveis, e a limitação do acesso igualmente possível e desejável.

Embora muitos economistas de recursos admitam que dificuldades técnicas impeçam a criação de direitos de propriedade em recursos fugidios, como águas subterrâneas, petróleo e peixes, quase todos eles compartilham a ideia de que a criação de direitos de propriedade privada para áreas aráveis e de pastoreio é uma óbvia solução aos problemas da degradação (Ostrom, 1990, p. 60, tradução nossa).⁶

5 A SOLUÇÃO DE ESTABELECIMENTO DE UMA AUTORIDADE CENTRAL

Outro mecanismo de solução é a utilização de imposição de autoridade, no intuito de impor uma racionalidade coletiva sobre as racionalidades individuais tendentes a exaurir os recursos, nos somatórios dos comportamentos particulares. Regras de controle de acesso são de algum modo criadas e impostas aos indivíduos, de tal

6. "Although many resource economists admit that technical difficulties prevent the creation of private property rights to fugitive resources, such as groundwater, oil, and fish, almost all share the presumption that the creation of private property rights to arable or grazing land is an obvious solution to the problem of degradation."

modo que se garanta a reprodutibilidade do bem – no caso de bens renováveis – ou o consumo de algum modo considerado razoável – quando o bem não é renovável. Atribui-se a um indivíduo ou a uma entidade o poder decisório no controle do uso do *common*, com a administração centralizada de regras fixas, o monitoramento do comportamento dos agentes e a aplicação de sanções.

No caso do lago piscoso, o controle do tamanho das malhas das redes e o estabelecimento de licenças e outras restrições, associadas à garantia de sua aplicação, podem manter a pesca sob controle de tal modo que se conserve a sustentabilidade do recurso. “Coerção externa é frequentemente citada como a solução teórica para o comprometimento” (Schelling, 1984, p. 44, tradução nossa).⁷

A utilização de uma autoridade central envolve a ideia de que esta é desinteressada, onisciente, onipresente e onipotente. Ocorre que a assimetria de informação e a racionalidade limitada impõem limites a essa capacidade de administração racional voltada para a vontade de uma pessoa ideal, sem considerar os efeitos da parcialidade vinculados à maximização do próprio bem-estar, que envolvem interesses prosaicos, além da presença de ideologias pessoais, processos de captura ou corrupção. Uma vez que a regra sobre a provisão e o uso de recursos é uma necessidade inerente à sustentabilidade do comum, o estabelecimento de uma autoridade capaz e neutra parece uma boa solução para a administração das regras, mas na medida em que se possa tê-la.

A questão é se existe a possibilidade de estabelecer essa autoridade que é capaz e benevolente. Sua ideia abstrata, formalmente estabelecida *a priori*, é um construto hipotético e seduz justamente porque pressupõe que existe alguém, ou uma organização, que pode exercer tal coordenação perfeita, sem quaisquer distorções, intencionais ou não.

Os adeptos à ideia de centralização presumem que autoridades unificadas irão operar no campo como foram projetadas nos livros didáticos – determinando as melhores políticas a serem adotadas para um recurso baseado em teorias científicas válidas e informações adequadas. A implementação dessas políticas sem erros é assumida como um dado. As atividades de monitoramento e sanção são vistas como rotineiras e não problemáticas (Ostrom, 1990, p. 22).

A premissa de que uma autoridade externa é desinteressada carrega consigo toda a problemática de governança que o mundo corporativo, e também o setor público, tem tentado resolver na relação entre agente e principal. O desalinhamento de interesses entre os agentes privados atuantes no *common* pode ser substituído pelo problema do agente principal – tendo os administrados como principais e uma autoridade central como agente. A questão do desinteresse da autoridade, no

7. “External coercion is a frequently cited theoretical solution to the problem of commitment.”

sentido de alinhar-se automaticamente aos interesses dos administrados, mesmo que coletivamente estabelecidos, não é um fato necessariamente espontâneo: pode ser tratado, ajustado, mas não tomado como uma premissa dada.

6 A SOLUÇÃO OSTROMNIANA

Desde os seminários de Vincent e Elinor Ostrom, no início dos anos 1960, houve um grande acúmulo de estudos de caso lidando com a questão dos bens comuns. Em seu livro mais famoso, *Governing the Commons* (1990), Ostrom utilizou-se de casos, na linha dos seminários da Escola de Indiana, havidos desde os anos 1960 (Capelari, Araújo e Calmon, 2017, p. 208), e descreveu, a partir desses exemplos, os princípios da boa governança para bens comuns.

Ostrom argumenta que não é verdadeiro o resultado fatídico declarado na tragédia dos comuns. Ela contradita a lógica determinística colocada principalmente nos trabalhos de Gordon (1954), Olson (1965) e Hardin (1968) de que, sob a circunstância de constituir-se em bem comum, este segue inexoravelmente, se mantida esta condição, rumo ao esaurimento. Para Ostrom, mesmo nos casos em que os bens são subtraíveis e não há limitações de acesso, existem outras formas de geri-los de forma sustentável, não associadas à privatização ou à imposição de administração de uma autoridade externa.

A crítica de Ostrom (1990, p. 29) aos modelos anteriores que envolviam o problema dos bens coletivamente possuídos é que, quando usados de maneira ampla, suas condições de existência são tomadas como dadas, a menos que autoridades externas as alterem. Essa ideia de agentes externos que resolvem o problema da tragédia dos comuns leva a duas soluções mais diretas: a privatização do comum ou a imposição de regras por uma autoridade desinteressada. Ou seja, a teoria da empresa se aplica no primeiro caso e a teoria do Estado, no segundo. De qualquer forma, a “teoria da firma e a teoria do Estado podem fornecer, cada uma, uma explicação de uma forma como a escolha coletiva pode ser alcançada. Cada uma envolve a criação de um novo arranjo institucional em que as regras em uso são fundamentalmente diferentes daquelas que estruturam a ação independente” (Ostrom, 1990, p. 40, tradução nossa).⁸

O que Olson argumenta é que a ruína por esgotamento do recurso de uso comum mantido sob essa condição, por um período de tempo relevante, não é um resultado inevitável como esperado na visão tradicional anterior. Regras podem ser projetadas para manter a sustentabilidade do recurso mesmo sob subtração e sem limitar o acesso ao bem, alinhando o interesse individual à racionalidade coletiva.

8. "The theory of the firm and the theory of the state can each provide an explanation for one way in which collective action can be achieved. It involves the creation of a new institutional arrangement in which the rules in use are fundamentally different for those that structure independent action."

Avaliando quais condições seriam essas, Ostrom estabeleceu seus oito princípios, uma série de características que possibilitariam a gestão sustentável de bens coletivamente administrados.⁹ Todas envolvem a possibilidade de acordos monitoráveis, e por isso críveis, a partir também da possibilidade de sancionamento de condutas desviantes, mantendo-se o comportamento do corpo coletivo pelo alinhamento das condutas individuais, pela fixação de *payoffs* adequados.

Os oito princípios declarados por Ostrom em seu livro são mecanismos de criação, aplicação e monitoramento de regras. Isso significa que os custos de transação devem ser baixos o suficiente para não exigir a privatização (teoria da empresa) ou a imposição de uma autoridade externa (teoria do Estado). Ela argumenta que é possível manter recursos comuns sustentáveis mantendo a característica de propriedade comum: “Esses casos, em que um recurso é mantido como comum por muitos indivíduos – isto é, não há direitos de propriedade bem definidos sobre o recurso – são frequentemente considerados pelos economistas como sendo exploráveis apenas quando o problema de sobreconsumo é solucionado pela privatização ou pelo *enforcement* imposto por força externa” (Ostrom, 1990, p. 11, tradução nossa).¹⁰

A soma dos comportamentos, que antes levaria à tragédia dos comuns, porque cada comportamento predatório individual seria o mais lógico, pode passar, pela manutenção de acordos críveis, a se alinhar com o uso coletivamente sustentável do bem.

De qualquer modo, a formação de acordos críveis, que substituiriam o “peso da mão” de uma autoridade central, exige uma série de condições que permitam custos de transação baixos no estabelecimento das regras e no seu *enforcement*. O que Ostrom (1990, p. 45) propõe é verificar se os mecanismos que possibilitam, em alguns casos, o acompanhamento mútuo têm favorecido a manutenção de acordos críveis e, se possível, se os atores têm procurado propor regras adequadas para a cooperação.

Ostrom tratou, em *Governing the Commons*, não de todos os tipos de casos envolvendo propriedade coletiva, mas de pequenos bens comuns, com 50 a 15 mil atores envolvidos (Ostrom, 1990, p. 26 e 182). Esse perfil dos casos mencionados por ela indica algo relevante: a escala importa.

As suposições, análises e conclusões não podem ser transferidas de pesquisas de pequenos recursos para grandes apenas multiplicando as quantidades. O aumento

9. i) Fronteiras bem definidas; ii) congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas; iii) arranjos coletivos de escolha; iv) monitoramento; v) sanções graduais; vi) mecanismos de solução de conflitos; vii) reconhecimento mínimo do direito de organização; e viii) governança em camada.

10. “These cases, where a resource is held in common by many individuals – that is, well-defined individual property rights over the resource are absent – are often held by economists to be exploitable only where the problem of overconsumption is solved by privatization or enforcement imposed by outside force.”

da escala altera qualitativamente as variáveis aplicáveis. Aspectos importantes para administrar bens coletivos, a partir da profecia do esgotamento de Hardin sobre a tragédia dos comuns, como reputação e confiança, são bastante relevantes em uma lógica de jogos repetidos. Ocorre que esses mecanismos podem não se verificar quando um bem de propriedade coletiva tem muitos atores envolvidos. Nesse caso, parece ser verdade que, tornando-se muito difícil elaborar, acordar, decretar e fazer cumprir as regras para manter o bem comum em um nível de uso sustentável, a ruína é um resultado racionalmente esperado.

A discussão de quando os recursos do *common* estariam condenados à ruína por exaustão com base na escala foi levada em consideração por Olson, embora de forma simplificada se comparada à sofisticação de Ostrom (1965, p. 2, tradução nossa) nesse aspecto: “A menos que o número de indivíduos seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção ou outro mecanismo especial para fazer os indivíduos agirem em seu interesse comum, indivíduos racionais, autointeressados, não agirão para alcançar seu interesse comum ou coletivo”.¹¹

A escala comum amplia os níveis de incerteza, limita a capacidade de comunicação e a formação de acordos confiáveis e estáveis. Os custos de transação e a altíssima dificuldade de monitoramento dificultam a governança coletiva na presença de bens comuns, o que favorece as alternativas de privatizar o recurso coletivo, eliminando as características do bem comum enquanto tal, e a imposição de regras e autoridade com o objetivo de resolver o problema dos custos de transação. Porém, em qualquer das três soluções levantadas por Ostrom (1990, p. 29, tradução nossa),¹² a incerteza e o comportamento oportunístico dela decorrentes são elementos que comprometem o resultado da governança e variáveis a ser trabalhadas para obter melhores resultados de gestão: “A questão central nesse estudo é como um grupo de decisores que estão em uma situação de interdependência podem organizar e governar a si mesmos para obter benefícios conjuntos contínuos quando se deparam com a tentação de ‘pegar carona’, esquivar-se ou de alguma forma, agir oportunisticamente”.

Essa situação de interdependência que Ostrom menciona envolve a ideia de uma rede, sem a qual a coordenação entre os atores não é possível. Se não for possível, o incentivo individual racional será extrair o máximo possível do recurso, mantendo qualquer esforço de preservação para os demais. A soma desses incentivos individuais levará a uma investida contra o recurso comum até que seja completamente destruído, exatamente como afirma a tragédia dos comuns.

11. “Unless the number of individuals is quite small, or unless there is coercion or some other special device to make individuals act in their common interest, rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests.”

12. “The central question in this study is how a group of principals who are in an interdependent situation can organize and govern themselves to obtain continuing joint benefits when all face temptations to free-ride, shirk, or otherwise act opportunistically.”

7 SOLUÇÃO OU TRATAMENTO DE *COMMONS*

Em certa medida, das três soluções abordadas para o risco de ocorrência da tragédia dos comuns, apenas a transformação do bem comum em privado constitui, rigorosamente, uma solução. Isso porque a possibilidade de excludibilidade, da regulação do acesso ao bem por um proprietário interessado, gera um novo equilíbrio que necessariamente maximiza o uso do bem a longo prazo.

Já as soluções de uso de autoridade central, ou de gestão coletiva do bem, nos moldes ostromnianos, são tratamentos do *common*, não soluções propriamente. O bom uso dessas ferramentas e o sucesso de seu manejo tendem a gerar um equilíbrio que maximiza o uso do bem coletivo a longo prazo. Contudo, existem graus de sucesso no alinhamento entre a racionalidade individual e a coletiva, sendo esse equilíbrio, de preservação e uso racional do recurso, instável, se comparado à lógica binária da solução de privatização do *common*.

8 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COMO BENS COMUNS

Recursos públicos podem ser analisados sob a ótica de *commons*, uma espécie de bem comum politicamente construído. Trata-se de um conjunto de recursos que inicialmente são bens privados, pertencentes a pessoas, físicas ou jurídicas, antes de serem recolhidos pelo Estado. Nas mãos dos particulares, apresentam subtrabilidade e excludibilidade.

A excludibilidade é justamente o que dá ao recurso o traço de propriedade que permite que possa ser extraído de uma pessoa específica. Assim, através da tributação ou por outro meio de obtenção de receita pública, esse bem privado, de propriedade bem definida, e oponível a terceiros, passa a constituir um conjunto público de recursos. Daí passa a ter distribuição politicamente definida por meio do orçamento, após a disponibilização dessas arrecadações no caixa público.

Dessa forma, a constituição de recursos públicos se traduz na transformação de bens privados em um *common*. Trata-se da decisão política de resolver questões de natureza pública, por meio de recursos tornados públicos a partir de sua angariação dos particulares.

De todo modo, tal qual a identificação da escassez dos recursos naturais atrai a solução do problema de *commons* por meio de uma das três soluções para o uso desses recursos, de maneira a evitar a *tragédia dos comuns*, a escassez dos recursos públicos exige algum tipo de tratamento no seu acesso. Talvez pareça difícil perceber como isso ocorre, uma vez que não se consegue visualizar uma primeira etapa do erário público desregrado como um conjunto de recursos que pode ser sacado por quem primeiro chega, sem qualquer mediação normativa. Não há a passagem desse momento inicial em que o primeiro que chega se apropria do

recurso o quanto consegue para um momento em que as regras de direito financeiro passam a se aplicar. Não se trata de um caso com etapas separadas – como as pastagens europeias antes e depois dos cercamentos; ou a observação da passagem do momento em que a tecnologia rudimentar de pesca mantinha os cardumes como bens de uma abundância despreocupante passando a um bem escasso, por força do desenvolvimento dos métodos de pesca, e a decorrente necessidade de regramentos como a criação de períodos de defeso, limitação de tamanho de malhas de rede e concessão de licenças de pesca.

Não houve um momento em que era possível que alguém, ou alguma organização, pudesse ir até o erário e utilizar-se do recurso disponível, como um pescador acessa os peixes no lago com sua rede ou um garimpeiro que maneja sua bateia livremente em um rio. É que decorrido o mesmo problema de corrida pelo uso do recurso até o seu exaurimento, tendo ocorrido uma espécie de tragédia dos comuns orçamentária, tenham sido criadas regras de disciplinamento de acesso. Trata-se de uma evolução simultânea, a partir da lógica de construção dos espaços públicos politicamente organizados, passando pela formação do Estado moderno, até o atingimento do grau de complexidade do atual ambiente estatal.

O orçamento é tratado por um conjunto de regras que estabelecem direitos de propriedade, no sentido coasiano, não do direito de propriedade protegido e descrito no direito civil. Essas regras estabelecem como os recursos são distribuídos, quem decide em cada momento, em cada instância, como pode ser guardado, como pode ser utilizado e até o que acontece quando não é utilizado.

9 AS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E INCERTEZA

Se o orçamento público é visto como um simples problema de adequação de recursos limitados às necessidades, em um ambiente objetivo e racional, em meio a regras que fazem com que o poder político distribua os recursos de acordo com as preferências da sociedade, inclusive na questão intertemporal, qualquer desequilíbrio financeiro do setor público parece ser um desalinhamento quantitativo, ou um erro na engenharia de regras de decisão.

Como uma questão técnica e formal, fazer o orçamento é relativamente simples. Há recursos disponíveis de um lado e despesas pretendidas de outro. Se as despesas pretendidas excedem sempre os recursos disponíveis, o processo orçamentário precisa acomodar desejos ilimitados com limitação de meios disponíveis (Wagner, 1992, p. 107, tradução nossa).¹³

13. "As a technical and formal matter, budgeting is relatively simple. There are resources available on the one side and desired expenditures on the other. Since desired expenditures will always exceed resources available, the budgeting process must accommodate unbounded desires with the limited means available."

Mas raramente os problemas de orçamento público são puramente técnicos. Na maior parte das vezes estão imiscuídos com questões políticas. Afinal, a técnica orçamentário-financeira existe justamente para dar tratamento técnico ao problema político de como distribuir aquilo que é publicamente arrecadado, por meio de redistribuições, despesas e atividades estatais.

Os recursos públicos, em geral, podem ser caracterizados como bens comunitários, abrangendo não apenas os recursos orçamentários, mas também os recursos humanos disponibilizados, edifícios públicos e todos os bens do Estado. Todos esses recursos são colocados em um grande *pool* de bens formados a partir da sociedade por diversas formas de receita e utilizados de acordo com alguns critérios estabelecidos pelas regras de orçamento e da atividade públicos.

Ocorre que, embora estabeleçam, formalmente, fronteiras bem definidas e uma série de limites e regras para o uso dos recursos, na prática as regras orçamentárias no Brasil são fluidas e instáveis, tornando as fronteiras débeis e precárias. A mobilidade das fronteiras de direito de uso coloca os gestores em posição permanente de desconfiança quanto ao quadro de disponibilidade dos recursos ao longo do tempo. Não de ano a ano, em virtude do ciclo anual do orçamento, mas mesmo no processo de execução.

Assim, dada a insegurança sobre as fronteiras de distribuição, tanto espacial (já que os volumes de recursos podem migrar de uma área para a outra) quanto temporal (já que isso pode ocorrer, por diferentes mecanismos, a qualquer tempo), a desconfiança decorrente dessa insegurança mantém os gestores – na busca da maximização de suas próprias políticas – em permanente estado de busca por mais recursos e na defesa daqueles já alocados em sua área de atuação. Veja que isso não se dá periodicamente, em virtude do ciclo formal, mas permanentemente, em face da incapacidade do ciclo formal de tornar definitivo, ainda que por um período, as alocações dadas. A alocação passa a ser não uma foto, que dura o período de um ciclo, mas um *frame* de um filme, cuja imagem seguinte parte da anterior, mas altera em um ou outro ponto, deixando a imagem identificável, porém fluida no tempo. A alocação orçamentária, em vez de sólida durante o ciclo, como preconiza a ideia inicial do estabelecimento das regras formais, possui certo grau de volatilidade, na prática, pelo desenho das regras, das regras de exceção e das discricionariedades inerentes ao sistema.

Como os agentes conhecem esse caráter fluido das alocações orçamentárias, cientes que, em vez das regras fixarem fronteiras bem definidas, elas na verdade estabelecem marcos relativamente variáveis, cada um se coloca em posição de conquista de volumes adicionais de recursos, na margem de suas próprias alocações, fazendo emergir a tendência a uma corrida generalizada por recursos adicionais – todos os atores agindo da mesma forma, levando o sistema à exaustão. Por essa razão, há

pressão permanente e difusa pelo rompimento das macrometas estabelecidas para manter o equilíbrio agregado das contas públicas.

Cada pequena ação de expansão possui, na maior parte das vezes, um efeito marginal, irrisório sobre o volume total de recursos, muitas vezes percebido como proporcionalmente diminuto ante a missão em geral meritória da política específica, no caso concreto. Mas o somatório dessas pressões diminutas sobre o *common*, sobre o volume total de recursos orçamentários, gera uma pressão difusa, sem autoria personificável, sobre a sustentabilidade do *common*. Isso se dá, em especial, em virtude do encadeamento intertemporal dos resultados fiscais, em que os ciclos orçamentários se ligam no tempo por meio da dinâmica de déficits ou superávits apurados periodicamente e relacionados nos resultados positivos e negativos pela gestão da dívida pública.

O problema é que nas discussões políticas envolvendo a percepção pública, os *trade-offs* envolvidos na decisão de gastar mais, aumentar a tributação ou o endividamento, as noções técnicas sobre como o desequilíbrio permanente pode levar à insolvência do Estado e as suas consequências para a economia real não são tão perceptíveis. No final das contas, isso significa que surge uma espécie de miopia pública. A incerteza e a distância parecem tornar a percepção do público em geral sobre o futuro algo menos importante do que os problemas presentes, claramente perceptíveis e urgentes. Isso leva à solução por operação simples: criar dívida pública.

Os processos de tomada de decisão incorporados nas instituições democráticas penderão a favor da criação de dívida. Como esse tipo de política de estabilização efetivamente muda o custo para as futuras gerações, isso será mais fortemente apoiado que a opção da tributação presente (Buchanan, 1999, p. 133, tradução nossa).¹⁴

O público, em geral, não vê os recursos públicos como algo realmente esgotável devido à capacidade do governo de se endividar. Isso significa que, diferentemente dos recursos naturais e das famílias que não têm acesso ao crédito, os governos são capazes de “criar” e usar recursos públicos no presente, em detrimento da geração de dívida, ou seja, em troca da disponibilidade futura de recursos públicos. “Governos democráticos têm sido sempre suscetíveis a déficits porque isso permite que os atuais pagadores de impostos transfiram para os futuros pagadores de impostos” (Wagner, 2012, p. 5, tradução nossa).¹⁵

14. “The decision-making processes embodied in democratic institutions will be biased in favor of the debt-creation alternative. Since this sort of stabilization policy effectively shifts the burden on future generations, it will be more strongly supported than current taxation.”

15. “Democratic governments have always been susceptible to deficits because this allows current taxpayers to transfer to future taxpayers.”

10 DISPUTA ORÇAMENTÁRIA E COMPORTAMENTO OPORTUNÍSTICO

A ideia de que os conflitos de distribuição dos recursos públicos escassos se resolvem politicamente, na fase parlamentar de elaboração da lei orçamentária, é uma simplificação que não comporta a complexidade das diversas etapas do processo orçamentário e o comportamento estratégico dos atores.

A criação de despesas obrigatórias e a vinculação de receitas, por exemplo, são mecanismos que retiram decisões alocativas da lógica da política orçamentária. Se o orçamento é o lócus onde são politicamente definidas as alocações de recursos para o atendimento de políticas públicas, a cada ano, por meio da priorização no uso desses recursos tirados dos privados e colocados em comum, a criação de despesa obrigatória passa a ser uma espécie de não orçamento.

A contratação de servidores de carreira, por exemplo, gera obrigações plurianuais de longa duração que passam a se impor aos orçamentos anuais. A partir daí, mais uma fatia do espaço existente em comum é ocupada e todo o debate anual passa a ser sobre a parte que sobra, relativa às despesas discricionárias. Como as despesas obrigatórias, em geral, são um dado rígido e plurianual, que projeta a decisão política pretérita, pontual, sobre vários orçamentos futuros, o orçamento se mantém anual do ponto de vista formal, mas, na prática, a anualidade decisória vai se reduzindo à medida que o espaço de discricionariedade orçamentária vai sendo espremido pela estratégia se cada vez mais obrigatorizar despesas.

O mesmo ocorre com a vinculação de receitas. Com a garantia específica de que dada receita não pode ser livremente alocada, mas que tem destino certo, parte da discussão sobre despesas fica limitada, conduzindo a alocações predeterminadas. Ainda que, por alguma razão, os recursos oriundos de receita vinculada não sejam utilizados, sua limitação de destinação enrijece o orçamento por uma decisão de vinculação em um ponto no passado, constituindo-se, a partir daí, em um não assunto a ser debatido no processo decisório anual do orçamento.

Essa dinâmica de redução de espaço de discricionariedade alocativa não ocorre por algum desconhecimento sobre o efeito global nocivo da marcha geral de criação de despesas obrigatórias. A dinâmica segue nesse sentido justamente em virtude da ação dos atores imersos em um dilema social. Embora todos saibam que o enrijecimento do orçamento é ruim, que a própria esfera política perde meios de manobra na discussão anual da alocação das receitas públicas nas despesas que entenderem melhor a cada ano, a criação de uma despesa obrigatória, ou a vinculação de receita para a política que um campo de forças políticas defende, garante recursos para a área específica em meio ao embate com as demais políticas públicas. Com a generalização dessa dinâmica em defesa das políticas que concorrem pelos recursos, o resultado decorrente da ação individualmente racional é um resultado não desejável coletivamente.

Ainda que esses movimentos de aquisição orçamentária sejam pequenos, se tomados individualmente, frente ao todo orçamentário, o somatório, resultante dos diversos vetores, leva todo o sistema ao esgotamento. A resultante é um efeito macro que decorre de microações, de tal modo que as causas são difusas e nenhum dos atores se percebe causador.

Assim, a política pública defendida sempre carrega razões para que se creia que a necessidade, conhecida e mensurável pelo demandante, merece ser atendida, uma vez que o efeito deletério sobre as contas públicas é, se tomado isoladamente, muito baixo. E como a demanda concentrada de ampliação é atendida pela pressão difusa sobre todas as demais políticas, sem que se saiba, na maior parte das vezes, que política é realmente prejudicada para o atendimento do incremento orçamentário-financeiro de outra, o argumento de ampliação passa a ser de difícil contraponto.

É o efeito somado de todas as políticas meritórias sobre as contas que leva o sistema a uma espécie de tragédia dos comuns orçamentária. Esse efeito decorre, em especial, da falta de clareza nos direitos de propriedade. Aos “a-mais” correspondentes a uma vinculação de receita, criação de despesa obrigatória ou a um incremento do orçamento no curso do processo orçamentário, não corresponde a identificação clara de onde foram alocados os “a-menos”, os locais objetivamente prejudicados como foco de redução de despesa. “É um traço universal da natureza humana desejar mais de algo quando outro alguém paga por ele, em vez de quando se tem que pagar por si mesmo. O *common* fiscal, o orçamento, é sempre suscetível a esse traço” (Wagner, 2012, p. 5, tradução nossa).¹⁶

Se os custos a que correspondem os atendimentos às pressões por aumento de gastos pontuais não são considerados por serem difusos, o resultado agregado é uma pressão sobre os limites-macro do sistema como um todo. Essas macrometas, como o teto de gastos, a meta de superávit e a chamada regra de ouro, funcionam como as paredes de uma panela de pressão, e a ação estatal em suas diversas facetas, no nível micro, como o seu conteúdo. No embate interno, na busca pela realização das diversas políticas públicas, o sistema pressiona as paredes de dentro para fora, havendo um conflito permanente entre os incentivos individuais e a racionalidade coletiva.

11 CONCLUSÃO

Observado como um *common*, os recursos orçamentários, sendo ao mesmo tempo escassos e acessíveis aos diversos grupos políticos de pressão na dinâmica do processo orçamentário, constituem um caso específico de dilema social. Nesse caso, mesmo conscientes da racionalidade na manutenção do equilíbrio das contas públicas, os

16. “It is a universal feature of human nature to desire more of something when someone else pays for it when you have to pay for it yourself. The fiscal commons, budgeting is always susceptible to this feature.”

agentes estão presos à lógica de maximização dos próprios interesses que os leva a uma corrida até os limites da exaustão dos recursos disponíveis.

Das três soluções, ou tratamentos, que se apresentam, o de tornar privado o bem comum traz maior definitividade ao problema de desalinhamento de racionalidades. Assim, uma rodovia pública que disputa recursos com as demais necessidades no orçamento, ao ser entregue a um concessionário, é passível de ser explorada, mediante a cobrança de preço público nos pedágios, tornando-se um bem privado pela sua conversão em um bem excludível. Assim, a despesa deixa o orçamento, sendo os recursos arrecadados nos pedágios, a fonte de manutenção da via. Com fonte própria, privada, a rodovia deixa de disputar recursos, estando excluída do *common* orçamentário.

Ocorre que, construído como o *common* orçamentário é, sua existência decorre justamente da ideia civilizatória de que há necessidades públicas que só podem ser atendidas no ambiente público. Assim, a solução privatizante encontra seu limite na própria necessidade de atendimento pelos mecanismos públicos de necessidades intrinsecamente coletivas da sociedade.

Os dois outros tratamentos não eliminam o problema da corrida pelo uso do bem, mas o disciplinam, sendo capazes, em alguma medida, de controlar o desalinhamento entre as racionalidades individual e coletiva.

Na linha ostromniana, a possibilidade de gestão pelos próprios interessados esbarra no problema da escala do orçamento público como *common*. Ao mesmo tempo, ainda que não houvesse a questão da escala, que eleva os custos de transação a níveis que impedem a pactuação crível dos interesses concorrentes, a falta de rigidez na distribuição dos direitos de propriedade, do estabelecimento de alocações orçamentárias estáveis, impede qualquer pactuação, por falta de certeza no objeto que se tem a barganhar.

Por fim, a mesma falta de clareza dos direitos de propriedade remete à autoridade externa e central. A expectativa de alocação racional por um diretor desinteressado em um ambiente em que se pressupõe a ausência do problema do agente principal ignora a racionalidade limitada e assume onisciência, onipresença e onipotência. Essa pressuposição de uma entidade benévola não ultrapassa uma ideia formal, ideal e abstrata. Em resumo, tal autoridade não é passível de ser encontrada, ou construída, de tal modo que, na medida de suas incapacidades, a corrida predatória pelo uso do *common* permanece, sendo seu exaurimento tão certo quanto imperfeita é a autoridade externa.

Se por um lado a perspectiva de que o ambiente orçamentário e das contas públicas constitui-se um dilema social específico carrega em si um desafio na sua administração, a percepção dessa realidade já constitui um passo importante.

O comportamento oportunístico é esperado, em virtude dos incentivos inerentes a esse ambiente, e não da ignorância dos agentes. E só essa percepção, que em muito ultrapassa a ideia simplista da falta de vontade política ou de que gestores públicos só pensam neles mesmos, é capaz de, em cada caso concreto, permitir ao decisor criar as regras abrangentes, autônomas ou heterônomas, e garanti-las de tal modo que os interesses individuais não sejam causadores da irracionalidade coletiva em um caráter absoluto, próprio da tragédia dos comuns.

REFERÊNCIAS

BUCHANAN, J. M. **Public principles of public debt: a defense and restatement**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. v. 2.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 207-226, 2017.

GORDON, H. S. The economic theory of a common-property resource: the fishery. **Journal of Political Economy**, v. 62, n. 2, 1954.

HARDIN, G. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

KOLLOCK, P. Social dilemmas: the anatomy of cooperation. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 183-214, 1998.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

SCHELLING, T. C. **Choice and consequence: perspectives of an errant economist**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1984.

WAGNER, R. E. Grazing the federal budgetary commons: the rational politics of budgetary irresponsibility. **The Journal of Law and Politics**, n. 9, p. 105-19, 1992.

_____. **Deficits, debt and democracy: wrestling with tragedy on the fiscal commons**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012.

