



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO**

Governança Orçamentária no Brasil: uma abordagem alternativa

Miguel Ragone de Mattos

**Brasília
2018**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO**

Governança Orçamentária no Brasil: uma abordagem alternativa

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Aluno: Miguel Ragone de Mattos

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

**Brasília
2018**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO**

Governança Orçamentária no Brasil: uma abordagem alternativa

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada por:

Brasília-DF, 31 de julho de 2018.

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília (IPOL/UnB) – Orientador

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA) – Membro Titular

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília (UnB) – Membro Titular

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) – Membro Titular

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) – Membro Suplente

Prof. Dr. David Fleischer
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) – Membro Suplente

DEDICATÓRIA

Aos meus avós, Hercília e Custódio Mattos, Geralda e Miguel Ragone, pelo que plantaram e agora colho.

Aos meus pais, Lenise e Christiano, pelo amor, preocupação e abnegação que me moldaram.

À minha esposa, Yanna, pela cumplicidade absoluta, e aos meus filhos, Beatriz e Daniel, pela compreensão das ausências poucas vezes física, mas várias vezes anímica.

Por fim, ao novo filho que chega em fevereiro e a tudo mais que virá... *como era no princípio, agora e para sempre, por todos os séculos dos séculos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Paulo Carlos Du Pin Calmon pelo exemplo de acadêmico, tendo sempre me incentivado a voltar ao Instituto de Ciência Política e a mergulhar mais uma vez no universo dos estudos das políticas públicas e do comportamento político. Sendo o mais “antenado” professor que já tive, considero uma sorte tê-lo como professor e orientador na universidade que considero minha casa, a Universidade de Brasília, quando ele poderia estar lecionando em qualquer das mais prestigiadas universidades do mundo, a milhares de quilômetros de distância. Ao incentivo, paciência e dedicação que vão para muito além do exigível, meu muito obrigado.

Aos que, selecionados na amostra de entrevistados, concederam as entrevistas, meu muito obrigado. Cito-os, como em toda a tese, na ordem cronológica das entrevistas: Otávio Ladeira de Medeiros, Esteves Pedro Colnago Junior, Francisco de Assis Leme Franco, George Alberto de Aguiar Soares, Valdir Moysés Simão, Esther Dweck, Nelson Henrique Barbosa Filho, Francisco Gaetani, Tarcísio José Massote de Godoy, Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Dyogo Henrique de Oliveira e Marcelo Barbosa Saintive. Sem a generosidade, atenção e abertura de todos eles, não haveria tese.

Pela validação do código de análise e sugestões valiosas, agradeço à Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos, ao Bruno Grossi e à Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. Ficam meus agradecimentos também ao Luiz Tostes, pelas dicas valiosas nessa fase.

Aos meus chefes Ivo Corrêa, Nelson Barbosa, Henrique Meirelles, Marcelo Souza, Dyogo Oliveira, Esteves Colnago e Júlio Alexandre, agradeço pelo apoio durante todo o período em que estive no programa de Pós-Graduação em Ciência Política, em suas diversas etapas. Conjugando minhas atividades profissionais e os compromissos acadêmicos, por vezes com grande dificuldade e com algum prejuízo pessoal, sou devedor do incentivo, encorajamento e confiança que depositaram em mim, mesmo com a limitação de “servir a dois senhores”.

Agradeço ao Renaud, Igor e Wilson, no apoio dado nas pesquisas feitas remotamente. Os recursos de informática que compartilharam comigo foram essenciais para a realização dessas entrevistas e pelo seu registro seguro e preciso.

Agradeço, por fim, aos meus colegas do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas - GIPP, pelos debates frutíferos, contribuições essenciais em cada etapa, especialmente na qualificação do projeto e na elaboração da tese e pela convivência absolutamente agradável e fraterna. Junto aos amigos do GIPP, agradeço ao Leonardo Klein pela inspiração e exemplo.

RESUMO

A sustentabilidade da política fiscal pode ser considerada um bem de uso comum. Embora o resultado fiscal positivo seja desejável coletivamente, em virtude dos efeitos benéficos em toda a economia, seu alcance depende do comportamento individual dos agentes. A racionalidade individual dos agentes, no entanto, os leva a maximizar o consumo próprio dos recursos públicos, em razão do seu caráter coletivo e, portanto, não excluível. A soma dos comportamentos racionais individuais leva à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância da sustentabilidade do equilíbrio fiscal. Trata-se de um problema de dilema social.

A busca da governança baseada no controle de autoridade para solução do dilema social leva à centralização de instrumentos de gestão fiscal. Esse movimento é oposto aos incentivos de cooperação e coordenação dos tomadores de decisão setoriais (micro) no sentido de manter a sustentabilidade do *common*, na linha da proposição dos 08 princípios de boa governança de *commons* enunciados por Elinor Ostrom no livro *Governing the Commons* (1990).

A tese trata da verificação dos limites e aplicações desses 08 princípios de boa governança da sustentabilidade do equilíbrio fiscal no Brasil. Para tanto, foram feitas entrevistas presenciais com 12 de 15 gestores de política econômica do Poder Executivo Federal brasileiro, ocupantes de postos-chave selecionados, do início de 2015 ao início de 2018. Sobre as falas dos entrevistados foi feita a análise do caso brasileiro, tomando a teoria de *commons* como base teórica.

Os principais achados ao final são que, no Brasil, os métodos de governança fiscal são baseados na administração por autoridade central, caracterizada por relações verticais do centro para as pontas, com objetivo de atingimento de metas de caráter agregado (macro), em meio a assimetria de informação, racionalidade limitada e baixo nível de cooperação e coordenação. Ao mesmo tempo, há baixa participação dos órgãos setoriais na construção de regras e governança fiscal e baixa coordenação em suas estratégias próprias. A estrutura de governança vertical significa dizer que o comportamento dos atores setoriais no nível micro é caracterizado pela decisão individual descoordenada e pelo comportamento oportunístico.

Ao final, propõe-se a possibilidade de fragmentação mutinível do *common* fiscal como meio de estabelecimento de fronteiras de recursos melhor delimitadas, permitindo a alocação de direitos de apropriação de recursos mais estáveis e críveis. A redução da escala do *common* considerada para tomada de decisão na ponta favoreceria a cooperação e coordenação horizontal pela redução de custos de transação e reduziria e simplificaria, por meio do estabelecimento de instâncias decisórias intermediárias, o espectro decisório dos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro.

Palavras-chave: governança; *common* fiscal; tragédia dos comuns; assimetria de informação; racionalidade limitada; comportamento oportunístico.

ABSTRACT

The sustainability of fiscal policy can be seen as a common pool resource. Although the fiscal surplus is something collectively desirable, because of the benefits to the whole economy, its power depends on the individual behavior of the agents involved. The individual rationality of those agents, however, induce them to maximize the public resource consumption, because of the collective character of the good. The sum of the rational individual behaviors leads to predation of the fiscal range, despite the general understanding of the importance of achieving a sustainable fiscal balance. This is a social dilemma problem.

The seeking of a governance based on the authority's control to solve the social dilemma leads to centralize the fiscal management tools. This trend is the opposite of the one related to induce the cooperation and coordination among the sectorial decision makers (micro) in order to keep the sustainability of the common pool resource, aligned to the 08 principles stated by Elinor Ostrom in the book "Governing the Commons" (1990).

The thesis discusses the limits and applications of those 08 principles of good governance to fiscal equilibrium in Brazil. Therefore, face-to-face interviews have been made with 12 of 15 economic policy managers in charge of specific key positions in the federal executive branch, between January, 2015 and January, 2018. Considering those interviews and taking the theory of common pool resources, the analysis of the Brazilian case has been made.

The main findings are that, in Brazil, the fiscal governance methods are based on the management by central authority, with a vertical profile from the center to the margins, in order to perform aggregated indexes of fiscal balance, in an environment of asymmetric information, bounded rationality and low level of cooperation and coordination. At the same time, there is low participation of sectorial managers in rule-making related to fiscal governance and low level of coordination in their own strategies. The structure of vertical governance means that the sectorial actors behavior in the microlevel is characterized by individual and uncoordinated decision-making and by opportunistic behavior.

In the end, a multilevel fragmentation of the fiscal federal common is taken as a possibility to settle better resources boundaries, allowing steady and credible appropriation rights. The reduction of the common scale applied to decision-making in the microlevel could give support to horizontal cooperation and coordination, reducing transaction costs and lowering and simplifying the decision task of the central budgeting authorities with the establishment of a decentralized and layered decision making structure.

Keywords: governance; fiscal commons; tragedy of the commons; asymmetric information; bounded rationality; opportunistic behavior.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

- I.1. A tese 15
- I.2. A classificação dos quatro tipos de bens 17
 - I.2.1. As variáveis 18
 - I.2.2. A taxonomia 19
- I.3. A sustentabilidade do equilíbrio fiscal como um *common* 21
- I.4. O foco sobre o *common* fiscal brasileiro 22
- I.5. Estado monolítico ou resultante complexa 23
- I.6. Ordem política e organização pública 24
- I.7. Controle micro por indicadores macro 26
- I.8. Estratégia analítica 28
- I.9. Principais fontes de dados 29
- I.10. Os capítulos 30

CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO 32

- 1.1. COMMONS 32
 - 1.1.1. *Commons* como dilemas sociais 34
 - 1.1.1.1. Presença de subtrabilidade 35
 - 1.1.1.2. Ausência de excludibilidade 40
 - 1.1.2. Dilemas sociais 41
- 1.2. AS TRÊS SOLUÇÕES DE COMMONS 44
 - 1.2.1. As soluções habitualmente utilizadas 44
 - 1.2.1.1. Privatização do *common* 45
 - 1.2.1.2. Leviatã 47
 - 1.2.1.3. A limitação das duas soluções 49
 - 1.2.2. *Estruturas alternativas de governança* 50
 - 1.2.2.1. Reputação 54
 - 1.2.2.2. Comportamentos miópicos 55
 - 1.2.2.3. Sustentabilidade 57
 - 1.2.2.4. Escala, incerteza e comportamento oportunístico 58
- 1.3. OS OITO PRINCÍPIOS OSTROMNIANOS 61
 - 1.3.1. Princípio 1 - Fronteiras bem definidas 61
 - 1.3.2. Princípio 2 - Congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas 65
 - 1.3.3. Princípio 3 - Arranjos coletivos de escolha 67
 - 1.3.4. Princípio 4 - Monitoramento 70
 - 1.3.5. Princípio 5 - Sanções graduais 72
 - 1.3.6. Princípio 6 - Mecanismos de solução de conflitos 75
 - 1.3.7. Princípio 7 - Reconhecimento mínimo do direito de organização 76
 - 1.3.8. Princípio 8 - Governança em camadas 78

1.4. O <i>COMMON FISCAL</i>	78
1.4.1. O <i>common</i> fiscal como bem coletivo socialmente construído	81
1.4.2. <i>Commons</i> fiscal e corrida predatória	82
1.4.3. Segmentação e miopia	84
1.4.4. O <i>common</i> orçamentário e o <i>common</i> fiscal	85
1.4.5. O <i>common</i> fiscal e a consciência privada	88
1.4.6. <i>Commons</i> naturais e <i>commons</i> fiscais	
1.4.7. Em resumo	90

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA 96

2.1. OS CORTES	96
2.1.1. O governo federal brasileiro	96
2.1.2. Entrevistas	97
2.1.3. Coletas de dados	98
2.1.4. Atores dos órgãos centrais ou setoriais	99
2.1.5. O recorte hierárquico dos entrevistados	101
2.1.6. O recorte temporal	102
2.2. O CASO E O “N”	105
2.3. ENTREVISTAS IDENTIFICADAS	106
2.4. O ACESSO RESTRITO AOS ARQUIVOS	107
2.5. GUIA ORIENTADOR E CÓDIGO DE ANÁLISE	108

CAPÍTULO 3 - AS ENTREVISTAS 112

3.1. DESCRIÇÃO DA DINÂMICA DAS ENTREVISTAS	112
3.2. EXTRATO DAS ENTREVISTAS	115
3.2.1. Otávio Ladeira de Medeiros	115
3.2.2. Esteves Colnago	120
3.2.3. Francisco de Assis Leme Franco	123
3.2.4. George Alberto de Aguiar Soares	125
3.2.5. Valdir Moysés Simão	131
3.2.6. Esther Dweck	136
3.2.7. Nelson Henrique Barbosa Filho	140
3.2.8. Francisco Gaetani	144
3.2.9. Tarcísio José Massote de Godoy	149
3.2.10. Ana Paula Vitali Janes Vescovi	153
3.2.11. Dyogo Henrique de Oliveira	157
3.2.12. Marcelo Barbosa Saintive	163
3.3. O NOVO CÓDIGO DE ANÁLISE	167

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS PARTE 1 – SITUAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO 171

- 4.1. O PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA 172
 - 4.1.1. Descompasso entre o problema macro e o micro: o problema de ação coletiva 172
 - 4.1.2. Fronteiras fluidas e baixa percepção de subtrabilidade 175
 - 4.1.3. Distância entre decisor e efeito da decisão 177
 - 4.1.4. Coordenação e jogos 178
 - 4.1.5. Coordenação vertical e limitação de capacidade 179
 - 4.1.6. Assimetria de informação 183
- 4.2. INCERTEZA 184
- 4.3. COMPLEXIDADE 190
 - 4.3.1. Metas fiscais macro como resultado dos comportamentos micro 191
 - 4.3.2. Dispersão e imprecisão de custos na administração 195
 - 4.3.3. Racionalidade limitada 197
- 4.4. TAXAS DE DESCONTO INTERTEMPORAL 202
 - 4.4.1. Ciclos orçamentários e corrida orçamentário-financeira 202
 - 4.4.2. Disputa orçamentário-financeira e miopia temporal 208
- 4.5. NORMAS DE COMPORTAMENTO (comportamento oportunístico) 211

CAPÍTULO 5 - RESULTADOS PARTE 2 - OS PRINCÍPIOS OSTROMNIANOS À LUZ DAS ENTREVISTAS 217

- 5.1. FRONTEIRAS BEM DEFINIDAS - 1º PRINCÍPIO DE OSTROM 222
- 5.2. CONGRUÊNCIA ENTRE AS REGRAS DE APROPRIAÇÃO (DESPESA) E PROVISÃO (RECEITA) E AS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS - 2º PRINCÍPIO DE OSTROM 225
- 5.3. AUTONOMIA DE DECISÃO ENTRE PARES - COORDENAÇÃO HORIZONTAL 235
 - 5.3.1. Arranjos de escolha coletiva - 3º Princípio de Ostrom 236
 - a) Coordenação vertical decorrente dos direitos de alocação dos órgãos centrais 236
 - b) Alternativas à coordenação vertical 240

c) O problema do presidencialismo de coalizão	242
5.3.2. Métrica e segmentação do orçamento	244
5.3.3. Reconhecimento mínimo do direito de organização - 7º Princípio de Ostrom	248
5.4. ENFORCEMENT DAS REGRAS	249
5.4.1. Monitoramento - 4º Princípio de Ostrom	251
5.4.2. Mecanismos de solução de conflitos - 6º Princípio de Ostrom	253
5.4.3. Sanções graduais - 5º Princípio de Ostrom	254
5.5. GOVERNANÇA EM CAMADAS - 8º PRINCÍPIO DE OSTROM	255

CONCLUSÃO 259

C.1. O CARÁTER VERTICAL DA GOVERNANÇA DO <i>COMMON</i>	260
C.2. A GOVERNANÇA DE SISTEMAS COMPLEXOS: como os <i>commons</i> fiscais exigem algum grau de adesão autônoma	267
C.3. OS 08 PRINCÍPIOS OSTROMNIANOS NÃO SÃO OPERANTES NO CASO DO <i>COMMON</i> FISCAL BRASILEIRO	274
C.4. O ESPAÇO PARA O INCREMENTO DA GOVERNANÇA HORIZONTAL NO <i>COMMON</i> FISCAL BRASILEIRO	279
C.4.1. Delimitação das fronteiras	279
C.4.2. Métrica e fragmentação do <i>common</i> fiscal	281
C.5. EPÍLOGO - UMA PROPOSTA	283

REFERÊNCIAS 289

ANEXOS

Anexo I - Termos de Consentimento	296
Anexo II - Guia Orientador	309
Anexo III - Tabela de Despesas por Natureza	313

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação entre despesas por natureza	189
---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro esquemático de classificação de bens por critério de subtrabilidade e excludibilidade	20
Quadro 2 - <i>Commons</i> Natural/Fiscal	90
Quadro 3 - Quadro-objetivo de entrevistados	103
Quadro 4 - Validação do código de análise – Especialistas	109
Quadro 5 - Entrevistas em ordem cronológica	114
Quadro 6 - Novo código de análise	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra 113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Recorte hierárquico das entrevistas 102

Figura 2 - Código de Análise 110

Figura 3 - Ordem 193

Figura 4 - Viés administrativo 261

Figura 5 - Viés político 263

Figura 6 - Padrão de relacionamento vertical 265

Figura 7 - Dilema do prisioneiro 271

Figura 8 - Jogo *stag hunt* 272

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo a análise sobre a governança no uso do espaço fiscal no governo federal, concentrando-se na relação entre os objetivos macroeconômicos de sustentabilidade fiscal e os incentivos microeconômicos que se projetam sobre as decisões dos gestores públicos no uso cotidiano dos recursos públicos.

Há uma percepção pública sobre certa inclinação para o aumento dos gastos públicos. Essa tendência de elevação pode ser atribuída a uma “falta de vontade política” dos dirigentes, por um lado, o que significa dizer que as autoridades centrais do governo manifestam certa posição favorável ao equilíbrio fiscal, mas comportam-se de maneira diversa. Ou por outro lado, essa inclinação pode decorrer, a despeito da orientação macropolítica para o equilíbrio fiscal, da existência de uma pressão difusa, espalhada e permanente, que se materializa na máquina pública por meio de outros atores que não os dirigentes dos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro. Sobre essa segunda hipótese, de comportamento micro, difuso, em divergência à orientação macro, que se debruça a presente tese.

A despeito da orientação macroeconômica de equilíbrio fiscal para a sustentabilidade da atividade pública em meio à atividade econômica em geral, os incentivos dados ao comportamento individual dos atores levariam o resultado agregado em direção oposta. Estaríamos, portanto, tratando de um caso de dilema social em que a mão invisível de Adam Smith não leva a sociedade a um equilíbrio desejável, mas, ao contrário, a um resultado coletivamente desinteressante.¹

Não se trataria, portanto, da falta de percepção, ou da baixa percepção, da necessidade de alcance de um equilíbrio conjunto (macro), mas de se estabelecer um modo em que a cooperação (micro), sem que o comportamento oportunístico, o problema do carona (*freerider*), se generalize em sentido oposto.

Nesse sentido, a questão de pesquisa é: como os principais gestores de política econômica percebem os dilemas sociais relacionados à governança da sustentabilidade fiscal, seus limites e possibilidades, e como esses dilemas podem ser analisados a partir da perspectiva da governança de *commons*.

¹ Dilemas sociais são situações em que a racionalidade individual leva à irracionalidade coletiva, no sentido de que o comportamento individual razoável leva a todos do grupo a uma situação indesejável, frente a outras possibilidades. (Kollock, 1998, p. 183)

Nos dilemas sociais, embora o resultado conjunto desejável, o objetivo macro, possa ser conhecido, o comportamento individual divergente, não-cooperativo, gera resultado superior ao dissidente, se todos os demais cooperam. Como isso é perceptível por todos, a defecção ocorre como em uma bola de neve, ladeira abaixo, interrompendo a hipótese de cooperação mútua. Assim, em geral, os equilíbrios cooperativos em circunstâncias de dilema social são instáveis, ou em outras palavras, têm que ser positivamente mantidos. Usando novamente a figura da bola de neve, o rolar abaixo tem que ser deliberadamente impedido.

Existem diversos dilemas sociais conhecidos na literatura, sendo todos eles expressão de casos em que um objetivo macro não é alcançado pelo comportamento individual cooperativo, dados os incentivos existentes. Assim, embora todos percebam a necessidade da cooperação, são induzidos a não participar dela, ou ao menos não nas condições dadas.

Externalidades, dilema do prisioneiro, jogos do tipo *stag hunt*, a tragédia dos comuns, são expressões de dilemas sociais, mostram aspectos ou perspectivas de problemas da dissociação entre a racionalidade do comportamento individual e a racionalidade coletiva.² Dentre as possibilidades de tratamento de dilemas sociais, será discutido nesta tese especialmente o *common* fiscal brasileiro sob a perspectiva de Ostrom, em sua obra *Governing the Commons*, de 1990.

Busca-se compreender como a ocorrência de efeitos mútuos nas relações entre os atores no campo fiscal impactam no comportamento cooperativo e, portanto, no resultado macro das variáveis fiscais como equilíbrio entre receita e despesa públicas, formação de superávits e o nível de endividamento público.

A persecução da sustentabilidade fiscal pode ser vista como a busca pela manutenção do equilíbrio entre provisão e apropriação em um *common*, em que os atores atuam de forma cooperativa em um ambiente de interações mútuas. Nesse sentido, sem regras de organização que garantam a provisão e o uso adequado do *common*, a despeito do evidente prejuízo coletivo no seu exaurimento, não há surpresa no resultado de colapso.

No fundo, estamos tratando de questões de manutenção da cooperação para evitar a guerra de todos contra todos. A despeito de ter caráter central na lógica

² Para uma tabela comparativa de casos de dilemas sociais, vide Shepsle, 2010, p. 343.

contratualista, essa discussão remonta a debates sobre governo anteriores aos autores da teoria da política moderna.

Se as terras são lavradas por outros que não os cidadãos, outra será a questão, e mais fácil; porém, se os que cultivam o fazem por conta própria, a razão do interesse trará maiores dificuldades. O desnível entre os trabalhos e os prazeres despertará, evidentemente, o descontentamento dos que trabalham muito e pouco recebem, contra os que pouco trabalham e recebem muito. (Aristóteles, 1966, p. 41)³

Em resumo, a dificuldade na manutenção do equilíbrio fiscal no longo prazo no Brasil pode decorrer muito mais de incentivos desalinhados entre os órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro e os órgãos na ponta, executores das políticas públicas setoriais do que propriamente uma questão de conscientização do problema fiscal. Provavelmente, trata-se de um problema típico de dilema social, um traço do sistema que deve ser considerado, e não um defeito na engenharia institucional, sanável em um simples reparo técnico.

I.1. A tese

A sustentabilidade da política fiscal pode ser considerada um bem comum. Embora o resultado fiscal positivo seja desejável coletivamente, em virtude dos efeitos benéficos em toda a economia, seu alcance depende do comportamento individual dos agentes. A racionalidade individual, no entanto, os leva a maximizar o consumo dos recursos públicos, em razão do seu caráter coletivo e, portanto, não excluível. A soma dessas racionalidades individuais leva à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância do resultado fiscal sustentável. Trata-se de um problema de dilema social.

Para a solução de problemas de bens de uso comum, há duas soluções tradicionais: a privatização e a imposição de uma autoridade reguladora. No primeiro caso, o bem de acesso coletivo é fracionado e a gestão atribuída a entes privados. Trata-se, na realidade, da desconstituição do caráter público do bem coletivo e a sua transformação em um bem privado. Na segunda solução, o bem permanece de acesso coletivo, mas o uso do bem é regulado por uma autoridade singular externa.

³ Para a busca em outras edições, trata-se do capítulo II do Livro II.

Uma terceira solução é a possibilidade de administração coletiva do bem comum, gerando incentivos para o comportamento aderente dos próprios atores participantes. Essa última solução tornou-se mais conhecida pela obra de Elinor Ostrom, prêmio Nobel de Economia em 2009, como resultado de uma série de estudos de caso tratando preponderantemente de recursos naturais.

O risco de ocorrência da tragédia dos comuns no *common* fiscal tem sido controlado pela privatização de algumas atividades antes desempenhadas pelo Estado, e pela tentativa de fortalecimento dos mecanismos de controle por autoridade externa⁴. O problema é que a primeira solução está adstrita às atividades que podem ser segregadas do *common* e cuja apropriação privada não prejudica o acesso público a bens que a sociedade identifica como essencial. Em suma, essa solução não se constitui propriamente em forma de governança do *common*, mas na sua desconstituição como tal. Já a segunda solução exige uma autoridade onisciente e onipotente, já que pretende submeter o impulso de predação provocada pela racionalidade individual dos participantes. Ocorre que a assimetria de informação e a racionalidade limitada restringem a possibilidade de solução do problema de ação coletiva pela intervenção dessa autoridade presumivelmente imparcial.

A busca da governança do sistema orçamentário-financeiro baseada no controle de autoridade leva à centralização de instrumentos de controle nos órgãos centrais do sistema. Esse movimento é oposto aos incentivos de adequação autônoma dos tomadores de decisão (micro) ao objetivo agregado (macro) na manutenção da sustentabilidade da política fiscal. Nesse sentido, a tese trata da verificação da terceira solução mencionada como método de governança para a sustentabilidade do equilíbrio fiscal no Brasil, alternativamente à ênfase dada, especialmente, às soluções de autoridade.

Essa ênfase no controle centralizado e a falta de incentivos dispersos nas decisões dos agentes “na ponta” gera uma governança baseada no foco sobre o controle do resultado agregado, e não sobre os vetores que levam ao resultado em si. Em um paralelo simplificado, é como uma panela de pressão em que os fundamentos de controle se dão sobre o reforço das paredes da panela, sem maior preocupação com o nível de pressão gerada pelo aquecimento do conteúdo. Busca-se o manejo

⁴ A tragédia dos comuns ocorre quando um grupo de atores, agindo racionalmente e de acordo com seus interesses individuais, esgotam um bem que eles têm em comum, contrariamente ao interesse de longo prazo do grupo como um todo (Druzin, 2016, p. 75)

das variáveis com o controle do resultado, em um mecanismo “de trás para frente”, e não sobre os incentivos de comportamento fiscalmente responsável dos agentes no dia-a-dia da gestão das políticas públicas.

Por fim, o problema do controle imperfeito da governança centralizada em processos decisórios muito complexos (assimetria de informação e racionalidade limitada) abre janelas ao comportamento oportunístico dos agentes.⁵ Em razão dos incentivos próprios de bens de uso comum, o comportamento oportunístico inicialmente de alguns se propaga em uma corrida generalizada pelo uso dos recursos, trazendo risco de ocorrência da tragédia dos comuns. Esse risco no *common* fiscal, de acirramento da predação leva ao descrédito na sustentabilidade do equilíbrio fiscal no longo prazo e ao aumento da desconfiança no desenvolvimento da economia como um todo, resultando em prejuízo ao próprio *common* fiscal no longo prazo.

Para tratarmos do *common* fiscal, vejamos, preliminarmente, a classificação de bens que faz surgir a noção de *commons* nos termos utilizados neste trabalho.

I.2. A classificação dos quatro tipos de bens

Os estudos sobre commons vêm se desenvolvendo de maneira sistemática desde o início dos anos 1990 com a publicação do trabalho de Elinor Ostrom intitulado *Governing the Commons*. O livro é fruto de pesquisas desenvolvidas por um grupo de pesquisadores associado ao Workshop in Political Theory and Policy Analysis da Universidade de Indiana, que ficou conhecido como o *Grupo de Indiana*. A partir desse grupo foi organizada uma biblioteca sobre estudos envolvendo os mais diferentes estudos sobre casos de governança de *commons* e criada uma associação internacional denominada International Association for the Study of Commons.

Commons são uma categoria de bens que possuem duas características: (1) a não-excluibilidade, no sentido de que é difícil impedir o consumo do bem por quem decida fazê-lo; e a (2) subtrabilidade, que é o fato do consumo por um agente reduzir, ou eliminar, a possibilidade de consumo por outros.

⁵ Por comportamento oportunístico, tal como Ostrom (1990, p. 36) tomamos o conceito de Williamson, como sendo a busca do interesse pessoal com astúcia, ou malícia. (Williamson, 1979, p. 234)

Segundo a taxonomia que começa, ainda que de maneira incompleta, com Samuelson (1954, p. 387), os bens podem ser classificados em quatro categorias: (1) bens privados, (2) bens públicos, (3) bens pedagiáveis (*toll goods*) e (4) *commons*. A classificação se dá segundo a análise das duas variáveis referidas, (1) excludibilidade e (2) subtrabilidade, cuja combinação em uma matriz de dois por dois resulta nas quatro categorias possíveis.

I.2.1. As variáveis

A excludibilidade se refere à possibilidade, ou capacidade de impedimento das pessoas consumirem um bem, ou regular esse consumo. Trata-se da possibilidade de segregação e controle de acesso ao bem por parte dos potenciais consumidores, ou usuários.

Em alguns casos, o isolamento de propriedades e a guarda de produtos possibilitam ao possuidor de um bem regular quem consome e quem não consome o algo. Em outros casos, isso não é possível por uma questão física, por uma questão normativa, ou por ambas as razões. Casos clássicos em que a excludibilidade não é possível são o acesso ao ar puro, a praias e praças públicas, ou de transitar nas vias das cidades.

Já a subtrabilidade refere-se ao efeito de redução da qualidade de consumo aos demais consumidores potenciais, quando ele é consumido por alguém. Uma bebida, por exemplo, é um exemplo de bem absolutamente subtraível. Quando alguém a consome, impede que outro o faça.

Em alguns casos, um mesmo bem pode ser não-subtraível sob determinadas condições, e subtraível sob outras, de acordo com o nível de escassez. O trânsito nas ruas da cidade é exemplo de bem não-subtraível, se considerarmos que não há muitos veículos circulando. À medida que o trânsito vai se adensando, a utilização por uma pessoa prejudica o uso das demais até o limite em que o tráfego fica completamente congestionado, passando o trânsito de bem não-subtraível a subtraível.

I.2.2. A taxonomia

A conjugação das duas dimensões determina a classificação do bem. Aquele excluível e subtraível é o bem privado. Este submete-se bem à administração via sistema de preços uma vez que o seu possuidor dispõe sobre o seu uso, em razão da excluibilidade, e em razão da subtrabilidade, sua provisão é controlada pelos incentivos decorrentes da variação de preços determinada pela escassez do bem e pela disposição a pagar daqueles que o demandam.

Os bens públicos, por outro lado, não são excluíveis nem tampouco subtraíveis. Assim, os provedores destes bens não são capazes de extrair preço no uso ou consumo por quem quer que seja. Nesse sentido, os bens públicos, se fornecidos pelo mercado, são subofertados.

Os bens pedagiáveis, ou *toll goods*, são aqueles não subtraíveis, ou seja, o seu consumo por um indivíduo ou um grupo - até certo limite - não implica na elevação de sua escassez, mas a sua exclusão é possível, razão pela qual pode ser utilizada como contramedida ao problema de subprovisão dos bens públicos. Essa característica que faz com que os bens pedagiáveis sejam como uma espécie de bem público cujo acesso é regulável fez com que esses também fossem chamados em algumas taxonomias de *club goods*, ou bens de clube. São bens cujo custo marginal é zero, ou muito próximo de zero, mas cuja excluibilidade se justifica para que se possa extrair preço do uso e, portanto, incentivar a provisão por meio de sua remuneração.

Os *commons* são subtraíveis, portanto têm na escassez um traço determinante, mas ao mesmo tempo, não são excluíveis. Assim, sendo passível de excluibilidade, um *common* pode ser transformado em bem privado, podendo ter sua escassez controlada pelo mecanismo de preços. Mantida a apropriação coletiva e o acesso livre, a escassez não é passível de controle via mercado em associação com o poder de exclusão de um possuidor individual e alguma forma de controle de escassez tem que ser providenciado para que se evite a chamada *tragédia dos comuns*.

Abaixo, ilustramos esquematicamente como as duas dimensões implicam na classificação dos quatro tipos de bens, baseado nas figuras utilizadas em Ostrom, Gardner e Walker (1994, p. 07) e Hess e Ostrom (2007, p. 09):

QUADRO 1

QUADRO ESQUEMÁTICO DE CLASSIFICAÇÃO DE BENS POR CRITÉRIO DE SUBTRABILIDADE E EXCLUIBILIDADE

		SUBTRABILIDADE	
		Baixo	Alto
EXCLUIBILIDADE	Difícil	Bens Públicos <ul style="list-style-type: none">- Conhecimento- Fogos de artifício- Segurança pública	Commons <ul style="list-style-type: none">- Bibliotecas públicas- Sistemas de irrigação- Áreas marítimas de pesca
	Fácil	Bens Pedagáveis <ul style="list-style-type: none">- Assinaturas de jornais- Clubes sociais- Pontes pedagógicas	Bens Privados <ul style="list-style-type: none">- Notebooks- Refrigerantes- Automóveis

Fonte: Elaboração própria baseada em Ostrom, Gardner e Walker (1994, p. 07) Hess e Ostrom (2007, p. 09).

Samuelson (1954, p. 387) foi o primeiro a introduzir bens públicos na teoria neoclássica (Barnett, 2007, p. 144), classificando bens sob os critérios de excluibilidade e rivalidade⁶, identificando, naquele momento os casos extremos: os bens privados e os bens públicos. Posteriormente, Buchanan (1965) identificou um dos bens intermediários, aqueles que não são rivais, mas excluíveis, a que ele chamou de *club goods*. Mais tarde, esses bens passaram a ser chamados de *toll goods*, que traduzimos como bens “pedagáveis”, e não “pedagados”, em razão da cobrança de preço ao uso constituir-se em uma possibilidade e não uma imposição ontológica.

Em 1977, a rivalidade passa a ser chamada de subtrabilidade, a partir de um trabalho de Vincent e Elinor Ostrom. Nesse trabalho, os Ostrom deixam de classificar os bens segundo o critério binário anterior, mas passam a aplicar graus às duas variáveis de excluibilidade e subtrabilidade. É nesse trabalho de 1977 também que Vincent e Elinor Ostrom identificam a quarta classificação, a segunda que chamamos de intermediária no parágrafo anterior, em que há subtrabilidade, mas não

⁶ A rivalidade carrega a mesma noção que a subtrabilidade. A diferença é que a rivalidade tem caráter binário, enquanto a subtrabilidade possui um caráter de graduação, de natureza discreta, conforme se comenta no parágrafo seguinte.

excluibilidade. São os chamados *common pool resources* (Ostrom, 2009, pp. 410 e 412). Essa categoria é a que constitui o tipo de bem objeto da aplicação a recursos públicos de que trata a presente tese.

I.3. A sustentabilidade do equilíbrio fiscal como um *common*

A solvência do Estado está diretamente associada ao sistema orçamentário-financeiro, em conjunto com o grau de endividamento do governo. Assim, a saúde fiscal do Estado constitui-se no que podemos chamar de *common* fiscal, um bem exaurível, coletivamente apropriado, cujo direito de uso ou de consumo envolve interesses de todo o corpo social.

Em resumo, muitos dos trabalhos contemporâneos em déficits públicos baseiam-se explicitamente ou implicitamente em premissas consistentes com a abordagem de *commons*.⁷

São comuns as classificações de atividades levadas a cabo pelo Estado como bens públicos. Isso em razão da ausência de excluibilidade e subtrabilidade dos bens. Stiglitz, por exemplo, trata a eficiência do governo como um bem público. Isso porque a eficiência aproveitaria a todos e o benefício dessa qualidade no desempenho das atividades governamentais quando aproveitado por um agente, não impede ou prejudica o aproveitamento dos demais. (Stiglitz, 1999, p. 149).

No caso em que discutimos, trata-se de um bem de propriedade coletiva cujo perfil de subtrabilidade carrega consigo a escassez, gerando efeitos mútuos entre os agentes tanto na provisão quanto no seu uso. Há desincentivo do lado da provisão, uma vez que o esforço de arrecadação de recursos não necessariamente aproveita a quem se esforçou, incentivando a ocorrência do fenômeno do carona (*freerider*). Do lado do uso, como ele se caracteriza pela subtrabilidade e o acesso é amplo, a racionalidade individual leva os agentes a maximizar a apropriação, fazendo com que a difusão desse fenômeno leve a uma corrida generalizada e coletivamente explosiva pelo uso do recurso.

⁷ Tradução livre de Elgie e McMenamin, 2008, p. 257:

“In short, much of the contemporary work on budget deficits relies explicitly or implicitly on assumptions consistent with a common-pool resource approach.”

Esse efeito combinado gera, em razão dos incentivos postos, a uma corrida pela utilização do bem, cuja situação limítrofe ficou conhecida, desde desde o trabalho seminal de Hardin (1968), como a *tragédia dos comuns*.

Essa classificação do sistema fiscal do governo como bem de propriedade coletiva se insere na taxonomia dos quatro tipos básicos de bens cujos extremos estão os bens privados, recorrentemente tratados pela microeconomia neoclássica como os bens econômicos por excelência e, por outro lado, os bens públicos no outro extremo, onde as forças de oferta de demanda não são suficientes para o livre atingimento do ponto de maximização da eficiência econômica.

Entre esses dois extremos, nas categorias intermediárias, encontram-se os chamados *club goods* e os bens comuns, mais conhecidos simplesmente como *commons*.

I.4. O foco sobre o *common* fiscal brasileiro

A pesquisa trata de um caso específico de *common*, o chamado *common* fiscal. Este reúne os recursos públicos, colocados para administração coletiva de uma sociedade, sendo a sua provisão decorrente das diversas formas de receita pública, e o seu uso determinado por regras de distribuição de bens e serviços gerados pelo uso da fonte comum de recursos.

Para a análise do *common* fiscal, o objeto de análise da tese é o caso brasileiro no nível federal. Para estruturar as relações decisórias e os comportamentos dos agentes, que podem ser decupados de diversas formas, das mais agregadas organizações até o nível das pessoas naturais, foi escolhida a separação do governo tendo os ministérios como agentes por excelência. Em razão disso, estaremos tratando, ao longo da tese, sempre do sistema orçamentário-financeiro brasileiro, no nível federal, em seu desenho atual, como um *common* fiscal.

A análise exclui elementos como o impacto da política monetária sobre o ambiente fiscal, como taxas de juros e seus efeitos sobre a dívida pública e sobre a relação entre os resultados primário e nominal. Em resumo, tratamos da relação entre receitas e despesas em geral, e sua relação direta com a dívida pública. Nesse

contexto, despesas com pagamento de dívida ou receitas financeiras são tomadas, respectivamente, como receitas e despesas orçamentárias como qualquer outra.

I.5. Estado monolítico ou resultante complexa

Considerar o Estado, ou o governo como uma estrutura monolítica não seria razoável para a presente análise, uma vez que o resultado fiscal, relacionando-se com a pessoa estatal como um todo, representa justamente uma resultante de dinâmicas internas ao Estado. De forma mais agregada, entre as organizações de cada Poder, e fortemente nas condutas, embates e decisões ocorridas em meio aos dirigentes de organizações associadas a uma miríade de políticas públicas que, em conjunto, formam o que chamamos, em um plano mais direto, governo, e mais amplo, Estado. O governo se apresenta mais como uma ordem, do que como uma organização propriamente dita, conforme será tratado seção seguinte.

Como uma ordem, a política contém muitas organizações dentro de seus domínios, e essas organizações interagem, ao mesmo tempo, entre elas e com diversas organizações dentro do sistema econômico. Enquanto todas as organizações são teleologicamente orientadas por planos, a ordem resultante emerge espontaneamente da interação entre os partícipes. Dentro da política, não há uma organização que denote a política, sendo esta plural, e não singular em seu padrão organizacional. Nem um presidente ou uma assembleia parlamentar abrangem a política mas antes, cada um denota organizações particulares dentro da política.⁸

Os ministérios centrais têm suas atividades como meio à consecução das referidas políticas públicas específicas e finalísticas, mas seus objetivos imediatos estão associados à sustentação do governo como um todo, aí sim como uma unidade monolítica, envolvendo seus aspectos financeiros e políticos.

Se vamos além da visão do governo como uma entidade monolítica toque se comporta como um ator individual, a ciência econômica deve explicar como as decisões econômicas são tomadas entre os grupos do governo e como a política, ao mesmo tempo, conforma e determina essas decisões.⁹

⁸ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 73:

"As an order, polity contains many organizations within its precincts, and those organizations interact both among themselves and with various organizations located within economy. While all organizations are oriented teleologically through plans, the resulting order emerges spontaneously through interaction among participants. Within polity there is no one organization that denotes polity, for polity is plural and not singular in its organizational pattern. Neither a president nor a parliamentary assembly comprises a polity but rather, each denotes particular organizations within a polity."

⁹ Tradução livre de Velasco, 2000, p. 122:

I.6. Ordem política e organização pública

O foco da análise é a governança de recursos públicos. O modo como as decisões são tomadas dentro de uma moldura institucional que induz a resultados específicos. Estamos tratando de sistemas, não de vontades isoladas onde as ações coletivas são tomadas considerando-se uma antropomorfização dos atores coletivos. Quando tratamos do governo, a despeito da concepção de sua estrutura como organização, observada de fora, à distância, quando se olha de perto, ou mais ainda, por dentro, ela se mostra como uma ordem, e não propriamente como uma organização. Nesse sentido, a discussão preliminar dessa distinção será útil ao final da tese.

Organizações são compostas por agentes que atuam em um mesmo sentido, com interesses convergentes, ordens não. E economias e estruturas políticas são ordens, e não organizações. (Wagner, 2012, p. 45)

Indivíduos podem agir diretamente fazendo escolhas. Grupos de indivíduos não. Tais grupos podem agir apenas como se fosse por vontade individual se mediado por um arcabouço individual que ordene as relações entre os partícipes. Assim, os resultados coletivos não são resultado de escolha, mas resultado da interação entre os partícipes.¹⁰

A essa antropomorfização da ordem política faz confundir ordem com organização.¹¹ O Estado age com o resultado de forças, não como uma estrutura hierárquica, controlada do centro para as pontas, como uma organização única. As estruturas das democracias contemporâneas são policêntricas, e não hierárquicas. Isso será tão mais verdade quanto mais dispersa for a estrutura de poder na estrutura estatal.

O engarrafamento de trânsito não reflete uma escolha feita por um diretor de tráfego; os motoristas na estrada não constituem uma organização. Eles constituem uma ordem, e o congestionamento é o produto de interação dentro dessa ordem.
(...)

“If we move beyond the view of government as a monolithic entity that behaves like a single individual, economics must provide an account of how economic decisions are made among government groups, and how politics both frames and determines those decisions.”

¹⁰ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 24:

“Individual can act directly by making choices. Collections of individuals cannot do so. Such collections can act only as individual wills are mediated through some institutional framework that will order relationships among the participants. Thus collective outcomes are not products of choice but are products of interaction among participants.”

¹¹ Sobre a relação entre ordem e organização, vide Hayek, 1973, pp. 49 e 50.

Orçamentos federais, e o fenômeno da economia política em geral, certamente tem mais em comum com o movimento de uma multidão de pedestres do que com o movimento de uma parada. No entanto, o modelo principal da economia política trata a política como operadas, como ilustrado na proposição de que o padrão observado das ações políticas representa um conjunto de decisões maximizadoras de utilidade tomadas por um eleitor médio. (...) Explicar o resultado coletivo como produtos da interação requer o reconhecimento de que os partícipes no processo coletivo têm objetivos diferentes, e não idênticos (...).¹²

Nesse sentido, tomar o governo, ou o estado como uma pessoa (antropomorfização), significa uma simplificação da realidade que pode ser útil em alguns casos, em que se trata o Estado como agente em um contexto mais amplo. Por outro lado, quando tratamos do governo em si, essa simplificação traz efeitos colaterais como a ideia de vontade governamental em um sentido monolítico, análogo à vontade humana individual.

Essas são as simplificações de centro de massa que permitem as entidades com múltiplos partícipes serem tratados como se fossem pessoas individuais, tal como um parada pode ser tratada como uma pessoa única.¹³

Em resumo, ao longo deste texto, tomamos o governo como um “engarrafamento no trânsito”, uma ordem, e não como uma “parada cívica”, uma organização.

Como exposto em Wagner (2012, p. 76), busca-se não solucionar questões de escolhas complexas invocando uma autoridade centralizada fictícia, formal, que nos casos concretos soluciona impasses sem que seja preciso perscrutar os conflitos internos a essa autoridade quando se pretende entender sua ação.

¹²Tradução livre de Wagner, 2012, pp. 29 e 30:

The traffic jam does not reflect a choice made by some director of traffic; the drivers on the highway do not constitute an organization. They constitute an order, and the traffic jam is a product of interaction within an order.

(...)

Government budgets, and the phenomena of political economy in general, surely have more in common with the movement of a crowd of pedestrians than with the movement of a parade. Yet the central model of political economy treats politics as parades, as illustrated by proposition that the pattern of observed political actions represents a utility-maximizing set of choices for a median voter (...). To Explain collective outcome as products of interaction requires recognition that the participants in the collective process have differing and not identical objective (...).

¹³Tradução livre de Wagner, 2012, p. 45:

“These are the point-mass reductions that allow entities with multiple participants to be treated as if they were single persons, much as a parade can be treated as if it were a single person.”

I.7. Controle micro por indicadores macro

Um observador poderá, em um raciocínio mais direto, dizer que o problema da pressão difusa inexistente porque as condutas individuais estão submetidas a diretrizes de política fiscal muito bem conhecidas e sedimentadas.

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.¹⁴

Nessa linha, a assimetria entre o comportamento dos indivíduos na ponta e essas diretrizes macroeconômicas estabelecidas decorreriam apenas de má gestão, ou da simples desobediência dos atores em relação às regras bem estabelecidas, em um problema de simples de controle, incrementalmente solucionável.

Essa visão, no entanto, merece análise mais cuidadosa. Embora formalmente estabelecido de forma consistente, o sistema de controle por metas agregadas encontra outros limites que não o das deficiências de implementação. A manutenção da sustentabilidade fiscal no nível federal, por meio de alvos agregados, sem foco nos incentivos microeconômicos, parece ter sido insuficiente, ou ao menos instável, ao longo dos anos. Em uma análise em diferentes níveis, é razoável estabelecer uma relação entre os comportamentos micro e as resultantes macro. Assim, o não alcance de metas macro pode ser entendido a partir dos vetores componentes que levam ao resultado agregado, e não de sua observação direta.

A concertação de esforços nos níveis mais desagregados depende dos estímulos dados ao comportamento individual e não de metas coletivas impostas. O alcance de metas quando tratamos de esforços difusos, dependendo dos incentivos, pode levar a que ator isoladamente persiga a maximização de seu resultado individual que, de forma não-cooperativa, levando a que cada um espere que outro contribua cooperativamente para o alcance das metas. Assim, dado o dilema social

¹⁴Tradução livre de Wagner, 1992, p. 107:

“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.”

estabelecido, a despeito do desejo coletivo de alcance de metas agregadamente alcançáveis, no nível mais elevado, o resultado coletivo não será obtido em razão do comportamento não-cooperativo das condutas no nível mais segmentado.

Como se verá mais à frente, o sistema de metas macro significou controlar a causa pela imposição formal de um efeito, o que, aparentemente, é uma inversão lógica.

Variáveis agregadas são derivadas e não variáveis primárias. Elas derivam de outras variáveis primárias que dizem respeito a interações no nível micro. Para que uma teoria macro reflita a realidade, e não um mito, é necessário que se possa gerar variáveis macro a partir das interações micro.¹⁵

A questão que se coloca é: se o equilíbrio fiscal é uma diretriz macro das autoridades centrais do governo e, ao mesmo tempo, há percepção coletiva da nocividade do desequilíbrio das contas públicas, que incentivos ao comportamento microdecisório impactam o aumento agregado da despesa para além do ponto de sustentabilidade das contas públicas? Trata-se, portanto, da discussão de um problema de ação coletiva, da ação dos agentes no cotidiano, na decisão diária, e não das macrodecisões que deveriam teleguiar o comportamento dos indivíduos.

A sustentabilidade fiscal baseada em sistema de metas, sejam elas de superávit primário, ou qualquer outro indicador agregado para todo o governo federal, baseia-se em um sistema que apenas indica, *a priori*, uma projeção a ser alcançada por agentes múltiplos e dispersos e, *a posteriori*, uma estatística que resume as ações passadas no nível da ação micro (Wagner, 2012, p. 54)

O nível macro não é onde a ação ocorre; pessoas não dirigem carros no plano macro. O plano macro é o produto da interação no nível micro; ele sobrevém do plano micro. (...)

O ponto central com respeito ao à superveniência é que o plano macro não é onde a ação acontece. (...) O plano macro pode ser uma agregação de variáveis cujas medidas são tomadas no plano micro a subsequentemente agregadas e colocadas no plano macro, e com algum atraso entre o momento da ação e o subseqüente estabelecimento das magnitudes agregadas no plano macro.

As ações acontecem apenas no nível micro, assim, é o nível micro que deve ser examinado para determinar como os déficits orçamentários devem exercer efeitos significativos que se mostrem como consequências no nível macro.¹⁶

¹⁵Tradução livre de Euspei e Wagner, 2017, p. 07:

Aggregate variables are derivative and not primitive variables. They are derived from other, primitive variables that pertain to micro-level interactions. For a macro theory to reflect reality rather than reflecting myth, it is necessary to be able to generate macro variables from micro interactions.

¹⁶ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 54:

The macro level is not where action takes place; people do not drive cars on the macro plane. The macro plane is a product of interaction on the micro plane; it supervenes on the micro plane.

I.8. Estratégia analítica

A observação do *common* fiscal brasileiro terá como “lentes” os 8 princípios de boa governança que Elinor Ostrom (1990) elenca em sua obra *Governing the Commons*. Essa obra compila casos que Ostrom destacou dentre exemplos de sucesso tratados pela Escola de Indiana ao longo do século XX.

Da análise transversal desses casos, Elinor Ostrom levantou 08 princípios que levariam ocorrências de bens coletivamente administrados ao sucesso, ou em outras palavras, à sua sustentabilidade no tempo, evitando a *tragédia dos comuns*. O que se empreende por meio dos 8 princípios de Elinor Ostrom é a análise dos elementos que impactam o alinhamento microeconômico dos gestores públicos na manutenção, ou não, da sustentabilidade fiscal como um bem comum.

Descrever a atividade orçamentária como algo que acontece em um *commons* fiscal não é invocar alguma noção ligada à *tragédia dos comuns*. A esse respeito, Elinor Ostrom (1990, 2005) liderou o caminho para o desenvolvimento de um grande trabalho sobre a organização da governança na presença de propriedade em comum. Os estudos dela, como os de vários outros, cobriu *commons* como recursos piscosos, florestas e sistemas de irrigação em todo o mundo. A estrutura geral de seus achados é que os partícipes nessas circunstâncias são capazes, em sua maioria, de desenvolver arranjos viáveis para administrar essas atividades evitando, assim, tanto a *tragédia dos comuns* quanto o uso da imposição coletiva baseada na força como recurso, como meio de evitar a *tragédia*.¹⁷

A tese não trata, portanto, de pesquisa sobre o processo orçamentário brasileiro em si, mas a aplicação de teoria de bens comuns tomando o sistema orçamentário-financeiro brasileiro como caso. Isso implica na avaliação da

(...)

The central point with respect to supervenience is that the macro plane is not where action takes place. (...) The macro plane can be an aggregation of variables whose measures were taken on the micro plane and subsequently aggregated and placed on the macro plane, and with some delay between the time of action and the subsequent placement of the aggregate magnitudes on the macro plane.

Actions occurs only on the micro level, so it is the micro level that must be examined to determine how budget deficits might exert significant effects that can show up as macro-level consequences.

¹⁷Tradução livre de Wagner, 2012, pp. 87 e 88:

“To describe budgeting as an activity that takes place on a fiscal commons is not to invoke some notion of the tragedy of the commons. In this respect, Elinor Ostrom (1990, 2005) has led the way in developing a large body of work on the organization of governance in the presence of common property. Her studies, as well as those of many others, have covered such commons settings as fisheries, forests, and irrigation throughout the world. The general structure of her findings is that participants in these situations are able for the most part to develop workable arrangements for governing their activities, thereby avoiding both the tragedy of the commons and the resort to collective imposition of power as a means of avoiding tragedy.”

aplicabilidade da teoria e a sua capacidade explicativa nesse caso concreto: o sistema orçamentário-financeiro brasileiro como um *common* fiscal.

Por essa mesma razão, em virtude do caráter casuístico da observação de aspectos do sistema orçamentário-financeiro brasileiro tampouco incorpora-se, nesta tese, análises de comparação internacional, a menos em pontos muito específicos em que ela emerge das fontes de dados (falas em entrevistas) ou teóricas.

O enfoque é a discussão do sistema orçamentário-financeiro como um *common* fiscal e como esse bem comum dialoga com o problema da *tragédia dos comuns* como dilema social. Como o atual desenho institucional que relaciona receita, despesa e endividamento públicos promovem a sustentabilidade fiscal e as dificuldades decorrentes. Nesse sentido, os 08 princípios ostromnianos de boa governança são utilizados como parte do código de análise para discutir como as variáveis independentes (comportamento dos agentes) impactam a variável dependente (manutenção do equilíbrio fiscal de longo prazo) caracterizado como um *common* fiscal.

I.9. Principais fontes de dados

Os dados utilizados são provenientes de análise de documentos oficiais relacionados à área orçamentário-financeira e entrevistas com autoridades dos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro.¹⁸ Com base nessa coleta qualitativa de informações sobre o *common* fiscal brasileiro e sua governança, são estabelecidas conexões do caso brasileiro empiricamente observados e a base teórica sobre governança orçamentária estudada desde o século XX, em especial em sua segunda metade.

Foram entrevistadas 12 autoridades dos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro, ocupantes de cargos-chave selecionados no período que começa no início de 2015 e vai até o princípio de 2017. Assim, a análise se baseia em informações qualitativas coletadas em entrevistas presenciais. O corte e perfil das entrevistas serão descritos no Capítulo 2.

¹⁸Os aspectos metodológicos, incluindo escolhas, cortes e controle de viés serão discutidos no Capítulo 2.

I.10. Os capítulos

O texto da tese está dividido em 5 capítulos. O primeiro, teórico, expõe as bases gerais da teoria econômica dos bens coletivamente apropriados, na linha seguida por Elinor Ostrom e a Escola de Indiana, ao longo da segunda metade do século XX. Já nesse capítulo, são abordados os aspectos teóricos também do chamado *common* fiscal. Trata-se da visão do ambiente fiscal como um bem coletivamente apropriado, cujas características levariam ao comportamento individual predatório dos recursos públicos, a despeito da percepção coletiva da necessidade de preservação do equilíbrio fiscal ao longo do tempo e a manutenção do endividamento público em níveis sustentáveis.

O Capítulo 2 trata dos aspectos metodológicos da pesquisa. Ele descreve o método de coleta de dados por meio de entrevistas qualitativas, com um recorte específico, o que permitiu que a pesquisa pudesse ser razoavelmente conclusiva no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Ao mesmo tempo, descreve as condicionantes e formato das entrevistas, bem como as cautelas tomadas para mitigar o risco de estabelecimento de viés na coleta e, por consequência, de sua influência sobre eventual viés na análise.

O Capítulo 3 descreve o conteúdo das entrevistas, expondo que foi dito, sem adentrar à análise. Esse conteúdo já segue reduzido, no texto, aos elementos úteis à discussão no capítulo subsequente, permitindo que o grande volume de falas pudesse ser depurado de modo a ser lido de maneira útil neste texto e trabalhado no capítulo subsequente.

Os capítulos 4 e 5 analisam as falas explicitadas no Capítulo 3, à luz do conteúdo teórico da teoria de bens comuns e dos 8 princípios de boa governança de Ostrom (1990). Nesses dois capítulos são analisados os traços do *common* fiscal brasileiro, os efeitos das regras formais e informais sobre a conduta dos agentes e o efeito institucional sobre a sustentabilidade fiscal ao longo do tempo, no caso brasileiro.

O Capítulo 5 discute os resultados explicitados nos capítulos 4 e 5 e, a partir daí, estabelece a possibilidade de desenvolvimento de novas perspectivas que favoreçam a aplicação dos princípios ostromnianos de boa governança para o caso do *common* fiscal brasileiro.

Em resumo, o tema da pesquisa é a governança do *common* fiscal no governo federal brasileiro, utilizando como parâmetro de análise os 08 princípios de boa governança de bens comuns apresentado por Elinor Ostrom no *Governing the Commons*. A questão é verificar como os princípios ostromnianos de boa governança se aplicam sobre o *common* fiscal brasileiro e como eles explicam a relação entre a capacidade de manter a sustentabilidade fiscal no longo prazo e o atual desenho institucional do sistema orçamentário-financeiro no Brasil.

Com essa pesquisa, pretende-se clarear aspectos próprios dos incentivos ao comportamento dos agentes submetidos a um ambiente de dilema social no *common* fiscal brasileiro e que muitas vezes são confundidos como simples comportamentos moralmente desviantes, como desinteresse, falta de consciência ou ignorância. Se a percepção dos dilemas sociais envolvidos não é capaz de gerar sua solução, pode ao menos criar bases para a mitigação dos efeitos deletérios do desalinhamento entre os incentivos à conduta dos agentes e o interesse coletivo, possibilitando nortear as decisões de desenho institucional em bases cientificamente mais sólidas.

Nesse diapasão, no próximo capítulo, o primeiro, expomos o referencial teórico, base sobre a qual se apoia, juntamente com as entrevistas descritas no Capítulo 3, os resultados expostos nos Capítulos 4 e 5.

CAPÍTULO 1

REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo busca qualificar o substrato teórico, de abrangência ampla, cujo conteúdo explicativo perpassa, em um primeiro momento, diversos fenômenos, e não apenas casos de *commons* fiscais. Assim, as três primeiras partes (Seções 1.1., 1.2. e 1.3.) poderiam ser aplicadas a um número elevado de dilemas sociais, e não apenas ao caso estudado nesta tese.

No primeiro segmento (1.1.) será discutida a noção de *commons*, em especial frente aos chamados bens privados e aos bens públicos, o que será útil para a contextualização da análise do equilíbrio fiscal como um bem comum específico. O segundo segmento (1.2.) trata das soluções de *commons* baseadas na descrição de Ostrom (1990) para contextualizar e contrapor a chamada solução denominada *governing* frente às tradicionais, baseadas em autoridade externa. No terceiro segmento são apresentados os oito princípios que Ostrom extraiu dos casos concretos estudados no *Governing the Commons*, de 1990, e que funcionarão como base de análise (Capítulo 4) dos conteúdos extraídos das entrevistas (Capítulo 3). O último segmento (1.4) discute a noção de *common* fiscal em geral, sem propriamente tratar do caso brasileiro, objeto da análise específica mais à frente.

1.1. COMMONS

Quando, na introdução, utilizou-se o exemplo das vias públicas e o modo como podem ser bens públicos, ou *commons*, dependendo das circunstâncias relativas à escassez, buscou-se mostrar que o enquadramento na classificação dos 4 tipos de bens não se dá por qualidades intrínsecas à coisa, mas em função das características referentes às duas dimensões que decorrem da sua natureza: a de excludibilidade e de subtrabilidade.

As vias públicas são bens públicos até o limite da capacidade para a qual foram construídas. Uma ponte livre poderá receber o tráfego de novos automóveis sem que o acréscimo de um veículo atrapalhe o uso da via pelos demais, até o limite da capacidade da ponte. A partir daí o congestionamento se verificará e o acréscimo

de um veículo transitando sobre a ponte significará a exclusão de um outro, ou o prejuízo no uso dos demais pela redução da velocidade de tráfego decorrente do congestionamento. Isto significa que a via pública será um bem público até o atingimento de sua capacidade de tráfego, passando, a partir daí a se constituir em um bem de uso comum, ou como nos referiremos a partir daqui, como um *common*.

Commons são aqueles bens caracterizados pela não-excluibilidade, sendo coletivamente acessíveis, embora sejam, ao mesmo tempo, subtraíveis. Significa dizer que um conjunto grande de atores podem utilizar o bem, mas que este uso implica consumo, no sentido de inutilização da unidade do bem no seu consumo. A unidade utilizada por um agente se indisponibiliza à utilização por outro. Uma unidade do recurso não pode ser utilizada coletivamente, mas o conjunto de recursos é coletivamente acessado. (Ostrom, 1990, p. 30)

A dificuldade de distinguir entre o acesso coletivo ao recurso e a concomitante impossibilidade do uso coletivo de uma unidade do recurso causa certa confusão entre a noção de bens públicos e bens comuns.¹⁹ Ostrom (1990, p. 32) destaca que Michael Taylor expõe a diferença entre os dois conceitos, chamando atenção que bens cujo acesso é livre não são necessariamente bens públicos:

Há, em particular, uma classe muito importante de problemas de ação coletiva que surgem em conexão com o uso de recursos sobre os quais há amplo acesso - recursos cujo uso não é negado a ninguém. Esses recursos não precisam ser bens públicos, como definirei brevemente. A conhecida *tragédia dos comuns* de Garret Hardin trata de recursos desse tipo.²⁰

Em seguida, Taylor exemplifica a *tragédia dos comuns* com um dos casos mais usuais, supondo uma pastagem aberta para chamar a atenção para o

¹⁹ É de se notar como a própria terminologia provoca confusão entre os conceitos e talvez no Brasil isso seja potencializado não apenas pelas possibilidades de tradução do inglês para a língua portuguesa, mas também pelo conceito jurídico de bem público. Bem público, em razão da raiz jurídica, no uso corriqueiro da expressão, significa aqueles bens que pertencendo ao Estado, estão à disposição do público ou são de uso das organizações de direito público, normalmente com a finalidade de prestação de serviços públicos. Já a tradução de *commons* não distingue intuitivamente este conceito daquele referente aos bens públicos. Isso porque se traduzimos *commons* como *bens de propriedade coletiva*, isso não é suficiente, uma vez que bens públicos também podem ter propriedade coletiva. O mesmo ocorre com a possibilidade de traduzirmos *commons* como *bens comuns*, ou *bens de uso comum*, porque bens públicos também podem ter uso comum a todos, ou a vários indivíduos, coletivamente.

²⁰Tradução livre de M. Taylor, 1987, p. 3:

"There is, in particular, a very important class of collective action problems which arise in connection with the use of resources to which there is open access - resources, that is, which nobody is prevented from using. These resources need not to be public goods, as I will define them shortly. Garret Hardin's well-known 'tragedy of the commons' concerns resources of this kind."

custo difuso do sobreuso²¹ (Taylor, 1987, p. 3). Essa possibilidade de sobreuso decorre do fato do bem ser subtraível. Bens públicos, sendo subtraíveis têm possibilidade ilimitada de uso, enquanto classificáveis como bens públicos e, portanto, não são passíveis de exaurimento. Por essa razão Hardin, no seu artigo seminal *The Tragedy of the Commons* (1968) trata da *tragédia dos comuns* e não da *tragédia dos bens públicos*, ou de forma mais abrangente da *tragédia dos bens não-excluíveis*, que englobaria tanto bens públicos quanto *commons*.

De forma bem resumida, Ostrom bem define essa fronteira, baseada na ideia de exaurimento:

Efeitos de “amontoamento” e de sobreuso são crônicos em casos de CPR, mas ausentes no que toca a bens públicos puros.²²

Em resumo, a escassez decorrente do uso de *commons* é o que diferencia os bens de uso comum dos bens públicos, sob classificação dos 4 tipos de bens. Nesse sentido, bens públicos serão assim tratados em seu sentido específico, enquanto *commons* serão assim chamados, de maneira intercambiável com outras expressões análogas na língua portuguesa.

1.1.1. *Commons* como dilemas sociais

A sustentabilidade do *commons* se apresenta como dilema social decorrente do fato do uso dos bens disponíveis apresentarem custos totais de apropriação que não são arcados exclusivamente pelos agentes que usam o bem. Trata-se de uma outra forma de caracterização do efeito da subtrabilidade no uso do bem sobre a escassez da reserva do bem como um todo. O consumo do bem subtraível gera um efeito sobre a coletividade ao elevar a escassez do recurso em comum, cujo custo é arcado coletivamente, e não pelo consumidor da unidade. Os

²¹ Na realidade, como os exemplos são, muitas vezes de pastagens em comum, a expressão utilizada pelo autor é *overgrazing*, que significa mais diretamente *sobrepastagem*.

²² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 32:

“‘Crowding effects’ and ‘overuse’ problems are chronic in CPR situations, but absent in regard to pure public goods.”

benefícios são individualmente apropriados, enquanto os custos são coletivamente distribuídos, normalmente de forma difusa, ou pouco sensível.

Joseph Stiglitz, ao tratar de externalidades, uma outra modalidade dilema social, cita a sua presença na ideia de *commons*, tomando esse aspecto como umbilicalmente associado à ideia de bens comuns, no sentido de bens de uso aberto, embora tendo a escassez como traço característico.

Uma classe importante de externalidade surge do que é referido como problemas de recursos comuns'. Sua característica central é que eles dizem respeito a um conjunto de recursos escassos cujo acesso é irrestrito.²³

Não é de se estranhar que Stiglitz associe noções de externalidades à de *commons*, uma vez que ambos são modalidades de dilemas sociais, da mesma forma que o chamado *dilema do prisioneiro* e o *problema do carona*, razão pela qual se fala também nessas modalidades muito frequentemente quando se trata de *commons*.

Em qualquer caso de dilemas social, existe um descompasso entre custos e benefícios decorrente do subincentivo a provisão de bens e serviços, ao mesmo tempo em que há sobreincentivo ao consumo desses bens e serviços em decorrência da dificuldade da distribuição do peso dos custos na proporção dos benefícios.

Em dilemas sociais a cooperação não é óbvia, decorrente dos incentivos existentes. Em *commons*, como na presença de externalidades, os benefícios decorrentes do esforço individual nas atividades de provisão do bem são coletivamente apropriáveis, em razão do livre acesso ao uso do bem, enquanto as atividades de uso do bem ficam sobreincentivadas, uma vez que os custos totais de apropriação são coletivamente distribuídos, ao menos em parte.²⁴

1.1.1.1. Presença de subtrabilidade

Stiglitz considera que *commons* caracterizam-se como um *locus* econômico cujo consumo gera externalidades negativas. O uso de uma unidade do

²³Tradução livre de Stiglitz, 1999, p. 217:

"An important class of externalities arises from what is referred to as commons resource problems. Their central characteristic is that they pertain to a pool of scarce resources to which access is not restricted."

²⁴ O parâmetro para o estabelecimento do que chamamos de sobreincentivo e subincentivo é o ponto em que a receita marginal se iguala ao custo marginal, considerando receitas e custos coletivos representados por curvas de funções monotônicas, em que as derivadas das curvas têm sinais opostos.

bem tem como custo ao consumidor apenas o dispêndio relacionado ao consumo em si, deixando o custo dos efeitos de exaurimento para os demais agentes.

Mesmo que o próprio agente seja impactado pelo efeito do exaurimento, ele somente participa deste custo na proporção de sua participação no mercado em potencial, ou seja na parcela impactada, supondo que ele continue demandando novas unidades. Se o seu consumo for único, o impacto de seu consumo sobre a escassez em relação a ele mesmo é zero. Ou seja, se após o consumo de uma unidade ele permanece sendo um dos usuários do *common*, ainda assim o efeito sobre si é provavelmente bem pequeno, uma vez que o seu impacto se dá na proporção de $1/n$, sendo “n” o número total de consumidores potenciais. Nesse caso, o impacto sofrido decorrente do efeito de contribuição ao exaurimento pelo agente consumidor é de $1/n$, embora o benefício seja apropriado na proporção de $1/1$ (100%). Ao mesmo tempo, para os demais usuários do *common*, o impacto no exaurimento provocado pelo consumo da unidade é de $n-1/n$, sendo $n-1/n$ mais próximo de $1/1$ quanto maior for o “n”, enquanto a sua apropriação de benefício é igual a zero. Nesse sentido, embora haja parcela de custo do efeito de exaurimento atribuída ao próprio consumidor, ele ainda gerará os efeitos próprios do fenômeno de externalidade negativa na medida inversa de sua participação proporcional no conjunto de consumidores potenciais. Quanto maior o “n”, maiores os efeitos de externalidade, quanto menor o “n”, menor os efeitos decorrentes de externalidade. Sempre supondo que o consumidor de uma unidade do bem permanece como usuário do *common*. Isso até o limite em que $n=1$, onde todo o custo do efeito de exaurimento é internalizado pelo agente monopsonista. Este caso de $n=1$, elimina, na realidade, a não-excluibilidade, o que equivale a dizer que o bem torna-se, na prática, privado (subtraível e excluível).

Considere um lago em que o número total de peixes pegos aumenta com o número de barcos pesqueiros, mas menos que proporcionalmente, de tal modo que o número de peixes pescados por barco decresce à medida que o número de barcos aumenta. Cada barco adicional reduz a pesca de outros barcos. Esta é a externalidade. O benefício social marginal de um barco adicional é, portanto, menor que a média de pesca de cada barco (...); alguns dos peixes pescados pelo barco adicional seriam pegos por algum outro barco. O retorno privado de um indivíduo decidindo quando comprar um barco adicional baseia-se simplesmente no retorno médio (uma vez que estão em um lago, supões-se que todos os barcos pescam o mesmo número de peixes), o que é muito mais que o retorno social marginal. Portanto, enquanto o equilíbrio do mercado privado implica retornos médios iguais ao custo de um barco (tomado como constante), a eficiência social exige que o retorno social marginal seja igual ao custo do barco.

Em geral, quando há externalidades, o equilíbrio de mercado não será eficiente.²⁵

Bens puramente privados não possuem esta característica porque, embora o consumo do bem também apresente subtrabilidade, o seu consumo somente tem impactos abarcados pelo agente diretamente envolvido na relação de consumo, ou se tem impacto sobre a escassez, essa é mediada pelo sistema de preços, que desincentiva o sobreconsumo pela elevação dos custos de aquisição.

Isso considerando um ambiente competitivo, supondo que o consumo do bem não gera qualquer impacto fora da relação direta de consumo, nem mesmo efeito de elevação de preços. Se o consumo gera elevação de preço em razão da não-atomização do mercado, com seu consumo impactando significativamente a escassez do bem, pode-se dizer que há externalidade no sentido desse impacto sobre os demais agentes consumidores. Nesse sentido, tal como em em face de *commons*, havendo um bem privado e efeito sobre a escassez, o próprio agente sofre os efeitos da elevação de preço, se este permanece como demandante potencial no consumo do bem subsequente, o efeito sobre ele é apenas uma pequena proporção do efeito sobre o conjunto dos consumidores potenciais do bem. De todo modo, no caso de bens privados, essa relação é mediada pelo sistema de preços, o que significa que a elevação da escassez reflete em elevação de custo de aquisição, o que contém, em razão da excludibilidade o problema da *tragédia dos comuns*. Nesse sentido, o efeito de elevação do preço se aplica sobre todos, inclusive o agente que o provocou, mas o sistema de preços gera efeito de dissuasão do sobreconsumo.

A percepção de que a escassez se apresenta como a finitude do recurso em um horizonte identificável, sendo o acesso ao bem aberto, leva a que cada agente procure adiantar seu consumo o máximo possível, buscando garantir a maior apropriação possível do recurso disponível. Dada a não excludibilidade e a

²⁵Tradução livre de Stiglitz, 1999, p. 217:

“Consider a lake in which the total number of fish caught increases with the number of fishing boats, but less than proportionately, so that the number of fish caught per boat decreases as the number of boats increases. Each additional boat reduces the catch of other boats. This is the externality. The marginal social benefit of an additional boat is thus less than the average catch of each boat (...); some of the fish that the additional boat catches would have been caught by some other boat. The private return to an additional individual deciding whether to purchase a boat is simply the average return (once they are on the lake, all boats catch the same number of fish), which is much more than the marginal social return. Thus, while the private market equilibrium entails average returns equal to the cost of a boat (assumed to be constant), social efficiency requires that the marginal social return be equal to the cost of a boat.

In general, when there are externalities, the market equilibrium will not be efficient.”

subtrabilidade, o comportamento moderado, caracterizado pelo consumo módico, leva ao risco de, não havendo o mesmo comportamento dos demais usuários, à elevação da escassez do recurso, o que eleva os custos de sua extração, dependendo das características físicas do manancial. Exemplificando com o caso de recursos hídricos como *commons*, Elinor Ostrom comenta que:

Os custos de bombeamento aumentam à medida que o histórico de bombeamento aumenta por causa da queda dos níveis de água e, assim, a retirada de cada um eleva os custos de todos os outros.²⁶

Esse custo decorrente da elevação da escassez, no limite, se eleva ao infinito tendo em vista o exaurimento, dado o comportamento dos agentes frente aos incentivos individuais dados.

A percepção de que a moderação no consumo poderá não se generalizar leva a que todos os atores ajam de maneira voraz sobre os recursos, gerando o efeito contrário, de predação generalizada do bem. Esse problema de ação coletiva decorrente dos incentivos individuais que levam à uma corrida coletiva pelo uso do recurso até o seu exaurimento é conhecido, desde o trabalho de Garret Hardin (1968), como a *tragédia dos comuns*.

Desde o artigo desafiados de Garrett Hardin (1968), a expressão “tragédia dos comuns” tem simbolizado a degradação do meio ambiente esperada quando muitos indivíduos utilizam um recurso comum e escasso.²⁷

Assim, considerando *commons*, o consumo do recurso gera externalidade negativa, ou seja, o consumo de “a” beneficia exclusivamente a “a”, mas gera custos de exaurimento para “b, c, ..., n”, ou n-1. Nesse caso, o que a teoria econômica diz é que a existência da externalidade negativa, no consumo de “a”, gerará incentivo ao seu sobreconsumo, já que a decisão de consumir não traz ao decisor todos os efeitos de sua deliberação.

As análises mais comuns da moderna Economia dos recursos conclui que onde um número de usuários acessa um conjunto de recursos comuns, a quantidade total dos

²⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.108:

“Pumping costs increase as the pumping life increases, because of falling water levels, and therefore each person’s withdraws increase the pumping costs for others.”

²⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 02:

“Since Garrett Hardin’s challenging article in *Science* (1968), the expression “the tragedy of the commons” has come to symbolize the degradation of the environment to be expected whenever many individuals use a scarce resource in common.”

recursos extraídos do conjunto é maior que o nível economicamente ótimo de extração.²⁸

Como parte de seu julgamento leva custo a terceiros, seu preço, ou custo, é menor do que o coletivamente arcado, tendendo a decisão a basear-se em preço aparente ao decisor menor que o real, o que leva à decisão de consumo em patamar superior ao eficiente.²⁹

Cada pastor recebe um benefício direto de seus próprios animais e sofre custos retardados da deterioração do *common*, quando os seus animais os dos outros pastam em excesso.

Cada pastor é estimulado a adicionar mais e mais animais e suportam apenas uma parte desses custos, o que resulta em uso da pastagem em excesso.³⁰

Retornando à exemplificação de Elinor Ostrom com recursos hídricos como *commons*:

Com direitos de propriedade não-definidos e acesso não-exclusivo, a “regra de captura” governa a “propriedade” do estoque de recursos. A regra de captura concede aos bombeadores direitos de exclusividade às parcelas de água subterrânea que eles bombeiam. O que um operador não extrai hoje será extraído, pelo menos em parte, por outros. O temor de que não se poderá bombear amanhã o que não se bombeou hoje mina o incentivo de postergar a extração atual para o futuro.³¹

Essa dinâmica que constitui uma corrida pelo uso dos recursos pode ser vista também como uma espécie de miopia. Nessa abordagem, a externalidade negativa associada à não excludibilidade gera uma sobrevalorização do presente em relação ao futuro. Assim, o futuro, em razão de sua incerteza passa a ser visto com certa opacidade em relação às percepções de benefício do presente.

²⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 03, citando Clark 1976, 1980 e Dasgupta and Heal 1979:

“*Standard analyses in modern resource economics conclude that where a number of user access to a common-pool resource the total of resource units withdrawn from the resource will be greater than the optimal economic level of withdrawal.*”

²⁹ Considerado o ponto de eficiência aquele em que o custo marginal se iguala ao benefício marginal, considerando-se todos os custos e benefícios, descritos em curvas com ângulos de sinais opostos, da mesma forma descrita na nota de rodapé nº 24.

³⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.02:

“*Each herder receives a direct benefit from his own animals and suffers delayed costs from the deterioration of the commons, when his and others’ cattle overgraze. Each herder is motivated to add more and more animals and bears only a share of the costs resulting from overgrazing.*”

³¹ Tradução livre de Negri, 1989, P. 09:

“*With property rights undefined and access nonexclusive, the “rule of capture” governs the “ownership” of the reserve stock. The rule of capture grants [pumpers] exclusive rights to that portion of the groundwater that they pump. What an operator does not withdraw today will be withdrawn, at least in part, by rival[s]. The fear that [pumpers] cannot capture tomorrow what they do not pump today undermines their incentive to forgo current pumping for future pumping.*”

1.1.1.2. Ausência de excludibilidade

Enquanto há uma espécie de externalidade negativa em *commons* está associada ao efeito socializado do aumento de escassez sendo todo o benefício do recurso apropriado pelo “primeiro que chega”, há um efeito análogo a externalidade positiva em *commons* associada à excludibilidade.

Uma vez que múltiplos usuários confiam em um dado sistema de recursos, os aperfeiçoamentos do sistema aproveitam a todos simultaneamente. É custoso (e em alguns casos inviável) excluir um usuário de um sistema de recursos dos incrementos feitos nele. Todos os usuários se beneficiam da manutenção feita em um canal de irrigação, uma ponte, ou um sistema de computador, tendo eles contribuído ou não.³²

Como os recursos comuns não admitem a excludibilidade, por uma questão de tecnologia de controle ou por uma escolha normativa, a provisão individualizada é subincentivada porque os custos podem não ser totalmente recuperados, ou remunerados, em razão justamente da não excludibilidade. A cobrança de preço é incerta pela impossibilidade de cobrança ou pela dificuldade decorrente de fenômenos como o *problema do carona*.

Os custos relativamente elevados de fisicamente excluir usuários ao mesmo tempo do recurso e dos aperfeiçoamentos feitos no sistema são similares aos custos de exclusão de usuários potenciais de bens públicos. Esse atributo compartilhado é responsável pela sempre presente tentação do carona, existente tanto em *commons* como em bens públicos. Há tanta tentação para evitar contribuir para a provisão de um sistema de recursos quanto há para evitar contribuir para a provisão de serviços de segurança pública ou de provisão do tempo. Proposições teóricas decorrentes apenas da dificuldade de exclusão são aplicáveis à provisão tanto de *commons* como de bens públicos.³³

³² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 30:

“Once multiple appropriators rely on a given resource system, improvements to the system are simultaneously available to all appropriators. It is costly (and in some cases infeasible) to exclude one appropriator of a resource system from improvements made to the resource system itself. All appropriators benefit from maintenance performed on an irrigation canal, a bridge, or a computer system whether they contribute or not.”

³³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 32:

“The relatively high costs of physically excluding joint appropriators from the resource or from improvements made to the resource system are similar to the high costs of excluding potential beneficiaries from public goods. This shared attribute is responsible for the ever present temptation to free-ride that exists in regard to both CPRs and public goods. There is as much temptation to avoid contributing to the provision of a resource system as there is to avoid contributing to the provision of public security or weather forecasts. Theoretical propositions that are derived solely from the difficulty of exclusion are applicable to provision of both CPRs and collective goods.”

Os *commons* são sistemas de recursos coletivamente compartilhados cujas unidades de recursos, ao contrário, não podem ser coletivamente utilizadas ou apropriadas (Ostrom, 1990. p. 31). Em razão da ocorrência simultânea da presença de subtrabilidade e da ausência de excluibilidade bens caracterizados como *commons*, a racionalidade individual não se alinha com a coletiva. A falta de cooperação, de alguma forma de ação alinhada ao bem comum no nível micro (Shepsle, 2010, p. 231), impede que a resultante coletivamente racional possa ser alcançada pela soma das decisões individualmente tomadas. Nesses casos em que temos dilemas sociais, a mão invisível de Adam Smith não leva à maximização do bem-estar geral (Smith, 1996, p. 438).

1.1.2. Dilemas sociais

Em bens coletivamente administrados com presença de subtrabilidade, a *tragédia dos comuns* ocorre porque há uma corrida predatória no uso do recurso. A racionalidade individual dos agentes os leva a destruir os recursos pertencentes a eles, uma vez que, agindo cada um de maneira individual, não são capazes de agindo isoladamente preservar os recursos. Como um não pode evitar, a princípio, que os demais se engajem na corrida predatória o resultado da moderação isolada e não aproveitar o recurso enquanto disponível e deixar que os demais o destruam em seu próprio proveito, ainda que de maneira míope.

Dessa forma, o comportamento individualmente racional é também engajar-se na corrida pelo uso, ainda que se possa ter consciência do resultado agregado desse comportamento quando generalizado. Tratando-se de *commons*, sob a perspectiva da racionalidade individual, sendo inexorável o exaurimento, ao menos o agente extrai o que pode enquanto o bem é predado. Do contrário, o resultado é o mesmo, o exaurimento, e o benefício individualmente captado por ele é nenhum.

Ao contrário dos bens privados, em que a maximização do interesse individual conduz cada indivíduo a maximizar o interesse coletivo, independente da intenção dos indivíduos em gerar essa segunda maximização, como se houvesse uma concertação, embora esta esteja ausente (Smith, 1996, p. 438), o comportamento

maximizador individual, contraria o interesse coletivo ao exaurir o bem de propriedade coletiva. A *mão invisível*, nos bens comuns, não organiza os comportamentos individuais no sentido da maximização do bem-estar coletivo. Ao contrário, leva os comportamentos individuais, na ausência de incentivos adicionais, à *tragédia dos comuns*.

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, auto-interessados, não agirão para alcançar seu interesse comum ou coletivo.³⁴

O argumento de Olson, cujo trecho acima descrito é dita por Ostrom como a passagem mais citada da obra de Olson (Ostrom, 1990, p. 06), baseia-se na ideia de que alguém que não pode ser excluído dos benefícios de um bem coletivo tem pouco incentivo para contribuir voluntariamente para a sua produção ou manutenção. A *tragédia dos comuns*, o *dilema do prisioneiro*³⁵ e o problema da ação coletiva são todos modelos relacionados com o desalinhamento entre os interesses individuais e o resultado coletivo, ou modelos que tratam do *problema do carona* (Ostrom, 1990, p. 06), ou de forma mais conceitual, mais abstrata, como relações entre agentes envolvendo externalidades.

Esses modelos são portanto, extremamente úteis para explicar como indivíduos perfeitamente racionais podem produzir, sob algumas circunstâncias, resultados que não são “racionais” quando vistos sob a perspectiva de todos os envolvidos.³⁶

A crítica de Ostrom dos modelos que envolvem o *problema do carona* é que, quando utilizados metaforicamente como base de políticas públicas, suas

³⁴ Tradução livre de Olson, 1965, p. 2:

“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.”

³⁵ O *dilema do prisioneiro* é o jogo mais popular da teoria dos jogos e consiste na interação estratégica entre dois jogadores, presos de forma separada, que se defrontam com as opções “confessa” e “não-confessa” no interrogatório feito sem possibilidade de comunicação entre eles, e cujos *payoffs* resultam em um equilíbrio em que os dois acabam por confessar, embora o melhor resultado coletivo fosse alcançado se nenhum dos dois confessasse. Isso acontece porque o equilíbrio confessa/confessa, ou coopera/coopera, é instável no sentido da cooperação ter que ser sustentada, garantida, não sendo um resultado “natural”. (Fiani, 2004, pp. 72 e 73)

³⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 06:

“These models are thus extremely useful for explaining how perfectly rational individuals can produce, under some circumstances, outcomes that are not “rational” when viewed from the perspective of all those involved.”

condições de existência são tomadas como dadas, a menos que autoridades externas as alterem. Ostrom considera que o próprio Olson é menos pessimista do que as leituras que fazem de sua obra (Ostrom, 1990, p. 06). Seu ponto é que as características que geram dilemas sociais são específicas e não imutáveis pela ação dos agentes envolvidos. Para Ostrom, as características que circundam as descrições metafóricas dos vários tipos de dilemas sociais, em vários casos, podem ser mudadas. Essa aplicação fixa e estilizada do problema da ação coletiva é que Ostrom reputa como sendo danosa à observação de casos em que é possível evitar o resultado ruinoso do dilema social pela comunicação e eliminação dos casos, muitas vezes equivocadamente considerados inexoráveis, de estratégias dominantes indesejáveis. (Kollock, 1998, 185)

Segundo Kollock, outros exemplos de descrições de dilemas sociais assumiram proporções míticas e ao mesmo tempo em que facilitam o entendimento de fenômenos, podem funcionar nocivamente ao levar pesquisadores e gestores de políticas públicas a imaginar que essas metáforas capturam integralmente a realidade de dilemas sociais concretos sobre os quais se debruçam e os modelam perfeitamente. (Kollock, 1998, p. 185)

Essa ideia de agentes externos sugere duas soluções mais diretas: a privatização do *common* ou a imposição de uma autoridade desinteressada. Ou seja, aplica-se a teoria da firma no primeiro caso e a teoria do estado no segundo (Ostrom, 1990, p. 29). De todo modo:

A teoria da firma e a teoria do estado podem, cada um, fornecer uma explicação para uma forma em que a ação coletiva pode ser alcançada. Cada uma envolve a criação de de um arranjo institucional novo em que as regras em uso são fundamentalmente diferentes daquelas que estruturam a ação independente.³⁷

Para Ostrom, os próprios agentes envolvidos na relação de uso do bem coletivo podem estabelecer regras de governança que garantam a sustentabilidade dos recursos (Ostrom, 1990, pp. 06 e 07). Para ela:

No nível mais geral, o problema que os usuários do *common* se deparam é de organização: como mudar da situação em que os usuários agem independentemente

³⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 40:

“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. Each involves the creation of a new institutional arrangement in which the rules in use are fundamentally different for those that structure independent action.”

para a que eles adotam estratégias coordenadas para obter benefícios conjuntos ou reduzir o prejuízo mútuo.³⁸

1.2. AS TRÊS SOLUÇÕES DE COMMONS

A questão central sobre a qual Ostrom (1990) se debruça é como um grupo de interessados em situação de interdependência podem criar sistemas que gerem benefícios mútuos, mesmo em ambientes que favoreçam o *problema do carona* e outros comportamentos oportunistas.

1.2.1. As soluções habitualmente utilizadas

As soluções dadas, normalmente, são dadas por agentes externos, com base em fundamentos teóricos amplamente aceitos, fundamentados na teoria do Estado e na teoria da firma (Ostrom, 1990, p. 29).

A teoria da firma e a teoria do estado podem fornecer, cada um, uma explicação de uma forma como a escolha coletiva pode ser alcançada. Cada um envolve a criação de um novo arranjo institucional em que as regras em uso são fundamentalmente diferentes daquelas que estruturam a ação independente.³⁹

Em ambos os casos, uma autoridade central elimina o acesso livre dos atores ao *common*. Ou isso é feito pela regulação do acesso pela autoridade, em um sentido mais hobbesiano, ou se impõe a segmentação do *common* em propriedades não-comuns e se deixa que os indivíduos busquem seu interesse próprio já em um ambiente com excludibilidade.

³⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 39:

“At the most general level, the problem facing CPR appropriators is one of organizing: how to change the situation from one in which appropriators act independently to one in which they adopt coordinated strategies to obtain higher joint benefits or reduce their joint harm.”

³⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 40:

“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. Each involves the creation of a new institutional arrangement in which the rules in use are fundamentally different from those that structure independent action.”

1.2.1.1. Privatização do *common*

A solução de privatização consiste na destruição do bem coletivo como tal. A propriedade coletiva, de forma fracionada ou não, é desconstituída e atribui-se propriedade individual a ela. Casos mitigados desse mesmo mecanismo são exclusividades estabelecidas contratualmente, não necessariamente transferindo a propriedade, mas os direitos de uso de recursos até então coletivamente administrados. (Ostrom, 1990, p. 22)

Exemplos desse mecanismo são (i) o processo de cercamentos na Inglaterra principalmente no século XVIII, em que as pastagens comuns foram cercadas e seus, daí por diante, proprietários passaram a utilizá-las com exclusividade, ou arrendá-las para a criação de gado, em especial para a produção de lã, (ii) a atribuição de direitos exclusivos de lavra minerária e (iii) a concessão de infraestruturas de transportes, como rodovias, à administração particular.

Esse mecanismo, quando possível e desejável, é altamente contundente na solução do problema da *tragédia dos comuns*, uma vez que elimina a qualidade comunal do bem ao trazer excludibilidade ao que antes era não-excluível. Assim, passando o bem a ser excluível e permanecendo a qualidade de subtrabilidade do bem, o recurso deixa de ser um *common* e passa a ser um bem privado. Com isso, todos os mecanismos controle de oferta e demanda passam a operar de maneira livre, em tese, de externalidades.

Dasgupta e Heal (1979, p. 88), por exemplo, afirmam que quando os direitos de propriedade são introduzidos em áreas aráveis ou pastáveis, “o recurso deixa de ser propriedade comum e o problema é resolvido em um só golpe”.⁴⁰

Obviamente, temos uma questão distributiva, que pode trazer inconveniência a esta solução, uma vez que pode não ser óbvio quem receberá a propriedade quem ficará excluído (Kollock, 1998. p. 203). Ainda que a privatização de um *common* possa solucionar o problema da *tragédia dos comuns*, pode não ser desejável, uma vez que o caráter coletivo do bem possa ter sido socialmente construído e não se deseje abrir mão de seu caráter comunal.

⁴⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 60:

“Dasgupta and Heal (1979, p. 88), for example, assert that when private property rights are introduced in areas of arable or grazing land, ‘the resource ceases to be common property and the problem is solved at one stroke’.”

Nós estamos preocupados com os tipos de instituições que serão mais eficientes para a governança e a administração dos diversos conjuntos de *commons* em que pelo menos alguns beneficiários potenciais não podem ser excluídos.⁴¹

Para além da questão da conveniência, uma vez que quando se discute a propriedade, em especial a passagem da propriedade coletiva para a sua individualização, estamos tratando de questões distributivas, há ainda casos de bens comuns em que a apropriação individual é por si mesma difícil, ou impossível, dependendo do critério que se utilize.

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 parea aráveis e de pastoreio é uma óbvia solução ao problemas da degradação.⁴²

Na discussão dos *commons* de recursos naturais, as terras tidas em comum podem ser facilmente fracionadas e determinados lotes podem ser atribuídos à propriedade exclusiva de um indivíduo. Mas em outros casos, em que os recursos são fugidios, isso não ocorre com facilidade.

Como Colin Clark (1980, p. 117) apontou, a “tragédia dos comuns se mostrou particularmente difícil de compensar no caso de recursos de pesca marinha onde o estabelecimento de direitos de propriedade privada é virtualmente fora de questão.”⁴³

Outros recursos naturais, como mananciais pesqueiros, por exemplo, nem sempre podem ser loteados, pela sua característica disforme, fisicamente instável. Nesses casos, *proxies* de propriedade que não recaem diretamente sobre o recurso podem ser utilizados como meio de administração dos bens. São as licenças

⁴¹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 22:

We are concerned with the types of institutions that will be most efficient for governing and managing diverse CPRs for which at least some potential beneficiaries cannot be excluded.

⁴² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 60:

“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.”

⁴³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 13:

“As Colin Clark (1980, p. 117) has pointed out, the ‘tragedy of commons’ has proved particularly difficult to counteract in the case of marine fishery resources where the establishment of individual property rights is virtually out of the question.”

limitadas de extração que condicionam o uso a determinadas técnicas, locais específicos e prazos, como meses do ano, dias da semana, entre outros.

No que toca aos recursos fugidios, uma diversidade de direitos tem que ser estabelecidos dando direitos aos indivíduos ao uso de tipos particulares de equipamentos, ao uso do sistema de recursos em tempo e lugares específicos, ou a extrair uma quantidade específica de unidades do recurso (se ele puder ser encontrado).⁴⁴

1.2.1.2. Leviatã

Outra solução é a imposição da racionalidade coletiva por uma autoridade externa. Essa alternativa, de forma diversa da privatização, não constitui a dissolução do *common*, mas a imposição de um regramento na provisão e na apropriação dos recursos do *common*.

Para Elinor Ostrom, o risco de ocorrência da *tragédia dos comuns* é um problema presente, por um lado, mas por outro lado, a coordenação pode ser excessivamente custosa, razão pela qual a adoção de soluções de *commons* baseadas em autoridades externas baseia-se na tentativa que impedir custos de transação elevados na conservação sustentável dos recursos.

Muitos teóricos de direitos de propriedade presumem que um dos dois resultados indesejáveis são prováveis em propriedade comunais: (1) o *common* será destruído porque ninguém pode ser excluído, ou (2) os custos de negociação de um conjunto de regras alocativas serão excessivos, mesmo que a exclusão seja alcançada.⁴⁵

Sendo o regramento na provisão e uso dos recursos uma necessidade inerente à sustentabilidade do *common*, o estabelecimento de uma autoridade capaz e neutra se mostra uma boa solução para a administração das regras.

Coerção externa é frequentemente citada como a solução teórica para o comprometimento.⁴⁶

⁴⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 13:

“In regard to a fugitive resource, a diversity of rights may be established giving individuals rights to use particular types of equipment, to use the resource system at a particular time and place, or to withdraw a particular quantity of resource units (if they can be found).”

⁴⁵ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 60:

“Many property-rights theorists presume that one of the two undesirable outcomes is likely under communal ownership: (1) the commons will be destroyed because no one can be excluded, or (2) the costs of negotiating a set of allocation rules will be excessive, even if exclusion is achieved.”

⁴⁶ Tradução livre de Schelling 1984, p. 44:

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

A questão que se coloca é se há possibilidade de estabelecimento dessa autoridade ao mesmo tempo capaz e benevolente. A sua ideia abstrata e estabelecida formalmente *a priori*, em sendo uma construção hipotética seduz justamente por pressupor existir alguém, ou uma organização que possa exercer essa coordenação forçada, de forma perfeita, sem desvirtuamentos, intencionais ou não.

Os centralistas presumem que autoridades unificadas operarão no campo da forma como desenhado nos livros-texto - determinando as melhores políticas a serem adotadas para um recurso, baseados em teorias científicas válidas e informação adequada. Assumem a implementação dessas políticas sem erro. As atividades de monitoramento e sancionamento são vistas como rotina e não-problemáticas.⁴⁷

Problemas, como a presença de questões de elevada complexidade, assimetria de informação e racionalidade limitada, podem ser tomados como limitações tecnológicas, portanto transponíveis por elementos de definição genérica como *boa gestão*, *vontade política* e outros mecanismos de elevada indefinição concreta.

Coerção externa é, às vezes, uma solução mágica porque os teórico não abordam o que motiva a autoridade externa a monitorar e impor sanções aos comportamentos.⁴⁸

Em todo caso, soluções de aplicação de mecanismos de mercado, ou de controle direto por autoridades oniscientes e onipotentes consideram que custos de transação são irrelevantes, podendo ser ignorados. (Ostrom, 1990, pp. 29 e 30) e presume a capacidade de formação de engenharias e mecânicas racionais e centralmente estabelecidas que impõe o alinhamento do comportamento individual dos microdecisores ao interesse coletivo.

Modelos que utilizam premissas como informação completa, ação independente, simetria perfeita, inoportunidade de falhas humanas, de normas de comportamento aceitável, zero de monitoramento e custos de *enforcement*, e nenhuma capacidade de mudança de estrutura da situação por si mesma, ajudam o analista a fazer previsões precisas.

⁴⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 22:

"The centrists presume that unified authorities will operate in the field as they have been designed to do in the textbooks - determining the best policies to be adopted for a resource based on valid scientific theories and adequate information. Implementation of these policies without error is assumed. Monitoring and sanctioning activities are viewed as routine and nonproblematic."

⁴⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 44:

"External coercion is at times a sleight-of-hand solution, because the theorists does not address what motivates the external enforcer to monitor behavior and impose sanctions."

Modelos que assumem esse tipo de premissa, contudo, não direcionam a atenção dos analistas para algumas das variáveis problemáticas da situação que afeta os incentivos e comportamentos dos indivíduos. Assumir informação completa sobre o comportamento dos partícipes não leva o analista a examinar como o indivíduo adquire informação, quem tem que informação, e quando a informação é ou não viesada. Assumir ação independente não leva o analista a perguntar se os indivíduos levam em conta os efeitos de suas ações nas escolhas de outros. Assumir custo zero de monitoramento não leva o analista a examinar custo e efetividade das várias regras de monitoramento. Assumir estruturas fixas não levam o analista a examinar quando e como os indivíduos mudam suas próprias regras e como o ambiente político circundante estimula ou inibe a mudança institucional.⁴⁹

1.2.1.3. A limitação das duas soluções

Embora as duas soluções habituais, privatização do *common* e Leviatã possam resolver a questão do desalinhamento entre a racionalidade individual e a coletiva em *common*, ela pressupõe a capacidade de imposição de uma autoridade central seja na regulação da provisão, mas principalmente da apropriação do recurso, seja na imposição da segmentação do *common*. Se a imposição não é possível, ou não é desejável, a coordenação pelos próprios pares passa a ser um dilema social em si.

O que nenhuma das soluções tradicionais resolve é como, mantendo-se o *common*, um conjunto de atores, na presença de dilemas sociais consegue resolver a questão sobre o estabelecimento de um conjunto de regras de provisão e uso dos recursos, o problema da credibilidade dos acordos e do monitoramento recíproco. Trata-se de um problema de segunda ordem. Criar regras, estabelecer acordos críveis segundo essas regras e monitorar esses acordos para solucionar dilemas sociais constituem-se problemas de ação coletiva em si. (Ostrom, 1990, p. 42)

⁴⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, pp. 191 e 192:

Models that use assumptions such as complete information, independent action, perfect symmetry, no human errors, no norms of acceptable behavior, zero monitoring and enforcement costs, and no capacity to change the structure of the situation itself help the analyst derive precise predictions.

Models that make such assumptions do not, however, direct the attention of the policy analyst to some of the problematic variables of the situation that affect the incentives and behaviors of individuals. Assuming complete information about participant behavior does not push the analyst to examine how individual in field settings obtain information, who has what information, and whether or not information is biased. Assuming independent action does not push the analyst to ask if individuals take into account the effects of their actions on the choices made by others. Assuming zero-cost monitoring does not push the analyst to examine cost and effectiveness for various monitoring rules. Assuming fixed structure does not push the analyst to examine whether or not and how individuals change their own rules and how the surrounding political regime enhances or inhibits institutional change.

Se a imposição externa não for suficiente, por qualquer limitação na sua capacidade racional compreensiva de desenhar soluções adequadas e impor sua implementação, será necessário que se estabeleça um modo em que os atores criem entre si regras e as implementem de maneira efetiva, exigindo monitoramento recíproco.

O que Ostrom propõe é verificar que mecanismos permitem que, em alguns casos, o monitoramento mútuo tenha favorecido a manutenção de acordos críveis e, sendo estes possíveis, os atores tenham buscado propor regras adequadas à cooperação. (Ostrom, 1990, p. 45)

1.2.2. Estruturas alternativas de governança

A solução que Elinor Ostrom advoga é mais complexa em sua arquitetura e consiste no estabelecimento de uma estrutura de governança que favoreça a coordenação e o controle na gestão dos bens coletivos pelos próprios usuários do *common*.

Nesse sentido, parece ser mais democrático, e presumivelmente mais instável, uma vez que as decisões a respeito das regras estão permanentemente nas mãos dos usuários do *commons*, do que a solução Leviatã, mesmo que este possa ser constituído também pelos usufruidores. Isso porque a lógica da autoridade externa presume que a expressão de vontade dos usuários se dê periodicamente ficando estes submetidos à autoridade entre os períodos de manifestação de interesse.

De todo modo, a arquitetura de um sistema de governança em que a cooperação aflora de modo efetivo é difícil e pode parecer, em razão disso, uma empreitada utópica, se não ingênua, dependendo da complexidade do commons sobre o qual se aplica.

Muitos esforços para analisar os problemas de ação coletiva tem conformado as análises com a presunção de que todos esses problemas podem ser representados por jogos do tipo *dilema do prisioneiro*, em que um único nível de análise é suficiente e que os custos de transação são insignificantes e podem ser ignorados.⁵⁰

⁵⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, pp. 29 e 30:

Many efforts to analyse collective-action problems have framed the analysis by presuming that all such problems can be represented as prisoner's dilemma (PD) games, that a single level of analysis is sufficient, and that transactions costs are insignificant and can be ignored.

Por outro lado, enquanto muitos entendem que o problema do sobreconsumo em *commons* desregulamentados, e o dos custos administrativos excessivos na gestão de bens comuns autogeridos, são evitáveis pela privatização ou pela imposição de regras por uma autoridade externa, Elinor Ostrom argumenta que outras soluções são possíveis.⁵¹

Muitas prescrições de política são elas mesmas não mais do que metáforas. Ambos, centralistas e privatistas, frequentemente advogam instituições supersimplificadas e idealizadas - paradoxalmente, quase todas instituições “desinstitucionalizadas”.⁵²

No caso da privatização em *commons*, a limitação de casos em que os bens de propriedade coletiva podem ser coletivamente expropriados para serem entregues à gestão individual, inclusive por questão de conveniência de diversas ordens, limita essa saída ao problema da *tragédia dos comuns*. O entendimento do que pode ser feito de maneira individual e o que deve ser feito de maneira comum é um elemento que envolve decisões de ordem técnica, cultural e política.

Soluções baseadas em autoridade central são custosas e, em geral, supõem informação perfeita e capacidade suficiente de gestão. Isso será tão possível quanto mais simples for o *common* e, da mesma forma, tão mais difícil quanto mais complexo for o bem de propriedade comum. Falhas de governo⁵³ são tão reais quanto mais distante é a realidade dos modelos formais de organização de processos decisórios da realidade.

Alguns artigos acadêmicos sobre a tragédia dos comuns remendam que o controle estatal da maior parte dos recursos naturais previne a sua destruição; outros recomendam que a privatização desses recursos resolve o problema. O que se pode observar no mundo, no entanto, é que nem o Estado ou o mercado são uniformemente

⁵¹ Prefácio dos editores da série *The Political Economy of Institutions and Decisions* em Ostrom, 1990, p. xi.

⁵² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 22:

“Many policy prescriptions are themselves no more than metaphors. Both the centralizers and the privatizers frequently advocate oversimplified, idealized institutions - paradoxically, almost “institution-free” institutions.”

⁵³ A ideia de falhas de governo surgiu a partir dos anos 60 sob a discussão de falhas de mercado. Coase (1964, pp. 195 e 196) chamava a atenção ao fato da expressão *falhas de mercado* ser corriqueiramente tratado na literatura sobre regulação, mas não a *falhas de governo*, naquele momento. A par da discussão sobre falhas de governo comissivas e omissivas pode-se dizer que falhas de governo são simplesmente imperfeições na performance do governo (Orbach, 2013, p. 56). A despeito da simplicidade da definição adotada, ela é clara e elementar o suficiente para ilustrar seu contraponto à ideia de que a criação de que problemas de escolha coletiva podem ser solucionados pelo simples estabelecimento programático de uma autoridade plenamente capaz e neutra.

bem-sucedidos em habilitar os indivíduos a manter a sustentabilidade e o uso produtivo dos sistemas de recursos naturais no longo prazo.⁵⁴

Para além das inconveniências das soluções de privatização e da governança baseada em uma autoridade central, a administração coletiva de bens, segundo Ostrom (1990), pode, por mecanismos próprios, garantir a sustentabilidade, evitando-se a *tragédia dos comuns*.

Ao invés de presumir que os indivíduos que compartilham um *common* estão inevitavelmente presos em uma armadilha em que não podem escapar, argumento que a capacidade dos indivíduos de se desvencilhar dos vários tipos de situações de dilema varia de situação para situação.⁵⁵

Os casos levantados por Ostrom (1990) mostram que há casos de sucesso em que a governança de recursos naturais caracterizados como *commons* ocorreu de forma sustentável por longos períodos. Em outros casos, não. Então sua questão foi verificar nos casos concretos longamente estudados ao longo da segunda metade do século XX, nos seminários que promoveu, que características, que princípios, determinariam o sucesso ou, por outro lado, o fracasso na governança de *commons* não destituídos pela individualização da propriedade, e não controlados verticalmente por autoridades centralizadas.

A chave para o meu argumento é que alguns indivíduos têm quebrado a armadilha inerente ao dilema de *commons*, enquanto outros continuam arrependidamente presos à lógica de destruição de seus próprios recursos. Isso me leva a perguntar que diferenças existem entre aqueles que quebraram as algemas do dilema de *commons* e aqueles que não. As diferenças devem ter a ver com os fatores internos a um dado grupo. Os participantes podem simplesmente não ter capacidade de comunicarem-se entre si, formas de desenvolver confiança, e nenhuma percepção de que podem compartilhar um futuro em comum.⁵⁶

⁵⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 01:

“Some scholarly articles about the “tragedy of commons” recommend that “the state” control most natural resources to prevent their destruction; others recommend that privatizing those resources will resolve the problem. What one can observe in the world, however, is that neither the state nor the market is uniformly successful in enabling individuals to sustain long-term, productive use of natural resource systems.”

⁵⁵ Tradução livre de (Ostrom, 1990, p. 14):

“Instead of presuming that individuals sharing a commons are inevitably caught in a trap from which they cannot escape, I argue that the capacity of individuals to extricate themselves from various types of dilemma situations varies from situation to situation.”

⁵⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 21:

“The key to my argument is that some individuals have broken out the trap inherent in the commons dilemma, whereas others continue remorsefully trapped into destroying their own resources. This leads me to ask what differences exist between those who have broken the shackles of a commons dilemma and those who have not. The differences may have to do with factors internal to a given group. The participants may simply have no capacity to communicate with one another, no way to develop trust, and no sense that they must share a common future.”

O que propõe Ostrom é que se encontre o que falta na “caixa de ferramentas” de políticas públicas, uma teoria adequadamente especificada de ação coletiva em que um grupo de atores interessados possa organizar-se voluntariamente para estabelecer a governança de um bem de propriedade coletiva. (Ostrom, 1990, pp. 24 e 25)

Como uma institucionalista estudando fenômenos empíricos, eu presumo que os indivíduos tentam solucionar problemas tão eficientemente quanto possam. Essa premissa impõe uma disciplina a mim. Ao invés de presumir que alguns indivíduos são incompetentes, maus, ou irracionais, e outros são oniscientes, eu presumo que todos os indivíduos têm capacidades limitadas, todos de forma bastante similar, para raciocinar e descortinar estruturas em ambientes complexos. É minha responsabilidade, como cientista, verificar que problemas os indivíduos estão tentando resolver e que fatores os ajudam ou dificultam nesse esforço.⁵⁷

A possibilidade de coordenação horizontal no estabelecimento das regras de governança de *commons* exige custos de transação suficientemente baixos para que não gerem imobilismo decisório em razão do número de atores, a distribuição de poderes de veto e impossibilidade prática de comunicação. Ostrom está advogando é que o jogo cujo resultado leva à *Tragédia dos Comuns* pode ser transformado em um jogo que leve à sustentabilidade do *common*.

No sentido mais geral, todos os arranjos institucionais podem ser pensados como jogos de forma extensiva.⁵⁸

Isso significa dizer que se tomamos a coordenação como um jogo de soma não-negativa, o alcance do melhor resultado, ou ao menos o alcance de um resultado que lhe permita ser de soma zero ou positiva, deve permitir comunicação e acordos críveis. Do contrário, na ausência dessa coordenação concertada, o jogo referente a *commons* permanecendo não-cooperativo, leva à falência do próprio jogo, já que o resultado dominante é o exaurimento do recurso pelo mecanismo de corrida *ao fundo do poço*, ou *tragédia dos comuns*.

⁵⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 25:

As an institutionalist studying empirical phenomena, I presume that individuals try to solve problems as effectively as they can. That assumption imposes a discipline on me. Instead of presuming that some individuals are incompetent, evil, or irrational, and others are omniscient, I presume that individuals have very similar limited capabilities to reason and figure out the structure of complex environments. It is my responsibility as a scientist to ascertain what problems individuals are trying to solve and what factors help or hinder them in these efforts.

⁵⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 23:

“In the most general sense, all institutional arrangements can be thought as games in extensive form.”

Em jogos não cooperativos, a comunicação entre os jogadores é proibida ou impossível, ou simplesmente irrelevante à medida em que não esteja explicitamente modelada como parte do jogo. Se a comunicação é possível, acordos verbais entre os jogadores são presumivelmente não vinculantes a menos que a possibilidade de acordos vinculantes seja explicitamente incorporada na estrutura do jogo (Harsanyi e Selten, 1988, p. 3). Informação completa implica que todos os jogadores conheçam a estrutura completa da árvore do jogo e os *payoffs* associados aos resultados. Os jogadores saberão ou não os movimentos atuais dos outros jogadores dependendo se eles são ou não observáveis.⁵⁹

1.2.2.1. Reputação

Nesse contexto de complexidade e incerteza dos ambientes caracterizados com bens coletivamente disponíveis, um dos elementos que Ostrom identifica como importante para a mitigação da incerteza é o aspecto reputacional. Isso significa que uma das perspectivas identificadas por Elinor Ostrom como transversais aos casos de governança bem-sucedida em *Governing the Commons*, é o fato que os participantes compartilham o passado e o futuro. (Ostrom, 1990, p. 88)

Isso significa que, nos casos de sucesso observados, os atores possuíam uma construção reputacional que atava as decisões do passado, do presente e do futuro. Em outras palavras, problemas análogos ao *dilema do prisioneiro* eram mitigados pelo fato dos jogos em questão serem repetidos, e não de lance único e isolado. Jogos não-repetidos tenderiam a irresponsabilizar os agentes de suas ações, uma vez que os efeitos das decisões do presente afetam somente os *payoffs* imediatos, e não os resultados das rodadas futuras.

Da mesma forma como o comportamento na rodada presente impacta os comportamentos dos demais jogadores nas rodadas futuras em jogos em que a reputação importa, ou seja, que os indivíduos compartilham uma história conjunta, as decisões ocorridas no passado informam as decisões dos jogadores no presente, uma vez que a incerteza se reduz pela conjunção (1) da expectativa de que a

⁵⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 04:

“*In noncooperative games, communication among the players is forbidden or impossible or simply irrelevant as long as it is not explicitly modeled as part of the game. If communication is possible, verbal agreements among players are presumed to be nonbinding unless the possibility of binding agreements is explicitly incorporated in the game structure (Harsanyi and Selten 1988, p. 3). “Complete information” implies that all players know the full structure of the game tree and the payoffs attached to outcomes. Players either know or do not know the current moves of other players depending on whether or not they are observable.*”

reputação importa, (2) da informação do comportamento pretérito e (3) da presunção de coerência (previsibilidade) do comportamento no tempo.

Tratando dos casos de *commons* observados por Elinor Ostrom, em que a reputação era um traço perceptível:

Em contraste com a incerteza causada por esses ambientes, as populações desses locais têm se mantido estáveis por longos períodos de tempo. Indivíduos tem compartilhado um passado e esperam compartilhar o futuro. É importante para os indivíduos manter a sua reputação como membros confiáveis da comunidade. Esses indivíduos vivem lado a lado e cultivam as mesmas áreas, ano após ano. Eles esperam que seus filhos e seus netos herdem sua terra. Em outras palavras, as suas taxas de desconto são baixas.⁶⁰

O sentido mais abrangente dessa dinâmica é que quebrar, hoje, a linha de comportamento sinalizada desde o passado é abrir mão de capital social cujo valor será tanto maior quanto maiores forem os *payoffs* futuros esperados em uma relação de lances repetidos.⁶¹

... a reputação de honrar compromissos, avenças honestas, e confiabilidade em uma arena é um ativo valioso.⁶²

1.2.2.2. Comportamentos miópicos

A importância do capital social, da reputação, está diretamente relacionada à sequência das relações que se estabelecem. Se o futuro importa pouco, temos taxas de desconto que farão com que os agentes apenas ajam tendo o presente como parâmetro de maximização. Assim, diferentes desenhos de governança impactarão de maneira diferente a percepção que os atores têm da relação entre o presente e o futuro. Mesmo a posição de cada agente, suas

⁶⁰ Tradução livre de Ostrom, p. 1990, p. 88:

In contrast to the uncertainty caused by these environments, the populations in these locations have remained stable over long periods of time. Individuals have shared a past and expect to share a future. It is important for individuals to maintain their reputations as reliable members of the community. These individuals live side by side and farm the same plots year after year. They expect their children and their grandchildren to inherit their land. In other words, their discount rates are low.

⁶¹ Os *payoffs* futuros esperados estão diretamente associados ao número de repetição de lances (longevidade) ao resultado absoluto de cada lance descontado no tempo (valor presente).

⁶² Tradução livre de Ostrom, p. 1990, p. 89:

“... a reputation for keeping promises, honest dealings, and reliability in one arena is a valuable asset.”

características próprias, autonomamente existentes ou decorrentes dos incentivos que sua posição carrega, impacta a maneira como a relação entre presente e futuro se dá.

As taxas de desconto aplicadas aos rendimentos futuros advindos de uma *common* específico podem variar substancialmente entre vários tipos de usuários.⁶³

Pode ocorrer, no entanto, que o capital social, o aspecto reputacional seja irrelevante. Isso acontece em dinâmicas caracterizadas como jogos de rodada única, ou mesmo de jogos de lances sequenciais cuja falta de informação leve a que as repetições não formem acumulação conhecimento. Neste último caso, o jogo sequencial, na realidade, equivale a uma sequência de jogos independentes de rodada única. A independência das interações entre os agentes, então, acaba por gerar comportamentos miópicos.

Esses comportamentos independentes sobrevalorizam o presente em relação ao futuro, uma vez que o comportamento atual não gera impactos futuros. Assim, é como se a linha do tempo fosse uma sequência de “presentes” desconexos. No limite, um jogo sequencial cujos jogadores que sofrem de amnésia permanente.

Desse modo, mais do que dizer que o comportamento imediatista decorre do fato do futuro apresentar taxas de desconto elevadas, a falta de efeito do presente no futuro pode levar a que os atores sejam indiferentes ao futuro, quaisquer que sejam as taxas de desconto. Se cada lance do jogo é um novo jogo de rodada única, em cada oportunidade, cada jogador tentará extrair o máximo de valor, sendo o futuro um fator independente do presente. No lance vindouro, o mesmo comportamento imediatista se repete, desconectado da rodada anterior, e novamente do futuro. A cada momento, todo esforço se concentra na recompensa imediata, evitando a incerteza das relações intertemporais.

Se investimentos custosos para provisão são feitos em um ponto no tempo, os proprietários - ou suas famílias - provavelmente colherão seus benefícios.⁶⁴

⁶³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 35:

“The discount rates applied to future yields derived from a particular CPR may differ substantially across various types of appropriators.”

⁶⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 88:

“If costly investments in provision are made at one point in time, the proprietors - or their families - are likely to reap the benefits.”

1.2.2.3. Sustentabilidade

Das características comuns dos casos de bens coletivos estudados por Ostrom em sua obra *Governing the Commons*, uma que permeia os exemplos exitosos, a sustentabilidade do recurso no tempo, é central. Os casos de acesso coletivo bem-sucedidos perduram, ainda que sob as características que desembocariam na *tragédia dos comuns*, por razões que ao fim e ao cabo, conseguem garantir uma boa relação entre provisão e apropriação dos recursos.

Nos outros tipos de bens, como os públicos e os privados, essa sustentabilidade se dá por razões ontológicas, propriedades próprias desses tipos de bens, não se constituindo em um dilema relevante como no caso dos bens de uso coletivo.

Os bens públicos não apresentam subtrabilidade, o que significa que não são exauríveis. O ponto central dos bens públicos é a sua subprovisão, em razão dos insuficientes incentivos de investimento, e não o exaurimento decorrente do seu consumo.

Já os bens privados, têm as relações de provisão e uso regulados pelo sistema de preços, o que gera endogenamente, via mercado, dadas certas condições, os incentivos de investimento na oferta e de autocontenção do consumo que evita o exaurimento. Não é por outra razão que a solução privatista dos bens coletivos é considerada tão convidativa para solucionar as questões de subprovisão e exaurimento em *commons*.

A tarefa a partir da seleção de casos levantadas por Ostrom (1990) foi, a partir daí, buscar entender como essa sustentabilidade foi alcançada em um contexto de tamanha complexidade, incerteza e interdependência, onde os agentes estão submetidos continuamente a incentivos para o comportamento oportunístico (Ostrom, 1990, p. 89). Sobre a análise capaz de explicar o fenômeno, as regras operacionais específicas em cada caso estudado não poderiam ser utilizadas como base explicativa. Em cada caso elas diferem, e segundo Ostrom, são justamente as diferenças que explicariam a sustentabilidade e robustez. (Ostrom, 1990, p.89)

As diferenças entre regras particulares levam em consideração atributos específicos dos sistemas físicos relacionados, visões culturais de mundo, e relações econômicas e políticas que existem no cenário.⁶⁵

Assim, ao invés de trilhar a descrição de uma espécie de receita de boa governança de bens coletivamente acessíveis, Elinor Ostrom optou por discutir um conjunto de sete princípios de *design*, adicionando um oitavo, aplicável a casos mais complexos.

Por “princípio de *design*” eu quero dizer um elemento essencial ou condição que ajude a explicar o sucesso dessas instituições na sustentabilidade desses *commons* e no ganho em conformidade às regras em uso, de geração em geração.⁶⁶

Retornando à ideia de que não se trata de uma receita pré-fabricada de sucesso de sistemas de governança, Elinor Ostrom afirma que a lista de princípios é bastante especulativa, e não condições necessárias e inequívocas para o alcance de robustez institucional em recursos de perfil coletivo (Ostrom, 1990, p.90). Os princípios enunciados são elementos que concorrem para que os ajustes, cuja operacionalização é diferente em cada caso, permita que se construa um desenho capaz de dar sustentabilidade ao longo do tempo, a despeito do dilema decorrente da *tragédia dos comuns*.

A presença dos princípios levantados seria capaz de fornecer um equilíbrio duradouro, não baseado na imposição de uma autoridade central, mas no estabelecimento pelos próprios agentes envolvidos no *common* de um ambiente de cooperação baseado no monitoramento da implementação de regras por eles mesmo estabelecidas, ainda que as características de não-excluibilidade e subtrabilidade do *common* levem, potencialmente, a dinâmicas explosivas ou equilíbrios instáveis.

1.2.2.4. Escala, incerteza e comportamento oportunístico

⁶⁵ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.89:

“*The differences in the particular rules take into account specific attributes of the related physical systems, cultural views of the world, and economic and political relationships that exist in the setting.*”

⁶⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.90:

“*By “design principle” I mean an essential element or condition that helps to account for the success of these institutions in sustaining the CPRs and gaining the compliance of generation after generation of appropriators to the rules in use.*”

Ostrom tratou, no *Governing the Commons* (1990), não de todo tipo de casos que envolvessem bens de propriedade coletiva, mas de pequenos *commons*, localizados em um só país, e com entre 50 e 15.000 atores envolvidos (Ostrom, 1990, pp. 26 e 182). Esse recorte explicitado nos casos escolhidos por Ostrom indica algo relevante: a escala importa.

Tratando desses casos considerados *commons* de escala reduzida, Ostrom (1990) diz que:

Os casos ilustram que alguns, mas não todos, os usuários nesses campos resolvem o que é pensado como dilemas de segunda ordem para criar suas próprias instituições. Vários arranjos institucionais são idealizados para atingir esses resultados.⁶⁷

Premissas, análises e conclusões não podem ser transferidas da pesquisa de pequenos *commons* para os grandes apenas por multiplicação das grandezas. O aumento da escala altera qualitativamente as variáveis aplicáveis. Isso vale, inclusive para os *commons* fiscais. Segundo Olson, três problemas decorreriam da escala elevada na ação coletiva: o fato da escala trazer o anonimato; o reduzido efeito da ação individual no todo; e a dificuldade de *enforcement*. (Shepsle, 2010, p. 281).

Aspectos como reputação e confiança importam em uma lógica de jogos repetidos que passa a se esgarçar quando à medida que o bem coletivamente apropriado conta com mais atores envolvidos.

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.⁶⁸

Essa situação de interdependência que Ostrom menciona envolve a ideia de rede, sem a qual a coordenação entre os atores não é possível.⁶⁹ O tamanho

⁶⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 182:

“*The cases illustrate that some, but not all, appropriators in these settings solve what are thought to be second-order dilemmas to provide their own institutions. Various institutional arrangements are devised to accomplish these results.*”

⁶⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 29:

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.

⁶⁹ “Capital social (...) é definido como as normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais. Dessa forma, são dependentes da interação entre, pelo menos, dois indivíduos. Assim, fica evidente a estrutura de redes

dos governos nacionais atuais faz com que, embora haja instâncias de escala reduzida, a grande escala do governo como um todo carregue em si a noção de que não é possível que entender o governo como uma organização dirigida por uma pessoa. Assim, governos são amarrações feitas por interações entre grupos participantes. (Wagner, 2012, p. 69)

A escala do *common* amplia os níveis de incerteza, a capacidade de comunicação e a formação de acordos críveis e estáveis. Os custos de transação e a dificuldade de monitoramento muito elevados tornam mais difícil a governança coletiva nos casos de *commons*, o que favorece as alternativas de privatizar o recurso coletivo, eliminando as características próprias do bem comum com tal, e a imposição de regras e autoridade externas, com o objetivo de solucionar o problema dos custos de transação. De todo modo, em qualquer das três soluções levantadas por Ostrom (1990) a incerteza e o comportamento oportunístico dela decorrente, são os elementos que prejudicam o resultado da governança e são as variáveis a serem trabalhadas para a obtenção de melhores resultados de gestão.

Quando uma plantação irrigada está severamente pressionada, o benefício financeiro de extrair água fora das regras pode ser importante. Quebrar as regras pode salvar toda uma lavoura da seca. Em muitas ocasiões, depois de um acordo inicial sobre um conjunto de regras, cada usuário deve fazer escolhas subsequentes. Minimamente, a escolha em cada oportunidade de decisão subsequente ao acordo pode ser pensada como a escolha entre conformar-se a um grupo de regras, C_1 , ou quebrar do conjunto de regras de alguma forma, B_1 . Em muitas ocasiões, B_1 gerará um retorno imediato maior para o usuário do que C_1 , a menos que B_1 seja detectado e a sanção, S , seja imposta de tal modo que $C_1 > B_1 - S$.

(...)

Cada usuário pode jurar: "eu manterei meu compromisso se vocês mantiverem o de vocês". Mas quando a tentação surge, como os acordos passados vincularão os sacrifícios futuros do usuário? E dado que possa ser possível furar água sem ser percebido, como os outros usuários saberão se os compromissos estão mesmo sendo cumpridos? Ninguém quer ser o pateta, mantendo um compromisso que todos os demais estão quebrando.⁷⁰

por trás do conceito de capital social, que passa a ser definido como um recurso da comunidade construído pelas suas redes de relações." (Marteleto e Silva, 2004, p.44)

⁷⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 44:

"When an irrigator's crop are severely stressed, the financial benefit of taking water "out of turn" can be substantial. Breaking the rules may save an entire crop from drought. On many occasions after an initial agreement to a set of rules, each appropriator must make further choices. Minimally, the choice at each decision time subsequent to the agreement can be thought of as the choice between complying to a set of rules, C_1 , or breaking the set of rules in some fashion, B_1 . On many occasions, B_1 will generate a higher immediate return for the appropriator that will C_1 , unless B_1 is detected and a sanction, S , is imposed that makes $C_1 > B_1 - S$.

(...)

Each appropriator can pledge: "I will keep my commitment if you keep yours." But when the temptation arises, how do past commitments bind the appropriator to future sacrifices? And given that it may be possible to steal water without being observed, how do the other appropriators know that commitments

1.3. OS OITO PRINCÍPIOS OSTROMINANOS

Observando os casos em que os usuários de *commons* eram capazes de estabelecer regras de provisão e apropriação, implementá-las por compromissos críveis possíveis por meio do monitoramento recíproco, Ostrom buscou por meio da identificação de princípios comuns a eles, verificar os elementos que davam sustentabilidade a esses *commons* a despeito do potencial efeito da *tragédia dos comuns*. Com isso, ela levantou oito princípios que, embora não funcionem como variáveis em uma função, ou seja, não sejam prescritivos para a boa governança dos *commons*, puderam ser observados como elementos que contribuíram para a sustentabilidade de *commons* por meio de sistemas de governança horizontal, não submetidas a soluções baseadas em autoridades externas.

Em seguida, são descritos os oito princípios de Elinor Ostrom, exposto no *Governing the Commons*, de 1990, aplicável aos casos de bens coletivamente apropriados, base da análise, no Capítulo 5, do *commons* fiscal brasileiro.

1.3.1. Princípio 1 - Fronteiras bem definidas

Os atores envolvidos devem estar bem definidos bem como os limites dos recursos coletivos.⁷¹ Para que qualquer relação de coordenação ocorra de modo a incrementar a sustentabilidade dos recursos comuns, os atores envolvidos e o recorte dos recursos devem estar definidos. Do contrário, a incerteza sobre com quem coordenar e sobre o quê torna impossível estabelecer obrigações e compromissos recíprocos e assim, evitar comportamentos oportunistas de toda ordem. (Ostrom, 1990, p. 91)

are actually being kept? No one wants to be a “sucker”, keeping a promise that everyone else is breaking.”

⁷¹ Nas palavras de Ostrom (1990):

“Individuals or households who have rights to withdraw resource units from the CPR must be clearly defined, as must the boundaries of the CPR itself.” (Ostrom, 1990, p. 91)

E ainda:

“So long as the boundaries of the resource and/or the specification of individuals who can use the resource remain uncertain, no one knows what is being managed or for whom.” (Ostrom, 1990, p. 91)

Sem definir os limites do *common* e fechando-o dos *outsiders*, os usuários locais se deparam com o risco dos benefícios que produzem por seus esforços sejam colhidos por outros que não contribuíram para esses esforços.⁷²

Trata-se de um princípio análogo ao dos direitos de propriedade bem definidos no Teorema de Coase. Coase estabeleceu que para que haja soluções privadas para externalidades, para além da questão dos custos de transação, é necessário estabelecer direitos de propriedades bem definidos para que os atores envolvidos alcancem uma solução eficiente por meio da barganha.

Esse ponto, que a alocação dos direitos legais não afetam o resultado onde há barganha, e que o resultado maximiza o excedente, é conhecido como Teorema de Coase.⁷³

Ocorre que, se consideramos simplesmente que (1) as negociações em Coase são uma forma de coordenação e que (2) o esgotamento dos recursos é uma externalidade decorrente das decisões autônomas de corrida pelo uso do bem que gera a tragédia dos comuns, a não definição razoavelmente clara de quem tem direito ao acesso e quais são os direitos de acesso torna impossível qualquer ajuste coordenado.⁷⁴ A determinação de quem compensa quem na lógica do Teorema de Coase em termos distributivos (Stiglitz, 1999, p. 219) mas a não distribuição de direitos de propriedade em algum nível impossibilita a negociação, qualquer que seja o sentido da compensação e isso mesmo se os custos de transação fossem baixos. Se ainda assim, houver custos transacionais elevados, temos uma dificuldade adicional.

No caso de não haver definição dos atores envolvidos, da mesma forma que na ausência de direitos de propriedade bem definidos, uma vez estabelecida uma regra, sempre poderá surgir um novo pleiteante, o que tornará o pacto não crível, rompendo-se o equilíbrio, no caso de bens coletivos, rumo à dinâmica explosiva da tragédia dos comuns. No mesmo sentido, se não temos as fronteiras dos recursos

⁷² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“Without defining the boundaries of the CPR and closing it to “outsiders”, local appropriators face the risk that any benefits they produce by their efforts will be reaped by others who have not contributed to those efforts.”

⁷³ Tradução livre de Shavell, 2004, p. 16:

“This point, that the allocation of legal rights does not affect the outcome when there is bargaining, and that the outcome maximizes surplus, is known as the Coase Theorem.”

⁷⁴ A coordenação via barganha exige que os custos de transação sejam baixos. De todo modo, não se sugere que *commons* sejam ambientes coasianos. Apenas se exercita a definição de direitos de propriedade como condição necessária à coordenação, anterior mesmo à questão se os custos de transação são altos ou baixos.

coletivos bem definidos, os atores sempre poderão postular direitos de acesso a parcelas indefinidas.⁷⁵

Pelo menos aqueles que investem no *common* não devem receber um retorno tão alto quanto esperam.⁷⁶

Esse acesso não especificado, em conjunto com a falta de delimitação do recurso em si, pode fazer com que o investimento feito pelos participantes seja aproveitado por quem não participou do esforço. E isso pode ocorrer, nas duas dimensões: tanto porque alguém externo se apropria do resultado beneficiado pelo investimento sobre o qual não participou, seja pelo investimento ser aplicado sobre objeto difuso, cujo aproveitamento não é alcançado por quem participou do investimento quando sobre parcela alcançável por terceiros, também não participantes do investimento.

Se há números substanciais de usuários potenciais e a demanda por unidades de recursos é alta, o potencial destrutivo deve ser permitido a extração livre das unidades do *common* pode levar a taxa de desconto utilizada pelos usuários a até 100%. Quanto maior a taxa de desconto, mais próxima a situação estará do dilema de “um tiro” em que a estratégia dominante para todos os participantes é sobre-utilizar o *common*.⁷⁷

⁷⁵ Um dos argumentos para a invasão do Kuwait pelo Iraque baseia-se em um problema de fronteiras bem definidas de bens coletivos. O Iraque acusava, naquela ocasião, o Kuwait de ter extraído, durante aproximadamente 10 anos, mais petróleo do que deveria de um campo de petróleo denominado Rumaila, localizado, subterraneamente, entre a fronteira dos dois países (Cleveland e Bunton, 2009, p. 479). Assim, a extração de óleo em território kuwaitiano teria prejudicado o Iraque por ter sido retirado mais do que lhe caberia, prejudicando o campo como um todo, uma vez que este não é, por natureza, divisível. Stiglitz, Buchanan e Tullock utilizam campos de petróleo como exemplo abstrato de *commons* e externalidades. Casos em que os poços podem ser perfurados apenas baseados no direito de propriedade da superfície sobre o poço geram “corrida” pela extração do recurso em razão da propriedade coletiva do bem escasso (Stiglitz, 1999, p. 218; Buchanan e Tullock, 2009, p. 84). Trata-se, em certa medida, do mesmo problema dos frutos da árvore que nasce em um terreno, mas cujos ramos ultrapassam o limite do terreno, deixando frutos pendentes sobre o terreno vizinho. Nesse caso, embora possam ser imaginadas diversas regras de apropriação, apenas uma vigora no Direito Civil, o que torna claro o direito de propriedade e possibilita que as partes disponham livremente a partir desse direito inicial.

⁷⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“At least, those who invest in the CPR may not receive as high a return as they expected.”

⁷⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“If there are substantial numbers of potential appropriators and the demand for the resource units is high, the destructive potential should all be allowed to freely withdraw units from the CPR could push the discount rate used by appropriators toward 100%. The higher the discount rate, the closer the situation is to that of a one-shot dilemma in which the dominant strategy of all participants is to overuse the CPR.”

Por fim, é importante ressaltar que, a despeito de não haver propriamente uma hierarquia entre os oito princípios, Ostrom chama a atenção ao fato de não ter colocado este em primeiro lugar por acaso. Este princípio é fundamental porque funciona como uma base para os demais, no sentido de que, se não se sabe sobre o quê e com quem se negocia, nenhum arranjo coletivo pode ser feito. Nem mesmo a troca entre dois agentes é possível, já que não se sabe se a contraparte tem domínio sobre os direitos do bem, e mesmo onde começa e onde termina o bem, sua delimitação.

Sem algum grau de certeza sobre a propriedade ou algum tipo de direito que garanta o uso ou consumo de algo definido, de forma estável no tempo não é possível transacionar. (Ostrom, 1990, p. 91 e 92)

Definir as fronteiras do *common* e especificar aqueles autorizados a usá-lo pode ser entendido com o primeiro passo na organização de de ações coletivas.⁷⁸

Embora este seja considerado o atributo basilar, para Ostrom ele não é suficiente. Não se trata apenas de verificar se um bem tem propriedade compartilhada, com limites bem estabelecidos quanto aos intervenientes e quanto ao bem em si, ou se é de livre acesso, em que esses limites não estão bem definidos. Mesmo que se estabeleçam os limites do domínio, ainda assim os participantes poderão ser induzidos racionalmente à tragédia dos comuns, mantidas a subtrabilidade e a não-excluibilidade entre eles (Ostrom, 1990, pp. 91 e 92).

Fazer esse atributo o um de sete, mais do que um único atributo, coloca sua importância em uma perspectiva mais realística. Simplesmente fechar as fronteiras não é suficiente. Ainda é possível para um limitado número de usuários ampliar sua a quantidade de unidades do recurso extraídos de modo que eles ainda dissipem os rendimentos potenciais ou destruam totalmente o recurso (Clark, 1980). consequentemente, adicionalmente ao fechamento dos limites, algumas regras limitando a apropriação e/ou obrigando a provisão são necessárias.⁷⁹

⁷⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“Defining the boundaries of the CPR and specifying those authorized to use it can be thought of as a first step in organizing for collective actions.”

⁷⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 92:

“Making this attribute one of seven, rather than a unique attribute, puts its importance in a more realistic perspective. Simply closing the boundaries is not enough. It is still possible for a limited number of appropriators to increase the quantity of resource units they harvest so that they either dissipate all potential rents or totally destroy the resource (Clark 1980). Consequently, in addition to closing the boundaries, some rules limiting appropriation and/or mandating provision are needed.”

1.3.2. Princípio 2 - Congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas⁸⁰

Como os bens coletivos, conforme definidos, são exauríveis em razão da subtrabilidade, escassez e da não existência de autocontenção no consumo, via sistema de preços, a relação entre provisão e uso tem que ser controlada de alguma forma. Isso significa que, em cada caso, sistemas de controle, autônomos ou heterônomos, auto-coordenados ou impostos, têm que ser aplicados sob pena de ocorrência da tragédia dos comuns.

Regras de apropriação restringindo tempo, lugar, tecnologia, e/ou quantidade de unidades de recursos estão relacionadas à condições locais e às regras de provisão requerendo trabalho, materiais, e/ou dinheiro.⁸¹

A sustentabilidade do bem coletivo depende da manutenção de níveis de estoque compatíveis com as entradas e saídas do recurso. Isso significa que há diferenças consideráveis entre bens renováveis ou não, por exemplo.

Bens não renováveis serão rapidamente exauridos se o acesso não for controlado, razão pela qual, jazidas minerais, por exemplo, normalmente tem acesso de pesquisa e lavra controlados pelo governo. Quando isso não ocorre, temos fenômenos como a “corrida do ouro” nos Estados Unidos no século XIX e a estação de ouro em Serra Pelada, em Curionópolis, no Estado do Pará, nos anos oitenta do século XX. No primeiro caso, o simples nome, e no segundo, as conhecidas imagens do “formigueiro humano” falam por si só, da ideia de corrida pelo exaurimento dos recursos.⁸²

⁸⁰ Ostrom, no livro *Governing the Commons* (1990, p. 92) utiliza o termo em inglês: *local conditions*. Assim, a tradução literal indicaria mais precisamente a tradição para “condições locais”. Ocorre que Ostrom redige o texto, sobre o qual nos baseamos, ao tratar de casos específicos e localizados de governança de bens comuns. Como nosso objetivo é ampliar a análise da aplicação de casos locais de recursos naturais para sistemas mais amplos, optou-se por uma referência mais genérica no subtítulo, o que abarca a noção específica de Ostrom, mas não se limita à sua aplicação no livro *Governing the Commons* (1990).

⁸¹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 92:

“*Appropriation rules restricting time, place, technology, and/or quantity of resource units are related to local conditions and to provision rules requiring labor, materials, and/or money.*”

⁸² Imagens ilustrativas do exemplo citado de Serra Pelada podem ser vistas no trecho inicial do filme *Powaqqatsi* (1988), de Godfrey Reggio, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZmMFB-r1OQU>.

Já os bens renováveis têm uma relação de entradas e saídas que geram a sustentabilidade do recurso. Por vezes essa relação se dá pela manutenção de estoques mantida por um fornecimento externo, em outros casos por um crescimento vegetativos, ou seja, a reprodução do recurso em si. Um exemplo do primeiro caso são recursos hídricos, em que os estoques de água se mantêm em parte pela afluência do recurso nos mananciais. Um exemplo do segundo caso são mananciais pesqueiros, em que a quantidade de peixes é regulada, em parte pela reprodução do estoque existente, até o limite de seu equilíbrio natural.

Quando o *common* é uma estrutura feita pelo Homem, como uma ponte, a aproximação do limite de unidades de cruzamento levará ao congestionamento. Quando o *common* é um recurso biológico, como um pesqueiro ou uma floresta, a aproximação do limite de unidades do recurso não apenas pode produzir efeitos de aglomeração de curto-prazo mas também pode destruir a capacidade da fonte mesma continuar produzindo unidades do recurso.⁸³

Em todo caso, a sustentabilidade, a par da provisão, é mantida por um nível controlado de consumo do bem. No caso de bens não renováveis, a sustentabilidade está mais relacionada à longevidade de uso do recurso do que com a sua perenidade. Bens não-renováveis, ao terem sua extração controlada, permitem, há um só tempo, que seu uso possa ser aproveitado por gerações futuras e permite que o desenvolvimento tecnológico crie alternativas ao seu uso para as finalidades a que se destinam, ou que se desenvolvam tecnologias que permitam a extração do bem de outros mananciais até então não disponíveis. Já no caso dos bens renováveis, a perenidade dos mananciais está diretamente ligada à lógica da manutenção da apropriação em níveis compatíveis com a da provisão.

Adicionar regras de apropriação e de provisão bem feitas ajudam a explicar a persistência desses *commons*.⁸⁴

Aqui reside um ponto importante para a discussão mais à adiante. Geralmente, a provisão de bens coletivos está submetida à uma capacidade da

⁸³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 32:

“When the CPR is a man-made structure, such as a bridge, approaching the limit of crossing units will lead to congestion. When the CPR is a biological resource, such as a fishery or a forest, approaching the limit of resource units not only may produce short-run crowding effects but also may destroy the capability of the source itself to continue producing resource units.”

⁸⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 92:

“Adding well-tailored appropriation and provision rules helps to account for the perseverance of these CPRs.”

natureza de oferta, dada a sua formação ou reprodução natural, dada a tecnologia, dependente de conhecimento técnico e investimento em ativos, realizada pelo ser humano, ou uma combinação dos dois. Assim, a provisão encontra limitações de ordem técnica e natural. Já a apropriação, normalmente, está limitada apenas a questões de ordem técnica. Por essa razão, se estamos falando de sustentabilidade como elemento informador da conduta humana, ela é uma variável, usualmente, mais controlável do lado da apropriação do que do lado da provisão. Uma vez mais, isso depende do caso concreto que se observa, sendo mais ou menos relevante dependendo das circunstâncias específicas.

Em todo caso, as circunstâncias de cada *common* diferem e as soluções ultrapassam a simples medição de provisão e apropriação, como se fossem simples torneiras de entrada e saída. O modo como os incentivos se dão em relação à provisão e à moderação na apropriação, bem como os mecanismos de conservação do *common* e sua forma de reprodução, ou mecanismo equivalente, importam e devem ser considerados. Tampouco na sustentabilidade relacionada à congruência entre as regras de provisão e apropriação as soluções são únicas e universalmente aplicáveis, a menos quando se discute em níveis de abstração excessivamente elevados.

1.3.3. Princípio 3 - Arranjos coletivos de escolha

Os sistemas operacionais devem ser estabelecidos, ou ao menos influenciados pelos participantes (Ostrom, 1990, p. 93). Isso decorre de dois elementos importantes. O primeiro de natureza exclusivamente prática, o segundo, político, mas nem por isso, menos prático em seu conteúdo.

O elemento de natureza exclusivamente prático é que os problemas de informação afetam as escolhas, e quem melhor tem informação sobre os aspectos específicos do bem coletivo são seus próprios usuários. Assim, soluções externas baseadas em elementos reportados por terceiros, ainda que em sistemas administrativos complexos, tendem a ser menos aderentes e mais lentamente adaptadas e alteradas que as geradas por quem se beneficia e sofre, a um só tempo, os efeitos das decisões tomadas.

Instituições de commons que utilizam este princípio são mais aptas a confeccionar suas regras segundo as circunstâncias locais porque os indivíduos que interagem diretamente uns com os outros e com a realidade física podem modificar as regras ao longo do tempo de tal modo que caibam melhor às características específicas seu cenário.⁸⁵

O segundo elemento, de natureza política, e não menos prática por isso, conforme afirmado acima, é que a alienação do poder de decidir por parte dos beneficiários dos sistemas administrados pode levar a um problema agente-principal, não decorrente exatamente da capacidade prática do gestor em executar a vontade de terceiro, mas da tendência a não o fazer quando os dois interesses são divergentes. Não se trata de outra coisa senão a máxima de Montesquieu de que:

...trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem, diria! Até a virtude precisa de limites. (Montesquieu, 1996, p. 166)⁸⁶

Na sequência do próprio texto acima Montesquieu sugere que a solução é que o poder seja limitado pelo poder. No nosso caso então, se a autoridade é cedida a um terceiro, para além da capacidade técnica de atender aos anseios dos diretamente envolvidos no bem coletivo, ele ainda tem que ser limitado por algum grau de controle dos interessados sobre o gestor.

Não consideramos como premissa útil ao raciocínio a ideia do governante ou do administrador benevolente como simplificação formal. Seguimos a linha contra-formalista, mesmo na etapa de criação das normas, que a própria Ostrom assume quando trata do controle e sanção das condutas:

O problema de conseguir conformidade às regras - não importando a sua origem - muitas vezes é adotado pelos analistas que postulam autoridades externas oniscientes e onipresentes para fazer valer acordos.⁸⁷

⁸⁵ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 93:

“CPR institutions that use this principle are better able to tailor their rules to local circumstances, because the individuals who directly interact with one another and with the physical world can modify the rules over time so as to better fit them to the specific characteristics of their setting.”

⁸⁶ Para que se encontre de maneira mais simples em qualquer edição, a citação refere-se ao Capítulo IV, do Livro Décimo Primeiro, presente à segunda parte da obra *O Espírito das Leis*.

⁸⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 93:

“The problem of gaining compliance to the rules - no matter what their origin - often is assumed away by analysts positing all-knowing and all-powerful external authorities who enforce agreements.”

De todo modo, este terceiro princípio está diretamente relacionado ao custo decisório. A comparação entre as decisões tomadas por atores externos ou pelos próprios usuários dos sistemas de bens coletivos pressupõe que os custos decisórios são os mesmos. Quando isso não é verdade, o balanço entre as duas opções se alteram. Nesse sentido, o tamanho da comunidade usuária do *common* é relevante. Os custos de decisão coletiva dos participantes podem ser de tal modo elevado que aproxime a decisão coletiva do imobilismo. Nesse caso, as desvantagens da tomada de decisão externa com relação à informação é contrabalançada pelos custos mais baixos de decisão em si.⁸⁸

E ainda que a decisão seja tomada autonomamente, não por terceiros, mas pelos diretamente afetados por seus efeitos, seja ela qual for, esse fato não significa que as regras criadas serão seguidas pelos próprios decisores. Nem mesmo se os próprios interessados tomarem a decisão, não sendo ela imposta “de fora para dentro” (Ostrom, 1990, p. 93). Isso porque a *tragédia dos comuns* decorre de um problema de ação coletiva. Os indivíduos sabem qual é a melhor solução coletiva, mas a ação individual de cada um não pode levar ao resultado socialmente desejado.

Trata-se da questão do problema de segunda ordem mencionado na Seção 1.2.1.3. (p. 43), uma vez que a melhor regra de conduta acordada *a priori* poderá não levar ao comportamento desejado se a implementação das normas não ocorrer. Se o monitoramento e o sancionamento não forem suficientes para desencorajar a defecção e assim manter as condutas alinhadas às normas abstratamente definidas, não há como se garantir a efetividade dos arranjos coletivos de escolha.

Em termos de teoria dos jogos, diríamos que o alcance de um *payoff* mais baixo em um resultado “não-coopera/não-coopera” dominante, não significa que os jogadores não saibam que há um outro resultado “coopera/coopera” com *payoffs* mais altos, por exemplo.⁸⁹ Mas na decisão individual, sendo dominante a posição não-cooperativa, o resultado será “não-coopera/não-coopera” como resultado que evita por todos os jogadores a hipótese de cooperar enquanto os demais não cooperam, supondo esse resultado o pior possível para aquele que coopera isoladamente.

⁸⁸ Vide Buchanan e Tullock, 2009, pp. 65 a 67.

⁸⁹ A pressuposição de que o resultado “coopera/coopera” gera *payoffs* maiores que o “não-coopera/não-coopera” é tomada no exemplo apenas para efeito de raciocínio.

Se em um ambiente de recursos coletivos, em que o acesso não é controlado de nenhuma forma, aquele que coopera pela autocontenção, sem a garantia de igual comportamento dos demais está fiando-se em equilíbrio instável. A autocontenção exclusivamente de um redundando no exaurimento do recurso pelos demais, sem proveito algum do primeiro. Esse raciocínio tomado por todos faz com que não haja qualquer cooperação autônoma, na ausência de outros incentivos para tanto, fazendo com que prevaleça a competição no lugar da cooperação, não importando se os atores conhecem ou não os efeitos coletivos de exaurimento do recurso.

Concordar em seguir as regras *ex ante* é um compromisso fácil de fazer. Realmente seguir as regras *ex post*, quando surgem tentações fortes, é que é o feito significativo.⁹⁰

Nos casos estudados por Ostrom (1990), o nível de adesão às normas que levou à sustentabilidade dos recursos em cada caso específico não decorreu, portanto, de uma espécie de consciência coletiva, uma vez que os problemas de ação coletiva decorrem justamente da dissociação entre o entendimento do bem coletivo e os incentivos perversos de predação desse bem, e tampouco da imposição de controle e sanção externos (Ostrom, 1990, 93), o que comumente, mesmo em língua portuguesa, têm-se chamado de *enforcement*.

Segundo Ostrom (1990):

É óbvio de nossos casos de estudo, contudo, que mesmo em cenários repetidos em que a reputação é importante e onde os indivíduos compartilham a regra de mantermos acordos, reputação e normas compartilhadas são insuficientes por si só para produzir comportamentos cooperativos estáveis no longo prazo. Se eles fossem suficientes, os usuários poderiam ter evitado investir recursos em atividades de monitoramento e sancionamento. Em todos os casos duradouros, no entanto, investimentos ativos em atividades de monitoramento e de sancionamento são bastante evidentes.⁹¹

1.3.4. Princípio 4 - Monitoramento

⁹⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 93:

“*Agreeing to follow the rules ex ante is an easy commitment to make. Actually following rules ex post, when strong temptations arise, is the significant accomplishment.*”

⁹¹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 93:

“*It is obvious from our case studies, however, that even in repeated settings where reputation is important and where individuals share the norm of keeping agreements, reputation and shared norms are insufficient by themselves to produce stable cooperative behavior over the long run. If they had been sufficient, appropriators could have avoided investing resources in monitoring and sanctioning activities. In all of the long-enduring cases, however, active investments in monitoring and sanctioning activities are quite apparent.*”

Como o conhecimento do problema de ação coletiva não é suficiente para garantir que as regras de distribuição de uso do bem sejam autonomamente respeitadas, sejam essas regras impostas externamente ou decididas pela coletividade afetada, mecanismos de coerção têm que ser adotados para garantir a conformidade das condutas individuais. Nesse sentido, os 4º e 5º princípios estão mais fortemente associados entre si e com a ideia de *enforcement*.

O monitoramento é premissa para que se apliquem os mecanismos de coerção de conduta. Pouco importa quem faz o monitoramento e como. No entanto, é relevante que os responsáveis pelo monitoramento respondam à coletividade, no interesse do grupo, evitando que a racionalidade predatória individual se sobreponha ao interesse coletivo, abstratamente e previamente estabelecido nas regras. Isso por meio da associação entre o interesse dos violadores em manter sua conduta desviante e eventual possibilidade de associação dos responsáveis pelo monitoramento, a este comportamento desviante.⁹²

Usuários que violam regras operacionais provavelmente serão alcançados pelas sanções graduais (dependendo da seriedade e do contexto da ofensa) por outros usuários, por autoridades submetidas a esses usuários, ou por ambos.⁹³

Para a manutenção dos recursos comuns é necessário que as regras que mantêm a relação de sustentabilidade entre provisão e apropriação sejam cumpridas, a despeito da vantagem individual na burla.

O monitoramento deve garantir que os decisores sejam identificados com probabilidade razoável em relação aos descumprimentos e de maneira rápida. Isso faz com que a um só tempo, se evite a conduta desviante, conhecido pelos agentes que há monitoramento, e que esse efeito preventivo se reafirme pela identificação dos casos desviantes possibilitando-se assim que a sanção se mantenha como uma ameaça crível.

A questão do monitoramento mútuo, entre os próprios interessados assume um grau adicional de complexidade, constituindo-se em um problema de

⁹² A referência aqui refere-se à captura ou à corrupção.

⁹³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 94:

“Appropriators who violate operational rules are likely to be assessed graduated sanctions (depending on the seriousness and context of the offense) by other appropriators, by officials accountable to these appropriators, or by both.”

segunda ordem. Dado um dilema social que exige um certo grau de cooperação, uma vez atingida a coordenação por um acordo sobre o comportamento individual, resta ainda que se garanta o cumprimento do avençado. Os comportamentos desviantes têm que ser identificados para que possam ser sancionados, e assim se mantenha o equilíbrio cooperativo. Mas uma vez superada a questão do acordo cooperativo, há ainda que haver incentivos suficientes para que os participantes monitorem seus pares.

A relação entre custo, benefício e o caráter muitas vezes concreto do primeiro e difuso do segundo levam a que não haja esforço das partes em fiscalizar uns aos outros. Assim é que bons acordos cooperativos poderão não levar a resultados cooperativos efetivamente porque uma vez estabelecidos poderá não haver suficiente *enforcement* pelos próprios interessados. Mais uma vez, não porque não percebam que seja importante para o atingimento do resultado coletivamente desejável, mas porque a racionalidade individual não leva ao monitoramento mútuo, não se alinhando com a racionalidade coletiva, que exige a ocorrência do monitoramento mútuo.

1.3.5. Princípio 5 - Sanções graduais

Uma vez identificado o comportamento desviante, ao seu autor deve ser aplicada uma sanção correspondente. Junto com o monitoramento, a aplicação de sanções graduais forma a dupla necessária para o *enforcement* das regras de sustentabilidade do bem coletivo. Enquanto o monitoramento trata da probabilidade de identificação da conduta desviante, as sanções referem-se ao *quantum* de penalidade aplicada.⁹⁴ O conjunto articulado desses dois mecanismos devem reduzir

⁹⁴ Essa relação entre probabilidade, montante de pena e *deterrence* está bem estabelecida nos estudos da Análise Econômica do Direito, ou como é mais conhecida, Law & Economics. Para que a sanção seja efetiva no incentivo à cooperação, o montante da penalidade, ponderada pela probabilidade de aplicação, tem que ser de tal monta que incentive o agente, mesmo contra a sua vontade, a cumprir a regra. Como a aplicação da sanção é probabilística, uma vez que decorre de informação, o montante da sanção e seu efeito dissuasório dependem do nível de monitoramento. Como os agentes trabalham com a hipótese de burla sem sanção em seu cálculo racional, a proporcionalidade da sanção deve considerar o montante das sanções vis-à-vis ao monitoramento e à consequente probabilidade de efetiva aplicação aos casos concretos.

o benefício esperado pelo agente desviante a ponto de alterar o resultado esperado, mantendo-o dentro do comportamento desejado.

Se a não-conformidade é o comportamento *default* do ponto de vista estritamente individual, sem controle externo, isso significa que o comportamento desviante tem, por si só, um *payoff* superior ao da conformação às regras. Não fosse assim, o comportamento prescrito seria performado sem necessidade de sanção de nenhuma ordem. É nesses casos e por essa razão que penalidades têm que ser previstas: para gerar uma consequência adicional que induza o agente ao comportamento socialmente desejável.

A proporcionalidade decorre do objetivo de induzir a cooperação, e não apenas gerar uma consequência moral ao infrator. Se o perfil de incentivos, na ausência da sanção efetiva, induz ao comportamento não-cooperativo, isso não se constitui necessariamente em um desvio de natureza moral, mas uma questão de racionalidade. Se estamos tratando de regras auto-impostas pela coletividade, isso significa dizer que cada um se vê sob o dilema social e entende que o mecanismo de cooperação exige tão-somente o montante de sanção que induza a cooperação, e não uma espécie de vingança social.

A proporcionalidade, é também importante em razão da legitimidade do poder dissuasório se projetar sobre a generalidade dos usuários. É de se esperar que todos apoiem o nível de sanção, ponderado pela probabilidade de aplicação, suficiente para que se alcance o objetivo e somente isso. O fato do poder dissuasório se aplicar a todos, de maneira proporcional, contribui para o cumprimento autônomo das regras. O intuito é manter a convergência do equilíbrio instável, tendo em vista o impulso de descumprimento igualmente aplicável a todos, não por uma questão exclusivamente moral, mas racional.

Se um usuário-monitor encontra um infrator que usualmente segue as regras mas que em uma circunstância específica enfrenta um problema grave, a experiência confirma o que todos sabem. Haverá sempre casos em que aqueles que basicamente concordaram em seguir um conjunto de regras poderão sucumbir às fortes tentações de quebrá-las.

O usuário-monitor poderá desejar impor apenas uma sanção modesta nessa circunstância de conformidade. O usuário-monitor poderá estar em situação similar no futuro e poderá desejar alguma compreensão nesse momento.⁹⁵

⁹⁵ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 97:

"If an appropriator-monitor finds an offender who normally follows the rules but in one instance happens to face a severe problem, the experience confirms what everyone already knows. There will always be

A despeito de tratarmos de sanção, ela não necessariamente tem que ser jurídica, ou mais do que isso, judicial. Sanções de caráter social ou política, que tragam prejuízo ao transgressor, ainda que em relações futuras, podem ser suficientes para que o efeito dissuasório ocorra.

Além disso, como tratamos de casos análogos ao dilema do prisioneiro, a decisão de cumprimento da regra estabelecida é afetada pela ideia de que os outros também estão tomando a mesma decisão. Ou seja, a decisão não cooperativa, decorrente da ideia de que só vale pena cooperar se todos fizerem o mesmo, é facilitada pela existência de sanção sobre os demais.

Um agente poderá aderir à regra não apenas pelo efeito dissuasório da sanção sobre si, mas poderá fazê-lo na confiança que o resultado coletivamente melhor será alcançado em razão da manutenção de todos no cumprimento da regra em razão da aplicação da sanção sobre os outros. Em outras palavras, se o comportamento cooperativo não é alcançado pela incerteza em relação ao comportamento dos demais jogadores, a existência de monitoramento e sanção reduzem essa incerteza. Sabendo que os *payoffs* são alterados pela sanção aplicável, o resultado do jogo pode ser alterado pela expectativa do efeito da aplicação de sanção sobre todos os jogadores, simultaneamente, e não apenas sobre cada um deles isoladamente.

Se todos os usuários adotam estratégias contingentes - cada uma concordando em seguir um conjunto de regras, tanto quanto os outros sigam as regras - cada um precisa ter certeza de que os demais cumprirão e que a sua observância produz o benefício esperado.⁹⁶

Nesse sentido, se tomarmos que as regras são criadas ou legitimadas pelos participantes, se uma vez estabelecidas elas não são aplicadas de maneira razoável, ou seja, de maneira provável, rápida e proporcional, de tal modo que conforme a conduta de todos, os participantes não aceitarão que tampouco as regras

instances in which those who are basically committed do following the set of rules may succumb to strong temptations to break them.

The appropriator-monitor may want to impose only a modest sanction in this circumstance of compliance. The appropriator-monitor might be in a similar situation in the future and would want some understand at that time."

⁹⁶ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 97:

"If the appropriators adopt contingent strategies - each agreeing to follow a set of rules, so long as most of the others follow the rules - each one needs to be sure that others comply and that their compliance produces the expected benefit."

sejam aplicadas somente a si. Ou seja, a aceitação da conformação do próprio comportamento, nos casos em que o que se busca são condutas de resultante coletivamente positiva, depende que essa conformação se dê sobre todos. Trata-se da lógica subjacente à máxima “ou se restaura a moralidade, ou nos locupletemos todos”.⁹⁷ Ou as regras de conduta se aplicam a todos, mantendo-se a confiança da sustentabilidade do *common*, ou se haverá defecções, tendo o exaurimento como resultado, todos devem deter igual oportunidade de participar da *tragédia dos comuns*, e disputar as parcelas que de exintguirão no exaurimento.

1.3.6. Princípio 6 - Mecanismos de solução de conflitos

Na mesma linha da necessidade de parcimônia, ou proporcionalidade na aplicação das sanções, para que a legitimidade do sistema coercitivo se mantenha, é necessário que haja mecanismos de solução de conflitos a custos razoáveis. Isso significa dizer que, se houver ambiguidade na norma ou na sua aplicação que leve a conflito de entendimentos, esse pode ser resolvido a custo baixo o suficiente para que seja invocado por quem quer que se sinta afetado. Em suma:

Usuários e seus delegados têm rápido acesso a arenas de baixo custo para resolver conflitos entre usuários ou entre usuários e delegados.⁹⁸

Conflitos ocorrem, e erros também. A confiança no sistema, para que se mantenha a convergência do equilíbrio instável, em especial pela adesão autônoma decorrente na confiança da capacidade das regras de serem impostas a todos simultaneamente, para o bem da coletividade, exige que todos se sintam também protegidos dos erros. Nesse sentido, mesmo que contrariados em uma decisão específica, a confiança no sistema de decisões é condição de aceitação dos mecanismos de solução de conflitos.

Em modelos teóricos de comportamento normativamente governados, as regras que estruturam as estratégias disponíveis aos participantes não são ambíguas e são aplicadas por autoridades externas e oniscientes.⁹⁹

⁹⁷ Frase de Sérgio Porto, o Stanislaw Ponte Preta, por alguns atribuída ao Barão de Itararé.

⁹⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 100:

“Appropriators and their officials have rapid access to low-cost local arenas to resolve conflicts among appropriators or between appropriators and officials.”

⁹⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 100:

Os agentes aplicadores das normas cometem erros pela simples razão de ser esta uma tarefa empreendida por seres humanos. Mas ainda que fosse possível aplicar as normas sem qualquer desvio, em cem por cento dos casos, o fato é que as normas são ambíguas e sempre incompletas.

Não é possível prever todos os eventos possíveis que podem surgir na aplicação de um comando. Isso ocorre em contratos, e a teoria nos diz que esses são sempre incompletos, mas também com as normas em geral. Assim, não é possível estabelecer uma consequência para cada fato da vida que se apresente. Por isso, as ocorrências mais prováveis são previstas e a cada uma delas se aplica uma consequência. Para as demais, por uma razão de economia, deixa-se em aberto com fórmulas abertas, dúbias, mas abrangentes, ou simplesmente se deixa em silêncio, para soluções *ad hoc*. Obviamente isso gera incerteza, mas por outro lado é uma exigência prática da impossibilidade de prever e regular cada possibilidade, por mais improvável que se apresente.

Em suma, o conflito não decorre de uma patologia, mas da natureza de aplicação de normas em geral. Sendo assim, a estabilidade do sistema de indução dos comportamentos que induzam à convergência do equilíbrio instável necessária à sustentabilidade de bens de uso comum, tem que prever mecanismos de solução pacífica de conflitos, aceitos por todos.

1.3.7. Princípio 7 - Reconhecimento mínimo do direito de organização

As possibilidades de cooperação em sistemas de governança de bens de uso coletivo devem ser respeitadas, não importando o grau de formalização delas. Isso é especialmente relevante não apenas para a manutenção dos acordos feitos, mas para que não sejam desconsiderados pelas autoridades formais. Essa possibilidade incrementa a incerteza no sistema e prejudica a formação de governança em camadas.

“In theoretical models of rule-governed behavior, the rules that structure the strategies available to participants are unambiguous and are enforced by external, all knowing officials.”

Se apenas as estruturas formais superiores podem dar certeza a uma avença no uso de recursos coletivos, o agente racional desconsiderará qualquer acordo, até que ele possa ser chancelado pela instância máxima.

Utilizando pescadores como exemplo, Ostrom (1990) diz:

Desde que as autoridades governamentais externas dêem pelo menos o mínimo de reconhecimento à legitimidade dessas regras, os pescadores mesmos estarão aptos a aplicar as regras. Mas se as autoridades governamentais externas assumem que só elas têm poder de estabelecer as regras, então será bem difícil para os usuários locais manter um *common* regido por regras, no longo prazo. Em uma situação em que alguém deseja burlar as regras estabelecidas pelos pescadores, esse alguém poderá ir à autoridade externa tentar derrubar as regras locais.¹⁰⁰

Isso se constituirá em um problema maior quanto mais complexo for a governança do *commons*. Em sistemas de recursos de uso comum complexos, em razão da sua extensão, número de intervenientes, relações existentes, a dependência de ratificações de autoridades centralizadas leva à ausência de coordenação em camadas e gera uma relação vertical entre os atores e essas autoridades, em um nível de complexidade de difícil administração, dependendo da escala.

Nesse sentido, a necessidade de coordenação como elemento de distribuição de tarefas de compreensão, realização de atividades e responsabilização, como na lógica de mercado, em que a descentralização se impõe como mecanismo que articula e faz somar esforços em um jogo de soma positiva articulado por incentivos que criam uma ordem, não uma organização.

A cooperação baseada em mercado é apenas parte da história da cooperação social. Uma história completa exige que as iniciativas políticas sejam trazidas à cena para dar conta do cálculo econômico feito por iniciativas organizadas dentro da política.¹⁰¹

¹⁰⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, 101:

“Provided the external governmental officials give at least minimal recognition to the legitimacy of such rules, the fishers themselves may be able to enforce the rules themselves. But if external governmental officials presume that only have the authority to set the rules, then it will be very difficult for local appropriators to sustain a rule-governed CPR over the long run. In a situation in which one wishes to get around the rules created by fishers, one may go to the external government and try to get local rules overturned.”

¹⁰¹ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 75:

“Market-based cooperation is only part of the story of social cooperation. A complete story requires political enterprises to be brought into the picture to give an account of economic calculation by enterprises organized within the polity.”

1.3.8. Princípio 8 - Governança em camadas¹⁰²

Em sistemas mais complexos, a governança dos bens coletivos se dá em camadas. Por vezes, diferentes esferas governamentais atuam na regulação e há regras sobrepostas afetando os sistemas em âmbito nacional, regional e local.

Apropriação, provisão, monitoramento, *enforcement*, resolução de conflitos, e atividades de governança são organizadas em múltiplas camadas ou em iniciativas aninhadas.¹⁰³

Isso é especialmente relevante se tomarmos esses sistemas complexos como de difícil abrangência racional, sendo necessário que diferentes níveis de ação se sobreponham para racionalizar a administração dos recursos. Uma vez mais, se as autoridades não são do tipo “tudo sabe” e “tudo pode”, é preciso que se estabeleça um mecanismo que permita a administração racional das questões que se colocam, de forma que o volume de informações necessárias para a tomada de decisão seja compatível com a capacidade de processamento dos atores decisórios. Em sistemas de complexos e da grande escala, isso exige a formação de estruturas de decisão piramidais, ou em árvores, em que as decisões que exigem informações desagregadas são tomadas na ponta, restando ao centro as decisões de caráter mais abstratas, abrangentes e agregadas.

Todos os mais complexos e duradouros *common* atendem a esse último princípio de *design*.¹⁰⁴

1.4. O COMMON FISCAL

Elinor Ostrom, no *Governing the Commons*, diz que a despeito de todas as diferenças entre os diversos casos de *commons* descritos, todos compartilham

¹⁰² O título original deste oitavo princípio é *nested enterprises*. A tradução literal seria “empreendimentos aninhados”, cujo conteúdo não seria útil para resumir a ideia que se pretende.

¹⁰³ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.101:

“*Appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises.*”

¹⁰⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.101:

“*All of the more complex, enduring CPRs meet this last design principle.*”

algumas semelhanças. E uma dessas semelhanças é que todos se deparam com a incerteza e ambientes complexos (Ostrom, 1990, p. 88). No caso de *commons* de grandes dimensões, esses se assemelham ao dilema do prisioneiro no aspecto de não ser possível que se negocie o resultado do jogo, sendo o custo de transação elevado equivalente à vedação de comunicação entre os participantes, podendo os *payoffs* levarem ao resultado não cooperativo.

Um desses ambientes complexos em que se verifica a existência de um bem de uso comum com múltiplos atores e alto grau de incerteza é o *locus* fiscal dos estados nacionais.¹⁰⁵

À primeira vista, o Estado de bem-estar poderia parecer ter pouco em comum com o pastoreio de ovelhas. Mas um momento de reflexão mostra um número de paralelos impressionantes entre a estrutura institucional do Estado de bem-estar e os *commons* clássicos. O mais importante é a existência de propriedade compartilhada, o que resulta da troca coletiva inerente às instituições do Estado de bem-estar. Sob os termos de troca social amplamente complexa, os indivíduos renunciam aos seus direitos de propriedade sobre uma parcela significativa de seus ganhos ao longo do curso de toda uma vida. No processo, recursos fiscais em comum são politicamente construídos e a administração desse conjunto fiscal é colocado nas mãos do Estado.¹⁰⁶

Mais do que apenas o orçamento em si, que já pode ser considerado um bem de uso comum, o conjunto que o orçamento, incluindo receitas e despesas públicas, forma com os mecanismos financeiros de endividamento, e sua relação com a economia, constituem o que chamamos de *common* fiscal.

Dentro de uma forma de democrática de política, o processo orçamentário opera como uma forma de governança de propriedade comum enquanto o processo político envolve contestação sobre os vários limites entre a propriedade privada e o *commons* fiscal.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Na biblioteca digital sobre *commons* da Universidade de Indiana (Digital Library of the Commons) há outros trabalhos acadêmicos contemplando aplicações não-tradicionais da teoria de *commons*. Vide <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/>.

¹⁰⁶ Tradução livre de Jakee e Turner, 2002, p. 495:

“At first glance, the welfare state might appear to have little in common with sheepherding. But a moment’s reflection reveals a number of striking parallels between the institutional structure of the welfare state and that of the classic commons. Most important is the existence of shared property, which results from the collective exchange inherent in welfare state institutions. Under the terms of a vastly complex social exchange, individuals relinquish their property rights over a significant portion of their earned income throughout the course of a lifetime. In the process, a common-pool fiscal resource is politically constructed and the stewardship of this fiscal pool is placed in the hands of the state.”

¹⁰⁷ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 69:

“Within a democratic form of polity, the budgetary process operates as a form of common property governance while the political process involves contestation over the various boundaries between private property and the fiscal commons.”

Analogamente ao fenômeno do exaurimento dos recursos naturais em decorrência da existência de subtrabilidade e da ausência de excludibilidade, o uso dos recursos públicos se exaure em uma espécie de corrida pelo seu consumo. A moderação no uso do recurso não traz nenhuma vantagem ao agente atuando isoladamente. Quando ele deixa de consumir o recurso, deixa ele imediatamente disponível a outro que, não tendo a mesma moderação, consumirá o recurso, não havendo nenhuma vantagem ao primeiro. Trata-se de um problema típico de *commons*.

O financiamento federal ocorre sob o orçamento de propriedade comum. (...) Grupos de interesse que são mais efetivos na organização política se saíram melhor. Esses grupos de interesse competem por parcelas do *common* tanto quanto fazendeiros de ostras competem pelas ostras no leito submerso.¹⁰⁸

A provisão, tal qual no caso dos recursos naturais, se dá por um fluxo de acréscimo dos recursos que alimenta um estoque disponível à apropriação dos participantes do *common*. No caso do *common* fiscal, a provisão se dá pela arrecadação, majoritariamente tributária, cuja ocorrência depende de fatos geradores externos ao Estado.

O processo orçamentário federal tem todas as principais características de *commons*, apenas a colheita não é provida pela Mãe Natureza, mas pelos tributos.¹⁰⁹

Embora a administração da arrecadação se dê pela atividade estatal, a arrecadação em si se dá por mecanismos advindos da atividade privada, como o consumo, a propriedade, operações financeiras, transferências de bens e valores, entre outros. Assim, a administração da arrecadação se assemelha à infraestrutura dos *commons* naturais, como são as estruturas que maximizam a captação de água das chuvas, ou evitam a sua perda nos cursos d'água. A infraestrutura influencia a provisão, mas não a determina. Esse elemento de não-controle em grau absoluto da provisão é elemento essencial do caráter escasso dos bens caracterizados como *commons*.

¹⁰⁸ Tradução livre de Wagner, 1992, p. 114:

"Federal financing takes place under commons property budgeting. (...) Interest groups that are more effective at political organization will fare better. These interest groups compete for shares of the commons much as oyster farmers compete for the oyster in the bed below."

¹⁰⁹ Tradução livre de Wagner, 1992, p. 114:

"The federal budgetary process has all the main features of a commons, only its harvest is not provided by Mother Nature, but by taxation."

A provisão, em si, se dá no *common* fiscal pela atividade própria do mundo econômico e social tal qual nos *commons* naturais o estoque depende, no polo oposto ao da apropriação, do fluxo de provisão dos recursos decorrente do ritmo hidrológico nas cabeceiras dos rios que alimentam um sistema de irrigação, ou do ritmo de reprodução dos peixes de um lago específico, dado seu estoque e demais condições naturais, por exemplo.

1.4.1. O *common* fiscal como bem coletivo socialmente construído

O *common* fiscal constitui-se em uma espécie de bem coletivo socialmente construído. A não excluibilidade e a subtrabilidade não decorrem da natureza física do bem, como em muitos casos de recursos naturais, mas decorre da construção política e social de um conjunto de recursos sobre a qual se assenta a atividade estatal e as políticas públicas a ele associadas.

O termo “*common-pool resource*” refere-se a um sistema de recursos naturais, ou produzidos pelo Homem, que seja suficientemente grande para que seja custoso (mas não impossível) excluir beneficiários potenciais de obter benefícios de seu uso.¹¹⁰

É certo que no ambiente orçamentário-financeiro do governo não ocorre em um ambiente de guerra de todos contra todos. Ele está circunstanciado em sistemas que se baseiam em alguma das três soluções-padrão expostas anteriormente¹¹¹ e que são geradas para reduzir incertezas. O *commons* fiscal é organizado por instituições que organizam as entradas e saídas de recursos, sendo a própria existência de um orçamento, o elemento basilar desse sistema de organização.

As receitas e despesas do governo ocorrem permanentemente, em um fluxo de arrecadação e pagamentos. Mas como esses são organizados no orçamento anual, cada um deles funciona como um estoque que surge no início do ano fiscal, e se extingue em 31 de dezembro de cada ano. Assim, o fluxo de entradas e saídas, de

¹¹⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 30:

“The term “*common-pool resource*” refers to a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use.”

¹¹¹ Seção 1.2. As três soluções de *commons*.

provisão e apropriação se dá em uma lógica de estoques anuais de recursos que surgem e se exaurem de ano em ano.

O sistema de organização orçamentário-financeira é instrumento que pretende dar previsibilidade e, com isso, organizar o que aparentemente é incerto e complexo. Na ausência de alguma organização, os fluxos de entrada e saída seriam de tal modo erráticos que a *tragédia dos comuns* se imporia em um ambiente de guerra de todos contra todos, em que não há sanções e controles socialmente estabelecidos.

A construção das sistemáticas que compõem a organização orçamentário-financeira, a despeito de reduzir incertezas e de lidar procedimentalmente com as complexidades impostas pela dinâmica coletiva do *common*, cria também outras complexidades decorrentes do lidar com as regras de organização sobrepostas ao da infraestrutura de provisão e consumo originais. Assim, para além da expertise sobre como realizar a atividade setorial propriamente dita, os gestores têm que adquirir conhecimento e habilidades também sobre os mecanismos formais e práticos do mundo das finanças públicas.

Enquanto a construção de obras físicas tendem a reduzir o nível de incerteza, ela tende a aumentar o nível de complexidade nesses sistemas.¹¹²

1.4.2. Commons fiscal e corrida predatória

Tal qual como os casos dos *commons* formados por recursos naturais, se consideramos recursos públicos como dados, o consumo do bem pelo “primeiro que chega” gera um custo de exaurimento em razão da impossibilidade utilização do mesmo recurso para despesa do “último que chega”. Esse efeito gera incentivo a uma “corrida” pelos recursos públicos, tal qual ocorreria em *commons* constituídos por recursos naturais.

A maior parte das receitas públicas decorre da tributação e esta é muitas vezes autônoma em relação ao uso dos recursos públicos arrecadados. Na maior parte dos casos os fatos que geram a tributação não se comunicam com o destino

¹¹² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 88:

“Whereas the construction of physical works tends to reduce the level of uncertainty, it tends to increase the level of complexity in these systems.”

dos recursos, ou mesmo quando se comunicam, como no caso das taxas, essa relação não é direta, no sentido de a despesa beneficie aquele de quem se arrecada. Essa condição fixa da disponibilidade dos recursos arrecadados, ou pelo menos desacoplada do consumo dos recursos, faz com que a subtrabilidade, associada à da não-excluibilidade, no limite, gere incentivos à exaustão dos recursos.

Mesmo que os recursos não cheguem a se exaurir, em razão da priorização no planejamento prévio dos recursos, o risco de corrida generalizada pelo uso dos recursos incentiva os agentes a sobrevalorizar suas despesas, buscando avançá-las na escala de prioridades, o que equivale a “chegar primeiro”. Essa dinâmica de busca de recursos, mesmo mediada por um sistema de distribuição formalizado, gera um esforço de sobreuso dos recursos que acaba por criar uma tendência de sobre-despesa, o que impacta, em algum momento, o orçamento público. O gestor racional, nesse contexto, deve dispor de todo o espaço disponibilizado, o mais rápido possível.

Consideramos o impacto orçamentário presente e futuro porque ambos estão sempre interrelacionados. O presente representa valores empenhados, liquidados e pagos no exercício dentro da arrecadação disponível. Mas a “corrida” pelo uso de recursos, se gera déficit no exercício, ou seja, gera empenho, liquidação e pagamento no exercício para além da receita disponível, impacta o endividamento do governo, o que reverbera negativamente nos orçamentos seguintes. O mesmo ocorre com a rolagem de pagamentos de um ano para o outro. Apesar de não impactar o endividamento, transborda para os orçamentos seguintes, em especial se correspondem a despesas liquidadas.

A dinâmica da corrida ocorrerá de maneira mais forte, quanto maior for o *common*, sendo mais distante a relação entre as partes e o todo, em razão da escala. Quanto maior a unidade política tratada, mais próximo de um *common* fiscal o conjunto dos recursos públicos será, e mais distante da lógica de um bem privado, ainda que coletivamente administrado.

Enquanto todas as unidades políticas podem ser tratadas como instâncias de uma *common* fiscal, há diferenças significativas entre governos locais e nacionais que tornam a força dos *commons* mais severos no nível federal,

(...)

Um *common* fiscal envolve participação compulsória, o que não está presente em outros arranjos de *commons*. A extensão dessa compulsoriedade certamente varia com o tamanho da unidade sob exame. Para uma cidade entre tantas, o *common* fiscal provavelmente tem mais das mesmas propriedades dos arranjos de *commons* que

Ostrom examinou. À medida que o tamanho da unidade política é maior e as opções de escolha entre unidades se comprimem, o escopo de compulsoriedade certamente se expandirá e o *common* fiscal passará a adquirir características associadas à tragédia dos comuns.¹¹³

1.4.3. Segmentação e miopia

No embate das diversas necessidades de uso do bem, cada ator observa sua própria agenda com proximidade e as demais com relativo distanciamento. Essa espécie de miopia no uso dos recursos, que provoca uma disputa impulsionada pela intenção reta dos agentes, mas cuja generalização impede a moderação do uso dos recursos em algumas políticas públicas em favor de outras, e em especial porque as partes não se comunicam entre si, mas apenas se relacionam as partes como o todo.

Os agentes tendem a sobrevalorizar o seu âmbito de atuação, em razão ao conhecimento racional-compreensivo de suas próprias atividades, como efeito da segmentação cognitiva, e pelo efeito da escala. Esta faz com que os agentes percebam os efeitos reais do aumento de uso de recursos em suas próprias atividades, mas considerem esses aumentos diminutos em relação ao valor agregado dos recursos orçamentário-financeiros disponível.

Isso gera uma miopia espacial na estrutura, referente à tendência de valorização das atividades segundo o grau de proximidade com o setor em que se atua. Assim, como no tempo, há uma taxa de desconto em relação à proximidade com o assunto com o qual se lida. No caso de gestores públicos, essa proximidade se dá mais comumente pelo vínculo profissional, mas pode envolver formação e atuação acadêmica, militância política, atividades em entidades do terceiro ou interesse decorrente de experiências anteriores. Já a segmentação cognitiva decorre do fato das pessoas terem mais conhecimento sobre essas atividades mais próximas, as que

¹¹³ Tradução livre de Wagner, 2012, pp. 43 e 89:

“While all political units can be treated as instances of a fiscal commons there are significant differences between local and national politics which renders the force of the commons more severe at the national level.

(...)

A fiscal commons involves compulsory membership that is not present in other commons arrangements. The extent of compulsory surely varies with the size of the unit under examination. For one town among many, the fiscal commons of the town probably has much the same properties as the commons arrangements that Ostrom examined. As the size of political units expands and the options for choosing among units shrinks, the scope for compulsion will surely expand and the fiscal commons will come to acquire characteristics associated with the tragedy of the commons.”

lhe atingem mais diretamente no cotidiano, do que sobre as mais distantes. Isso reforça a miopia espacial, já que tendo mais elementos, as pessoas entendem mais em detalhe, e por isso valorizam mais o que está próximo em relação ao que está distante, cujo conhecimento, muitas vezes se dá por modelos de compreensão simplificada, ou até estereotipada. Essa idéia não está distante da ideia da *Advocacy Coalition Framework* de que as políticas públicas nas sociedades modernas por serem complexas se estruturam em subsistemas e que os atores têm que se especializar para obter alguma influência. (Sabatier e Weible, 2007, p. 192)

Essa miopia decorre da percepção concreta, próxima e detalhada, do impacto dos incrementos no uso de recursos em sua própria atividade, enquanto os efeitos dos a-mais e a-menos na disponibilização de recursos para as despesas em geral é percebido de maneira difusa. Os atores não são capazes de observar o conjunto completo das despesas como um mosaico de pequenas demandas concretas, cada necessidade da mesma forma que observa as demandas sua própria organização.

1.4.4. O *common* orçamentário e o *common* fiscal

Há dilemas sociais no processo de alocação orçamentária (Barcelos, 2012, p. 40). O orçamento se constitui em caso análogo a um *common-pool resource*, nos termos de Ostrom e da Escola de Indiana e outros (Brubaker, 2007, p. 355); (Jakee e Turner 2002, p. 495); (Raudla, 2010, p. 202); (Wagner 1992, p. 114); (Wagner, 2012, p. 02), constituindo-se em um bem não-excluível e subtraível (Barcelos, 2012, p. 77), razão pela qual, como em qualquer bem de uso comum em geral, constitui-se em um caso de dilema social:

O processo orçamentário resulta na criação de de um conjunto comum de fundos de onde se financia uma grande variedade de programas, incluindo transferências de renda a indivíduos e negócios bem como a provisão direta de bens e serviços. O processo converte renda e riqueza privadamente gerada em propriedade comum a ser alocada entre usos alternativos potencialmente ilimitados. Nada liga um programa público em particular aos sacrifícios requeridos para a sua operação. Aferir a distribuição pessoal de benefícios e os custos associados aos vários programas é impraticável, e provavelmente permanecerá assim.

O processo orçamentário descrito cria incentivos e consequências similares àqueles associados à chamada tragédia dos comuns. Isso ocorre quando a ausência de direitos de propriedade privada em um recurso esgotável cria incentivos a que o usuário

potencial explore o recurso excessivamente. Os exploradores agem como agem porque cada um sabe que se ele não explorar o recurso, alguém mais o fará.¹¹⁴

O orçamento, embora possa ele mesmo ser considerado um *common*, faz parte de um *common*, mais amplo, que pode ser associado ao que se chama de *espaço fiscal*. O espaço fiscal é uma relação entre o resultado de receitas e despesas no tempo, ou o conjunto de superávits, ou déficits no tempo, realizados e esperados, o nível de endividamento público atual e a expectativa, quando o estoque de dívida atual é confrontado com a expectativa dos resultados orçamentários futuros. Esse espaço fiscal é o montante de recursos que permite crer que a dívida manter-se-á controlada, o que cria efeitos de retroalimentação em um ciclo virtuoso na economia real.

Esse ciclo virtuoso constitui-se na percepção de que, mantendo-se a “saúde fiscal” do Estado, com a relação entre o endividamento e a sequência de resultados orçamentários sustentáveis, o nível de tributação, e de outras formas de receita pública, serão mantidos em níveis razoáveis, o nível de atividade do setor público, da mesma forma, o que favorece a atividade econômica privada e permite que as fontes de receita pública, suas fontes geradoras, em sentido amplo, mantenham-se da mesma forma em níveis compatíveis com a manutenção do ciclo virtuoso de crescimento econômico. A sinergia entre o ambiente econômico privado e a atividade pública mantém em uma dinâmica de retroalimentação positiva, levando ao crescimento econômico.

Do mesmo modo, mas no sentido contrário, pode correr um ciclo vicioso em que o aumento do endividamento gera expectativa de insolvência do Estado em face de déficits ao longo do tempo. Se as despesas têm volume incompatível com as receitas de forma permanente, ou com frequência que não se sejam compensados, no longo prazo, com superávits ao menos equivalentes, os agentes econômicos

¹¹⁴ Tradução livre de Brubaker, 1997, p. 355:

“The budgetary process results in the creation of a common pool of funds from which to finance a large variety of programs, including income transfers to individual and businesses as well as the direct provision of goods and services. The process converts privately generated income and wealth into common property to be allocated among potentially unlimited alternative uses. Nothing links a particular public program with the private sacrifices required for its operation. Assessing the personal distributions of benefits and costs associated with the various programs is impractical, and likely remain so. The budgetary process just described creates incentives and consequences similar to those associated with the so-called tragedy of the commons. This occurs when the absence of private property rights to a depletable resource creates incentives for potential user to exploit the resource excessively. Exploiters act as they do because each one knows that if he does not exploit the resource, someone else will.”

esperarão que haverá maior comprometimento das receitas futuras em razão do aumento do custo da dívida, necessidade de maior tributação e prejuízo às atividades públicas no futuro pela pressão sobre a redução do padrão de despesas, prejudicando o ambiente social e econômico em geral. Essa perspectiva de declínio prejudica a atividade econômica, com repercussão sobre a arrecadação pública, levando a um ciclo vicioso de piora da situação fiscal e da economia em uma relação simbiótica.

A expectativa de tributação excessiva no futuro, ou ao menos maior que a corrente e o seu efeito sobre a perspectiva de espaço fiscal futuro revela como a provisão do *common* fiscal de dá precipuamente pela extração de receitas da sociedade e como o equilíbrio entre receita e despesa determina a sustentabilidade do *common* no longo prazo.

Nesse cenário de *commons*, a tributação provê o *commons*. Exatamente como ostras podem ser colhidas tão rapidamente que o leito pode se extinguir, da mesma forma poderiam os tributos serem aumentado tanto que não sobraria substrato para o *commons* orçamentário.¹¹⁵

Esse conjunto de relações que envolvem receita, despesa e endividamento públicos e a expectativa de seus efeitos sobre a atividade econômica privada é o que estamos chamando de *common* fiscal. Trata-se de um bem comum na medida em que seu efeito não é excluível, ou seja, todos os atores que de algum modo dependem da economia de um país são afetados por essas relações, e há subtrabilidade, uma vez que o consumo de receitas ou do endividamento públicos, na forma de despesas orçamentárias por um indivíduo, ou grupo, impede o uso de outros. Ou seja, o espaço fiscal é um bem escasso e rival.

As democracias modernas são dominadas por déficits orçamentários e a acumulação de dívida. A discussão pública e a controvérsia normalmente se centram nos déficits e dívida em como uma medida maior de responsabilidade fiscal pode ser alcançada.¹¹⁶⁻

¹¹⁷

¹¹⁵ Tradução livre de Wagner, 1992, p. 114:

"In this commons setting, taxation stocks the commons. Just as oysters can be harvested so quickly that the bed might die out, so too could taxes be raised so high that the budgetary commons would have no forage left."

¹¹⁶ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 1:

"Modern democracies are dominated by budget deficits and the accumulation of debt. Public discussion and controversy often centers on deficits and debt and how a greater measure of fiscal responsibility might be achieved."

¹¹⁷ Na mesma linha de que as sociedades contemporâneas acumulam déficits sucessivos e dívidas públicas crescentes, vide Velasco (2000, pp. 105 e 106) e Roubini, Sachs, Honkapohja e Cohen (1989).

O espaço fiscal é o bem subtraível no longo prazo, tomado como um *locus* definido e limitado, onde se dá a relação entre os resultados anuais de déficits ou superávits e a as condições de administração da dívida pública no tempo. Este é o que chamamos de *common* fiscal, de forma mais abrangente que o *common* orçamentário. O *common* fiscal engloba o orçamento, cuja possibilidade de desequilíbrio pode indicar não ser necessariamente e absolutamente subtraível. Para além do orçamento, o *common* fiscal inclui a capacidade de endividamento, ou seja, considera a sustentabilidade fiscal como um todo e no tempo.

1.4.5. O *common* fiscal e a consciência privada

A teoria de *commons* surgiu no tratamento de recursos naturais e permanece tendo sua maior aplicabilidade nesses casos. Ocorre que a característica de elevada subtrabilidade e difícil excludibilidade ocorre também em outras searas da vida em sociedade. O ambiente estatal muitas vezes recolhe recursos da sociedade e os distribui publicamente, segundo critérios politicamente estabelecidos.

O senso comum identifica os bens do Estado, os recursos públicos, como de todos. Usualmente, a conscientização da importância dos bens coletivos é promovida por meio de discursos como o que pertence ao poder público, por ter sido recolhido da coletividade e servir de substrato às atividades públicas em geral, pertence a cada um dos cidadãos. A necessidade, justamente, de que se explique a todos como a coisa pública pertence a todos como se em um condomínio em que todos se preocupam com os bens do Estado como se fossem sua propriedade pessoal, não coincide com o modo como as pessoas, de fato, comportam-se em relação a esses bens.

O que o discurso pretende é fazer com que as pessoas se preocupem com esses bens do Estado, como se bens privados, e fossem de sua propriedade. Mas a necessidade desse tipo de formação de consciência aos cidadãos em geral, mostra que para o público em geral, o que pertence ao Estado não é de todos, mas ao contrário, não é de ninguém. É justamente o fato das pessoas não atuarem como se “tudo pertencesse a todos” que exige o discurso que estimule que as pessoas se

interessem pelo que é público. Essa percepção não é nova, e já Aristóteles tratava desse fato em “A Política”.

Esta proposição “tudo é meu”, tem ainda outro inconveniente: é que nada inspira menos confiança do que algo cuja posse é comum a muitas pessoas. Damos exagerada importância ao que, propriamente nos pertence, ao passo que só consideramos as propriedades comuns em proporção ao nosso interesse. Entre outras razões, são elas mais desprezadas por estarem entregues aos cuidados de outrem. (Aristóteles, 1966, p. 38)¹¹⁸

Isso pode ser facilmente verificável quando se percebe que, embora as pessoas tenham relativa consciência e cuidado com seus próprios bens e haveres, pouco sabem sobre aquilo que pertence ao Estado. Em geral, as pessoas esperam que a coisa pública seja bem cuidada e administrada, mas raramente dedicam seu tempo para informar-se e ainda menos para tentar influenciar o modo como esses bens são utilizados, de maneira geral, com o mesmo sentido de preservação que tem com suas próprias coisas.

Em todo sistema econômico, os agentes têm incentivos para dedicar seu tempo, conhecimento e habilidades para o seu próprio desenvolvimento material (North, 1991, p. 102). Na maior parte das vezes, isso está associado a atividades dedicadas às suas próprias coisas, e não às atividades públicas. E isso não decorre de irracionalidade, por certo, mas em razão dos incentivos estabelecidos nas instituições vigentes. Nesses casos, o que os cidadãos usualmente fazem é confiar naqueles que profissionalmente - ou politicamente - se dedicam a cuidar dos assuntos públicos.

No caso em que os representantes, ou administradores, são eleitos ou escolhidos para administrar *commons*, podemos esperar que em um grande número de casos - mesmo com a premissa de indivíduos totalmente racionais - o cidadão típico não investirá tempo substancial e esforço em compreender as propriedades do *common*; essa é uma conclusão bem conhecida sobre a ignorância racional.¹¹⁹

¹¹⁸ Para consulta em outras edições, Livro II, Capítulo I. Kenneth A. Shepsle (2010, p. 305) faz referência ao mesmo trecho de “A Política de Aristóteles” referindo-se ao Capítulo III do Livro II. Isso pode se dever a erro do autor, ou de separação diversa de edição para edição.

¹¹⁹ Tradução livre de Jakee e Turner, 2002, p.488:

“In the case when representatives, or stewards, are elected or appointed to manage CPRs, we can expect that in a large number of cases - even on the assumption of fully rational individuals - the typical citizen will not invest substantial time and effort in understanding the properties of the CPR; this is the well-known rational ignorance conclusion.”

Isso pode ser visualizado com a ideia de externalidades. Como visto, quando temos bens privados na ausência de externalidades, a totalidade dos benefícios e custos são apropriados pelos agentes envolvidos na transação. Isso faz com que as decisões dos agentes envolvam esses dois aspectos: o da minimização de custo (ou do ônus) e o da maximização dos benefícios. Na presença de externalidades, as decisões dos agentes se deslocam. Há suboferta, no caso de externalidades positivas, já que os benefícios são apropriados por terceiros que não remuneram, por definição, o ofertante na medida do benefício por eles apropriados. No caso de externalidades negativas, temos sobre demanda, uma vez que parte dos custos de oferta são atribuídos a terceiros que, também por definição, não se beneficiam da oferta dos bens. Ocorre que no caso da coisa pública, os custos os benefícios na gestão dos bens são politicamente distribuídos.

1.4.6. Commons naturais e commons fiscais

Tratando dos 08 princípios de boa governança de *commons* de Elinor Ostrom, poderíamos estabelecer como diferencial entre os *commons* relativos aos recursos naturais, tradicionalmente tratados pela literatura, e os commons fiscais conforme explicitado no quadro abaixo:

QUADRO 2
Commons NATURAL/FISCAL

	COMMON NATURAL	COMMON FISCAL
(1) Fronteiras bem definidas do conjunto de recursos e dos agentes envolvidos	A coordenação dos interesses exige o estabelecimento das fronteiras físicas do <i>common</i> e do universo de agentes que o acessam. É condição análoga aos direitos de propriedade bem definidos do Teorema de Coase. Com isso, forma-se a base para que a cooperação dos agentes surja da interação entre eles.	Fronteiras bem definidas equivalem (1) à identificação do montante de espaço fiscal disponível, (2) as regras mínimas de alocação e (3) quais são os agentes intervenientes no processo. Quando as fronteiras estão bem definidas, o <i>common</i> fiscal pode ser visto como estoque. Um conjunto de recursos cuja distribuição se dá envolvendo um certo conjunto de agentes, cujo arranjo pode ser alterado em acordo entre eles (cooperação). Os agentes enxergam o volume de recursos e como se

		<p>dão as regras mínimas de acesso, permitindo a negociação dessas regras como <i>proxies</i> dos direitos de propriedade “a la” Teorema de Coase, o que favorece a coordenação. Quando as fronteiras não são bem definidas, o <i>common</i> fiscal é enxergado como um fluxo. Isso significa que (1) sendo o volume incerto, (2) as regras mínimas de acesso não conhecidas (ou inexistentes) ou (3) os agentes intervenientes não sendo controlados, a instabilidade gerada torna incerta a apropriação futura do uso do recurso, o que favorece a miopia comportamental e a atuação independente (lobo solitário).</p>
<p>(2) Congruência entre as regras de apropriação (alocação) e provisão dos recursos, dadas as condições específicas</p>	<p>A relação entre a dinâmica de reprodução e uso do manancial tem que se dar de tal modo que o estoque de recursos naturais se mantenha ao longo do tempo. Essa relação pode se dar como fluxo, como no caso de um rio, em que o trânsito de água depende do volume das nascentes que afluem para o rio e a quantidade retirada pelos usuários. Ou pode se dar como estoque, como no caso de um lago piscoso. Nesse caso, a relação se dá entre a retirada de peixes e a capacidade de reprodução dos cardumes. O uso dos recursos sempre é um problema alocativo, enquanto a provisão não, porque depende da ação reprodutiva da natureza (recursos biológicos), ou constitui-se em um estoque fixo de recursos (recursos minerais).</p>	<p><i>Commons</i> artificiais têm a provisão determinada/influenciada pela ação humana. Em vários casos a congruência da provisão e da apropriação se dá na relação entre o investimento e o uso do <i>common</i> (infraestruturas de irrigação, por exemplo). Existe uma relação entre os que se beneficiam do <i>common</i> e quem arca com os custos de provisão, o que faz com que, sendo voluntário o investimento, este somente ocorrerá em caso de baixa incerteza na distribuição dos direitos de uso (ausência de externalidades positivas). No <i>commons</i> fiscal, por outro lado, a provisão não se dá, usualmente, por mecanismos voluntários mas por norma cogente. No ambiente orçamentário-financeiro não há, necessariamente, identidade entre os agentes de quem se extrai a receita pública e a quem beneficia a despesa. As regras de alocação do ônus na geração de receita são rígidas, enquanto as regras alocativas de despesa são mais flexíveis. Assim, a congruência entre as regras de apropriação e provisão no <i>commons</i> fiscal se dá mais sobre a administração de despesas do que sobre a de receitas. Ou seja, a dinâmica entre a receita e a despesa quase nunca são simétricas. Desse modo, as despesas públicas têm que guardar relação com os ingressos de recursos fiscais (congruência unidirecional) para que: (1) na ausência de endividamento, não haja estrangulamento de atividades relevantes (<i>common</i> fiscal como estoque) e; (2) o endividamento não comprometa as receitas futuras a ponto de tornar o equilíbrio de longo prazo insustentável (<i>common</i> fiscal como fluxo). Tanto no caso (1) como no caso (2), o impacto sobre o sistema econômico prejudica a receita e o custo de captação financeira do governo, prejudicando a provisão de recursos nos ciclos seguintes (círculo vicioso).</p>

<p>(3) Regras alocativas coletivamente estabelecidas</p>	<p>A governança compartilhada exige adesão dos agentes e essa é melhor alcançada pelo estabelecimento de regras acordadas. Tratando-se de commons naturais com número de agentes relativamente pequeno, a escala do colégio de decisores da regra <i>ex ante</i> traz algum nível de constrangimento no descumprimento <i>ex post</i> dessas regras. Para isso, há necessidade de identidade entre os criadores das regras e os seus destinatários para manter certo nível de <i>compliance</i> não é explicado simplesmente pela coerção externa. Os acordos devem criar <i>payoffs</i> que mantenham os atores, por força de negociações que levem a benefícios recíprocos a equilíbrios cooperativos.</p>	<p>As regras de alocação e controle no campo orçamentário-financeiro, tradicionalmente, baseiam-se em normas jurídicas heterônomas. Focam sobre procedimentos operacionais, sobre o resultado agregado da administração dos recursos e, em parte, sobre a alocação (vinculações e despesas obrigatórias). O sistema jurídico dá pouca atenção ao conteúdo do embate alocativo sobre a parte disponível do espaço fiscal, pressupondo que a arena política é capaz de solucionar os conflitos. Ocorre que a sistemática de reprogramação em muitas etapas ao longo do ciclo orçamentário torna os acordos políticos de alocação de recursos precária e incerta. As regras coletivas que favorecem acordos amplos são alianças contingentes, cuja instabilidade aproximam o commons fiscal da ideia de fluxo, mesmo dentro do próprio ciclo orçamentário, mas principalmente em horizontes que o ultrapassam. A falta de regras alocativas coletivamente estabelecidas e críveis impedem o <i>enforcement</i> de acordos na esfera política e prejudica a formação de confiança mútua (capital social), favorecendo o comportamento não-cooperativo.</p>
<p>(4) Monitoramento</p>	<p>A decisão de manter-se (<i>ex post</i>) sob a regra acordada (<i>ex ante</i>) decorre da garantia de que todos os envolvidos estão igualmente cumprindo as regras estabelecidas. Como o equilíbrio que garante a estabilidade do common no tempo é instável, o monitoramento é relevante para manter o <i>compliance</i>, evitando o comportamento oportunístico e a quebra da confiança.</p>	<p>No <i>common</i> fiscal, o monitoramento se dá sobre: (1) os acordos políticos feitos sobre a parcela livre (intrassistema), por meio da verificação dos mecanismos operacionais do orçamento e a sua finalidade; e (2) sobre o comportamento oportunístico que pretenda gerar mecanismos de apropriação do espaço fiscal fora da arena política (fora do intrassistema), como criação de despesas obrigatórias e vinculações de receitas. O monitoramento dos aspectos operacionais já são suficientemente desenvolvidos (porque são mais simples) e apenas refletem, na forma, as regras prévias de apropriação. As finalidades das ações operacionais (intrassistema) e as manobras de segregação de espaço fiscal fora do embate político (intrassistema) são mais complexos de serem monitorados..</p>

<p>(5) Sanções graduais</p>	<p>Para que as sanções sirvam como instrumento de coordenação devem ser graduais e proporcionais. Devem atingir imediatamente o desvio (por isso a importância do monitoramento) e ter força suficiente apenas para retornar a conduta o padrão esperado. O objeto da sanção é alterar os <i>payoffs</i> para incentivar os agentes à conformarem-se à regra, e não bani-los ou criar terror aos demais participantes. A construção da governança do commons natural baseia-se na conformação colaborativa dos agentes em um jogos de lances repetidos, e não em sistemas de sanção do tipo “tudo ou nada”.</p>	<p>No <i>common</i> fiscal, as regras operacionais são suficientemente claras, conhecidas e monitoradas. Assim, sanções sobre desvios operacionais são simples de serem aplicadas, mas são insuficientes para garantir a qualidade do gasto. As regras de governança, no que toca às sanções ao comportamento oportunístico se dão sobre (1) a alocação acordada na parte disponível (cumprindo os ritos e exigências operacionais) e sobre (2) as normas que reservam espaço fiscal para além do embate alocativo na arena política. Assim, o caráter gradual das sanções exige sua aplicação já de forma imediata e proporcional sobre posições acordadas e descumpridas fora do âmbito operacional, mas no âmbito da teleologia da decisão no nível micro. Em primeiro lugar sobre as decisões de alocação da parte disponível do espaço fiscal em desconformidade aos acordos políticos, e em segundo lugar, sobre os <i>lobbies</i> que ambicionam regras de segregação de recursos do commons fiscal, criando parcelas apropriáveis por imposição de normas heterônomas (rígidas e estáveis), desviando o equilíbrio cooperativo do do jogo alocativo. Ocorridos desvios das regras coletivamente acordadas, esses devem ser logo punidos e apenas na medida suficiente para (1) retificar o desvio concreto e (2) gerar <i>deterrence</i>. Em outras palavras, as sanções graduais devem simplesmente manter os <i>payoffs</i> favoráveis ao equilíbrio cooperativo, desincentivando o comportamento de tipo “lobo solitário”.</p>
<p>(6) Mecanismos de solução de conflitos</p>	<p>A possibilidade de coordenação e cooperação em commons naturais exige a presença de mecanismos de solução de baixo custo que restabeleçam o equilíbrio cooperativo de forma rápida, dado o seu caráter instável (considerando o risco da “tragédia dos comuns”).</p>	<p>A manutenção da arena alocativa no nível político, pressupondo um caráter míopico dos agentes, faz com que seja desejável a criação de mecanismos de solução efetiva de conflitos nesse nível: dos acordos políticos. A solução jurídica de resolução de conflitos sobre (1) os mecanismos operacionais e (2) sobre o resultado agregado da administração orçamentário-financeira não atende ao favorecimento de soluções cooperativas no nível microdecisório. No primeiro caso trata-se de verificação de cumprimento de regras procedimentais que não abrangem o efeito coibitivo ao comportamento oportunístico. No segundo, o <i>enforcement</i> não alcança o comportamento dos agentes na ponta, mas trata apenas do efeito agregado. Apenas busca conter a pressão da soma dos comportamentos individuais, sem gerar efeito diretamente sobre eles.</p>
<p>(7) Autonomia decisória</p>	<p>Uma vez estabelecido o arranjo pelos participantes do common natural, não pode haver uma autoridade externa que</p>	<p>Da mesma forma que o equilíbrio cooperativo depende de acordos feitos sobre fronteiras bem definidas do conjunto de recursos e dos</p>

	<p>altere o acordado. A estabilidade da governança depende da confiança não apenas no cumprimento das regras pelos seus constituintes (que coincidem com os seus destinatários), mas também por qualquer autoridade externa.</p>	<p>agentes envolvidos, uma vez estabelecidos esses acordos entre os subsistemas, esses não podem ser contestados por terceiros, a menos por questões de probidade). Ainda que a frustração de acordos ocorra em etapas legais do processo orçamentário-financeiro, a incerteza sobre os acordos horizontais fragiliza o equilíbrio cooperativo (instável) e favorece o resultado “não coopera/não coopera”, ao prejudicar a formação de capital social. Eventualmente a quebra de um acordo alocativo pelos órgãos centrais pode beneficiar concretamente um subsistema terceiro, mas o efeito colateral é a quebra da confiança mútua no sistema como um todo.</p>
<p>(8) Coordenação multinível</p>	<p>A governança de <i>commons</i> mais complexos, exigem coordenação em camadas em que a dinâmica de coordenação não se dá no mesmo plano, mas em bases superpostas. Essa articulação permite que se atendam os princípios</p>	<p>Em razão da assimetria de informação e do fenômeno da racionalidade limitada, a governança do <i>common</i> fiscal exige algum nível de descentralização multinível. A escala governamental e sua complexidade exigem o processamento de um volume elevado de informações para a tomada de decisão. Assim, para que as decisões possam ser tomadas com grau razoável de fundamentação racional, as decisões macro devem ser tomadas nos níveis superiores, mas as decisões de alocação que demandem conhecimento mais detalhado devem ser tomadas na base.</p> <p>A necessidade de (1) fronteiras bem definidas do conjunto de recursos e dos agentes envolvidos e de (2) congruência entre as regras de apropriação (alocação) e provisão dos recursos, dadas as condições específicas, exige a fragmentação do <i>common</i> fiscal macro em níveis em que a relação de causa e efeito (custo e benefício) das decisões de receita e despesa possa ser avaliada pelo decisor (quem decide arrecadar, gastar e como fazê-lo) no dia-a-dia das organizações, e a ele associadas.</p>

1.4.7. Em resumo

Recursos públicos podem ser considerados *commons* porque (1) a sua utilização impede o uso simultâneo da mesma unidade do recurso por outro agente, reduzindo o volume disponível de recursos, e outros elementos como limites gerais de despesa; e (2) a não utilização de uma unidade de recurso público não lhe garante

a provisão dessa unidade no futuro. Ao não consumo do bem não corresponde um direito de uso futuro, como uma poupança, mas apenas tem como efeito disponibilizar a unidade para consumo imediato de outra, segundo a sistemática orçamentária vigente.

Essas características tornam racional a maximização do uso de recursos públicos pelo agente, em detrimento da preservação dos recursos e sua alocação coletivamente racional.

A subtrabilidade combinada com a não excluibilidade, considerando os agentes racionais e na ausência de instituições que regulem o consumo, incentivam o consumo máximo individual do insumo, no menor espaço de tempo possível, até o seu exaurimento. Isso porque o não-consumo imediato (consumo moderado), em razão da não-excluibilidade não garante que postergação do consumo beneficie o próprio agente, mas ao contrário, sugere a perda do consumo autocontido em razão da característica de subtrabilidade do bem, e do provável comportamento maximizador dos demais agentes (consumo voraz).

Por essa razão, estamos tratando de governo preponderantemente como um feixe de relações caracterizado, no que toca à governança dos recursos públicos como jogos não cooperativos.

Quando tratamos de uso de recursos públicos como *commons* (1) em ambientes de grande complexidade, (2) com dificuldade de concertação dos agentes, pelos elevados custos de transação, e (3) havendo pouca possibilidade de comunicação efetiva, há enorme chance de termos o resultado impactado pela ação racional individual dos agentes (Ostrom, Gardner e Walker, 1994), como no clássico *dilema do prisioneiro*. A falta de comunicação entre os agentes não é uma premissa do estudo de *commons*, e como afirma Ostrom (2009), nem mesmo incomum. Quando ela é possível, os resultados podem ser deslocados para concertações que levem todos os agentes a um ponto melhor, e não a equilíbrios de Nash racionalmente obtidos por agentes isolados.

Ocorre que, havendo dificuldade na concertação dos agentes, por meio da comunicação entre eles, vários dos equilíbrios serão indesejáveis por representarem pontos de sobreutilização de recursos públicos, decorrentes do efeito de *commons* na ausência de comunicação eficiente o suficiente para permitir a concertação de equilíbrios mais favorecidos.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA

2.1. OS CORTES

Expostos os aspectos teóricos, cabe estabelecer as formas de verificação da realidade da governança dos recursos públicos no Brasil para que se possa avaliar a governança do *commons* fiscal brasileiro e a aplicabilidade dos 08 princípios de boa governança de Ostrom (1990). A amplitude da empreitada, no entanto, sugere que se façam cortes para que não ocorra que, ao tentar explicar tudo, acabe não se compreendendo nada.

A noção de Estado, governo, administração pública é de tal modo ampla, em razão mesmo da escala desses fenômenos, que é difícil que se tenha uma definição precisa, sendo mais comum que haja conceitos compartilhados entre as pessoas. Assim, tratar de qualquer desses temas em sua totalidade seria uma empreitada que, por um lado, seria exagerada frente às possibilidades da feitura da tese de doutorado e, por outro lado, seria pouco útil, em razão da difícil definição precisa de um objeto muito amplo, o que sugere que os cortes sejam úteis, primeiro para que o objeto seja tratável e depois, para o objeto possa ser mais precisamente definido.

Ademais, estando os cortes claros e bem definidos, eventuais vieses na análise decorrentes da segmentação da observação podem ser melhor identificados e tratados.

2.1.1. O governo federal brasileiro

Dessa forma, a primeira escolha se dá sobre a abrangência político-administrativa. O objeto tratado não é o Estado, a administração pública como um todo, no sentido de toda a estrutura pública, seja colocada a fronteira onde for. Nesta tese estamos tratando apenas do Poder Executivo federal.

Estamos tratando do núcleo do governo federal, ou em outras palavras, no jargão que surgirá mais frequentemente no capítulo seguinte, nosso foco é a “Esplanada”.¹²⁰ Na linguagem natural das entrevistas relatadas, palavras como governo, Estado e Esplanada, na maior parte das vezes, tomarão o mesmo sentido de Poder Executivo federal, *locus* de atuação dos entrevistados.

2.1.2. Entrevistas

Uma segunda escolha foi estabelecer como fonte central de dados, pessoas envolvidas no fenômeno da pesquisa, por estarmos tratando de fatos comportamentais. O foco, assim, se dá sobre os comportamentos, ideias, percepções e especialmente as narrativas. Mais do que verificar se o sistema, como uma máquina, ou um encadeamento de processos objetivos, favorece ou induz um determinado comportamento, é relevante verificar se os comportamentos de fato ocorrem e, principalmente, por que razão ocorrem.

Por um lado, a simples verificação de normas e regras, de forma isolada, permitiria apenas que se chegasse a ilações sobre comportamentos hipoteticamente provocados por esses comandos normativos e, por outro lado, a leitura dos comportamentos na forma de decisões de uso dos recursos públicos pelo seu resultado, uso efetivo, poderia comportar um sem número de explicações possíveis e conflitantes, não levando a uma conclusão consistente.

Assim, optou-se por utilizar como fonte central a entrevista de atores envolvidos. A expectativa era que com isso fosse possível qualificar as outras duas fontes de dados citadas no parágrafo anterior: os comportamentos já conhecidos dos atores em geral e as normas do sistema orçamentário-financeiro.

A primeira qualificação de dados permite confirmar se as normas e regras existentes são perceptivelmente indutoras dos comportamentos que configuram os fenômenos estudados, e não como uma hipótese decorrente da leitura, ao mesmo tempo restrita e criativa, das regras pelo pesquisador externo ao contexto. A segunda qualificação é se eventual comportamento na tomada de decisão decorre

¹²⁰ Essa identificação decorre da chamada “Esplanada dos Ministérios”, onde a maioria das pastas ministeriais estão presentes ao longo dos dois lados de uma ampla avenida central, perfazendo uma espécie de bairro administrativo federal.

das explicações fenomenológicas levantadas, dos atores em face de um *common*, dentre outras possíveis, segundo a percepção de atores envolvidos, e não do natural viés de confirmação da hipótese do pesquisador.

2.1.3. Coletas de dados

Outro aspecto que se apresenta é que interlocutores procurar para verificar a percepção empírica dos fenômenos. Trata-se da terceira escolha.

Como os fenômenos são sistêmicos, de onde se depreende que a visão do todo é fortemente relevante, a pesquisa com todo o conjunto dos agentes envolvidos seria de tal modo hercúlea, que a capacidade de pesquisa no âmbito desta tese de doutorado não recomendaria. Para tanto seria necessário estruturar pesquisas quantitativas de grande monta para que fossem alcançados resultados de consistência aceitável.

A opção escolhida, em razão dos recursos disponíveis, em suas diversas dimensões, então foi realizar coleta de dados mais restrita e, ao mesmo tempo, qualitativa. Assim, busca-se compensar o que se perde do ponto de vista da abrangência da coleta com a análise mais detida e apurada do conteúdo levantado em uma amostra mais restrita, mas melhor estruturada e justificada.

Em grande medida o foco da coleta de dados foi centrado nas falas, ou nas narrativas, dos atores-chave da política econômica. Nesse sentido, o foco nas narrativas acompanha não apenas a orientação metodológica adotada por Elinor Ostrom e os adeptos da Escola de Indiana no estudo dos Commons, mas também acompanha uma tendência que vem sendo amplamente disseminada nos estudos sobre o papel das instituições conduzida por adeptos de diferentes vertentes neoinstitucionalistas, incluindo a vertente racional, histórica e sociológica.

As narrativas podem se apresentar de diferentes formas, mas, no caso em tela, elas se caracterizam principalmente pelas percepções ou interpretações de pequenos episódios específicos e contextualizados, quase sempre acompanhados de interpretações sobre o significado desses episódios. Raramente elas se apresentam como grandes interpretações do mundo ou formulações mais elaboradas sobre a política econômica ou o processo orçamentário.

Essas narrativas são importantes porque elas refletem os valores, as ideias e aspectos das relações administrativas, sociais e políticas existentes no âmbito do governo.

Enquanto o estudo dos aspectos formais das organizações governamentais, incluindo leis, normas e documentos oficiais, reflete aspectos importantes sobre o funcionamento do governo, a análise das narrativas reflete como essas instituições são compreendidas e moldam efetivamente as percepções, condicionam comportamentos e empoderam ou restringem determinados atores envolvidos na política orçamentária. Narrativas condicionam as interpretações coletivas sobre os problemas e desafios existentes, definem um discurso comum, orientam as decisões sobre política orçamentária e guiam o processo de mudança institucional. Como afirma Paul Pierson sobre o papel das interpretações simbólicas e narrativas no processo de path dependence:

Toda vez que apertamos as mãos, a força das normas é reafirmada. O mesmo argumento pode ser aplicado com considerável força ao entendimento coletivo - de como o mundo funciona, o que deve ser valorizado, o que deve ser de interesse individual, e quem devem ser os amigos e os inimigos.¹²¹

2.1.4. Atores dos órgãos centrais ou setoriais

A escolha dos atores a serem entrevistados constitui-se em um quarto corte. Assim, avaliando a dicotomia entre órgãos centrais e setoriais, optou-se por abordar apenas os primeiros. A razão é que a estrutura do sistema se abre de tal modo dos órgãos centrais para os setoriais, como um funil invertido, que pretender coletar dados entre os setoriais seria um problema em razão do volume de dado. Certamente, em razão do volume de ocorrências, perder-se-ia o aspecto qualitativo da coleta de dados em razão da de agentes da ponta.

Além disso, ainda tratando da questão qualitativa dos dados, presumivelmente, os atores dos órgãos centrais percebem os fenômenos do uso de recursos públicos sistemicamente, por ser esta uma competência de ofício, pela

¹²¹ Tradução livre de Pierson, 2004, p. 39:

“Every time we shake hands, the strength of the norms is reinforced. The same argument can be applied with considerable force to collective understanding - of how the world works, what is to be valued, what an individual’s interest might be, and who that individuals friends and enemies might be.”

repetição de observações decorrentes de sua posição central no sistema, e da interlocução cotidiana sobre o tema com todas as áreas setoriais simultaneamente.

Já os atores dos órgãos setoriais, presumivelmente, não possuem essa expertise própria, ou não é exigível que possuam, para que exerçam suas atividades de gestão. O problema da governança de recursos públicos é apenas um item de uma agenda mais ampla de atuação setorial e os dilemas enfrentados se resumem à sua relação segmentada. A rigor, do ponto de vista geral, os órgãos setoriais são clientes do sistema orçamentário-financeiro, de pessoal, compras, entre outros, do governo federal, e não seus gestores.

Embora o assunto seja extremamente relevante para toda e qualquer área de governo, sendo assunto cotidiano, não é o assunto tratado sob o seu aspecto sistêmico, mas, normalmente, apenas instrumental. Isso faz com que não seja exigível, dos gestores setoriais, a detenção de dados e informações de maior densidade sobre os aspectos sistêmicos dos fenômenos que envolvem a governança de recursos públicos, sejam orçamentário-financeiros, sejam de outra natureza.

Isso não significa que os órgãos setoriais não possam, ou não tenham, entre seus atores, profundos conhecedores também do aspecto sistêmico da governança de recursos públicos no governo como um todo, por interesse pessoal, prática acadêmica ou profissional anterior, ou mesmo por estarem, no órgão setorial, responsáveis especificamente pela administração orçamentário-financeira do órgão.

De todo modo, nos órgãos setoriais, o problema da governança de recursos públicos é uma questão prática, de efeito real, mas segmentado. Assim, as percepções e interpretações se dão sob o enfoque próprio dos problemas restritos de setor a setor, não sendo razoável supor que a expansão dessa experiência para uma percepção e interpretação ampla e abrangente seja possível senão pela soma e síntese feita pela própria pesquisa, após uma ampla coleta de dados abrangendo todos os atores setoriais do governo federal.

Por essa razão, pareceu mais efetivo que os gestores dos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro do governo federal servissem como fontes de dados qualitativos, sobre a existência ou não, e ainda sobre as repercussões do problema associado ao tratamento da sustentabilidade fiscal de longo prazo como um caso análogo a *commons*, conforme tratado no Capítulo 1.

Trazer essa tarefa de pesquisa ampla de todos os atores do sistema orçamentário-financeiro ao escopo desta tese significaria, ou o retorno do problema de volume elevado de coleta de dados, ou a necessidade de escolha pontual de fontes de informação, sob critérios subjetivos do pesquisador. Evitou-se esta última opção por razões metodológicas. Assim, optou-se por entrevistar atores ligados aos órgãos centrais do sistema orçamentário financeiro, como um recorte objetivo e claramente estabelecido.

2.1.5. O recorte hierárquico dos entrevistados

Como as entrevistas são de caráter qualitativo, focadas nas narrativas, a percepção sistêmica é relevante e os recursos disponíveis, em termos de homem/hora, o escopo da coleta deveria se adequar ao fato da pesquisa estar imersa em uma tese de doutorado. Assim, a opção foi o recorte de entrevistados feito de “cima para baixo” para preservar o caráter qualitativo e maximizar a chance de obter informações empíricas sob enfoque o mais sistêmico possível. Optou-se pela busca de entrevistas das autoridades mais elevadas dos órgãos centrais, em razão de sua posição de observação, e não necessariamente pelas qualificações exclusivamente técnicas que possam deter.

Com isso, os entrevistados foram estabelecidos como aqueles ocupantes dos cargos de (1) Ministro da Fazenda, (2) Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, (3) Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, (4) Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, (5) Secretário do Tesouro Nacional, secretaria do Ministério da Fazenda e (6) Secretário de Orçamento Federal, secretaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

FIGURA 1 RECORTE HIERÁRQUICO DAS ENTREVISTAS



2.1.6. O recorte temporal

Em uma observação preliminar verificou-se que de 2015, momento em que o ajuste fiscal passou a reocupar maior espaço na agenda no último período, até o momento de planejamento das entrevistas, quinze pessoas ocuparam esses cargos, em três etapas distintas desde a posse da Presidente Dilma Rousseff em seu segundo mandato. O ano de 2015 até praticamente o final do ano, o ano de 2016 até o dia 12 de maio, quando da votação do *impeachment* no Senado Federal, com o resultado que afastou a Presidente do cargo, e de 13 de maio de 2016 até o momento de planejamento das entrevistas.¹²²

A ampliação do prazo de corte para o período anterior, a despeito de aparentemente abranger um espaço de tempo consideravelmente maior, abrangeria

¹²² As entrevistas ocorreram entre o final de novembro de 2017 e o final de janeiro de 2018.

apenas poucos observadores a serem entrevistados a mais, em razão da longa permanência dos ocupantes dos cargos destacados, até o final de 2014. Guido Mantega, por exemplo, foi Ministro da Fazenda de 27 e março de de 2006 a 31 de dezembro de 2014. Paulo Bernardo foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão¹²³ de 22 de março de 2005 a 31 de dezembro de 2011 e Míriam Belchior, de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015. Arno Augustin foi Secretário do Tesouro Nacional de 05 de junho de 2007 a 31 de dezembro de 2014 e Célia Correia da Secretaria de Orçamento Federal de 18 de janeiro de 2007 a 30 de setembro de 2013, sendo sucedida por José Roberto de Moraes Júnior até o fim do período. Ou seja, a despeito de, sob o critério de tempo, haver aparente ganho na ampliação para o período anterior ao ano de 2015, o número de observadores, elemento central de composição do “n” na metodologia, teria um incremento menor.

Assim, tendo em vista as possibilidades de êxito nas entrevistas, o número destas e o volume de dados a serem tratados, optou-se pelo corte temporal dos que ocuparam os cargos já mencionados, de 2015 até o presente. Isso resultou no seguinte quadro-objetivo de entrevistados:

QUADRO 3 QUADRO-OBJETIVO DE ENTREVISTADOS

MINISTÉRIO DA FAZENDA					
Nome	Cargo	Data de Nomeação	Publicação Oficial	Data de Exoneração	Publicação Oficial
Joaquim Vieira Ferreira Levy	Ministro de Estado	01/01/2015	DOU Seção 2 p. 02	21/12/2015	DOU Seção 2 p. 01
Tarcísio José Massote de Godoy	Secretário-Executivo	12/01/2015	DOU Seção 2 p. 01	22/12/2015	DOU Seção 2 p. 02
Marcelo Barbosa Saintive	Secretário do Tesouro Nacional	09/01/2015	DOU Seção 2 p. 02	24/12/2015	DOU Seção 2 p. 01

¹²³ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão denominava-se Ministério do Orçamento e Gestão até 11 maio de 2016, por força da edição da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. De todo modo, como se trata de transformação de Ministério, cujas mudanças de competência, para além da denominação, são irrelevantes para a discussão deste trabalho, daqui por diante, as referências serão sempre feitas ao nome mais novo, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, independentemente da época a que se refira, ou simplesmente pelo nome mais comum no jargão: Ministério do Planejamento.

Nelson Henrique Barbosa Filho	Ministro de Estado	21/12/2015	DOU Seção 2 p. 01	12/05/2016	DOU Seção 2 p. 02
Dyogo Henrique de Oliveira	Secretário-Executivo	22/12/2015	DOU Seção 2 p. 01	17/05/2016	DOU Seção 2 p. 02
Otávio Ladeira de Medeiros	Secretário do Tesouro Nacional	17/02/2016	DOU Seção 2 p. 02	03/06/2016	DOU Seção 2 p. 02
Henrique de Campos Meirelles	Ministro de Estado	13/05/2016	DOU Seção 2 p. 02	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	
Tarcísio José Massote de Godoy	Secretário-Executivo	18/05/2016	DOU Seção 2 p. 02	15/06/2016	DOU Seção 2 p. 01
Eduardo Guardia	Secretário-Executivo	15/06/2016	DOU Seção 2 p. 01	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	
Ana Paula Vltali Janes Vescovi	Secretária do Tesouro Nacional	03/06/2016	DOU Seção 2 p. 02	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO					
Nome	Cargo	Data de Nomeação	Publicação Oficial	Data de Exoneração	Publicação Oficial
Nelson Henrique Barbosa Filho	Ministro de Estado	01/01/2015	DOU Seção 2 p. 03	21/12/2015	DOU Seção 2 p. 01
Dyogo Henrique de Oliveira	Secretário-Executivo	05/01/2015	DOU Seção 2 p. 01	22/12/2015	DOU Seção 2 p. 01
Esther Dweck	Secretária de Orçamento Federal	16/01/2015	DOU Seção 2 p. 02	03/03/2016	DOU Seção 2 p. 03
Valdir Moysés Simão	Ministro de Estado	21/12/2015	DOU Seção 2 p. 02	12/05/2016	DOU Seção 2 p. 03
Francisco Gaetani	Secretário-Executivo	04/01/2016	DOU Seção 2 p. 01	17/05/2016	DOU Seção 2 p. 02
Francisco de Assis Leme Franco	Secretário de Orçamento Federal	03/03/2016	DOU Seção 2 p. 03	20/05/2016	DOU Seção 2 p. 02
Romero Jucá Filho	Ministro de Estado	13/05/2016	DOU Seção 2 p. 03	24/05/2017	DOU Seção 2 p. 02
Dyogo Henrique de Oliveira	Secretário-Executivo	17/05/2016	DOU Seção 2 p. 02	24/05/2017	
Dyogo Henrique de Oliveira	Ministro de Estado	31/03/2017	DOU Extra, Seção 2 p. 03	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	
Esteves Pedro Colnago Junior	Secretário-Executivo	07/04/2017	DOU Seção 2 p. 01	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	
George Alberto de Aguiar Soares	Secretário de Orçamento Federal	20/05/2016	DOU Seção 2 p. 02	Ocupante do cargo durante o período de entrevistas	

Elaboração própria, com dados do Diário Oficial da União.

2.2. O caso e o “n”

O foco da tese é a governança dos recursos fiscais, de seu equilíbrio, no governo federal brasileiro. Considerando o estudo como um estudo de caso, para a verificação do fenômeno, à luz do *framework* de Ostrom (1990) na obra *Governing the Commons*, cabe estabelecer quais são as observações.

Se há 15 entrevistas realizadas, de certa forma temos $n=15$. Mas se tomamos as entrevistas apenas como meio de coleta das observações dos entrevistados, o “n” é muito superior ao número de entrevistas, ou entrevistados, sendo, na realidade, um múltiplo do número de entrevistas, ou entrevistados.

Aqui reside um elemento relevante. É verificar que como em cada entrevista se colhem narrativas e opiniões sobre as variáveis sobre as quais se trabalha, cada entrevista contém uma série de observações, a despeito disso ocorrer por meio de um só entrevistado como fonte. Neste caso, vamos chamar de observação, cada entrevista, o que corresponde a cada entrevistado, como fonte de leitura, na verdade, de uma série de variáveis independentes cuja articulação nos dirá como se comporta a variável dependente: *coordenação* “a la Ostrom” no desenho da governança dos recursos fiscais no governo federal brasileiro.

A terminologia do número de observações vem da amostragem da pesquisa em que “n” é o número de pessoas a ser entrevistada, mas a aplicamos de maneira muito mais geral. De fato, nossa definição de uma “observação” coincide exatamente com a definição de Harry Eckstein (1975:85) do que ele chama de “caso”. Como Eckstein argumenta: “um estudo de seis eleições gerais na Grã-Bretanha pode ser, mas não precisa ser, um estudo de $n=1$. Também pode ser um estudo de $n=6$. Ele pode ser também um estudo de $n=120.000.000$. Isso depende se o objeto são sistemas eleitorais, eleições ou eleitores.” A “ambiguidade sobre o que constitui um ‘indivíduo’ (por isso, caso) apenas pode ser dissipada ao não se olhar para as entidades mas para as medidas tirada delas. Nessa base, um ‘caso’ pode ser definido tecnicamente como um fenômeno em que reportamos e interpretamos apenas uma única medida de qualquer variável pertinente.” A única diferença no nosso uso é que desde o artigo de Eckstein, os acadêmicos tem continuado a usar a palavra “caso” para se referirem a um caso completo de estudo, o que permanece tendo uma definição bastante imprecisa. Portanto, sempre que possível usamos a palavra “caso” como a maioria dos autores usam, e reservamos a palavra “observação” para nos referirmos a medidas de uma ou mais variáveis sobre exatamente uma unidade.¹²⁴

¹²⁴ Tradução livre de (King, Keohane e Verba, 1994, p. 53:

“The terminology of the number of observations comes from survey sampling where n is the number of persons to be interviewed, but we apply it much more generally. Indeed, our definition of an “observation” coincides exactly with Harry Eckstein’s (1975:85) definition of what he calls a “case.” As Eckstein argues, “A study of six general elections in Britain may be, but need not be, an $n = 1$ study. It might also be an $n=6$ study. It can also be an $n = 120,000,000$ study. It depends on whether the subject

2.3. Entrevistas identificadas

Tendo em vista o “n” reduzido, tomado como o nº de entrevistas - ou observações - a consistência dos dados coletados não poderia decorrer do tamanho da amostra. Assim, primou-se pela transparência da amostra não apenas com relação ao corte claro e definido dos entrevistados, mas com relação ao conteúdo dos dados coletados em cada oportunidade. Como o tamanho da amostra não poderia apresentar, pela sua natureza, consistência suficiente pela sua quantidade e aleatoriedade, optou-se como contra-medida, expandir a qualidade na replicação da coleta, mantendo-se a identificação dos entrevistados. Nesse sentido, as falas, descritas no Capítulo 3, estão todas identificadas.

Não se trata de justificar um problema metodológico fortuito, ou mesmo de justificar algo evitável. Trata-se de dar tratamento a um problema inerente ao fato da amostra não poder ser grande o suficiente para que a frequência estatística dos dados possam basear as conclusões. O problema do reduzido número de entrevistas do ponto de vista quantitativo se deve ao fato das autoridades ocupantes dos cargos em questão não serem tão numerosas a ponto de dar confiabilidade estatística a métodos mais quantitativos e, ao mesmo tempo, em face da dispersão da experiência deles no tempo.¹²⁵

A dispersão no tempo da experiência dos entrevistados, que poderia resultar do aumento da amostra para períodos anteriores traria dificuldade para delimitação e comparabilidade do objeto. Isso para além do problema de localização e contato com os ocupantes de cargos anteriores, há mais tempo afastados das atividades abordadas. Esse distanciamento constituiu motivo de precaução, dada a inserção da pesquisa em programa de pós-graduação, com a disponibilidade de recursos correspondente. Por essa razão, optou-se por concentrar a amostra, obtendo

of study is electoral systems, elections, or voters.” The “ambiguity about what constitutes an ‘individual’ (hence ‘case’) can only be dispelled by not looking at concrete entities but at the measures made of them. On this basis, a ‘case’ can be defined technically as a phenomenon for which we report and interpret only a single measure on any pertinent variable.” The only difference in our usage is that since Eckstein’s article, scholars have continued to use the word “case” to refer to a full case study, which still has a fairly imprecise definition. Therefore, wherever possible we use the word “case” as most writers do and reserve the word “observation” to refer to measures of one or more variables on exactly one unit.”

¹²⁵ Somente para ilustrar, uma amostra que contivesse todos os Ministros do Planejamento, desde a criação do Ministério até o período das entrevistas, teria um n=27, considerando a série completa, desde 1962, Celso Furtado, e ainda desconsiderando aqueles que já se encontram falecidos.

proveito da relativa rotatividade de ocupantes dos cargos de 2015 a 2017 e mitigando a característica de “n” reduzido com a maior transparência possível baseada na identificação das falas.

2.4. O acesso restrito aos arquivos

As entrevistas foram gravadas, com a anuência dos entrevistados, possibilitando o trabalho de revisão e detalhamento *a posteriori*, para além da extração das informações no momento das conversas. Assim, as informações não se baseiam apenas na memória e anotações do pesquisador no momento das entrevistas tendo os áudios servido de base para a transposição das informações para texto.

Por um critério de lealdade em resposta à gratuita disponibilidade dos entrevistados, necessária à realização das entrevistas, estabeleceu-se rígido controle sobre o conteúdo gravado. Para que se evitasse a exigência de limitações aos assuntos discutidos, optou-se por estabelecer critérios mínimos de segurança aos entrevistados quanto ao uso dos conteúdos obtidos.

A sensibilidade decorrente dos cargos ocupados pelos entrevistados e da exposição inerente às entrevistas feitas em caráter de baixo controle por parte dos entrevistados, em linguagem natural falada, levou ao estabelecimento de regras de uso que dessem conforto suficiente para que os entrevistados concordassem com a entrevista e se deixassem gravar.¹²⁶

Para tanto, estabeleceu-se que o acesso aos áudios fosse restrito ao pesquisador e ao seu orientador. Esta última cautela teve como objetivo dar maior segurança ao procedimento no que toca às normas acadêmicas de uso dos conteúdos na transposição das informações para o texto, estando a replicabilidade absolutamente franqueada ao orientador em todo o processo.

Da limitação do acesso aos áudios, no entanto, surge uma limitação à replicabilidade para aqueles que não o próprio pesquisador e o orientador da tese.

¹²⁶ Em nenhuma das entrevistas houve adiantamento de conteúdos, senão aqueles constantes do “Termo de Consentimento” enviado antecipadamente aos entrevistados. Na mesma linha, não houve assessoria ou qualquer participação de terceiros em nenhuma das entrevistas feitas. Todos os encontros realizados foram gravados, tendo como presentes, em cada oportunidade, apenas o entrevistado e o pesquisador.

Para mitigar o problema da replicabilidade, tendo em vista o não-acesso aos áudios em sua forma primária, e reforçando a segurança dos entrevistados quanto ao que foi aproveitado como informação, garantiu-se o acesso dos conteúdos reduzidos a texto aos respectivos entrevistados. Assim, o texto que constitui o capítulo 3, que expõe o conteúdo das gravações, foi submetido a cada um dos entrevistados, restrito o acesso de cada um a apenas o seu trecho correspondente. O objetivo é que cada um pudesse contestar o reporte ao que foi falado, se entendessem necessário, não apenas por erro no processo de descrição da entrevista em texto, mas para evitar qualquer inconveniente que o entrevistado entendesse haver, em razão de sua exposição. Essa sistemática foi descrita no *termo de consentimento*, entregue antecipadamente a cada um dos entrevistados, e cuja assinatura foi obtida previamente a cada entrevista.¹²⁷

Assim, a verossimilhança do texto extraído no Capítulo 3, apesar de não poder ser verificada pelos leitores da presente tese, está atestada pelos próprios depoentes, o que redundará em sua confirmação quanto à adequação do texto ao que foi falado, ou seja ao seu próprio pensamento sobre os temas abordados.

Pelas razões expostas, todo o conteúdo utilizado referente às falas está no Capítulo 3. A partir daí toda menção às entrevistas está referenciado no referido capítulo, não havendo nenhum uso da fala das autoridades ouvidas que não decorra diretamente do conteúdo expresso no Capítulo 3.

2.5. Guia orientador e código de análise

As entrevistas foram feitas com base em um guia preliminar que se relaciona com o código de análise. O código de análise foi estabelecido com base em uma proposta debatida com 03 validadores escolhidos por sua expertise no assunto e junto ao Guia Orientador, que funcionou como um balizador para a condução prática das entrevistas, seguindo um caminho específico que abrangesse os itens do código de análise facilitando a classificação posterior das falas.

Os 03 especialistas convidados para a validação do código de análise e do guia orientador foram escolhidos em razão de sua formação, atuação profissional,

¹²⁷ Os Termos de Consentimento constam no Anexo I.

sendo a escolha decorrente de atuações na área específica, mas em posições diversas. Foram eles:

QUADRO 4

VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE - ESPECIALISTAS

NOME	ATUAÇÃO PROFISSIONAL
Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos	Subchefe-Adjunta da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, responsável pelo Núcleo de Finanças Públicas da Subchefia
Bruno Grossi	Secretário-Adjunto de Gestão Orçamentária da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos	Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Fonte: Elaboração própria.

Com base nos comentários e críticas feitas, fixou-se um código de análise que perpassava os 08 princípios de boa governança de Ostrom. Como o objetivo da tese é discutir o uso da coordenação estabelecida pelos próprios usuários do *common* fiscal, que Ostrom chama de *governing*¹²⁸. Por essa razão, o código de análise dividia-se em dois grandes grupos. O primeiro definido como o que mediria o grau de definição de direitos de propriedade do *common*, incluindo, em sua subdivisão, os dois primeiros princípios de boa governança de Ostrom: (I) Fronteiras bem definidas; e (II) Congruência entre as regras de apropriação e provisão, dadas as condições específicas.¹²⁹ O segundo grande grupo, que engloba os princípios que cuidam da autonomia setorial, incluía em sua subdivisão os demais princípios: (III) Regras coletivamente estabelecidas; (IV) Monitoramento; (V) Sanções graduais; (VI)

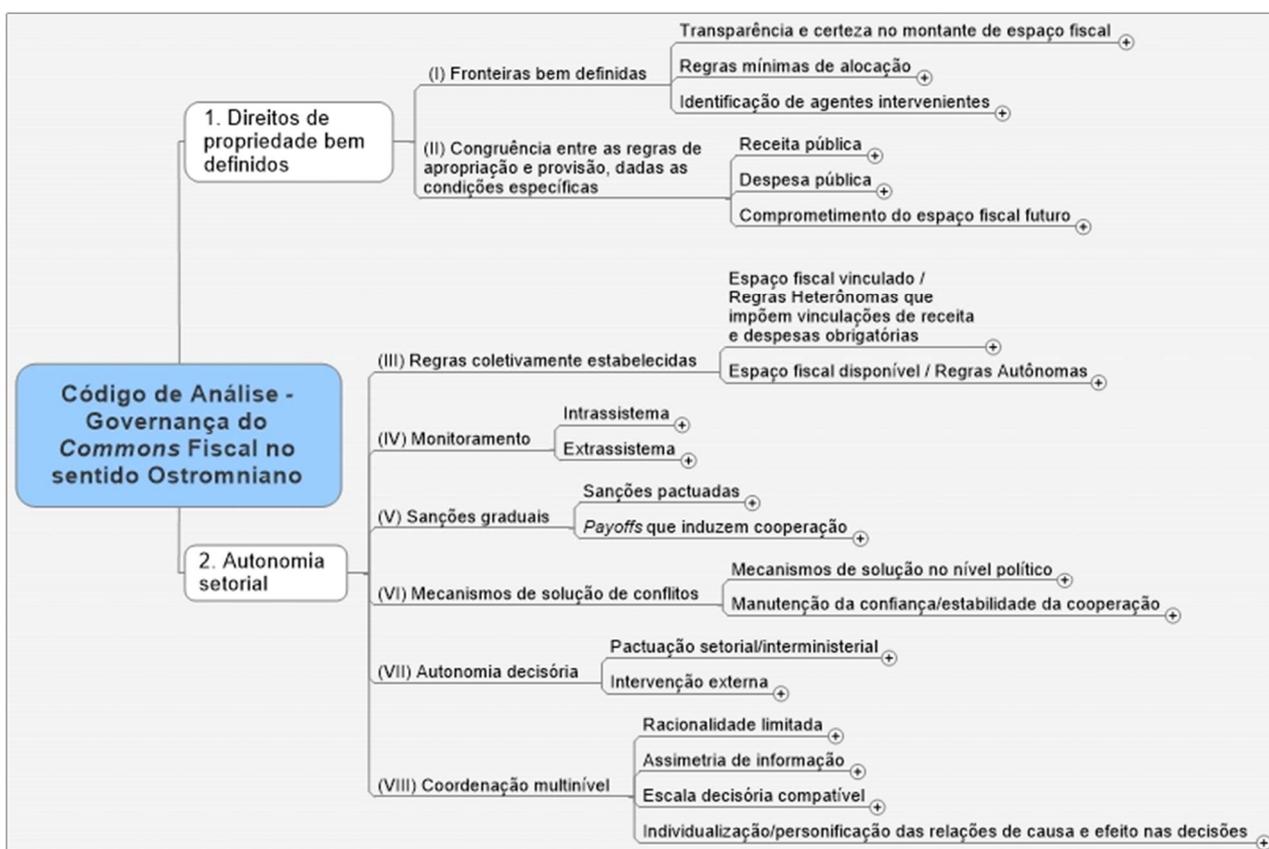
¹²⁸ Vide Seção 1.2.2. no Capítulo 1.

¹²⁹ Esses princípios foram discutidos no Capítulo 1, dos itens 1.3.1. e 1.3.2..

Mecanismos de solução de conflitos; (VII) Autonomia decisória e (VIII) Coordenação multinível.¹³⁰

No código de análise, cada um dos 08 princípios ostromnianos foi ainda dividido em variáveis que os explicariam, ora reforçando o princípio (sinal positivo), ora contrariando-o (sinal negativo). Assim, aplicando-se as falas das entrevistas ao código de análise, os dados poderiam se assim classificados, possibilitando a análise subsequente. Nesse sentido, o código de análise foi definido conforme abaixo:

FIGURA 2
CÓDIGO DE ANÁLISE



Fonte: Elaboração própria no *software* MindManager.

Com base no código de análise, estabeleceu-se no guia orientador, com o como objetivo de guiar o pesquisador nas entrevistas, passando pelos itens pré-estabelecidos no código de análise, permitindo que se seguisse uma trilha padrão e não houvesse esquecimento de nenhum item, mantendo-se o mesmo modelo de condução das entrevistas.

¹³⁰ Esses princípios foram discutidos no Capítulo 1, dos itens 1.3.3. a 1.3.8..

O guia orientador¹³¹ foi composto de 4 momentos: “breve explicação sobre o tema”; “situar o problema”; “expor as 3 soluções” e “governança do *common* fiscal”. O primeiro buscava introduzir o tema, tratando da governança de recursos públicos, o problema da ação coletiva e explicando brevemente a figura de Elinor Ostrom e situando-a como a teórica central do que trataríamos. Em seguida, no segundo momento questionava-se sobre o desalinhamento entre o comportamento cotidiano dos atores na gestão pública (comportamento micro) e o objetivo macro de geração de equilíbrio fiscal nas contas pública e, sendo positiva a resposta, qual a razão desse fenômeno, se um comportamento que apresenta descaso na relação entre a atitude individual e o efeito coletivo, ou se ignorante quanto a essa relação de causa e efeito. No terceiro momento, eram apresentadas as 03 soluções de Ostrom no *Governing the Commons*: solução Privatização, solução Leviatã e solução alternativa de governança.¹³² O quarto momento continha os elementos para a discussão sobre a coordenação autônoma dos agentes como governança do common conduzida pelos próprios participantes.

O guia orientador se fez necessário uma vez que não havia propriamente um questionário a ser entregue ou lido aos entrevistados. A ausência de um modelo poderia fazer com que, em razão do discurso de cada entrevistado, pudesse algum ponto não ser tocado por falta de provocação do entrevistador, sendo este levado pelos interesses naturais do interlocutor, em prejuízo da produção de conteúdo para classificação de acordo com o código de análise pré-estabelecido.

Não foi dado conhecimento do guia a nenhum dos entrevistados, nem antes, durante ou depois das entrevistas, mantendo-se a naturalidade da conversa, embora fosse do conhecimento de todos a existência do guia orientador, em razão de seu uso durante as entrevistas.

Com isso, montados o quadro de entrevistado segundo os recortes descritos, validados o Código de Análise e produzidos o Guia Orientador para o uso do pesquisador durante as entrevistas, foram convidadas as 15 autoridades a colaborar na pesquisa. Realizadas, elas resultaram no conjunto de dados que estão descritos no Capítulo 3.

¹³¹ O Guia Orientador consta no Anexo II.

¹³² Conforme apresentado no Capítulo 1, Seção 1.2..

CAPÍTULO 3

ENTREVISTAS

Conforme tratado no capítulo anterior, os quinze ocupantes dos cargos de Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda, Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Secretário de Orçamento Federal e Secretário do Tesouro Nacional foram convidados a dar entrevista em linha com o guia orientador disponível no Anexo II. O conteúdo dessas entrevistas foram extraídos e constituem o objeto da Seção 3.2..

As entrevistas foram feitas com base no guia orientados estabelecido, *a priori*, a partir do código de análise descrito no Capítulo 2. Ocorre que o conteúdo das entrevistas mostrou que o código de análise inicialmente construído apresentava limitações, o que exigiu que alterações fossem feitas no código para a adequada classificação das falas. Essas alterações no código de análise, feitas após a realização das entrevistas é o objeto da Seção 3.3.

3.1. DESCRIÇÃO DA DINÂMICA DAS ENTREVISTAS

Como dito, dos quinze convidados, doze foram entrevistados,¹³³ perfazendo-se um total de 80% das entrevistas programadas segundo os cortes descritos no Capítulo 2 e 83,3% dos ocupantes dos cargos programados no corte.¹³⁴ Esse alcance amostral efetivo corresponde ao seguinte quadro de atingimento da amostra planejada.

¹³³ Os três convidados não entrevistados foram Joaquim Levy, que não retornou os contatos via e-mail, Eduardo Guardia, por impossibilidade de agenda, e Henrique Meirelles. Neste último caso, a entrevista foi marcada para o dia 03 de janeiro de 2017, ocasião em que, presencialmente, combinou-se a marcação futura de nova data, o que acabou não ocorrendo.

¹³⁴ Essa diferença na proporção deve-se ao fato do número de cargos ocupados ser menor que o de entrevistados. Durante o período recortado, duas pessoas ocuparam mais de um cargo. Nelson Henrique Barbosa Filho ocupou os cargos de Ministro do Planejamento e de Ministro da Fazenda e Dyogo Henrique de Oliveira ocupou os cargos de Secretário-Executivo nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, e o de Ministro do Planejamento. Assim, foram 18 ocupações de cargos, mas pelo número de 15 pessoas. Dessa forma, com a entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho conta-se um entrevistado e dois cargos. Da mesma forma, com a entrevista de Dyogo Henrique Oliveira conta-se um entrevistado e três cargos.

TABELA 1
AMOSTRA

MINISTÉRIO	CARGO	CARGOS INCLUÍDOS NO CORTE (planejamento)	CARGOS ABRANGIDOS NAS ENTREVISTAS (efetivo)	ATINGIMENTO
Ministério do Planejamento	Ministro	3	3	100,0%
	Secretário-Executivo	3	3	100,0%
	Secretário de Orçamento Federal	3	3	100,0%
Ministério da Fazenda	Ministro	3	1	33,3%
	Secretário-Executivo	3	2	66,6%
	Secretário do Tesouro Nacional	3	3	100%
TOTAL		18	15	83,3%

Elaboração própria.

Assim, entre os meses de novembro de 2017 e janeiro de 2018, foram feitas 12 entrevistas, sendo todas gravadas, tendo ocorrido na seguinte ordem cronológica, e pelos seguintes meios e local:

QUADRO 5

Entrevistas em ordem cronológica			
Nome	Data	Meio	Local
Otávio Ladeira de Medeiros	22/11/2017	Presencial	Secretaria do Tesouro Nacional - STN em Brasília
Esteves Pedro Colnago Junior	22/11/2017	Presencial	Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento em Brasília
Francisco de Assis Leme Franco	24/11/2017	Presencial	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - ApexBrasil em Brasília
George Alberto de Aguiar Soares	04/12/2017	Presencial	Secretaria de Orçamento Federal - SOF em Brasília
Valdir Moysés Simão	05/12/2017	Presencial	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP em Brasília
Esther Dweck	08/12/2017	Aplicativo Skype	Rede mundial de computadores
Nelson Henrique Barbosa Filho	08/12/2017	Presencial	Fundação Getúlio Vargas - FGV em Brasília
Francisco Gaetani	13/12/2017	Presencial	Escola Nacional de Administração Pública - ENAP em Brasília
Tarcísio José Massote de Godoy	18/12/2017	Presencial	Residência do entrevistado em Brasília
Ana Paula Vitali Janes Vescovi	19/12/2017	Presencial	Secretaria do Tesouro Nacional em Brasília
Dyogo Henrique de Oliveira	05/01/2018	Presencial	Gabinete do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em Brasília
Marcelo Barbosa Saintive	24/01/2018	Aplicativo Skype	Rede mundial de computadores

Elaboração própria.

Em seguida, descrevemos, de um a um, na ordem cronológica das entrevistas, critério arbitrário, mas objetivo, apenas para não hierarquizar, sob qualquer fundamento, a ordem de apresentação.

Das entrevistas, por uma questão de manutenção de volume de informação compatível com a tese e para melhor compreensão do conteúdo, não houve transcrição dos áudios, mas apenas do conteúdo, privilegiando aquele mais relevante ao objetivo da pesquisa.

Para o controle de vies ou erros de interpretação do pesquisador, todos os trechos que se seguem foram apresentados aos respectivos entrevistados, para

avaliação, em conformidade com o disposto no Termo de Consentimento assinado por cada um dos entrevistados.¹³⁵

3.2. EXTRATO DAS ENTREVISTAS

Nesta seção, são relatadas as falas dos 12 efetivamente entrevistados. Nesta etapa, não se faz juízo de valor nem tampouco se interpreta o que foi dito, a menos pelo esclarecimento de um ou outro elemento objetivamente mencionado. Trata-se do relato do que foi falado, e na ordem em que foi falado.

Nesse sentido, se alguma informação foi passada de maneira mais confusa, ou se utilizou-se expressão vaga na fala, isso se deve, salvo inabilidade de quem redige o relato, ao que disse o entrevistado. Toda interpretação e uso das falas será feito no Capítulo 4, subsequente ao presente. Nesse sentido, este capítulo parecerá, por vezes, excessivamente descritivo, e o seguinte um pouco repetitivo em relação a este, no que toca às ilustrações. Esse efeito, no entanto, é decorrente do método, necessário, ainda que ao custo da fluidez do texto da tese.

3.2.1. Otavio Ladeira de Medeiros

Otavio Ladeira foi Secretário do Tesouro Nacional no período final do Governo Dilma Rousseff. Após a mudança de Ministro da Fazenda, de Nelson Barbosa para Henrique Meirelles, Ana Paula Vescovi assumiu a Secretaria do Tesouro Nacional e Otavio Ladeira passou a ocupar o cargo de Adjunto, ou seja, o segundo posto na hierarquia da Secretaria, cargo que ocupava quando da entrevista, a primeira feita, no dia 22 de novembro de 2017.

Para Otavio Ladeira, há baixa percepção de escala, de relação de causa e efeito entre a ação individual do gestor e os impactos tanto fiscal quanto da externalidade do gasto público, havendo, no gasto, a apropriação do benefício e a “terceirização” do custo.

¹³⁵ Os termos de consentimento constam no Anexo I.

O caráter difuso, tanto do momento em que o ajuste decorrente de eventual excesso de despesa se dará, quanto sobre quem, dá a tônica de certa irresponsabilidade na geração, no nível micro, da despesa. Da mesma forma, o caráter difuso do ajuste leva o agente a crer que a despesa dele, hoje, não necessariamente resultará em ajuste correspondente sobre ele mesmo. O excesso de despesas individual é compensado em outro conjunto de despesas, ou eventualmente no futuro, isso se o crescimento econômico não compensar por si só eventual excesso, no tempo.

A percepção dos agentes é que o ajuste relacionado ao excesso de despesa se resolve não pela compensação em outras despesas, no mesmo momento ou no futuro, mas na trajetória de ingresso de receitas. Esse aumento de receitas não ocorre necessariamente com elevação de carga tributária, mas pode ser resultante do crescimento da atividade econômica.

O ajuste fiscal é etéreo e a sua necessidade é pouco perceptível pela sociedade, o que dificulta incluir o equilíbrio das contas públicas entre os “bens públicos, como ocorre atualmente com a inflação. As distorções do desequilíbrio das contas são pouco sensíveis e seu caráter paulatino, não evidente, fazem com que haja dúvida das relações de causa e efeito. Assim, os resultados do desequilíbrio são justificados por outros mecanismos de explicação que fogem do fundamento fiscal. O estrangulamento futuro não é suficiente para provocar alguma ação individual presente de cautela. O benefício presente do gasto público é fácil e intuitivamente percebido enquanto o custo futuro é sentido apenas marginalmente, por estar diferido no tempo e disperso sobre um grande conjunto de atores.

Há espaço para um desenho em que quem arrecada de forma eficiente se aproprie de uma parte da receita, na medida de sua eficiência. Mas há necessidade que se tome cuidado com eventual uso abusivo desse mecanismo. Nesse caso seria necessário que se contratualizasse e fossem estabelecidos incentivos muito precisos. Isso, inclusive, porque não há uma relação direta entre os valores cobrados pelos serviços e os custos e necessidades reais dos diversos setores no uso dos recursos. Francisco Gaetani, Otavio Ladeira se lembra, tentou fazer algo desse tipo quando era Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento. Segundo ele, Francisco Gaetani tem uma percepção muito apurada dos problemas da captura do Estado.

Sobre as “soluções” tradicionais sobre *commons*, como a privatização, por exemplo, Otavio Ladeira afirmou que são questões que não têm solução propriamente dita. Mas são mecanismos de tratamento, como “empacotamentos” que minoram a questão, mas não a resolvem. Mecanismos passíveis de privatização, por exemplo, são muito limitados dentro do universo do *common* fiscal. Não obstante, a captura das empresas estatais pelos grupos de interesse não republicanos traz um fato adicional ao debate sobre o real alcance dos objetivos de uma empresa pública e, conseqüentemente, tornando mais forte o debate sobre a desestatização, que ultrapassa o debate o debate fiscal.

Otavio Ladeira fez uma analogia com a figura da publicação original do Leviatã, mas vendo cada cabeça com símbolo da variedade de percepções e comportamentos dentro do Estado. Há fragmentação dentro do Estado e, no caso brasileiro, o Ministério da Fazenda está isolado na defesa sistemática do equilíbrio fiscal. Mesmo o Ministério do Planejamento e a Casa Civil estão mais expostos às demandas setoriais do que o Ministério da Fazenda, o que faz com que este último se afaste em uma posição mais isolada de contenção fiscal. Mesmo o alinhamento do Ministério do Planejamento com o Ministério da Fazenda ocorre em oportunidades pontuais. Esse alinhamento não é a regra, ainda que sua intensidade se altere ao longo do tempo, em função dos atores envolvidos.

Otavio Ladeira entende que os ministérios setoriais têm princípios e objetivos próprios, repetindo a ideia das muitas cabeças que compõe o Leviatã na figura da primeira publicação de Hobbes, mencionada anteriormente. Assim, os ministérios setoriais se alinham com os campos que representam na sociedade e com os grupos de interesse que refletem os anseios desses campos.

Dessa forma, a despesa voltada para as finalidades do setor representado, em qualquer nível, a despeito do efeito agregado de desequilíbrio que possa ocorrer sobre a matriz de setores abrangidos por outras políticas públicas estatais, não é tomada como um problema. A irresponsabilidade fiscal, vista como o uso dos recursos públicos disponíveis até o seu limite, sem qualquer folga, e, eventualmente, até para além desse limite, é visto como qualidade de arrojo, como um zelo em relação à missão do gestor público sobre sua área setorialmente identificada. Isso porque o ajuste, como já dito, pode se dar sobre a limitação de despesas de outro setor, ou com o aumento da tributação. E esse ponto não é o problema do dirigente

setorial. No ambiente político brasileiro, caracterizado pelo de presidencialismo de coalizão, ou de cooptação, o “ministro de plantão”, o dirigente tem o seu sucesso, inclusive eleitoral, associado ao sucesso obtido nas políticas levadas a cabo em sua gestão no órgão de escopo setorial que teve a oportunidade de dirigir, e não necessariamente sobre o conjunto completo de medidas do governo.

Para Otavio Ladeira, a dinâmica de contenção da despesa pelos mecanismos orçamentários é ciclicamente desacreditada e sucessivamente tornada crível pela sequência de equipes no núcleo econômico do governo. A essa dinâmica de construção de credibilidade sucede-se sempre um abalo pelos mecanismos de expansão da despesa, como, por exemplo, previsões de receitas que não se realizam, mesmo com a existência de regras orçamentário-financeiras rígidas.

Esses mecanismos de burla das regras postas estão ficando mais difíceis em razão do desenvolvimento dos mecanismos de controle, mas estes não são capazes de conter as despesas dentro das restrições orçamentárias reais em um sentido absoluto.

A Emenda Constitucional nº 95, no mesmo sentido das regras anteriores, pretende conter a expansão da despesa que tradicionalmente eram suportadas pela computação de receitas fictícias, ao impedir que os gastos acompanhem as previsões de receita, mas fixem-se no próprio nível de despesa do período anterior. Mas mesmo essa solução tende a sofrer alterações futuras que permitirão alguma flexibilização, tendo em vista que os três poderes não compraram esta proposta em sua plenitude, criando despesas que não cabem no teto dos gastos.

A alteração da meta de superávit ao longo dos exercícios, na regra atual, é um dos mecanismos de adaptação da contenção das regras orçamentário-financeiras formais à realidade da pressão prática de aumento de despesas espraiada pela estrutura do governo.

Otavio Ladeira concorda que seria fundamental criar formas de contenção via incentivos em que os agentes, na ponta, de maneira autônoma, deixam de ser estimulados a gastar o quanto mais puderem, mas entende que seja de difícil desenho e construção. Os incentivos atuais estão inteiramente desalinhados com essa lógica, ao estimularem ataques descentralizados e sistemáticos dos atores setoriais ao equilíbrio fiscal. O que acaba por parecer uma orquestração contra a sustentabilidade das contas públicas, mas de fato, não é.

Quanto à uma real coordenação entre os atores, na administração coletiva dos recursos públicos, Otavio Ladeira disse que:

Não há nenhum processo de construção coletiva, e sim uma coleção de demandas individuais.

Não há uma percepção clara ao conjunto de que o uso do recurso público escasso por um, reduz a margem para o outro e vice-versa. Não há uma relação de disputa direta entre os agentes, mas apenas uma relação vertical entre cada um e os órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro. Não há competição direta entre os destinatários finais dos recursos.

Com o atingimento do *Teto dos Gastos*, dada a Emenda Constitucional nº 95, talvez isso fique mais evidente e a simetria entre a extrapolação do limite em um ponto e a redução em outro fique mais clara. Isso porque a necessidade de despesa adicional que surgir terá que ser compensada com o cancelamento de outra despesa.

Não se trata de adiar ou de não liberar limite de empenho, mas de cancelar efetivamente uma despesa, suprimindo esta despesa do orçamento. E isso ocorrerá na ponta. Mas, ainda assim, Otavio Ladeira entende que esse mecanismo não terá efeito pedagógico, em razão do volume de despesas obrigatórias e do cancelamento se dar justamente na ponta, de certa forma, no varejo, pontual, permanecendo alguns efeitos mitigadores atuais.

O aumento da despesa de um, não necessariamente gerará efeito especificamente sobre outro, o que faz com que seja irracional que os pares se insurjam, antecipada e genericamente, contra a atuação de um dirigente setorial específico querendo elevar os seus gastos. E como todos estarão tentando expandir suas próprias capacidades de despesa, a ação contra os demais poderá se voltar contra ele.

Essa leitura dos demais de que a cada movimento de um, que vai lá e pega aquele pedaço do orçamento, vai provocar lá na frente falta para ele, é uma leitura extremamente difusa. Você precisa de um exercício absurdo para conseguir convencer um ministro qualquer que ele tem que cerrar fileiras contra um colega, para que o colega dele não obtenha mais, para que ele possa ter mais. É uma construção quase que impossível de fazer no modelo atual.

Otávio Ladeira entende que a ideia de orçamento total dedicado ao órgão, com autonomia de administração seria interessante, mas seria de difícil engenharia. A divisão estanque geraria um difícil quebra-cabeça e em que todas as partes caibam no orçamento total. De todo modo, na opinião dele, ainda assim o problema não seria resolvido. A alteração apenas segmentaria o problema. Mas o Otávio Ladeira admite que a redução de assuntos e a divisão do todo em subgrupos enriqueceria o debate, permitiria uma melhor compreensão das prioridades em razão da proximidade dos atores em relação aos assuntos e a especialização dela decorrente.

Segundo ele há ganhos quando se divide o todo orçamentário em grandes grupos. Os movimentos e a quem o Congresso está privilegiando e a quem ele está prejudicando fica mais evidente e a responsabilização, em razão disso, mais transparente. Não é simplesmente, como hoje, tirar de uma ação e colocar em outra, distante, sem conexões que evidenciem as relações de causa e efeito. Nesse aspecto melhoraria bastante a comunicação e a percepção das escolhas. E, ainda segundo ele, quanto mais liberdade você der ao gestor, para fazer modificações de uma despesa para outra, melhor. Mas os problemas que originaram a situação continuam lá. Eles têm que ser entendidos para serem atacados ou minimizados, sendo os subgrupos estanques vistos por eles mesmos, como tal: estanques.

3.2.2. Esteves Pedro Colnago Junior

Esteves Colnago era, ao tempo da entrevista, Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no momento da entrevista. Servidor do Banco Central do Brasil, entre outros cargos ocupados, foi Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda no período final do Governo Dilma Rousseff e ocupou o mesmo cargo no Ministério do Planejamento enquanto Dyogo Oliveira, inicialmente Secretário-Executivo no governo de Michel Temer, ocupou interinamente o cargo de Ministro do Planejamento durante certo período imediatamente anterior. Alguns meses após a entrevista, Colnago tornou-se Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Esteves Colnago concorda que os ministros setoriais maximizam sua atividade ao atender aos programas do ministério que ele dirige. Os gestores setoriais percebem o problema de restrição orçamentária e utilizam todos os artifícios disponíveis para que os recursos sejam a eles destinados, e não contingenciados. Buscam obter os recursos o mais rápido possível e que, se houver falta global de recursos, que o efeito consequente de redução de orçamento se dê sobre outras áreas.

Apenas os Ministérios da Fazenda e do Planejamento têm como foco central, como maximização de sua função, manter a sustentabilidade fiscal, envolvendo o aspecto orçamentário e o financeiro. Adicionalmente, a Casa Civil da Presidência da República, de perfil mais político, apoia os dois ministérios centrais, no papel de coordenação, ajudando no estabelecimento de prioridades. Aliás, sobre esse assunto especificamente, segundo Esteves Colnago, os governos, em geral, têm dificuldades de estabelecer prioridades. Os órgãos setoriais entendem, cada um, que suas políticas são sempre prioritárias, mas a visão do todo, que hierarquize essas visões parciais, é de difícil alcance.

Segundo Esteves Colnago, durante muito tempo não houve um momento tão favorável às posições do Ministério da Fazenda e do Planejamento como o atual. A Emenda Constitucional nº 95 passou a impor um teto relativo aos gastos, impedindo que as despesas aumentem de acordo com as folgas geradas pelo aumento de receita. Com isso, há necessidade de discussão sobre o próprio Estado e a necessidade de ajuste de programas e atividades dentro de limites de despesa, e não de maneira flexível em razão da arrecadação.

Esteves verifica a ideia de autoridade central como regulatória, com assimetria de informação, problema do agente-principal além de concordar que há conhecimento incompleto e racionalidade limitada. Sobre a solução de coordenação horizontal, entende que esse sistema de governança é de difícil aplicação pode levar ao dilema do prisioneiro.

Hoje há um menu de incentivos voltado a que o gestor gaste o mais rápido possível. Ele não deve deixar para o ano seguinte aquilo que pode gastar no presente. Seja o próprio dirigente ou o técnico, porque a geração de superávit em uma despesa específica não garante que no ano seguinte seja possível aproveitar nem sequer parte da folga que se ajudou a gerar. Essa é uma discussão que se estaria

tentando travar com a Secretaria de Orçamento Federal - SOF. A ideia seria criar um mecanismo de incentivo em que a geração de superávit conduziria a um retorno ao próprio gerador, uma garantia de recurso para o período seguinte, pelo menos em um percentual do que foi poupado. Seja na garantia de valores adicionais, seja em uma proteção em relação a eventuais contingenciamentos.

Ocorre que em períodos de restrição fiscal, com a insuficiência de recursos para as despesas mínimas, tudo o que é reduzido tem que ser utilizado em outras prioridades que já estavam descobertas, mesmo antes da redução de despesa em outra área. A falta geral de recursos impede que se preserve recursos para uma despesa na área em que houve alguma contenção de gasto, enquanto houver, por qualquer razão, despesas mais urgentes e desatendidas em outros setores.

Sobre o mecanismo de centralização, os órgãos centrais ficam isolados na manutenção da sustentabilidade fiscal como efeito, sem mecanismos de controle das causas da pressão de aumento da despesa. Essa pressão sempre houve, inclusive com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU e da Controladoria-Geral da União - CGU, além dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, ajudando na contenção dos gastos públicos em um nível macro. Mas os efeitos sobre a pressão de aumento de tributação, entre outros tipos como nocivos, nunca foram suficientes para conter as microdecisões dos gestores, tomadas de forma individual.

A visão de curto prazo dos políticos que normalmente dirigem os órgãos setoriais dificulta ainda mais a questão do equilíbrio fiscal. Os efeitos da sustentabilidade da política fiscal são pouco evidentes, bem como do seu não-alcance. Nesse aspecto, o *Teto dos Gastos* cria um mecanismo mais objetivo. O descumprimento das regras da emenda Constitucional nº 95 traz efeitos mais imediatos e perceptíveis. O mesmo ocorre com o descumprimento da Regra de Ouro.¹³⁶ A possibilidade de perda de credibilidade decorrente da deterioração das contas públicas é algo muito distante, etéreo e paulatino para o gestor setorial que atua na ponta. Essa preocupação se aplica aos ministros dos órgãos centrais.

Esteves entende que com a limitação do *Teto de Gastos*, pode ser que haja alguma limitação horizontal de despesas, o que ainda não ocorreu, de fato. Os atores na ponta sentirão mais diretamente o rompimento do *Teto dos Gastos* por uma

¹³⁶ A chamada "Regra de Ouro" é a vedação que o aumento do endividamento supere as despesas de investimento. O objetivo da regra é impedir que o Estado se endivide para cobrir despesas de custeio. Essa vedação se encontra expressa no inciso III do art. 167 da Constituição Federal.

área, uma vez que haverá redução equivalente em outras áreas. Isso segundo limites bem definidos, e não fluídos como na sistemática atual.

A baixa nitidez de limites permite que haja criação de externalidades na apropriação dos benefícios na forma de políticas públicas setoriais desenvolvidas, mas com externalização dos custos. O custo de pessoal e outras despesas obrigatórias, bem como impacto das despesas sobre as contas públicas, não constitui preocupação para o gestor setorial. Para Esteves Colnago, a redução da relação vertical, estabelecendo todos os custos dos órgãos sob gestão dos próprios órgãos incrementaria a necessidade de coordenação entre os órgãos. Assim, o aumento de pessoal de um ministério, por exemplo, implicaria na gestão de pessoal de outro órgão também setorial, e não ao órgão central, que gere o recurso para todo o conjunto de estruturas da administração, com alocação distante e pouco informada de um volume elevado e fluido de recursos.

Isso reduziria a necessidade de conhecimento pleno da realidade particular da administração pelo gestor central e permitiria que apenas as insuficiências de coordenação entre as áreas setoriais fossem sanadas pela intervenção centralizada de uma autoridade, com o seus custos e deficiências inerentes.

3.2.3. Francisco de Assis Leme Franco

Francisco Franco foi Secretário de Orçamento Federal no final do período Dilma Rousseff. Em outros momentos foi Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Presidente da Casa da Moeda do Brasil, tendo ocupado outros cargos relevantes na Administração Pública Federal. No momento da entrevista ele era Diretor na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - APEX-Brasil.

Francisco Franco entende que há mesmo uma corrida pelo uso dos recursos públicos, e os agentes públicos relevantes no Executivo potencializam essa corrida. Segundo sua experiência como Secretário da SOF, os agentes, percebendo a forma como o contingenciamento se dá sobre a parte discricionária das despesas,

já que as despesas obrigatórias, por natureza, têm que ser preservadas, buscavam transformar todos os gastos sob sua gestão em despesa obrigatória.

Sobre a percepção dos gestores sobre o equilíbrio fiscal, Francisco Franco verifica que a percepção das áreas se circunscrevem às suas respectivas missões e atribuições. Franco utiliza a figura do “chapéu”. Cada órgão utiliza seu próprio “chapéu” e os ministérios centrais, por força de suas competências, é que acabam por se concentrar no efeito macro de sustentabilidade das contas públicas.

Segundo Francisco Franco, o foco dos agentes, incluindo os agentes dos ministérios centrais, se concentra no cotidiano do ciclo orçamentário. Toda a lógica é que tudo começa no dia primeiro de janeiro e termina no dia trinta e um de dezembro. Isso é cômodo do ponto de vista das negociações. Ajuda a lidar com as pressões de despesa. Mas a lógica deveria ser plurianual. O próprio Executivo permite que haja compromissos e contratos de longo prazo, que são tratados em recortes de ano a ano. A falta da incorporação no orçamento de compromissos de médio e longo prazo pode permitir que obrigações sejam assentidas pelos agentes, mas que não necessariamente poderão ser honradas ao longo do tempo.

As autoridades permanecem sempre buscando transformar suas próprias despesas em obrigatórias, jogando o problema da escassez para outras áreas. Isso ocorre em favor de quem tem mais poder político, em prejuízo dos demais. Um outro lado é a previsão de receitas que acabavam não se realizando. Com a frustração das receitas, a contenção se dava sobre a parte da despesa discricionária.

Francisco Franco contou que, quando Secretário de Orçamento Federal, recebeu agentes setoriais que sustentavam que iriam ter que reduzir manutenção de equipamentos imprescindíveis para a manutenção das suas atividades, muitas delas oferecidas diretamente à sociedade. Ele admitiu que a capacidade de avaliação técnica impedia julgar o grau de gravidade da redução de manutenção e a priorização dessa despesa dentre as contempladas no ministério setorial e descreveu como a questão da assimetria de informação frente à importância do assunto reforçava o poder de convencimento da área finalística.

3.2.4. George Alberto de Aguiar Soares

George Soares é servidor da carreira de Analista de Orçamento do Ministério do Planejamento, ocupou diversas posições de destaque na Secretaria de Orçamento da Federal - SOF ao longo de sua carreira. No momento da entrevista ele era o Secretário da SOF.

George Soares concorda que o comportamento individual, em razão do benefício individual, pode se diferenciar do interesse coletivo. Isso leva à figura do carona (*free rider*). E há o problema geracional, o tempo, que em especial no caso dos políticos, é muito curto. Mas não só dos políticos, mas em geral. Questões como a reforma tributária e da previdência mostrariam isso. Todos concordam que os problemas que exigiriam essas reformas são reais, mas poucos estão dispostos fazer alterações em seus comportamentos individuais.

A escala é um problema nos dois aspectos tratados: o tamanho da despesa em relação ao total, e a questão do viés. O ministério daquele que observa sempre lhe parece mais importante que os outros. E até os argumentos se amoldam a esse fenômeno. Seja quando se gasta muito, seja quando se gasta pouco, há sempre uma justificativa para que se valorize o gasto e o seu incremento.

Por outro lado, a saúde geral da economia não traz dividendos relevantes aos parlamentares. A prosperidade econômica aproveita politicamente mais os políticos que estão à frente, como o Presidente da República e ministros de destaque. Pequenas despesas localizadas, por outro lado, são de maior valia aos parlamentares; A percepção do cidadão em relação às políticas públicas torna pouco atrativas as medidas de contenção de gastos. A saúde fiscal do Estado e os seus efeitos são pouco perceptíveis e, portanto, a sua defesa é pouco “rentável” do ponto de vista político.

Sobre o problema de direitos de propriedade mal definidos, em que o impacto da microdecisão sobre o desequilíbrio é pouco perceptível, George Soares concorda e entende que há ainda o problema temporalidade. É difícil para a pessoa comum e mesmo para os mais instruídos.

O endividamento privado para consumo de bens não muito importantes demonstra que as pessoas têm dificuldade com gestão financeira, até mesmo em relação aos mecanismos mais simples, como o funcionamento dos juros compostos.

E se isso ocorre na vida privada, o entendimento das pessoas para o ambiente público não é diferente.

Parece que governo bom é o governo que gasta. A maneira mais evidente de perceber que as pessoas pensam assim é verificar como os políticos trabalham. No entendimento de George Soares, o comportamento dos políticos, o modo como eles atuam, é uma boa *proxy* de como as pessoas raciocinam. Isso em razão dos políticos atuarem da maneira como as pessoas desejam que eles atuem, em face da dependência do voto nas disputas eleitorais periódicas.

George disse que é comum verificar a dicotomia entre o entendimento coletivo e o comportamento individual, em que os ministros e parlamentares dizem reconhecer que o equilíbrio fiscal é importante, mas que uma determinada obra, uma necessidade específica, é particularmente muito importante, e nesse caso a despesa tem que ser feita, etc.

A informação assimétrica é uma questão complexa. Há grande dependência, em especial nas novas medidas, das estimativas geradas no próprio setor, e mesmo a informação gerada, muitas vezes é de baixa qualidade. O controle *top-down* não controla, de fato, os mecanismos de geração de despesa no processo cotidiano.

Há políticas públicas que mesmo não sendo formalmente obrigatórias, fixas, não podem ser alteradas por razões de ordem política. Dessa forma, os controles externos ao mecanismo interno de geração da despesa não são capazes de contê-la.

Quando isso ocorre de maneira generalizada, as compensações recíprocas, as acomodações, não são suficientes e com o tempo o volume de pressão força a ampliação dos limites de contenção. Assim, um limite inicialmente crível, é ampliado para acomodar a impossibilidade de compensação recíproca dentro das fronteiras fiscais, inclusive porque há mecanismos de imposição de despesa para além da justificativa política pura como, por exemplo, quando se cria uma despesa obrigatória. Assim, os limites de contenção, por impossibilidade de acomodação têm que ser ampliados sob pena de ocorrer um *shut-down*.¹³⁷

¹³⁷ A expressão *shut-down* decorre do mecanismo de vedação de realização de despesa nos Estados Unidos em razão da não votação do orçamento, ou do atingimento do teto de endividamento público estabelecido pelo Congresso. Em ambos os casos as despesas devem cessar, embora não completamente, de forma relativamente indiscriminada, o que leva ao “fechamento de portas” de serviços públicos. Essa expressão foi adotada no Brasil para indicar, analogamente ao caso norte-

Assim, quando a autoridade percebe que não consegue conter as despesas por mecanismos macro, e isso ocorre ciclicamente, em razão da sucessão das administrações, tenta-se olhar os programas “por dentro”, como atualmente se tenta fazer com o CMAP.¹³⁸ Então os órgãos centrais olham a política buscando entender os mecanismos de expansão. A assimetria de informação é muito grande.

Além disso, George Soares ressaltou que governos, ao contrário de empresas, têm dificuldade em estabelecer métricas. Mesmo o uso de bem-estar não funciona de maneira tão objetiva como no caso do uso de lucro como parâmetro nas empresas. Em políticas públicas, os argumentos são subjetivos e alegados livremente, dependendo do ponto onde o observador se encontra, seguindo suas próprias razões, de difícil mensuração.

Não há elementos de métrica que permitam comparações razoáveis. A solução para o ambiente público é justamente a decisão feita pelo agente político. É pela dificuldade de decisão objetiva que demanda a presença do político como decisor, mesmo que haja ineficiência no método. Isso não permite que se possa dizer exatamente que é a vontade popular, já que há certa distância do político e da sociedade, mas de todo modo, decidir sobre as questões públicas é a função do político.

Outra questão é que as decisões da vida pública carregam complexidades de difícil compreensão do público em geral. Assim, as simplificações das formas de comunicação são muito importantes. Essas reduções comunicativas têm implicações relevantes na formação da opinião pública para além do conteúdo objetivo das matérias.

Você não ganha, hoje em dia, com o argumento melhor, você ganha com o argumento de quem fala melhor.

Sobre a criação de despesas obrigatórias, ela é uma construção histórica. É resultado de grupos de pressão, de parlamentares engajados, das atividades de ministros. E tem a ver com uma espécie de desconfiança entre gestões. Pretende deixar decisões de hoje protegidas de alterações de trajetória no futuro. Não

americano, situações em que as regras de contenção fiscal levam ao estrangulamento das despesas ao ponto de inviabilizar a prestação de serviços públicos.

¹³⁸ O CMAP é o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, criado pela Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Controladoria Geral da União e Casa Civil.

há grande preocupação com as alterações de parâmetros ao longo do tempo, ficando em destaque a preservação das visões de mundo presentes, do momento.

Despesa obrigatória é, simplesmente, uma coisa que a lei diz que você tem direito, não quer dizer que ela é boa.

Além disso, em muitos casos, as políticas públicas são feitas de supetão, sem estudos muito aprofundados. Isso é muito comum porque há necessidade permanente de lançamento de novidades. A continuidade de políticas já iniciadas não é interessante e as avaliações de políticas públicas podem chegar a resultados também pouco interessantes para os gestores do momento.

Sobre os problemas de coordenação horizontal, George Soares chamou a atenção para o caso do Ministério da Defesa. Como ele agrupa os comandos das três forças, que antigamente formavam separadamente os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica, eles construíram mecanismos de coordenação para evitar a predação de recursos orçamentários entre eles. E dessa forma, não apenas combinam ações, como se sancionam por meio da relação que as forças mantêm entre si e por meio da relação que mantêm com o Ministério da Defesa.

Ressaltou também que existem outras formas, como a do Canadá, em que organizações públicas podem emprestar recursos de umas para as outras, inclusive ocorrendo cobrança de taxas de juros nessas operações e podendo abranger prazos que ultrapassam os limites de um ano para outro.

Normalmente, isso não é utilizado para a satisfação de despesas permanentes, mas para adiantar uma obra ou realizar uma reforma mais urgente. São questões mais pontuais ou, do contrário, não seria possível pagar essa operação de crédito. De todo modo, os valores são aqueles já adstritos aos órgãos envolvidos, disponíveis para a sua gestão de antemão. Não se admitiria, por exemplo, que se demandasse aumento de dotação de recursos para o pagamento de adiantamentos transacionados entre órgãos. Eles realizam essas operações com os recursos que são usualmente disponibilizados entre eles. A responsabilidade permanece adstrita às unidades envolvidas e as organizações públicas funcionam, de certa forma, como se fossem empresas autônomas.

Isso acontece também na Austrália e na Nova Zelândia. As unidades têm uma receita recebida e cada um tem autonomia na gestão desses recursos. Mas

esses modelos criam dificuldades próprias, difíceis de ultrapassar. Não pode haver um número de agências muito elevado, como nós temos, ou se gera espaço demais. Outro ponto é que as organizações não podem ser conduzidas por políticos de matizes tão diferentes uns dos outros. Por isso a comparação internacional é muitas vezes complexa quando tomamos experiências parlamentaristas. O sistema presidencialista carrega uma outra dinâmica no processo. A coordenação fica mais natural quando tratamos da ideia de gabinete governante.

Na lógica da coordenação, a questão dos mandatos também é relevante. Todos sabem que ocupam os cargos transitoriamente. A criação da LOAS¹³⁹ foi um bom exemplo disso. Todos sabiam à época da criação que as previsões eram subdimensionadas em relação à escalada da despesa. Mas como o efeito de elevação ocorreria no futuro, isso não se constitua em um problema naquele momento.

Para melhorar a coordenação horizontal, George Soares entende que deveria haver maior responsabilização.

Se você está trabalhando a política, você deveria ter a política toda na sua responsabilidade. Despesa de pessoal, toda a manutenção... Todas as ações que decorram daquela política, como isenção fiscal também.

Hoje, a articulação no uso dos recursos fica desconectada. O Ministério da Cultura, por exemplo, tem um conjunto relativamente pequeno de despesas orçamentárias, mas um grande volume de renúncia associada à Lei Rouanet. O Ministério da Defesa, por outro lado, tem grande despesa de pessoal em relação a outras despesas.

O atual Comandante da Aeronáutica, por exemplo, tem visão moderna sobre isso. Tem discutido a redução de pessoal, para obter mais espaço em outras despesas. Ocorre que o sistema atual não favorece esse tipo de arranjo. A redução de pessoal não traria, na lógica atual, segurança na elevação de despesas de outra natureza. Ao contrário, essa manobra, a despeito de eventual eficiência, traria grande risco de resultar apenas na redução do montante global de recursos disponível à força.

Segundo George Soares, o Brasil tem grande dificuldade de planejamento, no sentido operacional. A expansão do ensino superior ocorrido nos

¹³⁹ LOAS refere-se à Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993.

últimos anos é um exemplo disso, e o melhor exemplo contrário, de capacidade de planejamento, está nas forças armadas.

Nos EUA, quando se faz um investimento já se prevê a despesa de manutenção necessária periodicamente. A projeção da despesa decorrente da criação de uma nova estrutura, como um parque, por exemplo, já é incorporada no orçamento. O controle de despesa, o que não significa que o exemplo americano seja perfeito, e isso se pode verificar pelo problema de endividamento que aquele país apresenta, ocorre com discussões, inclusive, de fechamento de instalações. Essa discussão é frequente, em razão dos custos de manutenção e as prioridades de uso dos recursos disponíveis.

No Brasil, a lógica é sempre de perpetuação das estruturas criadas. A noção de “sucateamento”, normalmente carrega uma lógica de necessidade de reativação, poucas vezes de eliminação de estruturas. Multiplicam-se os ativos, nem mesmo sendo factível a ideia de concentração de serviços públicos em um mesmo prédio federal compartilhado. Sempre se multiplicam as necessidades de construção de instalações, não se racionalizando os imóveis já existentes.

Para George Soares, os ciclos orçamentários são mesmo um problema, com sua lógica de “fechamento”. Ocorre que isso é lógico do ponto de vista contábil, mas os projetos não deveriam seguir esse perfil. A plurianualidade é importante na gestão dos projetos. Sua ausência acaba por trazer também a falta de percepção do seu início, meio e fim. As coisas não são vistas em seu conjunto.

No Congresso, o orçamento é inteiramente tratado na Comissão Mista de Orçamento - CMO, ainda que em subcomissões temáticas dentro dela. As comissões temáticas do parlamento, em si, discutem as políticas públicas e elas associadas, mas não o orçamento. Assim, discutem medidas que geram despesa, mas não se debruçam sobre questões de financiamento, prioridades e etc. Isso é idiossincrático tendo em vista que a razão histórica inicial da criação do parlamento é justamente controlar a liberdade de criação de despesa pelo soberano. Quando se tem uma Comissão de Finanças e Tributação - CFT mais rígida, na Câmara dos Deputados, essa Comissão acaba por controlar as demais nesse aspecto, de certa forma, mas o nível de irresponsabilidade, no que toca ao aspecto orçamentário das comissões temáticas permanece elevado. Todo o Congresso Nacional deveria estar envolvido nas questões orçamentárias.

Esse comportamento das esferas temáticas do Parlamento, por vezes, faz com que os parlamentares se sintam confortáveis em criar uma política e condicioná-la à existência de recursos para a sua implementação, como se isso adequasse orçamentária e financeiramente a política. Segundo George Soares, essa cautela é insuficiente, uma vez que, mesmo condicionada, a política está criada. Isso acaba gerando uma pressão de apropriação dessas despesas ao longo do tempo. O mais razoável é que na criação, a política já trouxesse as fontes de cancelamento para viabilizá-la e já provocasse a inserção do seu cronograma de despesa nos orçamentos futuros. Os efeitos orçamentários têm que ser mapeados.

Sobre a concentração ou desconcentração de responsabilidade sobre a gestão de tipos de recursos públicos utilizados nas políticas públicas, George Soares ressaltou que a existência de estruturas especializadas não significa que os órgãos e entidades não possam se responsabilizar pela gestão de suas fatias. Estruturas de compras governamentais, por exemplo, podem ser providenciadas por um órgão central, como um sistema. Isso não significa que a gestão de compras não deva ficar a cargo da organização pública usuária.

Nesse sentido, a lógica de teto de gastos é razoável. O orçamento “base zero” não é viável. Avaliações são caras e difíceis, no limite. Além disso, as comparações entre necessidades e resultados de políticas diferentes são de difícil realização. Os *trade-offs* de tudo em face de tudo são inviáveis.

3.2.5. Valdir Moysés Simão

Valdir Simão foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do final de dezembro de 2015 a meados de maio de 2016. Antes, ocupou diversos cargos relevantes no governo como o de Ministro da Controladoria Geral da União, Secretário-Executivo da Casa Civil, Secretário-Executivo do Ministério do Turismo e Presidente do INSS, em duas oportunidades, apenas para citar alguns.

Questionado sobre o ponto, Valdir Simão disse não tem certeza se há, de fato, conhecimento disseminado, mesmo entre os gestores de políticas públicas, a respeito do equilíbrio fiscal. Nunca houve uma preocupação do governo de tratar o assunto com transparência e conscientizando das pessoas.

As pessoas não são movidas a essa finalidade, de busca de equilíbrio fiscal, na minha leitura, porque não conhecem exatamente do que a gente está falando. Concordo que há uma atuação, que eu não chamaria de predatória, mas de uma corrida em busca de recurso para atingir a minha finalidade. E aí, na minha opinião, é que reside o grande problema. O equilíbrio fiscal não é um fim em si mesmo. Ele tinha que ser a regra do jogo.

O grande problema, na opinião de Valdir Simão, e isso teria ficado evidente em sua experiência na Casa Civil¹⁴⁰ e no Ministério do Planejamento, as pessoas em geral, coletivamente, como bem comum, não sabem o que estão construindo. O governo, pelo menos no período em que pôde observar, não se preocupou em definir finalidades ou objetivos que guiassem a estrutura de governo em conjunto. As organizações não deveriam ter objetivos específicos e isolados, mas ver-se pertencente a objetivos maiores e de mais longo prazo. E o que deveria mover toda a estrutura de governo seriam essas finalidades macro, estratégicas, não o equilíbrio fiscal. Este é um meio, e não um fim.

Há uma corrida predatória, vamos dizer assim, e despreocupada, no final do dia, com o que está de resultado, na minha leitura, não por descompromisso, mas porque as pessoas não entendem a importância disso. Estou falando de secretários-executivos e ministros. E há, certamente, leituras também de alguns gestores, de outras escolas, que entendem que o gasto público, independentemente do resultado primário, é bom, mesmo que no final do dia você tenha um déficit. Então, a grande dificuldade que eu vejo, e que gera esse descompromisso, é eu não ter consciência que eu faço parte de um todo e porque esse todo não está desenhado, delineado, e não é uma agenda governamental estruturada em que você gere compromissos internos de toda a máquina.

Sobre a questão da escala governamental, Valdir Simão entende que ela agrava o problema. Mas o sistema de planejamento não parte do destinatário da política. Deveria haver uma ação coordenada de governo baseada em uma agenda de longo prazo pactuada com a sociedade. Há finalidades específicas para determinadas políticas, mas elas estão endereçadas às pessoas. Então o centro das políticas públicas deveria ser o cidadão. Não há planejamento de longo prazo e tendo essa visão integrada e centrada no cidadão, que tem que ser visto por 360 graus.

Se o gestor de determinado órgão, ou autarquia, com uma finalidade específica, fizer bem o que tem que ser feito, ótimo. Mas há um outro problema, do

¹⁴⁰ Valdir Simão foi Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência de República de fevereiro de 2014 até o início de 2015, quando deixou o cargo para assumir a Controladoria Geral da União na qualidade de ministro.

ponto de vista da alocação de recursos. O *enforcement* ao administrador para buscar recursos para a atividade é muito pequeno. Não há um sistema de acompanhamento e de decisão que garanta a melhor alocação possível de recursos e equilíbrio nas diversas ações de governo.

Isso é decorrência dessa corrida predatória, nos últimos anos uma segmentação excessiva do orçamento. Inclusive do que é discricionário, acabamos segmentando em até divisões de estruturas de órgãos que tem o seu pedaço do orçamento e você perdeu a possibilidade de gerenciar e alocar em função da prioridade, em função do resultado que cada agência pode obter, e do impacto da ação daquela agência na finalidade maior que, como eu disse, não existe.

O processo decisório não é estruturado porque não há capacidade de dimensionamento do impacto de cada uma das políticas no resultado maior. Porque não se sabe qual é o resultado. Uma outra coisa é que o nível médio de gerenciamento é ineficiente, não por falta de estruturas, mas por um modelo que despreza o gerenciamento macro.

Há instrumentos para avaliar a qualidade da execução. Há meios no Ministério do Planejamento, no Ministério da Fazenda e na Controladoria Geral da União que tratam, respectivamente, do aspecto orçamentário, financeiro e do controle. Mas eles não se articulam. Se relacionam com o órgão setorial que controlam, mas não se relacionam entre si. Não formam um comitê capaz de avaliar e subsidiar decisões de alocação futura. As avaliações acabam sendo feitas de forma individualizada, parcial. Não há uma construção coletiva.

O CMAP¹⁴¹ vem, de certa forma, preencher esse vazio, mas ainda falta elevar as deliberações a um nível mais estratégico. No fim, as decisões ficam muito dependentes da necessidade de alcance de votos no Congresso Nacional. E não se consegue dissociar o comportamento político em um nível macro, do que foi pactuado com a sociedade, em razão de uma micropolítica que captura o sistema, de forma muito mais perversa do que a questão do gestor que corre atrás de uma alocação de recurso maior, muitas vezes por um relacionamento pessoal dos gestores na estrutura orçamentário-financeiro do governo. Trata-se de uma estratégia de sobrevivência.

... e movido por um comportamento errático do próprio governo e dessas estruturas de gestão orçamentário-financeira que não dão sinais claros de quais serão os meus recursos para aquele período. Eu acabo comprometendo, alocando orçamento em

¹⁴¹ Vide nota de rodapé nº 138rodapé, p. 127.

coisas em que eu não vou ter limite para fazer, e no final do ano eu preciso desesperadamente cobrir um rombo.

Segundo Valdir Simão, não há um descompromisso, mas um certo desconhecimento. Se eu dirijo uma organização, eu estou mais preocupado com as finalidades dela, das missões que ela cumpre. Mesmo a repercussão das políticas umas nas outras são pouco perceptíveis.

Segundo ele, o impacto das políticas de saúde ou de prevenção de acidentes de trabalho sobre as de assistência social não são percebidos pelos responsáveis pela política de assistência. Pagar os benefícios de forma adequada às leis e normas é o foco central da política dos responsáveis por ela. O foco é se foram concedidos benefícios a quem tinha direito ou se foram feitos bons contratos na atividade meio.

Nós deveríamos ter instrumentos para que cada uma dessas políticas pudessem ser escaladas e identificar quais são as suas interrelações, como elas se relacionam com outras políticas e criando comitês de governança para esse conjunto de políticas. Ou seja, você não precisa levar isso para a mesa do Presidente da República, mas você pode ter uma visão integrada de políticas que são interdependentes e aí você facilita a discussão.

Há um problema de estabelecimento de prioridades. Quem acaba por dominar o orçamento é o Tesouro Nacional, sob a ótica financeira. E há um encaixe dentro de uma narrativa para justificar as reduções e aumentos na execução orçamentária. Há uma excessiva vinculação do orçamento, deixando pouca margem para a discricionariedade.

Deveria haver mais facilidade para realocação dos recursos orçamentários, em função da evolução da arrecadação.

Há pouca informação para a tomada de decisão e o ciclo orçamentário não ajuda. Há uma sequência de propostas de normas a serem enviadas ao Congresso Nacional e diversas coisas acontecem entre o envio e a vigência dessas normas.

Sobre o déficit de informação para tomada de decisão, segundo Valdir Simão:

Eu não defendo o orçamento de base zero, absolutamente. Não é essa a questão. A gente deveria ter a capacidade de avaliar política por política em um nível técnico,

nesse microcomitê de orçamento, finanças e controle, e com a participação do administrador da política, e ir subindo, escalando, em camadas como você disse, verificando as inter-relações e definindo: “olha nós vamos fazer, para o ano, isso”. O governo nunca foi claro e transparente com os ministérios em relação a essa questão.

E segundo Valdir Simão, até mesmo para evitar desgastes no começo do ano, gera-se a expectativa de suplementação de recursos ao longo do ano. Que os limites serão ampliados. Em suma, são muitos os fatores que influenciam a administração de recursos públicos.

Por falta da criação de “carreiras em y”, em muitos casos há grande desconhecimento sobre o ferramental da gestão. Há necessidade, muitas vezes, de auto-aperfeiçoamento dos próprios servidores que se dedicam a essa área. Aprendem já fazendo, por vezes com muitos erros. E quando o responsável chega ainda por outra via que não a ascensão funcional, como por indicação política, por exemplo, Valdir Simão identifica que o nível de descompromisso fica muito elevado, o que contamina toda a máquina pública.

Quando você tem uma determinada política setorial que está sob responsabilidade de um agente político, é claro que ele irá buscar, de todas as formas, se empoderar ampliando a sua capacidade de ação, ampliando os seus recursos.

Valdir Simão deu como exemplo o Ministério do Turismo. Essa pasta não tinha grande significância política, anteriormente. Mas acabou por atrair um grande número de emendas em razão do périplo feito por certo ministro no Congresso Nacional, convencendo os parlamentares a alocar recursos sob sua gerência, no ministério. Com isso, a pasta passou a ter mais de 4.000 obras sob sua responsabilidade. Obras com algum efeito local, mas sem qualquer sentido nacional do ponto de vista do turismo. O próprio mapa do turismo no Brasil tem quase 3.500 municípios turísticos identificados. Isso só faz sentido sob a lógica de criar mecanismos de alocação de recursos especificamente por meio do Ministério do Turismo.

Falta transparência e clareza na pactuação com o gestor da política quanto ao que ele tem de recurso e os resultados esperados. Os próprios detentores dos meios não são claros. Se no início de cada ano se estabelecesse a quantidade de recursos de cada um, seria mais fácil.

Há especialistas setoriais que conseguem prever a necessidade de recursos. São técnicos que conseguem avaliar e poderiam opinar a respeito, mas tem

pouca voz. A supervisão das políticas, essa visão integral com um comitê micro que possa dar tratamento à transversalidade talvez diminuísse a pressão sobre o Ministro do Planejamento a respeito de ampliações de despesa. Mas, aparentemente, o descompromisso parece estar aumentando.

A impressão é que as pessoas estão menos responsáveis na gestão pública do que no passado. Essa busca por recursos, no momento, se justifica pela circunstância mesmo de falta de espaço fiscal. Mas se conseguirmos escrutinar as políticas e pudermos ter uma racionalidade mais perto do orçamento “base 0”, haverá ganhos.

Sobre o agrupamento das políticas nesses subcomitês, levantado pelo próprio Valdir Simão, reduzindo a fragmentação, ele disse que é preciso avaliar o nível de autonomia que deveria se dar a cada agrupamento desses.

A captura do Estado pelas corporações é uma preocupação. Se criamos algo estanque, isso pode ser prejudicial. Vasos comunicantes, transparência e capacidade de intervenção são relevantes nesses casos, sendo necessário que haja um bom sistema de freios e contrapesos.

Por fim, dando exemplo de administração de parques, Valdir Simão afirmou que mesmo os casos de concessão bem-sucedidos são muito dependentes da inter-relação com serviços públicos prestados pelo Estado, como segurança, vias de acesso, entre outros. Nesses casos, ele disse que os *royalties* recebidos deveriam ser parcialmente utilizados no apoio dos empreendimentos que os geraram, como incentivo.

Por fim, ele reafirmou a questão de falta de direcionamento dado pelo planejamento de longo prazo, citando sua experiência na Casa Civil, e como as demandas do dia-a-dia ditam o ritmo dos trabalhos no governo.

3.2.6. Esther Dweck

Esther Dweck foi Secretária de Orçamento Federal de janeiro de 2015 a março de 2016. Antes, foi Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e no final do Governo Dilma Rousseff foi Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República.

Esther Dweck entende que o orçamento representa um conflito distributivo. Então há mesmo uma disputa pelo recurso e isso é, na essência, o que é o orçamento. Se todos agem para maximizar os gastos no curto prazo, ela tem dúvidas. Entende que há atores diferentes e separa os órgãos centrais dos setoriais, não havendo grupos altruístas. Todos buscam seu próprio interesse.

Sobre a questão da escala, Esther Dweck acha que ela impacta nos órgãos setoriais à medida em que os atores se percebem pequenos em relação ao quantitativo agregado. As despesas dos atores, na ponta, se apresentam muito pequenas frente ao todo.

Sobre externalidades, Esther Dweck vê três problemas. O primeiro é a questão da arrecadação de receita própria. Não há incentivos para o esforço de arrecadação em parte por causa da lógica do orçamento bruto, obrigando a que todas as receitas transitem pelo orçamento. O segundo problema é a lógica dos contingenciamentos bimestrais e o orçamento anual, sem nenhuma plurianualidade. Isso faz com que os atores percebam que o não gastar pode resultar em perda do recurso porque não há nenhuma garantia de manutenção de recursos para o período seguinte. Em razão do contingenciamento e da possibilidade de não preservação dos recursos no ano seguinte, todos empenham tudo o que podem, dentro das datas-limite estabelecidas, não importando a qualidade do empenho. O terceiro problema é que os órgãos centrais tendem a elaborar o orçamento observando o executado no período anterior. Assim, quem não gasta acaba sendo penalizado por isso. Isso força que os órgãos empenhem recursos não apenas em razão do benefício diretamente associado à despesa, mas também com o objetivo de reproduzir o espaço de gasto nos períodos seguintes.

Às vezes você poderia planejar melhor se você tivesse uma plurianualidade. Se você tivesse mais incentivo a quem tem receita própria ter uma complementação, e não uma perda de recursos do bolo central. Há uma série de coisas que são mal pensadas, na minha opinião, e que não são fáceis de implementar, mas que geram uma tendência a uma execução orçamentária pior.

Sobre racionalidade limitada, Esther Dweck entende que se criam mesmo rotinas em razão disso, mas por vezes se criam más rotinas. A SOF tem pessoal dedicado ao conhecimento das áreas técnicas. Assim, há conhecimento suficiente para melhorar a elaboração do orçamento.

Ela não é a favor do “orçamento de base 0”, mas entende que há como abandonar a lógica de olhar só para o executado. Os órgãos deveriam ter a liberdade de jogar recursos de um ano para o outro, até para poder executar com mais orçamento e poder fazê-lo de maneira melhor. A plurianualidade é algo que deveria ser melhor tratado. A rotina em que simplesmente se corta ou se dá um pouco mais que no ano anterior dependendo se há mais dinheiro ou menos no ponto presente é algo pernicioso.

Você tem um limite, você vai lá e empenha independente se você está precisando não naquele momento. Justamente por medo de perder. É muito ruim isso.

Isso acontece em especial com os gastos discricionários. A despesa obrigatória, por seu caráter, não carrega esse fenômeno. De todo modo, Esther Dweck concorda que por isso é racional, inclusive, que os setoriais tentem transformar despesas discricionárias em obrigatórias.

Ela não é favorável a que se acabe com as despesas obrigatórias. Acha que há algum grau de engessamento¹⁴² que pode ser excessivo, mas que isso deve ser discutido em cada caso, já que a despesa classificada como obrigatória permite maior poder de planejamento ao órgão que a executa. Tem que haver um limite, mas entende que não seria interessante ter um orçamento inteiramente flexível. Segundo Esther Dweck, haveria mais problemas nas receitas vinculadas que nas despesas obrigatórias em termos de análise de mérito do engessamento. As despesas da previdência social, o mínimo da saúde e da educação seriam despesas cuja proteção faz sentido em razão de sua relevância social.

Para Esther Dweck, a possibilidade de fazer os contingenciamentos bimestrais, o que não é comum no resto do mundo, gera muita ineficiência do ponto de vista do gasto, pela dificuldade de planejamento. Nos EUA, o contingenciamento é anual e só vale para o ano seguinte, não para o mesmo ano. O contingenciamento que houve em 2011 gerou a necessidade de um replanejamento que alcançava quatro anos. Não é algo tão abrupto.

Sobre a lógica de controle do equilíbrio fiscal pelo efeito, não pelos incentivos que causam o desequilíbrio na gênese da decisão da despesa, e a lógica

¹⁴² A ideia de engessamento no processo orçamentário-financeiro refere-se a vinculações de receitas e criação de despesas obrigatórias que reduzem a margem de discricionariedade dos atores na elaboração e execução orçamentária.

de controle vertical entre os órgãos centrais e os órgãos setoriais,¹⁴³ Esther Dweck acha que a verticalização funcionou relativamente bem durante o período em que a economia crescia. Nesse sentido, os órgãos centrais conseguiam priorizar o gasto.

Em níveis subnacionais você pode criar um tipo de governança, inclusive que inclua a participação social. No nível federal não haveria muito como abandonar a verticalização. Tudo sempre ocorreu muito por meio de reuniões em que se tentava conscientizar os setoriais, mas sempre com a iniciativa e impulso dos órgãos centrais.

Sobre a qualidade do gasto, Esther Dweck acha que o fato da relação ser verticalizada ou horizontalizada importa pouco. O mais importante seriam os parâmetros de avaliação, de tal modo que qualidade do gasto fosse mais transparente. Ela não vê muito como isso poderia ser feito de forma vertical, imposta. Para ela, o controle de custos e o incremento da capacidade de avaliação são elementos importantes para a qualidade do gasto.

Esther Dweck acha que pode ser uma boa ideia criar incentivos para maior coordenação entre os órgãos e conseguir que eles pactuem alguns elementos. Ela tem dúvida de como montar os grupos que reduziriam a escala na lógica do orçamento como um único *common*. Mas ainda assim, o orçamento é disputa e a lógica de priorização pela autoridade eleita é importante.

Parte da falta de coordenação na base, ou a imposição centralizada decorre de caber à autoridade eleita decidir qual é a prioridade e arbitrar a alocação de recursos. A criação de instâncias intermediárias é interessante, mas não poderia retirar a capacidade da autoridade eleita de ter ingerência sobre a alocação. Esther Dweck entende que não é a burocracia que deve decidir a alocação.

¹⁴³ Esta lógica está baseada na provocação da entrevistada sobre o fato do controle das contas públicas ser feito no nível macro, com controle de efeitos agregados como metas de superávit, teto de gastos de poderes ou limites de endividamento, por exemplo. A isso nos referimos a controle vertical, em razão do controle do agregado ser de responsabilidade dos órgãos centrais, que repercutem obrigações desse controle, de cima para baixo, ou do centro para as margens. A essa lógica, se contrapõe a dos incentivos no nível micro, aparentemente ausentes, em que os atores “na ponta” são estimulados a manter suas despesas controladas em níveis aquém dos limites operacionais impostos pelas regras orçamentário-financeiras de cada ano, ou bimestre. A essa relação de incentivos ao comportamento autônomo dos agentes no controle de despesas na ponta, chamamos de controle horizontal.

3.2.7. Nelson Henrique Barbosa Filho

Nelson Barbosa foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão de 1º de janeiro de 2015 a 21 de dezembro do mesmo ano e Ministro da Fazenda, desta data até 12 de maio de 2016. Antes, ocupou cargos importantes no governo federal brasileiro, em especial no Ministério da Fazenda, onde foi Secretário de Acompanhamento Econômico, Secretário de Política Econômica e Secretário-Executivo.

Para Nelson Barbosa, o Estado não pode gastar permanentemente mais do que seja compatível com a estabilidade do seu endividamento. Não é exatamente como um problema de limite de gastos de uma família. Mas o Estado possui restrição orçamentária relacionada à sua estabilidade de seu endividamento. Há uma restrição e mesmo os agentes que sabem disso, acabam não decidindo no dia-a-dia com a mesma lógica macro.

Por falta de um melhor nome eu chamo de dissociação macro-micro. Porque o gestor percebe isso no macro, ele acha que tem que ser feito no macro, mas ele acaba não praticando, não dando a relevância total no micro porque ele não tem certeza de aquela poupança, ou aquele esforço que ele fizer naquele volume de recursos sob seu controle não vai ser desperdiçado por outro que não faça.

Segundo Nelson Barbosa, trata-se do dilema do prisioneiro. Se alguém faz uma contração e todos fazem também, todos estarão melhor. Mas não há garantia de coordenação. O agente não colabora porque não tem garantia de que os outros farão o mesmo. Assim, ninguém faz o esforço espontaneamente porque não há quem queira ser o primeiro. Só a coerção de cima para baixo é capaz de impor isso. Não teria nada a ver com percepção, bondade ou maldade. É uma questão de *design*.

Sobre a escala, Nelson Barbosa entende que pode até ser que os atores entendam que sendo algo muito pequeno, não importa, mas que o bom gestor sabe que tudo importa. Para ele, um segundo ponto é que, mesmo sabendo que tudo importa, mas se não se gastar em um objeto específico, a poupança gerada vai alimentar uma outra despesa em outro lugar, uma vez que não há controle. O espaço que se cria é ocupado por outro. Não se pode dizer nem que a economia em um ponto contribuirá para o superávit primário porque o governo poderá realocar para um outro gestor, porventura até relapso. Como não há garantia de bom uso dos ganhos voluntários de eficiência, estimula-se que os gestores trabalhem no limite.

Sobre a tragédia dos comuns, Nelson Barbosa entende que não há exaurimento dos recursos porque há alguma capacidade de endividamento. Para Nelson Barbosa, o bem que se exaure é a capacidade de endividamento do Estado. Isso porque a dinâmica acaba levando ao endividamento excessivo, o que força que se imponha de cima para abaixo alguma restrição linear, drástica.

Sobre a relação vertical entre os órgãos setoriais e os órgãos centrais do sistema, Nelson Barbosa disse que é normal que os ministérios setoriais se relacionem com os centrais. Dentro dos ministérios, a disputa, em tese, tem que se dar internamente ao setorial. Ele acha que o sistema brasileiro, focado em resultado, tem estimulado a deterioração da alocação de recurso. O órgão diz o quanto precisa e o órgão central dá um limite. Dentro desse limite o órgão setorial decide se faz um corte linear em todas as suas despesas, reproduzindo internamente a diferença entre o valor inicial e o limite, ou se faz alocações diferenciadas para administrar essa diferença.

Ocorre que o gestor setorial muitas vezes foge da responsabilidade dessa decisão dizendo que a opção de impor um limite menor é do órgão central, quando sempre o valor disponível foi o do limite, e não o desejado, pedido inicialmente. Se o gestor setorial faz um corte linear, está assumindo que todas as suas políticas são igualmente importantes. Por outro lado, se ele aplica de forma diferenciada, não. Mas essa decisão pertence ao gestor setorial.

Assim, na lógica do orçamento e do contingenciamento, o impulso é que se peça o máximo possível, e não o que se precisa, porque sabe-se que haverá um corte. Para Nelson Barbosa, o foco tem que mudar, fixando com maior rigor os espaços de gasto. A verticalização, então, não se dá pelo órgão central, mas pela sistemática de administração fiscal, pelo modo como as metas são estabelecidas.

O gasto discricionário é um gasto fictício, mesmo depois de aprovar a lei, de aprovar o orçamento, você nunca sabe como vai ser. Todo mundo estima para cima porque sabe que haverá contingenciamento.

Como todos superdimensionam as próprias necessidades, os órgãos centrais têm que fazer essa administração verticalizada em razão dessa falta de coordenação. Nessa administração verticalizada é preciso sempre fazer reavaliação. Tem que haver algum tipo de indexação, para que se tenha garantia de estabilidade plurianual, mas os gestores setoriais têm que ir justificando as despesas e a sua

necessidade ao longo do tempo. O orçamento “base 0” traz muita incerteza. Tem que haver previsibilidade, mas também prestação de contas. O que ocorre é que muitos programas acabam não tendo prestação de contas nenhuma.

Sobre a racionalidade limitada, Nelson Barbosa disse que os programas mais imprevisíveis do ponto de vista de impacto social são obrigatórios ou nem são tão imprevisíveis do ponto de vista financeiro. Por isso não seria tanto uma questão de racionalidade limitada.

A questão é aquele programa que tem gasto previsível, mas cujo resultado econômico e social é incerto ou de difícil mensuração. Nesse, às vezes, você fica com muito mais a lógica de julgar pelo valor gasto do que por índices de eficiência e eficácia das políticas. O caso de saúde e educação no Brasil é um caso clássico. Você julga se o governo faz mais ou não pela saúde e pela educação pela quantidade de dinheiro que ele coloca, e não pelo resultado que ele tem. Inverteu completamente.

Para Nelson Barbosa, tem que haver uma evolução no sentido de avaliar melhor as políticas. E com a tecnologia disponível hoje, é possível que isso seja feito. A informação necessária existe. A questão são as regras de governança, *compliance*, de quais são as regras de desempenho.

Sobre o incentivo de reduzir gastos, a opção entre fazer o mesmo gastando mais ou gastando menos leva o gestor a optar por gastar mais. Isso porque ele sabe que se gastar menos, terá menos como teto no ano seguinte. Para Nelson Barbosa, tem que haver incentivo para que o gestor poupe. Talvez não retornando a ele todo o valor reduzido de suas despesas, mas pelo menos uma parte.

Então o gestor não tem incentivo de aumentar a eficiência, traduzindo eficiência como menos recursos por unidade produzida, por serviço prestado, porque no final ele vai ser penalizado, na frente, com menos recurso. E isso é completamente errado. Então, como fazer isso? Eu não tenho conhecimento detalhado, mas há técnicas de gestão que lidam com esse problema via bonificação por resultados.

Segundo Nelson Barbosa, é o mesmo problema de regulação. Se eu estabeleço que todo ganho de produtividade é transmitido à modicidade tarifária, não há incentivo para ganho de produtividade. Pelo menos uma parcela tem que ser apropriada pelo delegatário para que haja algum incentivo positivo. Ou por outro lado, impor um incentivo negativo. Uma penalidade por não-cumprimento de um critério de performance.

Sobre o equilíbrio fiscal buscado por metas baseadas em efeito, e não pelas regras de governança aplicadas às microdecisões dos gestores na ponta, Nelson Barbosa disse que o problema é que:

Quem descumpre é o Tesouro. Quem tem que descumprir o limite de endividamento é o Tesouro, não é o Ministério da Educação ou da Saúde. Está muito difuso onde está o efeito. É como se eu comesse muito e outra pessoa engordasse!

Segundo Nelson Barbosa, ideia correlata à de microeconomia do setor público é muito estudada em teoria de corporações. As grandes empresas enfrentam isso. É a literatura sobre reestruturação, em que há possibilidade de uma divisão cumprir suas metas prejudicando a outra. Seria adaptar isso, já que há outras grandes estruturas burocráticas. Nesse caso não há limite fiscal, mas há limite financeiro. Mas como adaptar isso para o setor público? Quando se mede em lucro é mais fácil.

Não está claro para o setor público qual é essa métrica. É muito difícil você quantificar, mas vai ter que se por aí.

Para Nelson Barbosa, na burocracia permanece o problema de você querer ganho de produtividade, mas sem reverter nada para quem gerou o ganho. Para ele, a alternativa é que se estabeleça, então, um mecanismo negativo, punindo os gestores por não alcançarem o ganho de produtividade estabelecido, ou não há como fazer. Segundo ele, no setor público, normalmente se estimula pelo ônus, não pelo bônus.

Ainda sobre a questão do controle vertical, Nelson Barbosa disse que, em uma grande organização burocrática, não há muito como fugir da imposição vertical. A questão é traduzir o bem comum em metas individuais. E só quem pode fazer isso, impor e cobrar, é o órgão central.

As metas macro tem que ser traduzidas em metas específicas nas áreas setoriais. Distribuir a métrica global em submetas individuais. E daí hierarquicamente, faz-se por área, e cada ministério faz o mesmo internamente. E se antes era mais difícil, com a tecnologia atual é mais fácil. A grande dificuldade é verificar, de todas as formas de medir possíveis, qual é a que as pessoas reagirão melhor e ver como elas se sentirão mais engajadas, verificar qual a melhor forma de estimular, sancionando positiva ou negativamente.

3.2.8. Francisco Gaetani

Francisco Gaetani foi Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de janeiro a maio de 2016. Atualmente é Presidente da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Ocupou diversos cargos de destaque no governo federal brasileiro, inclusive o de Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e, anteriormente, no Ministério do Planejamento, os cargos de Secretário de Gestão e de Secretário-Executivo Adjunto.

Francisco Gaetani entende que não há clareza quanto aos problemas relacionados à sustentabilidade fiscal no longo prazo. Não há alinhamento das organizações e da legislação para que se tenha essa sustentabilidade. As soluções são transitórias, levadas a cabo para o “governo do dia”. Não há consciência nem mesmo da área econômica a respeito do problema de longo prazo.

Para Francisco Gaetani, há modelos em funcionamento no governo que dificultam isso. Existe uma questão cognitiva. O governo se estrutura em silos, com servidores de carreira entrincheirados. Não há horizontalidade entre esses silos. E em cada um deles você tem a unidade organizacional, o mandato, a carreira e o sistema de TI. Os silos são autorreferidos e, em razão disso, não há visão problematizante. Não há nenhum mecanismo de incentivo para a eficiência do gasto.

A Secretaria do Tesouro Nacional é quantitativista e a Secretaria do Orçamento Federal trabalha com a alocação, não considerando aspectos de eficiência. Para Francisco Gaetani, sistemas estruturantes, o holograma e, mais recentemente o CMAP,¹⁴⁴ são exemplos de problematização integrada, questão que não está presente na cúpula do governo. O que o governo faz é empurrar as questões para frente, com exceção da iniciativa de estabelecimento do *Teto de Gastos*, mas que é algo muito recente.

Então existe a questão cognitiva, a questão corporativa, que se constitui em uma briga de quem tem mais poder na burocracia, e existe a questão da ausência do debate sobre a abertura das informações sobre os recursos.

O Ministério do Planejamento é o órgão central de uma série de elementos da administração, como o patrimônio da União, os empréstimos, via Cofix,

¹⁴⁴ Vide nota de rodapé nº 138, p. 127.

o sistema de compras, a logística, os sistemas de TI, mas não trata nenhum desses elementos como sendo recurso público. Há dificuldade de verificar o conjunto dos recursos alocados, de forma integrada, aos órgãos. Assim, não há padrões de comparabilidade.

Se você não supervisiona, não qualifica, não monitora, não avalia, fica difícil. Independente do que você esteja fazendo. Claro que esse é micro demais para equilíbrio macroeconômico. Mas muito do gasto fiscal é um conjunto de micros. Então a ninguém interessa o desgaste do embate com as áreas finalísticas.

Segundo Francisco Gaetani, o CMAP foi criado porque muitos órgãos acham que fazem avaliação, mas nenhum deles faz, de fato. Então criou-se uma espécie de câmara da compensação onde são discutidos monitoramento e avaliação do gasto. O importante, e que está sendo descuidado, é o monitoramento. Hoje isso envolve batimento de base de dados, auditoria na ponta, não se podendo descuidar do monitoramento e avaliação em razão do mérito do gasto. Mesmo o que é meritório em sua finalidade, deve ser monitorado e avaliado.

No final do período anterior, a prática de geração de despesa e assunção de compromisso futuro valia para uma série de casos em que as áreas de governo aspiravam ampliar a sua despesa. Criação de bolsas, áreas de conservação, de embaixadas no exterior eram exemplos disso.

Esse extremo mostrou uma incapacidade absoluta do centro de governo agir racionalmente em relação à questão econômica, financeira, fiscal.

Mas Francisco Gaetani não entende que se trate de austeridade para “tudo e para sempre”, sem racionalidade. Porque a área econômica tem uma solução para a austeridade sem discernimento: diz não para tudo e faz o que o Presidente manda.

Mas isso não agrega nada. Isso não é um comportamento. Isso é um algoritmo. Você tem que exercer discernimento. Isso é o que nem Planejamento nem Fazenda fazem.

Em outro sentido, Francisco Gaetani entende o governo federal chama a si responsabilidades que não lhe pertencem. Isso gera ainda mais atribuições, embora a capacidade de administração seja limitada. A capacidade do governo federal de expansão fiscal é maior que a dos demais entes, o que acaba ampliando

suas atividades e gerando assimetria. A situação financeira dos estados é fruto de comportamento que não tem se alterado em um longo período. A situação de fragilidade atual vem desde a constituinte, não de agora.

Eu acho que o governo federal tem essa propensão à centralização. E a área econômica responde como? Cortando. Isso não é uma interação. Isso é um diálogo de surdos. A área fim tentando expandir de todas as formas e a área econômica tentando cortar de todas as formas. Quem poderia introduzir inteligência não faz, que é o Planejamento, e vai tudo para a política.

O governo não tem e não faz uso das informações agregadas, como a participação de cada área no conjunto das despesas, por exemplo, independentemente se os gastos estão em expansão ou em retração. Tudo é decidido por razões de ordem empática, política.

Parte disso em razão de uma espécie de chantagem, em que um grande problema é apresentado e quanto mais grave e iminente for a questão, maior atenção e apoio na solução terá. É a busca permanente de se evitar o desgaste. Isso incentiva a irresponsabilidade como método de conquista de soluções.

Além disso, se há uma economia de custeio, por exemplo, os órgãos centrais realocam o economizado, sem deixar nenhuma proporção ao gestor.

Qual incentivo você tem? Gasta tudo o que se tem, correndo, de qualquer jeito, comprometa-se com o que você puder e não puder, dá o cano em todo mundo e passa a conta para cima. Esse é o incentivo.

E contra essa lógica de corrida pelo gasto a qualquer preço, do ponto de vista dos incentivos dados à ponta, não há correspondente controle nos órgãos centrais quanto a esse fenômeno.

Tem muito déficit de inteligência no centro. E se tem déficit de inteligência no centro não tem como você alinhar os incentivos com a ponta.

Há pouco critério nos órgãos centrais para intervir nas alocações. Alegam que não decidem, mas fazem isso, a partir, inclusive, por vezes, de captura de órgãos finalísticos. E operam de forma fechada.

A Secretaria do Orçamento Federal - SOF e Secretaria do Tesouro Nacional - STN se relacionam diretamente com a Presidência da República. Isso está

relacionado a poder, não havendo inteligência nessa sistemática. Trata-se de um processo muito fechado, com pouco nível de discussão.

A estimativa do fiscal é a decisão mais importante do orçamento. A calibragem é feita segundo duas estratégias: superestimar ou subestimar, deixando o ajuste efetivo para o contingenciamento. Há controle, mas não há inteligência, que são coisas diferentes. E as decisões são feitas pelos gestores por critérios diversos, sem uma instrumentalização orientadora.

O governo não busca inteligência. O governo busca expediência.

Sobre a questão da inclusão dos custos todos sob a gerência do administrador da política, Francisco Gaetani entende que primeiro deveriam ser calculados todos os custos, e depois alocados. Segundo ele, nem mesmo o cálculo dos custos o governo tem. Nelson Machado¹⁴⁵ teria tentado fazer isso, mas não conseguiu. Segundo Francisco Gaetani, a burocracia não o deixava calcular os custos. Nessa dinâmica, aluguel e folha são considerados gratuitos do ponto de vista da administração dos gestores. São fatores dados e separados da gestão das políticas e do dia-a-dia das organizações. Esses fatores não “conversam” entre si. Francisco Gaetani problematizou o ponto dizendo que:

As decisões sobre empréstimo, pessoal, imóvel, cargo, não têm, rigorosamente, nada a ver uma com a outra.

Sobre a atribuição à ponta das decisões sobre todos os fatores, Francisco Gaetani entende que mesmo assim tem que haver alguma interlocução com o centro. Ocorre que os órgãos centrais têm mais informação que os setoriais em alguns pontos. Há limitação de informação também em relação aos ministros setoriais. As bases de dados consolidadas estão no Ministério do Planejamento, estão no centro.

Sobre a agregação de interesses em camadas, não sendo razoável a coordenação de organização por organização, mas em agrupamentos maiores, Francisco Gaetani disse que o Presidente Lula teria tentado fazer essa agregação

¹⁴⁵ Nelson Machado foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministro da Previdência Social e Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda.

para estabelecer um pouco mais de coordenação, com área social, infraestrutura, etc. Mas isso acabou não prosperando no tempo.

A lógica da política é contrária. É a fragmentação absoluta. A lógica da emenda parlamentar é contrária, fragmentação absoluta. A lógica da negociação salarial, trabalhista, é contrária. Fragmentação absoluta. Então tudo contribui para a pulverização.

Além disso, o esforço para fazer coordenação gera muito atrito. Para Francisco Gaetani, em dois momentos esse esforço de coordenação é possível: o início do mandato e em ocasiões de crise. Mas de todo modo, não adianta tentar coordenar se não há informação. E não há informações gerenciais disponíveis. Temos como exemplo os imóveis. Há imóveis em profusão e, ao mesmo tempo, o poder público despense elevados valores em aluguéis.

Sobre a lógica de responsabilização dos atores na ponta, Francisco Gaetani entende que foi nesse ponto que a discussão dos anos 90 parou. E parou porque implica contratualizar. E quem acaba por romper esse contrato é o contratante, não o contratado. A razão disso é que não há foco no que é entregue, mas no custo.

Não há pactuação dos órgãos orçamentário-financeiros centrais porque o resultado não é importante frente ao objetivo de conter a despesa. No resto do mundo, onde houve ajuste global, ocorreu uma primeira fase de corte de custos e uma segunda de benefícios, entregas e resultados. O Brasil parou na parte de custos e o crescimento foi retomado. Em razão disso, a questão da eficiência não entrou no debate.

É a política que se preocupa com o resultado das políticas. E é inexigível que a esfera política se importe com a inteligência da gestão de gastos. A inteligência da política se aplica ao poder, e não à gestão de gastos.

Em todos os países desenvolvidos a responsabilização aconteceu. A Espanha tem maior grau de descentralização que o Brasil, embora seja um país unitário. No Brasil, estamos fazendo o contrário, estamos federalizando salários de responsabilidade dos entes. É o mesmo comportamento dos órgãos finalísticos.

Para Francisco Gaetani, na Esplanada, do ponto de vista geral, quem gasta bem é quem gasta tudo. Para alguns ainda é quem gasta seguindo as normas.

Mas isso nada teria a ver com gastar bem. Ainda é o mais irresponsável que se beneficia do sistema.

Em 2008 eu rezava para que houvesse uma crise. Veio a crise e não aprendemos nada. ... Só a crise ensina. Na abundância não há a menor chance de se aprender nada! Nada!

Sobre o período, presenciado pelo Francisco Gaetani, nas ocasiões de oportunidade de mudança, não houve culpa apenas da classe política, mas também incapacidade dos quadros burocráticos. A questão cognitiva e corporativa tem um peso importante. E a ponta é limitada. Problemas de pessoal, orçamento, planejamento, compras, logística são resolvidos no centro. As políticas de gestão são sistêmicas. Os ministérios sozinhos não tomam decisões sobre padrões e parâmetros.

3.2.9. Tarcísio José Massote de Godoy

Tarcísio Godoy foi Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda. Servidor de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, ocupou diversos cargos no seu órgão de origem, inclusive o de Secretário. No setor privado, foi Presidente do IRB Brasil e da Brasilprev, além de ter exercido cargos de direção em áreas de seguro e previdência do Bradesco.

Tarcísio Godoy concorda que há uma espécie de predação dos recursos públicos. Cada gestor tem uma função-objetivo que consiste em maximizar o seu gasto. O objetivo não é maximizar o equilíbrio geral. Isso vale para o ministro e vale para cada uma das secretarias que compõe a pasta. Isso acontece se tomamos a Esplanada como exemplo, ou se tomamos cada ministério internamente. A função-objetivo de cada gestor é maximizar o seu bem-estar, ou os seus objetivos. E não necessariamente essa maximização se dá em alinhamento com o equilíbrio geral, com a maximização do todo.

Como os recursos são escassos, se um gestor, diferenciado, consegue maximizar o objetivo dele, do ponto de vista micro, ele atingiu o máximo que lhe competia. Mas ele pode ter extraído recursos que poderiam ter sido melhor utilizados em toda área. Esse é o dilema que ocorre na Esplanada, onde cada ministro quer

maximizar a sua atividade, e o Ministério da Fazenda querendo maximizar o uso geral dos recursos escassos.

Não necessariamente o fato do Ministério da Fazenda atingir o seu objetivo, que é maximizar o uso do recurso escasso vai levar à uma melhor alocação. Aí entra o Ministério do Planejamento, que teoricamente teria a função de fazer esse equilíbrio.

A saúde é o melhor exemplo desse dilema. É algo que todos sentem em si, é um bem necessário a todo ser humano e os recursos disponíveis são escassos. E como estamos tratando de saúde, e não exatamente de medicina, há escolhas que tem que ser feitas pelos gestores públicos, entre saneamento e equipamentos de alta tecnologia, por exemplo.

E aí essa disputa é injusta. Porque a minoria organizada consegue alocar melhor os seus recursos para atender os seus interesses individuais, mesmo que sejam interesses nobres. Não estou nem falando que não são nobres. Lógico que salvar é algo nobre. Mas você tem que verificar, dada a restrição orçamentária, onde seria a melhor alocação. Inclusive, do ponto de vista mais pragmático ainda, onde seria a melhor alocação de longo prazo.

Então existem dois problemas antagônicos, e no Brasil isso é mais grave em razão de suas dimensões continentais. Uma supercentralização, de Brasília autoridades elevadas querem tratar de alocações específicas e muito localizadas, sendo humanamente impossível se fazer essa alocação nesse nível. Por outro lado, a descentralização reduz a qualidade do uso do recurso já que se dificulta a supervisão e o monitoramento por ser a *accountability* é muito baixa.

Na opinião de Tarcísio Godoy, quando há grande escassez de recursos públicos, como ocorre agora, e se segrega a execução do planejamento, com a busca da maximização das funções-objetivo de cada pilar, de cada setor, gera-se mais pontos de atrito.

Não interessa para os gestores relacionar a sua despesa com o todo. Do servidor público ao político, cada um quer maximizar o seu lado. Há casos em que alguns, como estudiosos, conseguem entender a relação do micro com o todo. Mas como o recurso é escasso para todos, há necessidade de alguém que arbitre.

Em países a escala é grande, a complexidade e a diversidade também. Se há complexidade, o melhor é escolher um indicador mais simples a ser seguido e o resto fica amarrado a ele.

Por isso eu sou a favor do resultado fiscal primário. Porque se você consegue mostrar credibilidade, você atrai capital. Como você tem gente, consegue se desenvolver um pouco melhor.

Cada um tem que tomar a própria decisão, em razão da complexidade. Mas a restrição é macro. Não é possível fazer restrições *taylor-made*. Na experiência de Tarcísio Godoy, em sua relação com agentes econômicos como empresários, sindicalistas, entre outros, ele percebe que todos têm um rol de demandas baseados em bons argumentos favoráveis. Mas os recursos são escassos e o que caberia ao Estado seria proteger os menos capazes. E mesmo assim, com mecanismos de incentivo a todos. Mesmo que houvesse tecnologia, um algoritmo que fosse capaz de alocar perfeitamente os recursos segundo um dado critério, há sempre a questão da posição pessoal sobre qual é a melhor alocação.

Quanto à incerteza nos recursos disponibilizados aos agentes, Tarcísio Godoy disse que no passado ele propôs que os gastos fossem uma proporção das receitas arrecadadas. A despeito das necessidades e do desejo de solucionar todas as questões, a despesa acima das receitas leva ao endividamento, cujo custo financeiro onera as gerações futuras.

Se não há receita suficiente para financiar todas as demandas, as escolhas têm que ser feitas. Se há liberação de restrições, riscos são assumidos. Se a alocação é feita corretamente, tudo bem. Se com o risco são tomadas decisões equivocadas, paga-se duas vezes.

No setor público você não quebra. Se há um mal gestor, azar de quem? Dos contribuintes. Quando você tem os efeitos e consequências mais próximos, você incentiva as pessoas a tomarem as decisões mais adequadas. Quem tomar a decisão errada tem que pagar por essa decisão errada.

Tarcísio Godoy entende que apenas dois atores, no final, são responsáveis por todas as despesas: o consumidor ou o contribuinte. A despeito de não ser a favor do Estado mínimo, entende que o governo deve conduzir apenas aquilo que não é absolutamente regulatório. Reprar, mas não gerir se não for absolutamente necessário. Tarcísio Godoy gosta da ideia de coordenação, mas no limite da regulação.

Até mesmo a previdência em regime de capitalização pura seria boa para que a distribuição de responsabilidades ficasse mais clara. É preciso que haja pragmatismo na governança.

Sobre a noção de deixar os efeitos das decisões mais próximas de quem as toma, por meio da criação de porções menores de espaço fiscal ligados aos setores que compõe o espectro de assuntos do Estado, Tarcísio Godoy disse que:

Eu não tenho dúvida nenhuma que você tem que dar uma restrição global. Até porque ela é real. Não é porque eu quero dar uma restrição. É a capacidade da sociedade toda produzir um crescimento sustentável para poder pagar o endividamento. Pode ser zero. Pode ser mais perto de limites superiores, como nos Estados Unidos, por exemplo. Mas isso é real.

Mas quando falamos de microalocações, assumimos regras bem estabelecidas, com cada setorial apresentando um conjunto de propostas, com indicadores bem definidos. Nesse caso, a receita realizada poderá pertencer a um gestor, ou a um conjunto de gestores bem definidos.

Mas qual é a dificuldade disso? É o nível de complexidade que você tem. Quanto mais você tenta detalhar esses indicadores, maior será a sua distorção.

Isso porque você passa a ter alocações fixas e preestabelecidas. Cultura, esporte, saneamento ou educação? Essa é a razão da utilização do orçamento do ano anterior como base para o orçamento do ano corrente. Não há orçamento de base zero. Talvez o adequado fosse haver distribuição, parte com base no histórico, e parte com base no merecimento, em uma disputa.

O problema é que você tem a alocação da prioridade invertida. Eu te dou o dinheiro mínimo, você paga só o que te interessa, não paga o que é necessário. E depois você fala: "agora preciso do que é necessário".

Segundo Tarcísio Godoy, se tenta reduzir esse efeito de alocação invertida por regulação. Os decretos de programação orçamentária mandam que se pague primeiro as despesas obrigatórias, para depois se pagar as demais.

Houve já a ideia de um orçamento plurianual de 5 anos com os 2 primeiros anos mandatórios, aumentando a previsibilidade. A ideia era evitar que as alterações da política interrompessem sempre obras em andamento, ao mesmo tempo em que novas obras são começadas, e permitir maior alinhamento dos atores privados em razão da redução da incerteza.

As alocações de despesas podem ser meritórias, mas o ataque em todas as frentes, ao mesmo tempo, pode gerar endividamento superior à capacidade de

pagamento, se as despesas, combinadamente não gerarem capacidade de receita futura suficiente para honrar os compromissos assumidos. Isso é um problema porque mesmo um gestor que pretenda agir mais paulatinamente irá se deparar com as urgências do país e, por vezes, ações muito lentas não se fazem sentir. E tudo isso com um nível elevado de instabilidade, em que movimentos parlamentares têm tirado Presidentes da República do poder com certa facilidade, o que é um risco.

Você tem que ter alguém que inspire. Que inspire confiança, que faça você se esforçar mais, mesmo não tendo no curto prazo um retorno, porque você acredita que no futuro a taxa de desconto interna é maior do que o custo de carregamento do que você está fazendo. Essa é a dificuldade de você criar essa coordenação mais centralizada. São pessoas, não é matemática. Porque a gente está falando aqui de algorismo.

Pragmaticamente, Tarcísio Godoy começaria pelo Palácio do Planalto. As propostas normativas teriam que trazer motivação, tempo, maturação, argumentos comprobatórios. Para ele, a maior parte dos recursos é mal alocada, não atende a proposta de maximização do bem-estar, o que deixaria o país em posição melhor, se fosse atendida.

3.2.10. Ana Paula Vitali Janes Vescovi

Ana Paula Vescovi era, no momento da entrevista, Secretária do Tesouro Nacional. Anteriormente foi Secretária de Política Econômica Adjunta do Ministério da Fazenda e Secretária de Fazenda do Estado do Espírito Santo. Alguns meses após a entrevista, Vescovi deixou a Secretaria do Tesouro Nacional para assumir a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

Ana Paula Vescovi entende que são raros os casos em que se consegue equilibrar a lógica da ação coletiva. Citou o caso da relação federativa como uma ilustração. Há uma associação do problema com o fenômeno do risco moral. Um governador pode ser prejudicado por ter sacrificado a sua população em nome do processo de esforço fiscal, enquanto outros que não realizam esse sacrifício conseguem recursos compensatórios de sua inércia, sem maior esforço.

Fizemos essa interação com os Estados, recentemente, dizendo que nós precisamos que tenhamos uma coordenação em termos de ajuste fiscal, de todos, porque assim o Brasil vai recuperar a confiança e voltar a crescer. E o crescimento atende a todos de

uma forma mais isonômica. Muito melhor do que você dar uma renegociação de dívida aqui, um refinanciamento ali, uma transferência de recursos acolá. Não tem nada mais isonômico do que o crescimento. E é lógico que a primeira reação dos entes era tentar tirar alguma coisa da União como se ela não estivesse em crise também.

Tratando da relação entre os atores no governo federal, Ana Paula Vescovi entende que o exemplo percorre a Esplanada como um todo. O manejo dos recursos, gastando primeiro aquilo que é menos evidentemente necessário, gerando maior pressão sobre o Tesouro Nacional de recomposição de recursos para atender a margem não atendida.

Se você gasta disciplinadamente, equilibrando e fazendo o seu ajuste, provavelmente quando vêm as suplementações, as complementações, eles dizem: “puxa, eu que fiz o ajuste não estou sendo beneficiado. Quem não fez nada, agora está pegando recurso”. Então, novamente, eu acho que o que permeia isso é esse risco moral. Por exemplo, vários órgãos deixam de pagar agências públicas como Serpro, como Dataprev, as instituições que prestam serviço porque sabem que isso vai gerar um desequilíbrio no próprio governo, que vai ser impelido a ressarcir, a pagar. Outras instituições que são dependentes do Tesouro sempre esperam que o Tesouro irá aportar recursos. Órgãos que gastam primeiro as verbas que não são passíveis de escassez por alguma razão, vinculadas, para que possam depois ter recursos do Tesouro.

Então todos se comportam no sentido de alcançar e preservar ao máximo os seus recursos disponíveis, mas ao final do exercício nem sempre a escassez propalada se verifica. Isso fica evidente pela existência de sobras. Existe uma espécie de *rent-seeking* e esse comportamento leva a uma distorção alocativa. Ao longo do tempo o Brasil tratou disso criando caixinhas no orçamento, defendendo a criação de despesas obrigatórias e vinculando receitas. Há uma percepção culturalmente arraigada de que quanto mais gastos, melhor.

O que é uma afirmação absolutamente falsa. Eu preciso ter um bom gerenciamento na aplicação desse recurso, aplicar com mais efetividade e onde eu tenha realmente um retorno social mais alto. Mas isso não é observado.

Há um problema em especial com as receitas vinculadas. Quando elas crescem em razão do ciclo econômico expansionista, as despesas aumentam em razão da disponibilidade advinda da vinculação. Quando o ciclo é contracionista, a despesa não pode ser reduzida da mesma forma.

Essa cultura de como defender o orçamento público dessa característica (de oscilação), nos levou aonde nós estamos hoje.

O que está subjacente é conseguir gastar mais, se apropriar de maior parcela do orçamento. Não necessariamente isso significa “entregar mais”, ser mais efetivo. Muitas vezes há até um excesso de programas sendo lançados. Há falta de avaliação *ex-ante* que possa demonstrar que impacto se espera com um programa. O que se mostra à sociedade é o volume de recursos apreendidos, como forma de demonstração de sucesso.

Nós temos um processo competitivo frágil, dentro dos recursos públicos, cujo resultado da competição é a não-competição. Eu vou amarrar o meu orçamento a algum programa, a alguma coisa por lei, e aí eu fico garantido. E aí sofrem os investimentos, sofrem as despesas discricionárias e sofre a qualidade da alocação do orçamento.

Sobre a discussão sobre instrumentos micro e macro de contenção de despesa, Ana Paula Vescovi entende que não há falta de mecanismos orçamentário-financeiros de restrição. Mas os mecanismos poderiam ser aperfeiçoados. Há iniciativas dessa natureza no Congresso e ações mais imediatas como estudos para divulgação de cenários de médio e longo prazos. Já há uma boa governança das finanças públicas, embora haja espaço para avançar.

A transparência é muito importante na imposição dessas restrições. Há muitos mecanismos como metas, programação com limites, contingenciamentos, mas é preciso começar a observar mais a qualidade da composição elementos. O mais importante é que se desça aos fundamentos. Problemas como o déficit da previdência, o impedimento judicial de suspensão do aumento de servidores em 2019, têm implicações sobre despesas discricionárias que são meritórias.

Falta essa significação à sociedade. Quando você corre para buscar o seu lado, o seu benefício, a sua parte no orçamento porque você tem, pela lógica da ação coletiva um esforço mais concentrado, organizado. Você tira recursos de uma camada da sociedade que não se faz escutar, que não se organiza, que é dispersa, que não tem poder. Então por trás de todo esse processo tem o quê? O Brasil não valoriza, de fato, a equidade. O dia que nós dermos valor à equidade, à igualdade de direitos, à igualdade de condições, à igualdade de oportunidades, a gente começa a mudar esse debate de quanto mais gastar, melhor.

Sobre a ausência de relações de coordenação entre os atores que gerem os recursos públicos e uma estrutura vertical na governança desses recursos, Ana Paula Vescovi entende que isso está linkado ao processo político. A competição vem da construção de um governo de coalizão.

A coalizão é pouco cooperativa e muito mais competitiva porque a escassez de recursos leva a isso, e o problema de escala também. O governo é muito grande mas o tamanho do que você tem que fazer para o governo ter a coalizão adequada para ele funcionar também é muito grande. Então em algum momento pode ser predatório, sim. Não é um jogo cooperativo. Não tem como ser um jogo cooperativo.

Na opinião de Ana Paula Vescovi o mecanismo de planejamento é muito frágil. Por haver muito pouco espaço no orçamento para decidir alocação, isso se reflete em uma discussão frágil de escolhas públicas.

Então você não faz a discussão de escolhas públicas. Você faz é a disputa por dinheiro, que é outra história. Sobre os problemas de coordenação horizontal, George Soares chamou a atenção para o caso do Ministério da Defesa. Como ele agrupa os comandos das três forças, que antigamente formavam separadamente os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica, eles construíram mecanismos de coordenação para evitar a predação de recursos orçamentários entre eles.

Não há um debate de longo prazo, que estabeleça planejamento que contemple, por exemplo, o envelhecimento da população no tempo. O debate é centrado em quem vai ganhar ou perder no curto prazo. Não há incentivo nenhum a poupança de recursos públicos. Não há mecanismos para isso. Os recursos que não são usados não podem se utilizados, por exemplo, para abater a dívida existente, uma vez que ele fica preso a vinculações.

Há necessidade de um debate estratégico, de longo prazo. O endividamento não deve ser utilizado para o pagamento de despesas correntes, como previdência. Isso é empurrar um problema para as gerações futuras.

Sobre o melhor estabelecimento de direitos de propriedade no orçamento, permitindo que os “a mais” para um setor deixe claro onde eles provocam os “a menos”, Ana Paula Vescovi entende que o engessamento¹⁴⁶ do orçamento deixa muito pouco espaço para realocações e essa dinâmica fica quase invisível.

Eu acho que o que a gente tem que ampliar é o espaço de competição. Isso não é visível porque ele é pequeno e não há esse espaço de competição, onde você tem uma arena decisória voltada a competir por recursos públicos. Essa disputa por recursos públicos é muito frágil. Cada um quer acertar o seu quinhão, amarrar o orçamento e você perde o debate sobre a competição por recurso público. O Brasil não carece de carimbo, o Brasil carece de competição por recurso público. Que é nessa arena decisória onde você compete que há uma escolha que cabe ao Congresso dentro de uma democracia. O que é mais meritório para a sociedade naquele momento? O que é mais relevante?

¹⁴⁶ Vide nota de rodapé nº 142, p. 138.

O processo eleitoral, o processo político tem que dar legitimidade ao debate. A democracia representativa tem que permitir um debate de qualidade, como em outros países, em que a disputa eleitoral discute alocação, dadas as restrições existentes. É importante que tenhamos lideranças políticas mais pedagógicas no que toca à alocação restrita de recursos, porque esses recursos saem da sociedade.

Qual é o incentivo que os parlamentares têm para fazer um bom debate dentro do Congresso se eles não vão mudar a alocação? A alocação que eles estão discutindo hoje já foi feita há 20 anos atrás. Então isso torna pobre a relação política com o Poder Executivo, com os demais poderes, isso desestimula o bom debate, das escolhas públicas, retira poder da democracia, retira poder das instâncias políticas, enfraquece demasiadamente o poder. E é uma contradição o próprio Congresso não querer mexer nisso. Devolver para ele próprio o poder de fazer as escolhas públicas.

A reforma previdenciária tem esse enfoque. Devolver mais poder ao Congresso para haver mais liberdade de discussão de escolhas públicas. Uma discussão no sentido mesmo da disputa, da briga. Não se vê a disputa de recursos entre os representantes do ensino superior e os da educação básica, ou médio. Não se vê a discussão no Parlamento de onde é melhor alocar os recursos da educação.

3.2.11. Dyogo Henrique de Oliveira

Dyogo Oliveira era, no momento da entrevista, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Antes, havia ocupado diversos cargos de destaque na administração pública federal. Foi Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda logo após ocupar o mesmo cargo, mas no Ministério do Planejamento. Anteriormente, foi Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda, tendo ocupado interinamente o cargo de Secretário-Executivo por um longo período. Alguns meses após a entrevista, Oliveira deixou o cargo de Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para assumir a Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Dyogo Oliveira entende que a maximização do próprio benefício individual leva a que os grupos de interesse busquem maximizar a sua parcela do orçamento. Por essa razão, a ampliação artificial da receita funcionou muitas vezes como mecanismo de acomodação interesses de diversos grupos. O primeiro teorema do bem-estar indicaria que isso leva a um equilíbrio do conjunto, mas isso apenas sob

determinadas condicionantes que não necessariamente se verificam.¹⁴⁷ Para Dyogo Oliveira, uma das condicionantes é que os agentes tenham informação completa o sobre o quê se disputa. E no contexto orçamentário, isso não acontece.

Sobre a questão da escala e a dificuldade de percepção entre as necessidades específicas e o volume monumental de recursos disponíveis, Dyogo Oliveira não entende que seja propriamente uma questão de escala, já que muitas demandas também são efetivamente grandes. A questão seria a sobreposição do interesse individual sobre ao interesse coletivo. O peso que o indivíduo, ou grupo, dá para o acréscimo de recursos em sua seara é maior do que o peso que ele dá ao problema do respeito aos limites estabelecidos para outras áreas. Assim, um acréscimo de recursos a ele alocado pode ser reduzido de outra área, não necessariamente individualmente identificado, ou de outra forma, rompendo os limites orçamentário-financeiros gerais, ou difusos.

O problema não é muito a questão da escala, é mais a percepção que o sujeito tem de qual é o benefício que é gerado por aquele recurso adicional em detrimento do prejuízo ocasionado pela redução de outros recursos ou pelo desrespeito às metas e etc. Então, na cabeça do indivíduo, ele dá um peso para os seu recurso maior do que ele dá para as outras consequências.

Sobre a existência de externalidades nesse processo, Dyogo Oliveira entende que esse fenômeno é bem evidente. O gestor, ou o grupo de pressão vinculado a uma parcela do orçamento dá um valor reduzido ao impacto de seu uso do recurso público no conjunto.

Mutatis mutandis, é o que acontece com bens públicos em geral. As partes não valoram adequadamente as consequências das decisões alocativas. Isso porque a consequência não é tão relevante, já que no cálculo de todos os fatores decisórios, um pequeno aumento da dívida pública em razão de sua contribuição no consumo de recursos não é relevante.

“Isso não é problema meu.” E que é o comportamento que está na base de toda a discussão sobre as externalidades. É você não ter um mecanismo de modo que o privado, o indivíduo, consiga ser afetado, ou arcar com os custos, das ações que ele impõe ao grupo. Isso está amplamente documentado na literatura sobre poluição, sobre diversos outros comportamentos que geram custos ao grupo, mas que não afetam diretamente o custo do indivíduo. E aí não entra no cálculo de decisão, ou entra de maneira muito mitigada.

¹⁴⁷ O 1º Teorema do Bem-Estar diz que os equilíbrios de mercado, quando competitivos, são pareto eficientes.

Sobre a gestão do *commons* fiscal pela autoridade, Dyogo Oliveira ressaltou a construção institucional e jurídica que regula o orçamento, como a LRF, as leis de finanças públicas, a Secretaria do Orçamento Federal, etc. Na disputa orçamentária não são excluídos demandantes, assim são criadas regras, controles para definir como se dá acesso aos recursos.

Sobre o exaurimento, Dyogo Oliveira entende que o orçamento tem que ser tratado como algo limitado, sob várias visões diferentes. A primeira limitação é o tempo. O orçamento para um ano é limitado pelas receitas que se têm naquele ano e pelo volume de endividamento que se pode ter naquele ano. Mas ele é também limitado dinamicamente. Ainda que se incluam as receitas e a capacidade de endividamento dos anos subsequentes, a limitação se dá sobre a capacidade de comprovação da sustentabilidade do nível de endividamento. Para Dyogo Oliveira, o conceito de exaurimento se aplica plenamente ao orçamento. Sobre o limite do orçamento:

É o limite que não gera um processo inflacionário, é o limite que não gera perda de credibilidade do pagamento da dívida pública, é um limite que garante que a execução orçamentária, dentro daquele período, cumpre as metas fiscais. Então há uma série de restrições, do ponto de vista de amplitude do orçamento, que devem ser tratadas, consideradas perfeitamente com o conceito de exaurimento. O orçamento, em um dado momento do tempo, é limitado. E o processo de disputa se dá exatamente como em outros bens em que o processo de exploração pode gerar o exaurimento.

Sobre o comportamento oportunístico, Dyogo Oliveira, mencionou a inversão de prioridades como um mecanismo corriqueiro no processo de execução orçamentário-financeiro, provocado por vários exemplos hipotéticos citados pelo entrevistador. Para Dyogo Oliveira, o teto do gasto é que traz uma grande contribuição para o processo de coordenação, em contraposição ao comportamento oportunístico.

Ele entende, no entanto, que o espaço no orçamento como um todo, para disputa, é muito reduzido porque há grande engessamento. E mesmo de um ano para o outro, há pouca alteração, relativamente, na alocação. Há alterações, em razão da conjuntura e da estrutura de governo, mas há também certa estabilidade. Em momentos de contração, como o atual, o investimento é mais sacrificado que outras áreas, em razão da dificuldade de redução de despesas relacionadas ao funcionamento da máquina pública.

Sobre a centralização, Dyogo Oliveira entende que sempre haverá necessidade de algum nível de centralização.

Uma maior coordenação entre os gestores, entre os demandantes de recursos, só é viável se você realmente tiver uma percepção de que há um limite que não pode ser ultrapassado. Então nesse sentido é que acho que o teto de gasto é um elemento que vai trazer um pouco mais esse processo de coordenação forçada. Porque o sujeito vai ter que propor as duas coisas, vai ter que propor de onde sai.

Este ano ainda não foi uma experiência tão positiva assim. Mas se observarmos o volume de alterações feitas no Congresso, eu não tenho o número preciso, mas a percepção que tenho é que o volume foi menor que nos anos anteriores. Exatamente porque nos anos anteriores ele aumentava a receita, incluía despesa e distribuía.

Este ano¹⁴⁸ ele tinha que tirar despesa de algum lugar para colocar em outro lugar. Então o processo de atendimento de pressão por recursos nessa ou naquela área ficou mais caro. Ficou mais difícil de ser atendido porque não adianta só propor aumentar, mas tem que propor onde é que se reduz. Então esse mecanismo de coordenação, acho que será muito favorecido com o estabelecimento do teto do gasto.

Eu não acho que haverá uma cooperação voluntária. Isso vai contra a natureza do agente econômico de maximizar o seu resultado. Mas haverá de maneira forçada, porque as diversas instâncias que interferem no processo orçamentário terão que se preocupar com isso. Hoje, só o órgão central tem essa preocupação. Com o advento do teto do gasto, todo mundo que participa do processo vai ter que responder a essa pergunta: “E de onde vai sair?”

Com isso, com o *Teto de Gasto* traz um grande ganho no sentido de levar a priorização das políticas no orçamento propriamente dito, não sendo possível criar espaço fiscal baseado no manuseio das receitas, de tal modo a acomodar as demandas na peça orçamentária.

Até então, a priorização, a disputa, se dava na execução, na realização ou não das receitas ao longo do exercício. Nesse sentido, e a priorização se dava pelo Poder Executivo na execução, e não pelo Legislativo, na peça orçamentária.

A partir de 2017 há limitação orçamentária, deslocando a disputa do espaço financeiro, na execução, para o espaço orçamentário, anterior. Antes, havia perda de qualidade do orçamento em razão da liberdade do Poder Executivo de definir o que deveria ser executado.

Sobre direitos de propriedades bem definidos e a lógica de coordenação, Dyogo Oliveira ressaltou o Teorema de Coase, citando-o especificamente e dizendo que: *Se você aloca os direitos, o processo de coordenação ocorre naturalmente.*¹⁴⁹

¹⁴⁸ A entrevista foi realizada no final de dezembro de 2017.

¹⁴⁹ Importante ressaltar que a citação a Coase feita pelo entrevistado foi espontânea, não tendo sido citado previamente pelo entrevistador, a despeito das ideias desse autor constar da base teórica que fundamenta este estudo. Durante as entrevistas, o entrevistador procurou citar o mínimo possível os aspectos teóricos que fundamentam a discussão da tese para manter a liberdade dos entrevistados de

Segundo Dyogo Oliveira, a ideia é que uma vez alocado um espaço de orçamento, limitado, uma vez que um volume de recursos está assignando a alguém, outro que desejar utilizar esse recurso já alocado terá que se entender com esse alguém. Essa alteração de utilização pode ser feita, mas então haverá uma percepção mais adequada do custo de retirada do recurso do uso anterior.

Isso eu acho que foi muito aprimorado pela aplicação do Teto do Gasto. Haverá, a meu ver, nos próximos anos, uma discussão sobre o tamanho do teto. Isso é importante. Acho que o que foi estabelecido a título, digamos, pioneiro, na PEC do Teto do Gasto, serve de base mas, talvez, não seja plenamente adequado para os próximos anos. Então pode se ter uma discussão sobre o tamanho do teto dos gastos, mas eu não acredito que venhamos a abrir mão de termos um teto do gasto. Acho que não deveríamos, em hipótese alguma, abrir mão do conceito do teto do gasto. Você pode discutir o tamanho, quais são os mecanismos para sustentar o teto do gasto, mas eu acho que demos um passo definitivo de qualidade da discussão orçamentária, de qualidade da gestão fiscal do país que não pode ser, em hipótese alguma, desconsiderado ou destruído.

Para Dyogo Oliveira, se o engessamento orçamentário for reduzido ao longo do tempo, passa-se a ter mais espaço submetido a esse processo mais qualificado de disputa. Hoje isso é um problema. Há partes muito grandes do orçamento que não são objeto de disputa.

Sobre a ideia de controle sobre resultado agregado, Dyogo Oliveira disse que esse é o modelo criado pela LRF,¹⁵⁰ e a falha é que:

... o modelo da LRF está baseado apenas no resultado. Só que o resultado está tão distante do demandante de recursos públicos, e o valor que ele dá pra isso é tão pequeno que as pressões se avolumam. E você só tem um cara preocupado com isso que é o órgão central. Os outros agentes todos, inclusive dentro do governo, estão descomprometidos com isso. Porque isso para ele não é um problema. Com o teto do gasto isso muda.

Para Dyogo Oliveira, o teto do gasto traz racionalidade para o processo em todas as etapas, de maneira superior ao processo de resultado. A experiência com limites de resultado não é unânime internacionalmente. Há vários modelos de gestão fiscal. Vários países adotam outros limites. Os EUA, por exemplo, usam limite de dívida. No entanto:

se expressarem de maneira natural a respeito de suas experiências e percepções, e não como se respondessem a uma sabatina técnica.

¹⁵⁰ Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Também não tem se mostrado uma boa experiência. Os países que adotam limite de dívida acabam tendo sempre que mudar o limite. Por quê? Porque isso não gera dentro do processo de orçamentação uma clareza de qual é a disputa. Todo mundo vai sempre agir de maneira oportunista dizendo: “não, esse problema da dívida é de outro cara”. Que é o problema do carona, na verdade. O que nós estamos falando aqui é do problema do carona.

Outros países têm utilizado outras medidas de resultado. Na Europa, principalmente, se utiliza o resultado nominal. E há uma série de mecanismos acionados quando algum país ultrapassa o limite. Mas a experiência tem mostrado que esse modelo é mais efetivo sobre aqueles que já apresentam disciplina fiscal, não tendo evitado, no entanto, graves crises fiscais em outros países europeus.

Minha avaliação é que esse mecanismo também fica muito distante do processo de decisão das alocações de recurso.

Segundo Dyogo Oliveira, no Brasil, adota-se o superávit primário modelo pouco utilizado em outros países. No Brasil, a adoção dessa sistemática se justificava em razão das altas taxas de juros à época da adoção do modelo, da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se adotado o superávit nominal, o Brasil teria que estabelecer limites de déficit muito elevados. Adicionalmente, as políticas de estabilização de preços mantinham as taxas de juros em níveis muito elevados, fazendo com que o resultado nominal fosse fortemente impactado pela política monetária e, por consequência, em menor grau pela política fiscal. Por isso, a maneira de segregar o esforço fiscal do governo foi adotar, naquele momento, o superávit primário como meta de alcance.

O que se observou desde a adoção da LRF é que o ajuste foi feito pelo lado da receita, e não da despesa. Isso porque o modelo não gera disputa orçamentária efetiva. O espaço de despesa tem sido aumentado pelo ajuste na receita, e não pela contenção de despesa, o que gerou grande pressão por aumento de receita ao longo dos anos.

De novo, (o modelo) não traz o mecanismo de coordenação dos interesses na disputa pelos recursos públicos. O teto do gasto é o que eu acho que vai trazer isso.

3.2.12. Marcelo Barbosa Saintive

Marcelo Saintive foi Secretário do Tesouro Nacional ao longo do ano de 2015. Anteriormente foi Secretário-Adjunto e Secretário da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e atuou também na administração estadual no Estado do Rio de Janeiro e, atualmente, é o economista chefe da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo.

Marcelo Saintive concorda que há uma corrida pelo uso dos recursos públicos. Entende que isso decorre também da questão dos grupos de interesse. O fenômeno do *rent-seeking* em conjunto com a questão dos órgãos setoriais não terem uma lógica de ação coletiva fazem com que se tenha o problema da corrida pelo uso dos recursos.

Um aspecto que Saintive entende que deve ser levado em consideração é que, no Brasil, com uma certa frequência, o orçamento tem despesas dadas. Estas são bem estimadas, mas não se encaixam no volume de receitas. Com isso, para que haja acoplamento, as receitas são superestimadas, permitindo que as despesas sejam distribuídas entre as diversas áreas setoriais.

Quando acontece isso, mas sabe-se que, de fato, na prática, ocorrerá um contingenciamento lá na frente, a ideia dos órgãos setoriais é correr o mais rápido possível com aquele gasto que foi meio que pré-determinado pra ele.

Tomando como base a sua experiência no âmbito estadual, Saintive disse que o mesmo ocorre nos estados. Sempre se superestima a receita. Dado que peça orçamentária é encaminhada com antecedência, estima-se a receita mas, em razão das características do gasto fiscal brasileiro, como as despesas já são dadas, a dinâmica faz com que, mais à frente, se corra para gastar os recursos.

Sobre a escala e a dificuldade de entendimento do próprio gasto dentro das finanças públicas em geral, Saintive entende que esse fator tem média importância. As grandes contas, como saúde, educação e previdência, são passíveis de serem entendidas pelas pessoas. Mas sobre as despesas setoriais em geral, não há uma noção do todo, sendo esta meio difusa. Tanto os técnicos do setorial quanto a sociedade em geral não têm essa noção. Há falta de conhecimento e de transparência.

Sobre a ideia de direitos de propriedade em orçamento, segundo Marcelo Saintive, o gestor tem a informação sobre o orçamento a ele alocado, mas não é claro quanto do orçamento sinalizado ele vai, de fato, poder fazer uso.

Dado que ele não tem uma certa garantia de poder usufruir desse bem, que você está analisando como se fosse um bem público, em razão dessa insegurança, ele acaba antecipando o uso.

5 Não sei se é propriedade em si, mas existe uma forte incerteza do quanto desse bem público ele vai poder usufruir ao longo daquele ano. Isso faz com que ele possa jogar individualmente mais do que coletivamente em prol do gasto fiscal como um todo, da sustentabilidade fiscal como a gente gosta de falar.

Sobre a questão do controle fiscal por efeitos macro, e não pelos estímulos de autocontenção micro, e a lógica de coordenação, Marcelo Saintive entende que poderia haver mais coordenação, mas isso demanda mecanismos para fazer essa coordenação de forma inteligente, e que avaliação seria um instrumento importante.

Isso está sendo feito no Estado do Espírito Santo, onde estão escolhendo grandes grupos, grandes áreas, com projetos específicos em que a política pública será avaliada. Essa avaliação ajudará na coordenação e na formação da etapa orçamentária seguinte. A avaliação funciona como uma das ferramentas para conseguir coordenação.

Saintive ressalta que a ideia de direitos de propriedade no orçamento se dá de forma renovável, ano a ano, sendo revisto de tempos em tempos. Novamente, a avaliação é importante porque garante estabilidade pelo sucesso. Com a avaliação, os recursos podem ser garantidos ano a ano em razão do próprio sucesso da política pública, e até viabilizar acréscimos ao longo do tempo. Saintive mencionou o Programa Bolsa Família como exemplo dessa garantia de sustentabilidade de recursos pelo sucesso na avaliação.

Esse raciocínio de legitimação do gasto vale não apenas nos ciclos anuais, mas também para mecanismos plurianuais. Avaliar é custoso e fazer isso sistematicamente pode não ser justificável. Portanto, os ciclos de avaliação e decisão podem ser maiores que o ciclo anual.

Marcelo Saintive concorda que o controle de grandes números, mesmo baseado em avaliação, não leva a incentivos micro ao incremento de eficiência interna na gestão do dia-a-dia. A avaliação pode não ser suficiente para gerar maior eficiência intra-programa, mas Saintive acha que teria que ser pensado então outro mecanismo

capaz. De todo modo, no momento, no intuito de haver maior coordenação, a avaliação continua sendo um bom mecanismo de coordenação.

Sobre a verticalização do sistema orçamentário-financeiro, Marcelo Saintive, pela sua experiência no governo federal, entende que as decisões nos ministérios setoriais eram muito individualizadas. Acha que nem internamente havia grande debate, mas apenas a viabilização de demandas externas, o que incluía a relação com os órgãos centrais, sem um diálogo mais aprofundado com nenhuma outra área, nem internamente à própria pasta.

Eles sabiam exatamente quais eram os dois caras do Tesouro Nacional que poderiam tratar desse assunto em termos de orçamento pra ele. Ele é o cara específico da ponta e existe, como se fosse um grupo, uma rede de orçamentários de pastas com os orçamentários, digamos assim, dos órgãos centrais: Tesouro¹⁵¹ SOF.¹⁵² Então eles sabem exatamente quem são na SOF para procurar e sabem exatamente quem seriam essas pessoas no âmbito do Tesouro Nacional para procurar diretamente.

Saintive, separa a discussão do orçamento em duas etapas. A primeira é o que se coloca no orçamento. Que escolhas e qual o tamanho de cada prioridade dentro do orçamento do setorial. Considerando que temos, na verdade, três orçamentos, o orçamento elaborado, a execução do orçamento na prática e os “restos a pagar”, como há um volume elevado de “restos a pagar”, a segunda etapa é a ordem cronológica dos pagamentos a serem feitos. O gestor, ao seguir a ordem cronológica imposta pela Lei nº 8.666, para atingir as prioridades do ano ele tem que pagar o mais rapidamente possível as pendências anteriores.

Sobre a segmentação do uso dos recursos públicos por tipo, prejudicando a avaliação do custo de oportunidade dos recursos como custo dos órgãos e das atividades, Saintive disse que incrementar a percepção de custos do governo federal era uma das prioridades do Tesouro Nacional. Isso para ajudar os próprios setoriais entenderem seus custos, o que não ocorre. Lembrou que, em 2015, ele deu muito apoio a essa iniciativa. Disse que certamente isso ajudaria muito na coordenação dos gastos por setor. Era um programa que estava avançando muito no Tesouro Nacional dentro da área de contabilidade pública.

Marcelo Saintive lembrou que a SOF tem equipe dedicada ao entendimento e acompanhamento das áreas de governo nos diversos setores. Esse

¹⁵¹ Secretaria do Tesouro Nacional.

¹⁵² Secretaria do Orçamento Federal.

acompanhamento é feito pela SOF melhor do que a STN, o que ficava evidente em algumas discussões relativas aos contingenciamentos. Mas isso por si só não garante a coordenação. Essa expertise não impediu a dinâmica recente dos gastos públicos.

Sobre a questão dos atores evitarem o conflito e por isso também o embate em uma coordenação horizontal, Saintive acha que essa é uma avaliação subjetiva. Falta conhecimento da peça orçamentária e transparência. Mesmo internamente no governo, o que está sendo gasto é um conhecimento restrito a um grupo, não sendo transparente à maioria.

Sobre se o estabelecimento de uma lógica de decisões em camadas, Saintive não consegue ver como, na prática, ela poderia ser alcançada. Na época em que esteve na Secretaria do Tesouro Nacional, implementou várias decisões colegiadas, mas entende que a discussão entre uma pasta e outra é algo difícil no sentido de que há falta de ferramenta que qualifique a discussão. A falta de métrica impede a discussão entre políticas públicas muito diferentes e com isso a discussão em camadas fica muito superficial.

Sobre a segmentação dos setores em grandes grupos, para reduzir os custos de transação na coordenação, Marcelo Saintive disse que, na prática, a Secretaria de Orçamento Federal faz essa mediação. A SOF traz a si essa mediação. Mas faz de maneira centralizada e não numa discussão horizontal, em camadas, entre as partes.

Saintive reafirmou que é difícil que haja coordenação entre órgãos, sem uma métrica. Entende que tem que haver alguém que arbitre, seja por um viés mais político, seja para fazer uma ponte mais macro, em relação aos rumos que se deseja ao país.

Por fim, Marcelo Saintive entende que com o desenvolvimento tecnológico, o uso de dados deve facilitar a coordenação, com a disseminação de informação. A informação hoje é muito concentrada e não são aproveitadas as oportunidades de uso de *big data*. A coleta e o tratamento da informação ainda é lenta no governo e pode ser mais ágil no atual estágio de desenvolvimento de processamento de informação.

3.3. O NOVO CÓDIGO DE ANÁLISE

Como mencionado no início deste capítulo, a partir das falas alterou-se o código de análise inicial. Em razão dos entrevistados terem mencionado com muita frequência aspectos que podem ser associados ao *common* fiscal, como dilema social, mas que não se relacionam necessariamente com os oito princípios e de Ostrom, esses aspectos foram privilegiados em um primeiro plano, e serão, a partir da classificação feita pelo novo código, discutidos nos Capítulos 4 e 5.

Em certos momentos, problemas associados à predação própria da *tragédia dos comuns*, foram associados a soluções de privatização ou de imposição, ou recrudescimento, da solução de autoridade externa, que chamamos de solução Leviatã no Capítulo 1, tomando a denominação de Ostrom (1990), sendo muito do que foi falado próprio das duas primeiras soluções expostas por Ostrom no *Governing the Commons*, e não sobre os 08 princípios, próprios da terceira solução.

Os entrevistados mencionaram com frequência aspectos que circundam a lógica própria do sistema orçamentário-financeiro como um *common* fiscal como problemas de ação coletiva, complexidade, incerteza, racionalidade de curto prazo e comportamento oportunístico. Esses aspectos, comuns aos casos de dilemas sociais e, por consequência, ao *common* fiscal como um todo, foram classificados como “situação do processo orçamentário” por antecederem, ou circundarem a discussão dos 08 princípios de boa governança que constituíam o código de análise inicial,¹⁵³ e passaram a integrar, o novo código de análise.

Da mesma forma, a partir das falas dos entrevistados, os 08 princípios ostromnianos foram reagrupados segundo um conjunto de 05 princípios centrais que ora repetem um dos 08 princípios de Ostrom, ora agregam mais de um deles. Pretendeu-se reestruturar os 08 princípios segundo uma leitura mais sistêmica, sem criar nenhum princípio novo e, ao mesmo tempo, deixar de incluir qualquer dos 08 princípios ostromnianos.

Assim, já na fase de codificação, após as entrevistas, alterou-se o código de análise, mantendo-se a coluna dorsal dos 08 princípios ostromnianos, mas reestruturados em 5 princípios centrais, tendo sido adicionados os chamados elementos da “situação do processo orçamentário”, que ajudam a entender o quadro

¹⁵³ Vide Figura 2 no Capítulo 2.

geral do *common* fiscal brasileiro conforme descrito, da forma mais espontânea possível, pelos entrevistados.

Como esses elementos da “situação do processo orçamentário” surgiram na discussão do *common* fiscal brasileiro de forma antecedente à análise dos 08 princípios ostromnianos pelos entrevistados, eles serão discutidos, neste capítulo, antes dos oito princípios, na forma como foram distribuídos no novo código de análise conforme se segue:

QUADRO 6 NOVO CÓDIGO DE ANÁLISE

1. Situação do Processo Orçamentário
1.1. Problema da Ação Coletiva
1.2. Incerteza
1.3. Complexidade (Substantiva/Estratégica/Institucional)
1.4. Taxas de Desconto Intertemporal (Acordos Intertemporais)
1.5. Normas de Comportamento (Comportamento Oportunista)
2. Oito Princípios de Elinor Ostrom (<i>Governing the Commons</i>)
2.1. Princípio 1 - Fronteiras bem definidas
2.2. Princípio 2 - Congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas
2.3. Princípio 3 - Arranjos coletivos de escolha
2.4. Princípio 4 – Monitoramento
2.5. Princípio 5 - Sanções graduais
2.6. Princípio 6 - Mecanismos de solução de conflitos
2.7. Princípio 7 - Reconhecimento mínimo de direitos de organização
2.8. Princípio 8 - Governança em camadas.

Fonte: Elaboração própria.

Classificadas as falas dos entrevistados, então, de acordo com o código de análise acima, ocorreu desde o início também a verificação de que, não apenas

muito se falou sobre aspectos próprios do sistema orçamentário-financeiro como análogo a um *common* embora não se comentasse explicitamente sobre os 08 princípios de Ostrom, como este não se mostravam de forma independente. Ou seja, na observação dos princípios no presente trabalho, verificou-se relações internas.

Elinor Ostrom não estabeleceu os princípios como variáveis prescritivas ou normativas. Ela estabeleceu, a partir da observação de casos de sucesso na governança de *commons*, princípios de *design* para bons sistemas de governança, casos em que a sustentabilidade do *common* se manteve, a despeito das características que induziriam à *tragédia dos comuns*. (Ostrom, 1990, pp. 89 e 90)

Há uma relação de causa e efeito, mas não ao ponto de se poder generalizar essa relação em uma função determinística para todo caso. Sobre a capacidade de generalização, é importante retomarmos o mencionado na seção 1.2.3.4, no Capítulo 1. Ostrom tratou, no *Governing the Commons* (1990), não de todo tipo de casos que envolvessem bens de propriedade coletiva, mas de pequenos *commons*, localizados em um só país, e com entre 50 e 15.000 atores envolvidos (Ostrom, 1990, p. 26).

(...) eu descrevi a minha estratégia com a de uma “neoinstitucionalista” que selecionou situações de commons de pequena escala para estudar porque os processos de auto-organização e de autogovernança são mais fáceis de observar nesses tipos de situação que em outros.¹⁵⁴

Ostrom descreveu os 08 princípios como elementos extraídos da realidade observada, e não o contrário. Assim, a generalização dos princípios como comandos normativos de governança de *commons* seria supor que Ostrom cometeria o erro que ela identificou ao rejeitar os modelos estilizados de solução de *commons* baseados abstratamente na privatização dos recursos comuns ou na imposição de autoridade externa que ele chamou de Leviatã no seu livro (Ostrom, 1990, p. 08).

De todo modo, se pudéssemos estabelecer os 08 princípios como variáveis independentes de uma função em que a variável dependente é a sustentabilidade do *common*, com base no fato de verificarmos que no caso do *commons* fiscal brasileiro as variáveis (princípios) não são independentes significa

¹⁵⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 29:

“(...) I described my strategy as that of a “new institutionalist” who has picked small-scale CPR situations to study because the processes of self-organization and self-governance are easier to observe in this type of situations than in many others.”

dizer que se trataria de uma função composta em que, alguns princípios em conjunto são variáveis de variável que em si causa “Y”. Nesse sentido, agrupamos os 08 princípios de Ostrom, para o caso em tela, do *common* fiscal brasileiro, e somente para ele, em 05 princípios centrais, que serão objeto de discussão no Capítulo 5.

CAPÍTULO 4

RESULTADOS - PARTE 1

A SITUAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Neste capítulo e no seguinte, são aplicados os elementos teóricos descritos no Capítulo 1 aos dados da realidade orçamentário-financeira do Brasil, explicitados nas entrevistas expostas no Capítulo 3. Este capítulo e o 5, portanto, repetem em alguma medida as falas do Capítulo 3 para classificá-las nos termos do código de análise, em sua formatação final, e as alinha com a base teórica de *commons*.

Levantados os conteúdos das entrevistas e classificadas as falas segundo o código de análise adaptado ao conteúdo surgido nas falas expostas no Capítulo 3 são tratados elementos do *common* fiscal transversais, surgidos das falas, embora não aplicáveis diretamente aos 08 princípios ostromnianos, mas a *commons* enquanto objeto em si.

A ideia de que o sistema orçamentário-financeiro e sua relação com a dinâmica de endividamento público, ou seja, a sustentabilidade financeira do Estado se constitui em um bem comum, um *common*, não é algo nítido aos entrevistados enquanto tal. Mesmo em um corte tão elevado hierarquicamente,¹⁵⁵ tendo sido todos os entrevistados recentemente ocupantes de cargos elevados no núcleo central da administração orçamentário-financeira brasileira, a percepção teórica dos fenômenos discutidos não é clara para muitos deles, em razão da especificidade dos conceitos e da formação acadêmica específica de cada um.

No entanto, fica clara a percepção geral da existência de dilemas sociais no processo orçamentário-financeiro e na dificuldade de alinhamento entre os incentivos aos comportamentos micro e os objetivos macro da política fiscal. Alguns concordam conscientemente com a aderência do sistema fiscal à teoria de *commons* quando expostos aos conceitos, mas todos descrevem as características de dilemas sociais, em sua percepção concreta da realidade cotidiana, mesmo sem a apreensão da implicação desses elementos no conjunto teórico de *commons*. As características descritas das dificuldades de manutenção da sustentabilidade fiscal no longo prazo

¹⁵⁵ Vide seção 2.1.5. no Capítulo 2.

se encaixam nas noções da *tragédia dos comuns*, *dilema do prisioneiro* como formas de manifestação de dilemas sociais, ora sendo mencionados explicitamente, ora não.

4.1. O problema de ação coletiva

As falas identificaram a presença de dilemas sociais, ou seja, a dissociação entre o interesse coletivo e os incentivos ao comportamento individual. No cotidiano, as pessoas são induzidas a comportarem-se, separadamente, de forma não contribuinte ao resultado coletivamente desejado.

Esses casos são a antítese do que Adam Smith popularizou como sendo a ação da mão invisível do mercado, sendo os casos em que a ação individual não leva ao melhor resultado coletivo, mas ao contrário, induz a resultados indesejáveis.

4.1.1. Descompasso entre o problema macro e o micro: o problema de ação coletiva

A falta de entendimento dos gestores a respeito do problema fiscal macro é uma hipótese plausível em alguns casos. Mas isso não altera o efeito de que havendo ou não a consciência do efeito, o comportamento micro ignora, por razões múltiplas, o problema fiscal. Existe uma dissociação entre a percepção da necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal de longo prazo e o comportamento dos agentes no sentido contrário.

Nelson Barbosa entende que o Estado não pode gastar permanentemente mais do que seja compatível com a estabilidade de seu endividamento. Sobre isso, ele disse que há restrição imposta relacionada à estabilidade do endividamento, mas que mesmo os gestores sabendo disso, não se comportam no cotidiano segundo essa lógica macro.

Por falta de um melhor nome eu chamo de dissociação macro-micro. Porque o gestor percebe isso no macro, ele acha que tem que ser feito no macro, mas ele acaba não praticando, não dando a relevância total no micro porque ele não tem certeza de aquela

poupança, ou aquele esforço que ele fizer naquele volume de recursos sob seu controle não vai ser desperdiçado por outro que não faça.¹⁵⁶

Para Tarcísio Godoy, não há interesse dos gestores públicos em relacionar sua despesa ao todo. Dos servidores técnicos aos políticos, todos querem maximizar os resultados de suas atividades, havendo baixa percepção da relação entre os comportamentos fragmentados, tomados individualmente, e o efeito macro. Para ele, como os recursos disponíveis são escassos, é preciso que alguém arbitre.¹⁵⁷

Assim, os incentivos dados ao comportamento cotidiano não levam ao melhor resultado agregado. Não se trata de desejar o melhor resultado macro ou não. A maximização dos comportamentos individuais leva a um resultado coletivamente indesejável. É um problema de ação coletiva.

Francisco Franco usa a ideia de “chapéus” no desempenho das funções das diversas áreas do governo. A percepção das áreas se circunscrevem às suas respectivas missões e atribuições. E com os órgãos orçamentário-financeiros centrais não é diferente. Eles concentram a preocupação com o equilíbrio fiscal, com os resultados agregados. Enquanto isso, os setoriais se preocupam com a sua fatia e não se vêem imediatamente afetados pelos resultados macro.¹⁵⁸

Os efeitos que constituem os indicadores de sustentabilidade, como meta de superávit fiscal, nominal ou nível de endividamento são resultantes, efeitos agregados dos comportamentos pulverizados na administração. São o fruto dos a-mais e dos a-menos em inúmeras oportunidades de ação, cujo efeito individual é irrelevante, se tomado em separado.

Esses comportamentos individuais, na ponta, são certamente induzidos por regras e constrangimentos colocados pelos órgãos centrais. De todo modo, a ação, a concretização das decisões que acabam por repercutir, conjuntamente, sobre o equilíbrio fiscal e seus efeitos no tempo, decorrem de interpretação, avaliação e execução dos gestores dispersos pela máquina pública. É a ponta que realiza, concretamente, as ações que impactam a receita e a despesa, principalmente a

¹⁵⁶ Entrevista de Nelson Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

¹⁵⁷ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

¹⁵⁸ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, Seção 3.2.3., Capítulo 3.

despesa, o equilíbrio, o endividamento e, por fim, a sustentabilidade fiscal. As metas são a leitura desse fenômeno, e não o fenômeno em si.

Muitas vezes essas metas se impõem como guias no estabelecimento do espaço fiscal para a despesa, e suas diversas subdivisões. Essa imposição, no entanto, se impõe em contraposição aos diversos outros incentivos de comportamento aplicados aos órgãos setoriais. Muitos desses outros incentivos são fortemente aplicados aos órgãos setoriais, como a reputação do dirigente público frente aos diversos atores privados envolvidos na política pública específica, por exemplo. Por vezes, a sustentação política do dirigente público depende da legitimidade que encontra na aceitação de seu nome como gestor público pelos destinatários da política pública em que atua. Por outro lado, o descumprimento das metas fiscais, mesmo no que toca a limites prudenciais, podem ser fracamente impactantes sobre o interesse setorial, enquanto o comportamento expansionista do ponto de vista da despesa concentrada, no atendimento dos interesses pontuais podem ser fortemente impactantes. Em suma, poucas vezes, o sucesso público de gestor está associado ao seu desempenho fiscalmente responsável, mas com outras variáveis de avaliação que estão fortemente relacionadas à moderação sobre os mecanismos de receita e forte pressão de elevação das despesas.

Na linha do descompasso entre o cumprimento das metas macro do governo e sua dissociação dos interesses dos atores na ponta do sistema, Nelson Barbosa tratou da desconexão de interesse entre a atuação dos órgãos setoriais e as metas macro estabelecidas. Quando de sua entrevista, disse que:

Quem descumpre é o Tesouro. Quem tem que descumprir o limite de endividamento é o Tesouro, não é o Ministério da Educação ou da Saúde. Está muito difuso onde está o efeito. É como se eu comesse muito e outra pessoa engordasse!¹⁵⁹

Nas entrevistas, embora nem sempre identificados conscientemente, o problema dos dilemas sociais ficou evidente na dissociação entre o comportamento micro e as metas de sustentabilidade macro. O problema da propriedade coletiva e a dificuldade de regramento da provisão e apropriação dos recursos parece ser a base do problema. A fluidez da propriedade faz com que a *mão invisível* de Adam Smith não seja capaz de gerar o interesse público pela soma das ações individuais

¹⁵⁹ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

livremente auto-referidas. Ao mesmo tempo, a imposição heterônoma tem se mostrado insuficiente, dadas as instituições orçamentário-financeiras no Brasil para levar, do mesmo modo, a soma dos comportamentos individuais ao resultado coletivo desejável.

Em resumo, as peças orçamentárias federais no Brasil, ano após ano, são equilibrados, ou contêm metas que buscam o equilíbrio no tempo. Sua pormenorização desce aos elementos mais detalhados da distribuição de recursos orçamentários. Mas ao fim e ao cabo, isso não leva à execução financeira equilibrada porque há pressões difusas, para além do desenho técnico dos instrumentos formais, que levam a ciclos de credibilidade e descrédito.

4.1.2. Fronteiras fluidas e baixa percepção de substrabilidade

A alocação precária de direitos sobre o uso do *common* fiscal torna fluida a noção de que o aumento de despesa de um setor implica na redução em outro. Isso porque as alocações estabelecidas precariamente relacionam as partes com o todo, diretamente, e não as partes entre si. Cada um enxerga o seu aumento em face do estoque global de recursos (percepção vertical), e não em face das disponibilidades já alocadas a outros agentes (percepção horizontal).

Há uma baixa percepção da relação entre causa e efeito do comportamento individual do gestor sobre e o resultado fiscal, segundo Otávio Ladeira. Há apropriação sensível do benefício, mas terceirização do custo, de maneira difusa. O que se verifica é que a subtrabilidade no uso dos recursos público não é evidente aos gestores.

O efeito de um gasto específico repercute de maneira pequena os resultados agregados e muito provavelmente os seus efeitos deletérios não se aplicam ao gestor que gerou determinado gasto, e ainda que isso ocorra, o efeito é muito marginal, imperceptível ou de impacto pouco relevante.¹⁶⁰ Assim, a difusão dos efeitos se dá em duas dimensões. Uma associada aos efeitos diferidos, e que podem ser compensados por alterações circunstanciais, e outra decorrente da distribuição

¹⁶⁰ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

dos impactos em um número grande de agentes, o que difunde esses efeitos em cargas pouco sensíveis de prejuízo ou custo efetivo.

Esse efeito bem descrito por Otávio Ladeira, tendo o sistema orçamentário-financeiro brasileiro em mente, é a observação concreta do que mencionou Ostrom (1990) no *Governing the Commons*:

Cada pastor recebe um benefício direto de seus próprios animais e sofre custos retardados da deterioração do *common*, quando os seus animais os dos outros pastam em excesso.

Cada pastor é estimulado a adicionar mais e mais animais e suportam apenas uma parte desses custos, o que resulta em uso da pastagem em excesso.¹⁶¹

A dispersão do efeito negativo do incremento de uma despesa concentrada funciona como uma externalidade negativa de difícil percepção para aqueles que são prejudicados. Isso porque os a-mais e os a-menos na alocação de recursos se comunicam com o volume geral de recursos, amplo e etéreo. O caráter difuso do financiamento de uma despesa concreta leva os financiadores a uma passividade decorrente da não-percepção de que participam do financiamento.¹⁶²

Esse caráter difuso é mais forte se os financiadores não estão fisicamente presentes no processo, ou ao menos efetivamente, como no caso das gerações futuras. Como disse Tarcísio Godoy, a necessidade e o desejo de dar tratamento a todas as questões do presente podem levar a que as despesas fiquem acima das receitas, levando ao endividamento e, conseqüentemente, à oneração das gerações futuras. As alocações podem ser meritórias, mas a busca de soluções simultaneamente em todas as frentes pode gerar endividamento público superior à capacidade de pagamento do governo. Isso se as despesas não gerarem, combinadamente, receita futura suficiente para honrar os compromissos delas decorrentes.¹⁶³

¹⁶¹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p.02:

“Each herder receives a direct benefit from his own animals and suffers delayed costs from the deterioration of the commons, when his and others’ cattle overgraze. Each herder is motivated to add more and more animals and bears only a share of the costs resulting from overgrazing.”

¹⁶² Esse mecanismo se aplica não apenas aos interessados nas políticas públicas que acabam prejudicadas imediatamente pela depressão da disponibilidade de recursos, mas também, alternativamente, aos afetados pelo eventual aumento do endividamento público em suas repercussões fiscais futuras,

¹⁶³ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

4.1.3. Distância entre decisor e efeito da decisão

Em razão do caráter concreto dos benefícios de apropriação dos *commons* e do caráter difuso dos custos, uma vez que não há excluibilidade, uma das características de commons é que há, da mesma forma, uma dissociação entre o poder de decidir na apropriação e a alocação dos custos da decisão.

Um common é um cenário institucional em que a escolha está divorciada da responsabilidade.¹⁶⁴

Trata-se do problema do alinhamento de incentivos decorrente da distância entre os decisores e os efeitos de suas decisões, na linha do que comentou Tarcísio Godoy:

*No setor público você não quebra. Se há um mal gestor, azar de quem? Dos contribuintes. Quando você tem os efeitos e consequências mais próximos, você incentiva as pessoas a tomarem as decisões mais adequadas. Quem tomar a decisão errada tem que pagar por essa decisão errada.*¹⁶⁵

Isso não acontece somente em relação às decisões dos gestores públicos no governo. Conforme levantou George Soares, no Congresso o orçamento é inteiramente tratado pela Comissão Mista de Orçamento - CMO. Há subcomissões temáticas dentro dela, mas tratam única e exclusivamente de orçamento.

As comissões temáticas do Congresso, por outro lado, tratam das políticas públicas em si. Assim, as comissões temáticas têm baixa atenção ao problema do financiamento das políticas públicas sobre as quais atuam. É como se a questão do financiamento das políticas pertencesse a outros atores, e por isso, objeto de preocupação e solução em outro âmbito. Esse comportamento levaria as esferas temáticas do Parlamento a, por vezes, se sentirem confortáveis em criar uma política pública e apenas condicioná-la à existência de recursos, abstratamente, para o seu desenvolvimento, como se isso adequasse a medida orçamentária e financeiramente.

¹⁶⁴ Tradução livre de Wagner, 1992, p. 113:

“A commons is an institutional setting where choice is divorced from liability.”

¹⁶⁵ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

Para George Soares, isso é insuficiente, uma vez que positivada na lei uma determinada política, ela está criada, o que, por si só, gera pressão por apropriação de despesas ao longo do tempo. O mais razoável é que na criação da política pública, segundo Soares, já fossem estabelecidos os mecanismos de financiamento, inclusive as fontes de cancelamento de despesa para viabilizá-la e isso já provocasse a inserção de seu cronograma de despesa nos orçamentos futuros. Os efeitos orçamentários têm que ser mapeados e todo o Congresso Nacional deveria estar envolvido nas questões orçamentárias.¹⁶⁶

4.1.4. Coordenação e jogos

Em uma lógica associada à Teoria dos Jogos, Nelson Barbosa chamou a atenção de que a questão está ligada ao *dilema do prisioneiro*.¹⁶⁷ Esteves Colnago é da mesma opinião que mecanismos de coordenação horizontal são de difícil governança e podem levar ao *dilema do prisioneiro*.¹⁶⁸

O dilema do prisioneiro fascina os acadêmicos. O paradoxo de que estratégias individualmente racionais levem a resultados coletivamente irracionais parece desafiar a fé fundamental de que seres humanos racionais podem alcançar resultados racionais.¹⁶⁹

Neste ponto, novamente, surge a questão do problema de ação coletiva e a questão sobre se, dadas as condições que induzem ao dilema do prisioneiro, se elas não podem ser mudadas. Na metáfora do modelo, os dois agentes estão presos e as regras fixadas, mas em outras circunstâncias, os atores podem se comunicar e, eventualmente, estabelecer acordos críveis. (Ostrom, 1990, p. 07)

Como não há garantia de coordenação, o agente não colabora porque não tem garantia que os outros farão o mesmo. Não há iniciativa espontânea porque não há quem queira ser o primeiro. Nesse sentido, só a imposição de cima para abaixo

¹⁶⁶ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

¹⁶⁷ Vide nota de rodapé nº 35, no Capítulo 1, p. 42.

¹⁶⁸ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

¹⁶⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 05:

“*The prisoner’s dilemma game fascinates scholars. The paradox that individually rational strategies lead to collectively irrational outcomes seems to challenge a fundamental faith that rational human beings can achieve rational results.*”

é capaz de impor a coordenação. Não se trata da percepção, de maldade ou bondade. É questão de *design*.¹⁷⁰

Como se vê, não se verifica sistêmicamente a coordenação horizontal entre os órgãos setoriais. No entanto, isso não significa que haja um hiato de governança no sistema orçamentário-financeiro, mas apenas que ela é operacionalizada por outros modelos.

4.1.5. Coordenação vertical e limitação de capacidade

O *common* fiscal brasileiro, a par das atividades segregadas do sistema orçamentário-financeiro por mecanismos privatísticos como concessões e arrendamentos, concentra a governança do *common*, no que toca à parcela orçamentário-financeira, à solução baseada na administração vertical por autoridade.

Para Nelson Barbosa, em uma grande organização burocrática, não há muito como fugir da imposição vertical. O órgão central tem que impor, cobrar, traduzindo o bem comum a metas segmentadas. As metas macro tem que ser traduzidas em submetas individuais, distribuindo-se o detalhamento pela estrutura do topo para cada ministério e cada uma das pastas fazendo o mesmo internamente. Segundo ele, a grande dificuldade é verificar, entre as formas de se fazer a medições, qual delas engajará melhor as pessoas, como elas reagirão melhor, estímulos baseados em sanções positivas ou negativas.¹⁷¹

Esther Dweck entende que o controle do equilíbrio fiscal pelos efeitos, em coordenação centralizada, não pelo incentivo dado aos gestores públicos na ponta, funcionou relativamente bem durante o período de crescimento econômico. Nessa circunstância, os órgãos centrais conseguiam priorizar os gastos. Mesmo quando houve discussão envolvendo os setoriais, a iniciativa sempre foi dos órgãos centrais e contou com a participação destes.

Ela entende que a falta de coordenação horizontal, ou a imposição centralizada decorre de caber à autoridade eleita decidir sobre prioridades e alocações. Esther Dweck entende que a criação de instâncias intermediárias é

¹⁷⁰ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

¹⁷¹ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

interessante mas pode retirar poder da autoridade eleita a partir da ingerência na alocação. Isso significaria transferir à burocracia o poder de decidir a alocação dos recursos.¹⁷²

Nesse sentido, Valdir Simão entende que é preciso ter preocupação com a captura do Estado pelas corporações se for criado algo mais estanque. É preciso manter vasos comunicantes, transparência e capacidade de intervenção, sendo necessário que haja um bom sistema de freios e contrapesos.¹⁷³

Nelson Barbosa enxerga a relação vertical entre os órgãos setoriais e centrais como normal. Os ministérios estabelecem a distribuição dos recursos internamente, havendo uma disputa interna, em tese, mas os limites são dados pelos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro. Dentro desse limite, que estabelecem a diferença entre o previsto na peça orçamentária e o efetivamente disponibilizado, se decide se há um corte linear dentro das estruturas do ministério setorial, ou se administra de outra forma.¹⁷⁴

Sobre essa disputa interna na alocação interna aos ministérios, Marcelo Saintive apresenta certo ceticismo. Segundo ele, na sua experiência no governo federal, as decisões alocativas nos ministérios setoriais era muito individualizada, não havendo grande debate interno. O que havia era a viabilização de demandas externas, o que incluía a relação com os órgãos centrais, sem maiores discussões com outras áreas, nem mesmo internas à própria pasta.¹⁷⁵

Saintive, tendo sido Secretário do Tesouro Nacional, tem uma percepção menos política e mais operacional dessa relação entre os órgãos setoriais e os centrais:

Eles (gestores públicos setoriais) sabiam exatamente quais eram os dois caras do Tesouro Nacional que poderiam tratar desse assunto em termos de orçamento para ele. Ele é o cara específico da ponta e existe, como se fosse um grupo, uma rede de orçamentários de pastas com os orçamentários, digamos assim, dos órgãos centrais: Tesouro SOF. Então eles sabem exatamente quem são na SOF para procurar e sabem exatamente quem seriam essas pessoas no âmbito do Tesouro Nacional para procurar diretamente.¹⁷⁶ (parêntese nosso)

¹⁷² Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

¹⁷³ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

¹⁷⁴ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

¹⁷⁵ Entrevista com Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

¹⁷⁶ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, mesma Seção.

Na distribuição interna dos ministérios, para Nelson Barbosa, muitas vezes o ministério setorial atribui os efeitos da administração do corte apenas ao fato do limite ter sido imposto pelos órgãos centrais. Ou seja, até naquilo que o sistema atribui à autonomia dos órgãos na ponta, acaba por ser atribuído à relação vertical. A decisão de realizar cortes transversais ou de aplicar de forma diferenciada é do ministério setorial. A despeito de eventual corte estabelecido pelos limites orçamentário e financeiro, a administração interna pertence ao próprio ministério.¹⁷⁷

Essa visão prática, dos mecanismos operacionais se coadunam com a posição de Valdir Simão de que, frente a outras razões políticas, que moldam as alocações efetivas, há o gestor público, profissional, que em suas redes se relaciona com outros burocratas, profissionais da estrutura orçamentário-financeira em busca do alcance dos interesses próprios de sua organização.¹⁷⁸

Sobre centralização e relação vertical, Francisco Gaetani disse que há pouco critério nos órgãos centrais para intervir nas alocações. Essa intervenção não é clara, mas há. Intervém de maneira própria e, muitas vezes, capturados por órgãos finalísticos.¹⁷⁹

A Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional se relacionam diretamente com a Presidência da República. Segundo Francisco Gaetani, isso ocorre em uma lógica de poder, não havendo inteligência nessa sistemática. Isso acaba gerando um processo fechado e com pouco nível de discussão.¹⁸⁰

Eu acho que o governo federal tem essa propensão à centralização.¹⁸¹

Sobre a atribuição à ponta das decisões sobre todos os fatores, Francisco Gaetani entende que mesmo assim tem que haver alguma interlocução com o centro. Ocorre que os órgãos centrais têm mais informação que os setoriais em alguns pontos.

Há limitação de informação também em relação aos ministros setoriais. As bases de dados consolidadas estão no Ministério do Planejamento, estão no

¹⁷⁷ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

¹⁷⁸ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

¹⁷⁹ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

¹⁸⁰ Entrevista de Francisco Gaetani, mesma Seção.

¹⁸¹ Entrevista de Francisco Gaetani, mesma Seção

centro.¹⁸² Essa assimetria em mão dupla recomenda que sistemas de coordenação horizontal coexistam dialogicamente com mecanismos de centralização.

Tarcísio Godoy, tratando de relação espacial e da escala entende que existem esses dois problemas antagônicos entre a verticalização e a horizontalização. Uma grande centralização em Brasília, em autoridades hierarquicamente elevadas buscando tratar de alocações específicas e muito localizadas, o que é humanamente impossível, no nível em que se faz.¹⁸³

Como se vê, a verticalidade na governança dos recursos públicos é a tônica, não apenas como realidade positiva, mas também normativa, na maior parte das opiniões. A crença na capacidade de gestão centralizada do *common*, a despeito de sua complexidade, permeia a maior parte das falas, e as limitações das autoridades centrais ou não são percebidas, são ignoradas ou, por fim, são tidas como contornáveis.

O ponto central em todo caso é que o componente político da organização social não ocorre por meio de planejamento no nível social mas ocorre por meio de redes de relações de troca de um tipo indireto que opera em um estilo policêntrico, de baixo para cima, onde nenhum empreendimento possui todo o conhecimento requerido para apoiar a extensão observada de coordenação entre os empreendimento dentro de uma sociedade.¹⁸⁴

Ocorre que a crença na eficácia da coordenação vertical pressupõe a capacidade de obtenção e tratamento de informação suficiente para a adequada tomada de decisão. A percepção de que o erro na gestão hierárquica das estruturas decorre de um defeito transponível na capacidade de processamento de informação suficiente produz a crença em um aperfeiçoamento incremental capaz de solucionar os resultados indesejáveis.

No entanto, problemas como assimetria de informação e racionalidade limitada são inerentes a sistemas de administração complexos e não podem ser vistos como anomalias, mas como elementos componentes dessas realidades. Como um *common* complexo, a realidade fiscal dos Estados nacionais tem que ser tratada por

¹⁸² Entrevista de Francisco Gaetani, mesma Seção.

¹⁸³ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

¹⁸⁴ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 77:

“The central point in any case is that the political component of social organization does not occur through social-level planning but occurs through networks of exchange relationships of an indirect sort that operate in a polycentric, bottom-up fashion where no enterprise possesses all of the knowledge that is required to support the observed extent of coordination among the enterprises within a society.”

um sistema de governança capaz de induzir a sustentabilidade por uma ordem que considere esses fenômenos limitadores da simples organização mecânica de tarefas.

4.1.6. Assimetria de informação

A informação assimétrica é uma questão complexa. As decisões no núcleo do governo dependem das informações geradas na ponta, pelo setor, e segundo George Soares, nem sempre são de elevada qualidade. Isso faz com que os mecanismos *top-down* não controlem, de fato, os mecanismos de geração de despesa no processo cotidiano.¹⁸⁵

Esteves concorda que a ideia de autoridade central regulatória carrega questões como assimetria de informação, relação agente-principal, conhecimento incompleto e racionalidade limitada.¹⁸⁶

Francisco Franco comentou como a assimetria de informação se revelou em seu período à frente da Secretaria do Orçamento Federal, no Ministério do Planejamento. Comentou como um caso de assimetria de informação específico reforçou o poder de convencimento da área finalística frente aos órgãos de administração central do sistema orçamentário.¹⁸⁷

Segundo Marcelo Saintive, o desenvolvimento tecnológico, o uso de dados, deve facilitar a coordenação, com a redução das assimetrias de informação. Hoje há muita concentração de informação e não são aproveitadas as oportunidades de uso de *big data*. A coleta ainda é lenta e o processamento da informação no governo é demorado.¹⁸⁸ Nesse mesmo sentido, quando tratou da necessidade, em grandes estruturas burocráticas, de imposição *top-down*, Nelson Barbosa também demonstrou convicção no auxílio crescente da tecnologia na viabilização de governanças mais verticais.¹⁸⁹

Em resumo, a assimetria de informação é tida como um dado do sistema, e aparentemente é tratada como uma patologia sanável. O desenvolvimento dos

¹⁸⁵ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

¹⁸⁶ Entrevista de Esteves Colnago, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

¹⁸⁷ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, Seção 3.2.3., Capítulo 3.

¹⁸⁸ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

¹⁸⁹ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

sistemas de informação seria suficiente para perscrutar as realidades administrativas em qualquer parte da estrutura, de acordo com a necessidade dos órgãos centrais. Isso, se não agora, ao menos aparentemente de forma crescente no tempo.

4.2. Incerteza

A falta de domínio das áreas setoriais sobre os recursos orçamentário-financeiros faz com que a garantia de seu uso se dê pelo consumo imediato, não havendo alternativa razoável como poupança, ou realocação temporária para outra finalidade que não seja do próprio órgão, aproveitável ao mesmo gestor.

Esther Dweck comentou sobre o aspecto relativo às receitas. Como em razão do Princípio do Orçamento Bruto todas as receitas integram o orçamento,¹⁹⁰ e estas, em princípio, não são vinculadas, o fato de um órgão arrecadar valores que integram o orçamento não significa que estes venham a ser destinados a esse mesmo órgão arrecadador. Como o esforço de arrecadar, em razão da dispersão dos benefícios constitui-se em externalidade positiva, há desincentivo ao incremento na arrecadação.

Como não há distribuição bem definida de direitos sobre o *common* fiscal, sendo ele o resultado de embates cuja tônica essencial é a incerteza, não há como estabelecer-se um equilíbrio eficiente. Segundo Valdir Simão, falta transparência e clareza na pactuação com os gestores das políticas públicas de quais os recursos disponibilizados e o que se espera como resultado dessa alocação. O estabelecimento, de fato, dos recursos alocados no início de cada ano facilitaria esse processo.¹⁹¹

Ao contrário, a incerteza, ao evitar que a barganha ocorra, produz, como em um mercado em que os ganhos de comércio não afloram pela inexecução das trocas, geração de peso morto.¹⁹² Posições, ou equilíbrios melhores, deixam de ser

¹⁹⁰ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

¹⁹¹ Entrevista de Valdir Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

¹⁹² Peso morto é a perda de ganhos mútuos quando uma barganha não ocorre em decorrência do acréscimo de um custo adicional sobre aqueles existentes em razão do objeto em si. Ocorre quando ambas as partes se beneficiariam de um acordo bilateral, mas este não acontece quando um custo adicional se sobrepõe, como um tributo, por exemplo, e a avença passa a não ser suficientemente vantajosa para uma ou outra parte.

alcançados a despeito do interesse dos atores envolvidos porque a intermediação gerada pela barganha, pela comunicação recíproca de interesses não se viabiliza.

Independentemente da distribuição alocativa inicial, a incerteza sobre sua manutenção impede a coordenação entre os atores porque simplesmente não se sabe sobre o que se daria a barganha, uma vez que os direitos de uso, ou a alocação em si, é precária e variável. Não há possibilidade de coordenação horizontal, de barganha sobre a realocação de recursos comuns se não há um mínimo de certeza dado pelas regras de distribuição de direitos entre que acessam coletivamente o bem.

Para reduzir essa incerteza no uso dos recursos, os agentes são levados a gerar mecanismos de garantia do uso dos recursos públicos análogo à solução de privatização.

A privatização de ativos públicos, por meio da alienação, ou de outros mecanismos disponibilização do ativo a um ente privado com tempo determinado, com condicionantes regulatórias impostas pelo Estado, ou não, é um dos mecanismos de garantia de sustentabilidade de bens comuns. Esse mecanismo consiste em transformar um bem comum em um bem privado, viabilizando o uso dos mecanismos de mercado para informar a lógica de investimento e uso do bem pela sociedade em geral. Assim, o bem, antes de acesso e uso coletivo, é atribuído ao controle de um ente privado administrador que passa a regular o acesso e pode, assim, extrair receita do consumo do bem.

Nesse sentido, uma rodovia congestionada,¹⁹³ que consiste em um bem comum, por exemplo, passa a ter o seu acesso pelos motoristas regulado por uma forma de cobrança, normalmente um pedágio, e o mecanismo de preços regula a oferta e a demanda do bem. Dessa forma, a sustentabilidade na provisão do bem é garantida pelos mecanismos de mercado usualmente tratado pela microeconomia clássica, por meio da interação entre oferta e demanda.

¹⁹³ Rodovias são utilizadas como exemplos de bens públicos. Mas isso só é possível se consideramos que não há congestionamentos. Quando o volume de veículos é suficientemente pequeno para garantir a fluidez do trânsito, o acréscimo de um veículo a mais não prejudica o uso do bem pelos demais motoristas. Assim, a rodovia constitui-se, nesse caso, em um bem não-excluível e não-subtraível. Por outro lado, quando o volume de veículos leva à formação de congestionamentos, a rodovia permanece sendo um bem não-excluível, já que a qualquer motorista adicional permanece franqueada a possibilidade de entrar na via, mas passa a ser um bem subtraível, uma vez que a entrada do veículo adicional prejudica a fluidez do trânsito e, portanto, a fruição do bem pelos demais motoristas na via. Em outras palavras, a inclusão de um veículo a mais na via gera externalidade negativa sobre os demais motoristas. Por essa razão, consideramos no exemplo, a rodovia com congestionamento como um bem comum, e não como um bem público.

Os bens estatais privatizados, seja pela alienação definitiva ou pela atribuição de direitos de uso e administração de ativos, com prazo determinado são segregados do *common* fiscal porque passam a ter a sua provisão realizada pela decisão de terceiros que administram não apenas os investimentos necessários para a provisão, mas também as formas de acesso e as receitas dela decorrentes para garantir esses investimentos.¹⁹⁴

Algo análogo a isso, é feito pelos gestores quando criam vinculações de receitas e despesas obrigatórias. Para garantir recursos orçamentários, os gestores frequentemente propõem que se vinculem receitas a despesas associadas às suas políticas públicas. Trata-se de um comportamento estratégico dos agentes. A busca por vincular receitas e tornar despesa obrigatórias é racional do ponto de vista individual e retira as despesas setoriais dos embates e incertezas orçamentário-financeiras.

Um dos mecanismos de redução de incerteza na alocação é a criação de despesas obrigatórias. São aquelas despesas que, por decorrerem de imposição de norma anterior, impõe a disponibilização de recurso. Nesse sentido, a despesa obrigatória funciona como a segregação da despesa do orçamento, no sentido de que, na elaboração da peça orçamentária e na execução financeira, os valores de despesa obrigatória têm que ser considerados apartados, cabendo apenas a sua mensuração, e não são confrontados com outras despesas em nenhum critério de priorização subjetivo ou político.

O fenômeno da corrida pelo uso dos recursos públicos refere-se em especial às despesas discricionárias, já que o remanejamento de recursos alocados em despesas obrigatórias por parte dos órgãos centrais é limitado. Por essa razão, Esther Dweck é favorável à ideia de um certo montante de despesas obrigatórias, sugerindo que possa haver algum grau de excesso no engessamento atual, mas que isso deve ser tratado caso-a-caso. Para ela há mais problemas nas receitas vinculadas que nas despesas obrigatórias e que essas muitas vezes são justificáveis

¹⁹⁴ Isso não significa que as receitas auferidas na administração de ativos privatizados sejam suficientes apenas para cobrir os valores referentes aos investimentos e à manutenção dos ativos. As receitas têm que ser suficientes para esses investimentos e manutenção, o que significa que as receitas devem cobrir todos os custos de investimento e manutenção, incluindo outras despesas como os custos financeiros e a remuneração dos investidores.

como no caso das despesas de previdência social, saúde e educação em razão da relevância social.¹⁹⁵

Como uma estratégia de tornar o futuro tão incerto, é razoável que os gestores, em conjunto com as forças que compõe o interesse setorial, busquem gerar maior certeza, estabelecer direitos de uso, ou direitos de propriedade no jargão de Coase (1960, p.15)). Nesse sentido é que Francisco Franco comentou sobre o fato das autoridades buscarem transformar suas próprias despesas de discricionárias em obrigatórias, deslocando o problema da escassez para outros setores, em um embate político, e não técnico-alocativo, ou econômico, na criação dessas despesas obrigatórias.¹⁹⁶

Segundo Francisco Franco, sua experiência como Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão os agentes, percebendo como o contingenciamento se dá sobre a parte discricionária das despesas, buscavam transformar os seus gastos em despesas obrigatórias.¹⁹⁷

Na visão de George Soares, a criação de despesas obrigatórias e uma construção histórica. É fruto a ação de grupos de pressão envolvendo parlamentares engajados e ministros, em uma defesa decorrente da desconfiança entre gestões de mudanças de trajetória futuras. Isso revela que não há grande preocupação com as alterações de parâmetros ao longo do tempo. O que se pretende é basicamente preservar as visões de mundo presentes, do momento.¹⁹⁸

Esse mecanismo é um dos elementos que frequentemente são chamados de “engessamento dos orçamentos”, ou de criação de “caixinhas” no orçamento, conforme tratado pela entrevistada Ana Paula Vescovi.¹⁹⁹

Se por um lado a vinculação de receita é uma regra que se aplica sobre o orçamento, seu objetivo é parecido com o da privatização, uma vez que a regra de vinculação se sobrepõe à liberdade legislativa na elaboração do orçamento e impõe, como um antecedente lógico da discussão orçamentária, um determinado espaço fiscal para uma finalidade específica. Isso significa que, a par da receita vinculada constar do orçamento, como qualquer outra receita, por força do Princípio do

¹⁹⁵ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

¹⁹⁶ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, Seção 3.2.3., Capítulo 3.

¹⁹⁷ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, mesma Seção.

¹⁹⁸ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

¹⁹⁹ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

Orçamento Bruto²⁰⁰, na prática, a vinculação de receita, para efeitos da disputa orçamentária-financeira está excluída. Os atores partem da segregação dessas receitas, em razão da vinculação, fazendo com que a alocação, efetivamente, se dê sobre a receita remanescente.

O mesmo ocorre, por outro lado, com as despesas obrigatórias. A despeito de constarem do orçamento público, também por força do Princípio do Orçamento Bruto, na prática, a lógica por trás de sua busca é de segregação da despesa do orçamento. Os atores envolvidos na disputa orçamentário-financeira tomam essas despesas como dadas, o que significa que uma parte das receitas não-vinculadas a outras despesas, obrigatoriamente, têm que ser alocadas para essas despesas.²⁰¹ Ou seja, os gastos obrigatórios se apresentam também como um antecedente lógico ao orçamento, recortando, *a priori*, uma parte deste.

Nas palavras da entrevistada Ana Paula Janes Vescovi:

Nós temos um processo competitivo frágil, dentro dos recursos públicos, cujo resultado da competição é a não-competição. Eu vou amarrar o meu orçamento a algum programa, a alguma coisa por lei, e aí eu fico garantido. E aí sofrem os investimentos, sofrem as despesas discricionárias e sofre a qualidade da alocação do orçamento.²⁰²

O mecanismo de “engessamento” do orçamento por vinculações de receitas e criação de despesas obrigatórias, deixa efetivamente livre para alocação de recursos segundo o debate político entre os diversos interesses na sociedade, apenas um pequeno espaço para decisões de alocação na dinâmica orçamentária propriamente.

Deveria haver mais facilidade para realocação dos recursos orçamentários, em função da evolução da arrecadação.²⁰³

²⁰⁰ Este princípio que obriga a que todas as receitas e despesa públicas constem do orçamento está consagrado pelo art. 6º da Lei nº 4.320:

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

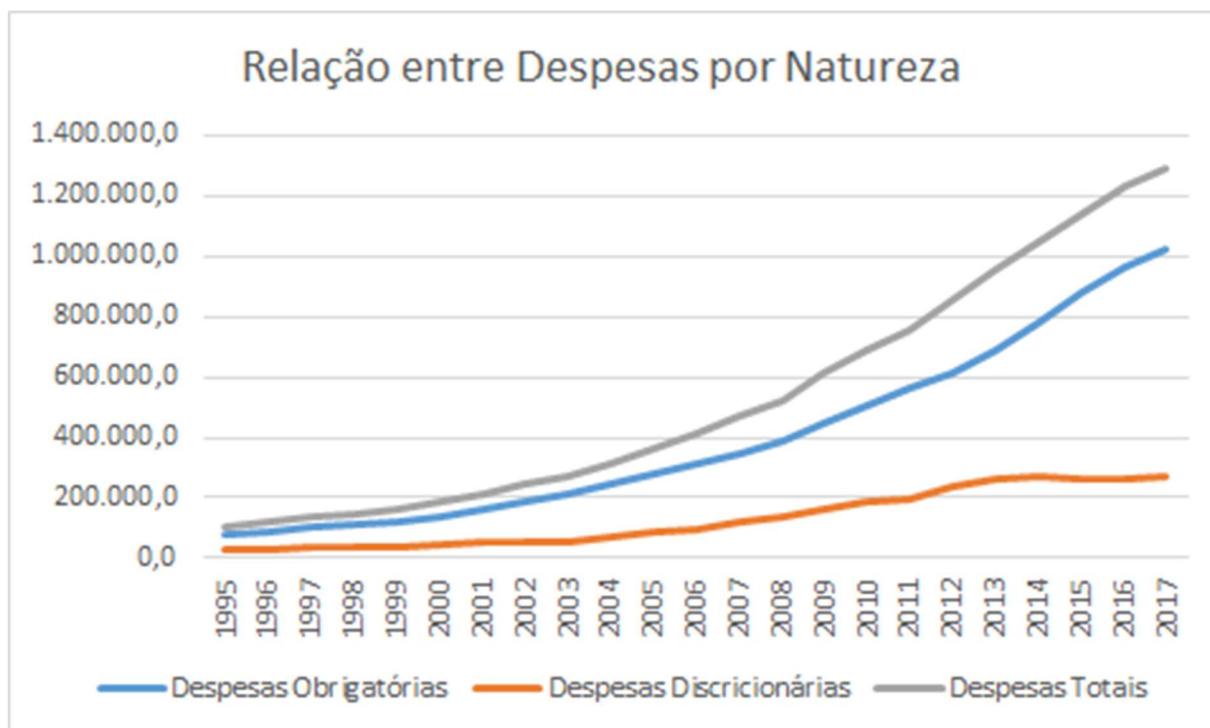
²⁰¹ Em situações de déficit público, as despesas obrigatórias podem não comprometer uma parte da receita, mas implicar em financiamento pelo aumento da dívida pública. De todo modo, nesse caso, isso significa que a vinculação não se dá sobre a receita presente, mas permanece vinculando a receita futura. É a isso que se refere Ana Paula Vescovi, conforme registrado na Seção 3.2.10., Capítulo 3.

²⁰² Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

²⁰³ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

GRÁFICO 1

Valores em milhões de R\$.



Elaboração própria com dados da Secretaria de Orçamento Federal.

Como a disputa orçamentário-financeira ocorre apenas sobre a parcela não afetada pela vinculação de receitas e pela imposição de despesas obrigatórias, apenas uma pequena parcela do orçamento é perceptivelmente manejada, criando os “a menos” e os “a mais” na alocação que evidenciam favorecidos e prejudicados.

Boa parte do embate por recursos é neutralizado por alocações feitas *a priori* pelas vinculações e obrigatoriedade impostas por lei, com repercussão plurianual. É nesse sentido que a entrevistada Ana Paula Vescovi afirmou que a desvinculação de receitas e a redução das despesas obrigatórias, como as previdenciárias, têm como um efeito a elevação do poder do Congresso Nacional na alocação de recursos orçamentários.²⁰⁴

Qual é o incentivo que os parlamentares têm para fazer um bom debate dentro do Congresso se eles não vão mudar a alocação? A alocação que eles estão discutindo hoje já foi feita há 20 anos atrás. Então isso torna pobre a relação política com o Poder Executivo, com os demais poderes, isso desestimula o bom debate, das escolhas públicas, retira poder da democracia, retira poder das instâncias políticas, enfraquece

²⁰⁴ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

demasiadamente o poder. E é uma contradição o próprio Congresso não querer mexer nisso. Devolver para ele próprio o poder de fazer as escolhas públicas.²⁰⁵

Assim, essa alocação *a priori*, e tomada como dada por vencedores e perdedores, agravado pelo fato dos perdedores somente serem afetados de forma difusa, ou seja, com difícil percepção concreta. O efeito agregado é visível, mas cada movimento de apropriação não.

Nas palavras da entrevistada Ana Paula Vescovi:

Eu acho que o que a gente tem que ampliar é o espaço de competição. Isso não é visível porque ele é pequeno e não há esse espaço de competição, onde você tem uma arena decisória voltada a competir por recursos públicos. ... Essa disputa por recursos públicos é muito frágil. Cada um quer acertar o seu quinhão, amarrar o orçamento e você perde o debate sobre a competição por recurso público. O Brasil não carece de carimbo, o Brasil carece de competição por recurso público. Que é nessa arena decisória onde você compete que há uma escolha que cabe ao Congresso dentro de uma democracia. O que é mais meritório para a sociedade naquele momento? O que é mais relevante?²⁰⁶

Esse aspecto da incerteza é central na dinâmica estabelecida no *common* fiscal e sua relação com a fluidez das fronteiras. Essa relação será melhor discutida na seção 4.3.1.

4.3. Complexidade

Por complexidade, tomamos uma noção específica. A complexidade não se confunde com o fato de algo ser, propriamente, complicado, passível de ser solucionado por meio do conhecimento decorrente da simples decomposição em partes. Complexidade é aqui tomada como algo que se relaciona com dinâmicas de sistemas em que os componentes interagem de formas variáveis e mutáveis, sendo de difícil compreensão. (Klijn e Koppenjan, 2016, p. 12)

Nesse sentido, assumimos os três tipos de complexidade abordados por Klijn e Koppenjan (2016): a substantiva, a estratégica, e a institucional.

A complexidade substantiva dentro das redes de governança não é muito causada pela complicação dos problemas e falta de informação e conhecimento. Ao contrário, é

²⁰⁵ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

²⁰⁶ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, mesma Seção

causada pela incerteza e falta de consenso sobre a natureza dos problemas, suas causas e soluções.²⁰⁷

A complexidade estratégica decorre da interação entre os atores em que cada um age segundo seu próprio comando, ainda que sob condições e restrições externas aos agentes, havendo respostas e antecipações de uns em relação aos outros. Assim, o resultado dessas interações é de difícil previsibilidade. (Klijn e Koppenjan, 2016, pp. 12 e 13). Nesse mesmo sentido, as regras que constroem e direcionam as ações dos atores, seus constrangimentos e incentivos, são diferentes em razão da complexidade institucional. (Klijn e Koppenjan, 2016, p. 13) Esta decorre dos diferentes papéis e regras assumidas pelos agentes, cada um com seu próprio “chapéu”, tomando a figura utilizada por Francisco Franco e já mencionada na Seção 4.1.1. neste capítulo.

Essa complexidade, caracterizada pelas suas diferentes formas, foi citada pelos entrevistados e tem implicação direta sobre as formas de solução dos problemas do *common* fiscal, embora nem todos percebam isso da mesma forma.

4.3.1. Metas fiscais macro como resultado dos comportamentos micro

Para além da percepção de que os problemas da sustentabilidade fiscal passam pelo alcance de certas metas macro, a distância entre a decisão de seu estabelecimento e os seus efeitos tem que ser vencida por um mecanismo de incentivos que ligue a sustentabilidade fiscal agregada à *rationale* de decisão dos gestores na ponta. Como mencionado por Nelson Barbosa,²⁰⁸ se o cumprimento das metas é problema exclusivamente dos órgãos centrais, não há como exigir cooperação consciente nos níveis setoriais. Assim, resta para ao alinhamento dos comportamentos na ponta e o cumprimento de metas de resultado agregado apenas a imposição do centro para as pontas, na lógica de comando e controle vertical,

²⁰⁷ Tradução livre de Klijn e Koppenjan, 2016, p. 12:

“*Substantive complexity within governance networks is not so much caused by the complicatedness of problems and lack of information and knowledge. Rather, it is caused by the uncertainty and lack of consensus over the nature of problems, their causes and solutions.*”

²⁰⁸ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

pressupondo uma imensa capacidade de acesso a informação, processamento cognitivo e imposição de comportamento dos órgãos centrais do sistema. Trata-se de um problema de complexidade estratégica. O simples acordar no atingimento das metas não significa que os atores agirão de forma "coreografada".

A ideia de que o poder de alocar recursos reside nos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro estabelece uma lógica que legitima e valoriza a imposição do resultado fiscal agregado ao comportamento dos atores nas pontas. Mas na verdade, o resultado é fruto do comportamento dos atores nas pontas. Parece haver uma inversão lógica entre causa e efeito.

Ainda, agregados são resumos de ações e não são eles mesmos portadores de ação; agregados não são atores mas resumos de interações entre atores.²⁰⁹

Como ilustrado na figura abaixo, a percepção de uma ordem no nível macro, o resultado, não significa que os comportamentos na estrutura se ordenem como uma organização.²¹⁰ A ordem macro decorre do resultado de interações em diversos sentidos, e apenas se os comportamentos na ponta levarem a esse resultado.

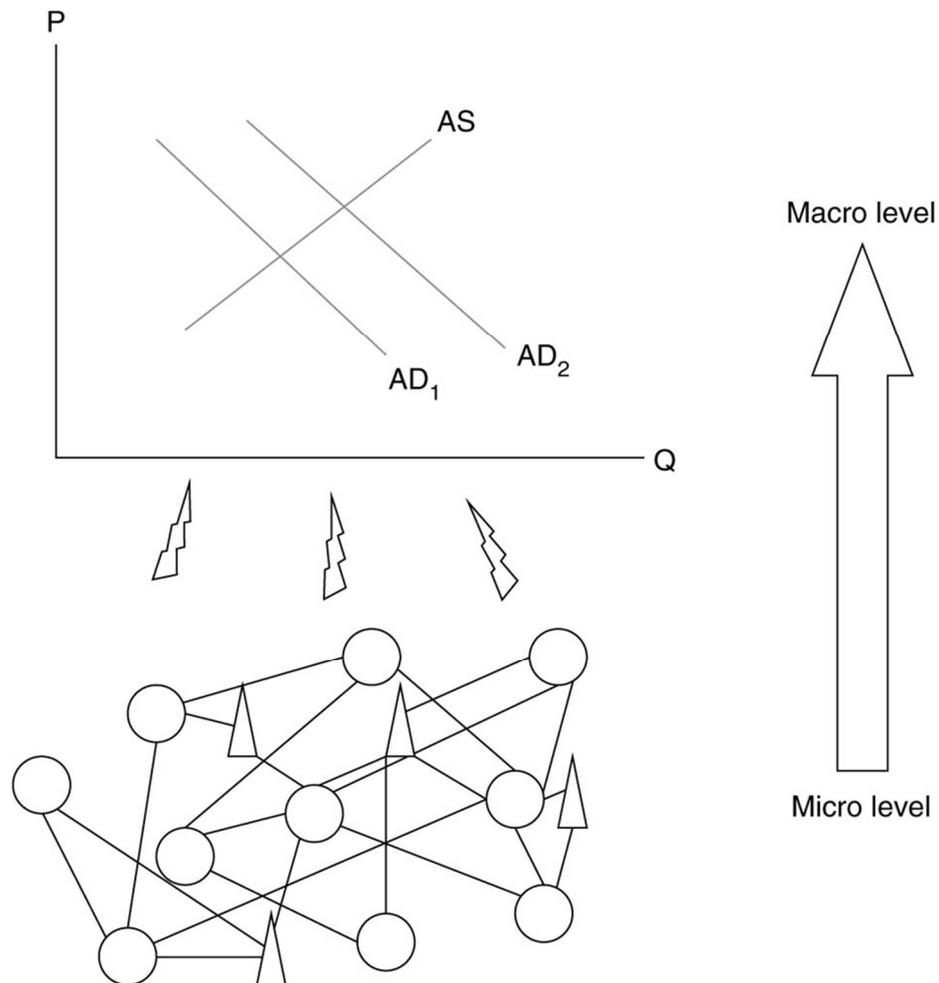
A ordem macro resume a resultante de diversas ações, que podem ser, inclusive, contraditórias entre si. Em um exemplo concreto, embora a subida de preço de uma ação em um pregão de bolsa de valores seja a resultante das interações de compra e venda ao longo do dia, ela pouco informa sobre o comportamento isolado de um investidor. Isso porque, a despeito do resultado do preço indicar um comportamento agregado, é a ação individual que determina o resultado agregado, e não o contrário. O índice sobe em razão do comportamento dos atores, nunca os atores agem comprando, por exemplo, porque o índice está subindo.

²⁰⁹ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 53:

"Yet aggregates are summaries of actions and are not themselves carriers of action; aggregates are not actors but are summaries of interactions among actors."

²¹⁰ Essa relação entre ordem e organização está definida na Introdução.

FIGURA 3
Ordem



(Fonte: Wagner, 2012, p. 53)

Na figura acima, a relação de causa e efeito se dá de baixo para cima, no sentido da seta à direita, do *micro level* para o *macro level*. No exemplo utilizado no capítulo introdutório da tese, quando se tratou da relação entre ordem e organização, a figura ilustra a lógica do engarrafamento de trânsito, em que as interações no nível micro, levam ao resultado ordenado que permite a fluidez do trânsito de forma coordenada. À distância, é difícil distinguir a ordem da organização, mas suas lógicas de coordenação são diferentes.

A leitura das resultantes macro, por vezes, escamoteiam a complexidade das interações internas aos sistemas, seus conflitos. O resultado de agregados pode

decorrer de vetores finais, o que não significa que as partes tenham contribuído com as mesmas direção, sentido e força para que o resultado fosse atingido. Como indicado na Figura 3, o emaranhado de relações interativas e complexas, ao final, quando agregadas e à distância, aparentam uma ordem homogênea, que assim parece apenas porque o grau amplo de percepção elimina os “a mais” e os “a menos”, permitindo visualizar-se apenas um resultado macro, deixando opacas as suas relações causantes.

Retornando ao caso do sistema orçamentário financeiro, embora o atingimento das metas agregadas seja estabelecido no nível macro, pela conjugação dos órgãos centrais, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a administração superior dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, submetida à Presidência da República e chancelada pelo Congresso Nacional, quem, de fato, realiza o comedimento dos gastos públicos são os gestores setoriais.

Se a meta de superávit é atingida, diz-se que o “governo” atingiu determinada meta, mas isso não significa que tenha havido comportamento homogêneo e cooperativo de todas as partes que compõe o esforço para o resultado. Há movimentos em diferentes sentidos e mesmo que se alcance, por exemplo, uma meta de redução de gastos, o valor final é uma resultante que esconde organizações que contribuíram mais, menos e até agentes que aumentaram as próprias despesas, por razões várias.

É a ação dos atores micro que resultam no atingimento ou não de uma meta, e não a meta que determina o comportamento micro, a menos que haja mecanismos de incentivo à cooperação nesse sentido. Mas de todo modo, a relação de causa e efeito é do micro (conduta individual) para o macro (meta agregada), e nunca o contrário.

Um agregado orçamentário, além disso, não é uma unidade de ação mas um produto emergente de ação e interação entre múltiplas entidades engajadas em competição entre outras ao longo da linha retratada pela figura 3.1.²¹¹ Dentro dessa estrutura, o crescimento dos orçamentos governamentais no agregado podem ser explicados como um produto das atividades de busca de ganhos das pessoas que participam do processo político.²¹²

²¹¹ A figura 3.1. referida no texto de Wagner (2012) refere-se à imediatamente acima neste texto.

²¹² Tradução livre de Wagner, 2012, p. 74:

“A budgetary aggregate, moreover, is not a unit of action but an emergent product of action and interaction among multiple entities engaged in competition among one another along the lines portrayed

4.3.2. Dispersão e imprecisão de custos na administração

Há descompasso na lógica de vários custos na administração entre a lógica econômica, contábil e de caixa. Sistemas transversais de infraestrutura e serviços, sistemas de informática e alocação de pessoal são exemplos de custos de difícil percepção individualizada, em razão desse descompasso. Essa dificuldade de discernimento do que é gerado e onde constitui elemento de enorme incerteza no monitoramento da realidade e provoca enorme complexidade tanto substantiva quanto estratégica.

A utilização de imóveis da União não é contabilizada nos custos de seus ocupantes, da mesma forma que a utilização de aeronaves da Força Aérea e serviços de segurança institucional. Vários sistemas de tecnologia de informação são fornecidos de forma centralizada e os custos de utilização por cada órgão são desprezados. A contabilização de custos de pessoal, da mesma forma, não deixa claro contabilmente o custo desse elemento de despesa em cada órgão, uma vez que o servidor pode trabalhar em um lugar, em favor de outro órgão e receber, ainda, por um terceiro. Essa falta de percepção contábil da realidade econômica dos órgãos reduz toda a lógica da despesa ao custo orçamentário, o que distorce as comparações e impede a avaliação efetiva das relações de custo e benefício na administração pública.

Segundo Francisco Gaetani, para que fossem alocados recursos, os custos teriam que ser calculados antes. O governo não tem o cálculo dos custos, tendo sido tentado desenvolver metodologia para isso, mas nunca se tendo obtido sucesso. Os diversos fatores de gasto como pessoal, instalações físicas, entre outros, são atendidos de forma contabilmente ora dispersas, ora concentradas, e não há comparabilidade.²¹³

Para que se possa favorecer a coordenação horizontal, George Soares entende que deveria haver maior responsabilização relativa aos custos das organizações:

by figure 3.1. Within this framework, the growth of government budgets in the aggregate would have to be explained as a product of the gain-seeking activities of people who participate in political processes."

²¹³ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

Se você está trabalhando a política, você deveria ter a política toda na sua responsabilidade. Despesa de pessoal, toda a manutenção... Todas as ações que decorram daquela política, como isenção fiscal também.²¹⁴

Segundo George Soares, hoje, há desconexão na articulação no uso dos recursos. O Ministério da Cultura, por exemplo, tem um conjunto relativamente pequeno de despesas orçamentárias, mas utiliza um grande volume de renúncias fiscais decorrentes da Lei Rouanet.²¹⁵ O Ministério da Defesa, por outro lado, têm grande despesa de pessoal em relação a outras despesas.²¹⁶

Como os custos não-orçamentários não são computados, e os custos orçamentários são considerados apenas onde são pagos e não onde são utilizados efetivamente, os órgãos públicos não têm seus custos efetivamente levantados. Se uma determinada organização loca um imóvel para utilizar como sua sede física, essa despesa aparecerá no seu orçamento. Se outra organização utiliza um imóvel de propriedade do próprio ente, como o custo de oportunidade da ocupação do bem não é registrado no orçamento, a percepção contábil é que o uso do imóvel é gratuito. Do ponto de vista econômico isso não faz sentido algum e distorce a percepção de custos e, por consequência, da eficiência no uso de recursos públicos em geral, tanto orçamentários, quando não-orçamentários.

Sobre a responsabilidade na gestão dos diversos tipos de recurso públicos, George Soares disse que a existência de estruturas especializadas não significa que as organizações não possam se responsabilizar pela gestão de suas fatias. Estruturas de compras governamentais podem ser providenciadas por um órgão central, como um sistema. Isso não significa que a gestão de suas próprias compras não deva ficar a cargo da organização usuária.²¹⁷ Da mesma forma, a contabilização dos custos de utilização de recursos providenciados por outras estruturas, transversais ou não, devem ser contabilizadas como custos, mesmo que não alocados orçamentariamente no órgão usuário, simplesmente porque são custos efetivamente da entidade usuária.

²¹⁴ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

²¹⁵ Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

²¹⁶ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²¹⁷ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, mesma Seção.

Esse diálogo entre estruturas transversais e órgãos finalísticos deve ocorrer, sem necessariamente provocar confusão na gestão de responsabilidades e contabilidade de custos. Segundo Francisco Gaetani, há assimetria de informação nos dois sentidos: da ponta para o centro e do centro para a ponta.²¹⁸ Por isso as lógicas de gestão, execução e contabilidade não devem se confundir

Segundo Marcelo Saintive, o incremento na percepção de custos do governo federal era uma das prioridades da Secretaria do Tesouro Nacional. Isso para que até o próprio órgão possa entender seus custos. Ele entende que esse melhor entendimento dos custos totais ajudaria muito na coordenação dos gastos por setor.²¹⁹

4.3.3. Racionalidade limitada

Com inúmeras atividades e estruturas, a atividade de administrar a coisa pública vai se afastando da possibilidade de domínio pessoal dos assuntos, e passa a depender de uma série de regras de segmentação, organização e articulação de esforços. Da evolução da *polis* grega para os Estados contemporâneos, a fragmentação, especialização e articulação alcançaram maior relevância em razão do aumento da complexidade.

Essas regras de fracionamento implicam a separação das atividades e estruturas de tal modo que sejam administráveis pelas pessoas, permitindo uma certa segmentação cognitiva, e o acompanhamento das mudanças, dinâmicas e interações. A complexidade exigiria, nos moldes de administração tradicionais, um grau de domínio da realidade que a máquina pública, por melhor construída e gerida que seja, não comporta.

Muitas vezes as teorias que explicam os governos não consideram, nesse cipoal de relações que compõem as organizações governamentais, e os próprios governos em última análise, *a forma como as pessoas realmente tomam as suas decisões e como os processos e tomada de decisão são moldados pelos limites de seu conhecimento e capacidades computacionais (racionalidade limitada)*. (Simon, 1997, p. 20)²²⁰

²¹⁸ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3..

²¹⁹ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

²²⁰ Tradução livre de trecho de *Administrative Behavior*, de Herbert Simon, 1997, p. 20:

A organização encontra aqui o problema que qualquer tentativa de trazer ordem a atividades humanas complexas encontra: o organizador tem que desejar os indivíduos que cooperem ao fazer uso do conhecimento que ele mesmo não possui. EM nenhum, exceto o mais simples tipo de organização, é concebível que todos os detalhes de todas as atividades sejam governadas por uma única mente. Certamente, ninguém ainda foi bem-sucedido em arranjar deliberadamente todas as atividades que podem ocorrer em uma sociedade complexa.²²¹

Esther Dweck entende que são criadas rotinas em razão da racionalidade limitada, mas estas são, muitas vezes, mal elaboradas.²²² Essas rotinas se constituem em algoritmos que facilitam a decisão segundo uma lógica criada *a priori*. Se essas regras de comportamento automático, ou semiautomático, se adequam bem aos problemas que surgem, é justamente a questão da suficiência dos algoritmos como solução complementar à limitação da racionalidade dada pelos recursos limitados de pessoa, tempo e capacidade de processamento de tratamento de informações.

Para Tarcísio Godoy, a complexidade e a diversidade de questões segue a escala dos países. E com ela, o melhor é escolher indicadores simples. Trata-se de um remédio, como a adoção do resultado primário.²²³

Para Francisco Gaetani, esse mecanismo de decisão automática não deveria se constituir em austeridade indefinidamente, sem que haja uma racionalidade aplicada nos casos concretamente. Falando sobre a aplicação de soluções de austeridade automática com criar obstáculos a toda pressão de despesa, exceto o que for solicitado pelo Presidente da República, por exemplo, Gaetani diz que:

(...) isso não agrega nada. Isso não é um comportamento. Isso é um algoritmo. Você tem que exercer discernimento. Isso é o que nem Planejamento nem Fazenda fazem.²²⁴

Ainda segundo Esther Dweck, a Secretaria do Orçamento Federal tem conhecimento a respeito das áreas técnicas do governo, em razão de seu pessoal

... the ways in which people actually make decisions, and how their decision-making process are molded by limits on their knowledge and computational capabilities (bounded rationality).

²²¹ Tradução livre de Hayek, 1973, p. 49:

“Organization encounters here the problem which any attempt to bring order into complex human activities meets: the organizer must wish the individuals who are to co-operate to make use of knowledge that he himself does not possess. In none but the most simple kind of organization is it conceivable that all the details of all activities are governed by a single mind. Certainly nobody has yet succeeded in deliberately arranging all the activities that go on in a complex society.”

²²² Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

²²³ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²²⁴ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

dedicado a isso, havendo conhecimento suficiente para melhorar a elaboração do orçamento como peça central.²²⁵ E segundo Valdir Simão, se for possível escrutinar as políticas e for possível ter uma racionalidade aplicável mais próxima do orçamento “base 0”, haveria ganhos.²²⁶

Mecanismos automáticos, de presunção de relações fixas entre premissas e conclusões permitem, muitas vezes, que comportamentos oportunistas sejam bem-sucedidos. Para Esther Dweck, a rotina de se cortar ou aumentar marginalmente os valores autorizados, de um ano para o outro, simplesmente por haver mais ou menos dinheiro em caixa é ruim.²²⁷

Isso pressupõe uma rigidez que pode não se refletir no caráter dinâmico das políticas públicas. É preciso entender as políticas de forma articulada para poder estabelecer prioridades.

Além da manutenção das proporções anteriores, mantendo-se uma espécie de inércia distributiva, a ideia de que quem gasta necessita do recurso e quem não gasta não precisa, traz distorções decorrentes do comportamento estratégico dos agentes.

Os órgãos centrais tendem a elaborar o orçamento observando o executado no período anterior, em razão de sua dificuldade de inteligir o processo como um todo e avaliar de forma integrada um conjunto tão amplo de variáveis. Assim, reduz-se qualquer possibilidade alternativa à ideia de que, em havendo sobras de recursos, a razão única e exclusiva é a sua desnecessidade. Isso leva à não reprodução da alocação anterior para o ano seguinte na unidade em que houve a sobra. Assim, em qualquer caso, quem não gasta acaba sendo penalizado por isso, razoável ou irrazoavelmente.²²⁸

Então o gestor não tem incentivo de aumentar a eficiência, traduzindo eficiência como menos recursos por unidade produzida, por serviço prestado, porque no final ele vai ser penalizado, na frente, com menos recursos. E isso é completamente errado.²²⁹

Diante dessa dinâmica, o comportamento racional força os órgãos a empenharem recursos não apenas em razão do benefício diretamente associado à

²²⁵ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

²²⁶ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

²²⁷ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²²⁸ Entrevista de Esther Dweck, mesma Seção.

²²⁹ Entrevista de Nelson Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

despesa, mas também com o objetivo de reproduzir o espaço de gasto nos períodos seguintes. Trata-se de um comportamento oportunístico, no sentido de que a razão da ação tem como objetivo, fatores que extrapolam seu efeito direto. Na linha de Williamson (1979, p. 234), trata-se da busca do interesse próprio, mas com um viés de malícia.

Interessante notar que esse comportamento oportunísticos dos gestores na ponta em relação aos administradores centrais do *common* fiscal buscando no ato da despesa, por vezes, apenas sinalizar externamente sua necessidade e garantir a reprodução de dotações no tempo, não é característica própria do Brasil, mas é um traço que pode ser ampliado. Nesse sentido, Wagner descreve esse mecanismo do *common* fiscal de forma abstrata:

(...) um grupo de interesse tem incentivos frágeis para reduzir suas demandas orçamentárias porque tais reduções simplesmente deixarão mais dinheiro disponível à coleta de outros grupos de interesse. Da mesma forma, uma agência governamental tem poucos incentivos a evitar gastar o que foi apropriado porque a poupança não pode ser carregada a diante e pode até indicar que as apropriações anteriores foram desnecessariamente elevadas.²³⁰

Esses comportamentos oportunísticos, em tese, podem ser contidos por mecanismos de avaliação que gerem informação suficiente para que isso seja feito. No entanto, como levanta Marcelo Saintive, avaliar é custoso e pode não ser justificável fazê-lo com frequências muito elevadas. Nesse sentido, as avaliações que subsidiam a decisão podem ter ciclos maiores que o anual.²³¹

Já segundo George Soares, quando a autoridade percebe que não consegue conter as despesas por mecanismos macro, e isso acontece ciclicamente, busca-se olhar os programa “por dentro”, buscado o entendimento dos mecanismos de expansão, mas a assimetria de informação é muito grande.²³² Aqui a assimetria de informação e a racionalidade se tocam.

Valdir Simão critica a capacidade de dimensionamento do impacto das políticas no resultado maior, uma vez que não se sabe qual é esse resultado. Ele não

²³⁰ Tradução livre de Wagner, 1992, p. 114:

“(...) *an interest group has weak incentives to reduce its budgetary requests, because such reductions will simply leave more money available for other interest groups to harvest. Likewise, a government agency has few incentives to refrain from spending what has been appropriated, because the savings cannot be carried forward, and may even indicate that past appropriations have been unnecessarily high.*”

²³¹ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

²³² Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

está bem delimitado. A par disso, o modelo não valoriza o gerenciamento macro. Segundo ele, há meios de avaliar a qualidade da execução. Há meios no Ministério do Planejamento, no que parece concordar com Esther Dweck, mas também no Ministério da Fazenda e na Controladoria Geral da União. Mas falta articulação. Assim, as relações se mantêm entre cada um desses órgãos de controle central e as pontas, mas de maneira direta, sem uma construção coletiva e articulada.²³³

Segundo Francisco Gaetani, no final do período anterior, a prática de geração de despesa e amarração em compromisso futuros valeu para uma série de casos em que as áreas finalísticas queriam ampliar a própria despesa, como criação de bolsas, criação de áreas de conservação e de embaixadas no exterior eram exemplos.²³⁴

Esse extremo mostrou uma incapacidade absoluta do centro de governo agir racionalmente em relação à questão econômica, financeira, fiscal.²³⁵

Nelson Barbosa, tratando da racionalidade limitada não pela lógica dos mecanismos internos de pressão de aumento do uso dos recursos, mas de previsibilidade da utilização, ele diz que nesse último caso, não há propriamente limitação na racionalidade porque as demandas futuras pelos recursos não são tão imprevisíveis do ponto de vista financeiro.²³⁶

A maioria dos entrevistados percebe os efeitos da racionalidade limitada. Parte das *proxys* cognitivas criadas para que os órgãos centrais atuem de maneira efetiva, criam mecanismos de defesa dos órgãos setoriais consistentes em comportamento oportunistas. Embora isso ocorra desta forma, a introdução de mecanismos de coordenação autônoma entre os órgãos setoriais não aflorou com uma solução óbvia. Na maior parte das vezes pareceu uma solução utópica ou que desempodera o poder constituído eleitoralmente.

²³³ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

²³⁴ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²³⁵ Entrevista de Francisco Gaetani, mesma Seção.

²³⁶ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

4.4. Taxas de desconto intertemporal

4.4.1. Ciclos orçamentários e corrida orçamentário-financeira

Quando falamos em *common* fiscal, estamos tratando de um *common* socialmente construído,²³⁷ o que significa que os seus mecanismos de funcionamento não decorrem da natureza, mas de sua engenharia institucional. Assim, os incentivos presentes aos gestores de recursos decorrem de aspectos ontológicos, como a própria subtrabilidade dos recursos públicos, mas decorrem principalmente de regras construídas, formais e informais. As regras de formação do *common* e a sua forma de governança, em alguma medida, se misturam.

Os ciclos orçamentários são construções arbitrárias, tais como as regras de construção do orçamento e as suas práticas de administração. Mas nem por isso, impactam menos os incentivos que moldam os comportamentos dos agentes. Francisco Franco disse que o foco dos agentes, inclusive os dos ministérios centrais, se concentra no cotidiano do ciclo orçamentário. Tudo estaria associado a cada ciclo que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. Franco entende que isso é cômodo para o governo na medida em que ajuda a lidar com as pressões de despesa.²³⁸ Trata-se de um mecanismo que “encaixa” as demandas e permite que os problemas de escassez sejam segmentados e possam ser postergados.

No entanto, a anualidade é apenas a unidade principal do ciclo orçamentário. Na verdade, a anualidade está ainda subdividida em mecanismos menores, que também impactam incentivos e decisões. Esther Dweck comentou que a lógica da anualidade e dos contingenciamentos bimestrais favorecem o problema da externalidade.

Ocorre que os ciclos decisórios curtos tornam a possibilidade de uso do recurso muito limitada e a falta de plurianualidade impede que esses direitos de uso decorrentes da alocação possam ser administrados no tempo. Em pouco tempo, e com baixa previsibilidade e ingerência do gestor na ponta, o recurso pode ser perdido,

²³⁷ Vide Seção 1.4.1. no Capítulo 1.

²³⁸ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, Seção 3.2.3., Capítulo 3.

ao ser transferido para outra finalidade, inclusive para contingenciamento, como uma finalidade em si.

Com isso, para garantir o uso do recurso em favor de sua própria política pública, o gestor acaba por executar a despesa na primeira oportunidade, ou na medida da oportunidade. Qualquer valor que se apresente executável, é empenhado, liquidado e pago, sem qualquer critério de administração que considere deslocar a despesa no tempo, ou reavaliação de qualidade.²³⁹

Nas palavras de Hardin, no seu artigo *The Tragedy of the Commons*, de 1968:

Aí está a tragédia. Cada homem está preso em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limite, em um mundo que é limitado. A ruína é o destino a que se dirige todo homem, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos *commons*. Liberdade em uma *common* traz ruína a todos.²⁴⁰

Esse impulso para o uso imediato do recurso, que acaba por se caracterizar por uma corrida predatória decorre da falta de controle e segurança dos agentes sobre os recursos no tempo. Há certeza na disponibilidade do que se tem imediatamente e incerteza sobre sua conservação no tempo. Trata-se de algo análogo, na vida privada, à ausência de possibilidade de poupança.

Como os recursos orçamentário-financeiros têm sua definitividade de alocação determinada pela sequência de empenho, liquidação²⁴¹ e pagamento, uma vez que a preservação do *status quo* alocativo é incerto, o modo de apropriar-se do recurso é efetivamente utilizá-lo. Como não há um mecanismo equivalente a poupança de recursos, o único modo de retenção da alocação orçamentária como ativo é a sua conversão em outro ativo apropriável, ou seja, a sua execução, seu consumo como custeio ou investimento.

Você tem um limite, você vai lá e empenha independente se você está precisando não naquele momento. Justamente por medo de perder. É muito ruim isso.²⁴²

²³⁹ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

²⁴⁰ Tradução livre de Hardin, 1968, p. 1244:

“Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.”

²⁴¹ Apenas para que se evite confusão terminológica, liquidação aqui está sendo tomado em seu sentido técnico-orçamentário. Trata-se do adimplemento do credor, ou seja, do cumprimento da obrigação do empenho. Portanto, não se confunde com o pagamento, que é a etapa subsequente da execução orçamentário-financeira.

²⁴² Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

Esse mecanismo leva a que o comedimento no gasto público por parte de um gestor setorial, poupando espaço fiscal de despesa, aproveite, muito provavelmente, um terceiro e não o próprio gestor. Não se trata de discutir qual a melhor alocação, mas apenas de constatar que qualquer que seja a alternativa, do ponto de vista de um gestor de dispêndio moderado, haverá perda de recurso para sua política. Ou seja, o esforço de parcimônia pertence a um agente, mas o benefício decorrente desse esforço favorecerá a outro.

Às vezes você poderia planejar melhor se você tivesse uma plurianualidade. Se você tivesse mais incentivo a quem tem receita própria ter uma complementação, e não uma perda de recursos do bolo central. Há uma série de coisas que são mal pensadas, na minha opinião, e que não são fáceis de implementar, mas que geram uma tendência a uma execução orçamentária pior.²⁴³

Para maior eficiência, ao contrário dessa lógica, conforme disse Esther Dweck, os órgãos deveriam ter liberdade de passar recursos de um para o outro, podendo assim administrar melhor os tempos de execução e extrair mais eficiência de suas disponibilidades.²⁴⁴

Não sendo possível dispor dos recursos no sentido de administrá-los no tempo com segurança de manutenção do *status quo* alocativo, criam-se estratégias de sobrevivência baseadas nessa incerteza alocativa, segundo Valdir Simão, decorrentes dessa insegurança sobre o que formalmente está alocado às políticas públicas administradas pelo gestor. Nas palavras dele, o gestor público acaba por buscar ampliar seu espaço:

“... movido por um comportamento errático do próprio governo e dessas estruturas de gestão orçamentário-financeira que não dão sinais claros de quais serão os meus recursos para aquele período. Eu acabo comprometendo, alocando orçamento em coisas em que eu não vou ter limite para fazer, e no final do ano eu preciso desesperadamente cobrir um rombo.”

Esses movimentos de apropriação e de corrida pelo consumo dos recursos estão associados diretamente aos ciclos de decisão alocativa, sejam plurianuais, anuais ou bimestrais. Quanto mais curtos os horizontes de certeza na alocação, maior os incentivos a desprestigiar a administração do diferimento da

²⁴³ Entrevista de Esther Dweck, mesma Seção.

²⁴⁴ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

despesa na ponta, estimulando que, qualquer que seja o resultado efetivo da relação custo-benefício do gasto, o gestor opte por gastar o máximo no menor tempo possível. George Soares, como Francisco Franco, comentou sobre o problema dos ciclos orçamentários e sua lógica de “fechamento”. Do ponto de vista contábil não haveria problema, mas na prática, os ciclos ditam esse perfil aos projetos.

Quando Esther Dweck comenta que os contingenciamentos bimestrais, não comuns no resto do mundo, geram ineficiência e dificultam muito o planejamento,²⁴⁵ ela refere-se ao fato dessa administração no tempo ser prejudicada. Essa falta de planejamento pode decorrer de uma dificuldade técnica dos órgãos, o que pode justificar parcialmente, e de forma mais direta essa ausência, mas também porque esse planejamento será tanto contraproducente ao gestor em relação à sua política quanto mais incerto for o futuro.

Marcelo Saintive, sobre a incerteza dos gestores a despeito da alocação orçamentário-financeira formal, disse que:

Dado que ele não tem uma certa garantia de poder usufruir desse bem, que você está analisando como se fosse um bem público, em razão dessa insegurança, ele acaba antecipando o uso. ... Não sei se é propriedade em si, mas existe uma forte incerteza do quanto desse bem público ele vai poder usufruir ao longo daquele ano. Isso faz com que ele possa jogar individualmente mais do que coletivamente em prol do gasto fiscal como um todo, da sustentabilidade fiscal como a gente gosta de falar.²⁴⁶

Nos modelos que tornam previsíveis as necessidades plurianuais o impacto dos ciclos na lógica dos projetos é limitada e reduz-se a insegurança ano-a-ano dos gestores. A contabilidade e a segmentação dos recursos no tempo seguem o ciclo orçamentário, mas a realidade dos empreendimentos não necessariamente.

Com a concentração dos horizontes aos ciclos anuais, a plurianualidade fica prejudicada nos projetos e não se tem boa percepção do conjunto, do início, meio e fim.²⁴⁷ Ou seja, o que deveria ser uma organização meramente descritiva, em razão dos impactos das medições de metas e das decisões de alocação decorrentes desses ciclos da contábeis, as decisões de execução das atividades ficam também compartimentadas em ciclos anuais, ou bimestrais, dependendo das circunstâncias.

²⁴⁵ Entrevista de Esther Dweck, mesma Seção.

²⁴⁶ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

²⁴⁷ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

Com a dominância prática dos ciclos orçamentários anuais, acrescida das complicações decorrentes das incertezas provocadas pela programação financeira variável ao longo do ano fiscal, a baixa utilidade do Plano Plurianual - PPA não surpreende. O planejamento plurianual no Brasil não tem ultrapassado a necessidade de produção da peça formal imposta pela norma jurídica. Como os incentivos se concentram no ciclo orçamentário-financeiro, qualquer elemento que ultrapasse esse horizonte só se torna relevante aos agentes se ele se convertesse em benefício prático de garantia de estabilidade de recursos nos ciclos orçamentário-financeiros anuais. Como o PPA não cumpre esse papel, não se constitui em peça relevante no contexto institucional do *common* fiscal.

Nesse mesmo sentido, Marcelo Saintive comentou que a ideia de direitos de propriedade no orçamento se dá de forma renovável, ano a ano, seguido o ciclo da anualidade orçamentária.²⁴⁸ É nesse sentido que ao tratar do *common* fiscal, este não apresenta um estoque, no sentido da descrição tradicional dos *commons* naturais. O que poderia ser chamado de estoque, é um volume que surge de forma prevista no orçamento, realiza-se ao longo do ano fiscal, de acordo com as entradas efetivas de recursos, e se encerra em 31 de dezembro de cada ano. A ausência de algo que pudesse ser considerado poupança, efetivamente algum tipo de entesouramento de recursos ou ao menos uma garantia plurianual de disponibilidades, ainda que operacionalizada nos ciclos anuais, remete os agentes à miopia comportamental que leva à corrida pela despesa imediata, em razão da incerteza.

Taxas de desconto são afetadas pelos níveis de segurança física e econômica com que se deparam os usuários. Usuários incertos se haverá ou não comida suficiente para sobreviver no ano descontarão os retornos futuros pesadamente quando comparados com a probabilidade crescente de sobrevivência durante o ano corrente. Similarmente, se um *common* pode ser destruído pela ação de outros, não importa o que os usuários locais façam, mesmo aqueles que tenham reduzido sua coleta do *common* por muitos anos começarão a descontar pesadamente os retornos futuros, em contraste com os retornos presentes. Tasas de retorno são também afetados pelas normas gerais compartilhadas pelos indivíduos que vivem em uma sociedade em particular, ou mesmo em uma comunidade, com relação à importância relativa do futuro quando comparado com o presente.²⁴⁹

²⁴⁸ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.9., Capítulo 12.

²⁴⁹ Tradução livre de (Ostrom, 1990. p. 95:

“Discount rates are affected by the levels of physical and economic security faced by appropriators. Appropriators who are uncertain whether or not will be sufficient food to survive the year will discount future returns heavily when traded off against increasing the probability of survival during the current year. Similarly, if a CPR can be destroyed by the actions of others, no matter what local appropriators do, even those who have constrained their harvesting from a CPR for many years will begin to heavily discount future returns, as contrasted with present returns. Discount rates are also affected by the

Saintive chamou a atenção para o ciclo de distribuição de direitos de propriedade no contexto da alocação orçamentária chamando a atenção para como um sistema de avaliação bem feito poderia atribuir certa estabilidade a políticas pelo sucesso demonstrado nessas avaliações periódicas. A percepção de sucesso e utilidade de políticas ao longo do tempo poderia garantir a estabilidade orçamentário-financeira plurianual, mesmo em na sistemática atual baseada em ciclos operacionalmente anuais. Segundo ele, isso está sendo feito no Estado do Espírito Santo, onde grandes grupos de despesa, com projetos específicos estão sendo escolhidos para avaliação. Trata-se do monitoramento, mas ainda assim feito de forma centralizada, e não no sentido da vigia recíproca do 4º princípio de Ostrom. Esse monitoramento centralizado ainda exige uma capacidade de informação e de processamento na escala complexa própria dos governos contemporâneos. No limite, repita-se, no limite, essa capacidade viabilizaria a implementação do orçamento base zero.

De todo modo, avaliações feitas em um ano ajudam na coordenação e formação do orçamento seguinte.²⁵⁰ Avaliações sistemáticas poderiam reduzir a incerteza dos ciclos ao estabelecer uma lógica de continuidade por sua lógica de indicação de continuidade do que se apresenta exitoso e de interrupção do que se mostra excessivamente dispendioso.²⁵¹

Em um certo sentido, talvez não em razão efetivamente de realização de atividades de avaliação formais, algumas políticas estabelecem *status* de estabilidade em razão de seu sucesso. George Soares comentou que há políticas públicas que, a despeito de não serem formalmente obrigatórias, não podem ser alteradas em razão de pressão política por sua manutenção. Nesses casos, os mecanismos de controle exógenos de gastos, advindos da administração central do sistema orçamentário-financeiro, não são capazes de conter a geração de despesa.²⁵²

general norms shared by the individuals living in a particular society, or even a local community, regarding the relative importance of the future as compared with the present."

²⁵⁰ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

²⁵¹ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²⁵² Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

Tratando da incerteza decorrente da instabilidade alocativa das despesas discricionárias, por mais que esteja devidamente prevista na peça orçamentária, Nelson Barbosa disse que:

*O gasto discricionário é um gasto fictício, mesmo depois de aprovar a lei, de aprovar o orçamento, você nunca sabe como vai ser. Todo mundo estima para cima porque sabe que haverá contingenciamento.*²⁵³

É que em havendo um corte, quanto maior o valor em demasia previsto no orçamento, menor o efeito efetivo sobre a política. Como os valores são previamente negociados entre os setoriais e os órgãos centrais, quanto maior o volume de recursos na partida, maior as possibilidades de manutenção de valores absolutos mínimos ao longo das revisões ao longo da execução. Nesse sentido, a corrida pela apropriação se dá desde o início do processo orçamentário.

Como esse comportamento se dá de forma autônoma pelos gestores públicos na ponta, de forma estratégica, sem coordenação horizontal entre eles, o controle dos excessos se dá pelo controle vertical, de cima para baixo. Estabelece-se assim uma relação hierárquica, buscando fazer com que os órgãos centrais sejam empoderados em sua capacidade de conter os comportamentos estratégicos considerados deletérios.

Sobre esse mecanismo de verticalização em decorrência do comportamento escoteiro dos agentes, em resposta prática justamente à falta de coordenação horizontal, entre os atores e seus pares foi mencionado por Nelson Barbosa.²⁵⁴

4.4.2. Disputa orçamentário-financeira e miopia temporal

Em decorrência da subtrabilidade do uso dos bens comuns e da não-excluibilidade, o que resulta na ausência de algo análogo a poupança e a possibilidade permanente de perda dos recursos não utilizados, qualquer equilíbrio é instável e tende a desvios explosivos. O resultado dessa dinâmica é justamente a *tragédia dos comuns*.

²⁵³ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

²⁵⁴ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

Cada agente busca utilizar o máximo de recursos, no menor tempo possível, e como cada um dos agentes age assim justamente por perceber que todos estão agindo assim. Obterá mais vantagem quem for mais rápido e mais voraz. Como todos pensam do mesmo modo, o resultado é o contágio dos agentes por essa estratégia, em ritmo geométrico, até o ponto de exaurimento do bem. Trata-se de um equilíbrio em que a não cooperação prevalece, levando ao exaurimento como resultado explosivo.

Se há números substanciais de usuários potenciais e a demanda por unidades de recursos é alta, o potencial destrutivo deve ser permitido a extração livre das unidades do *common* pode levar a taxa de desconto utilizada pelos usuários a até 100%. Quanto maior a taxa de desconto, mais próxima a situação estará do dilema de “um tiro” em que a estratégia dominante para todos os participantes é sobre-utilizar o *common*.²⁵⁵

Quando as autoridades públicas podem tributar a sociedade de maneira discriminatória ou autorizar o uso dos recursos da mesma forma, o que ocorre com frequência, elas tributarão onde isso for possível, ou mais fácil, e as despesas serão alocadas nas áreas em que os grupos de interesses têm maior poder de pressão sobre as autoridades. Esse mecanismo nas duas pontas do *common* fiscal, na definição da receita e da despesa, gera uma disputa competitiva entre os interesses dos gestores das diversas políticas. (Wagner. 2012, pp. 43 e 44)

Within the fiscal commons, obligations to stock the commons are assigned through a system of taxation while appropriations from the commons are secured through competition among claimants for budgetary largesse. (Wagner, 2012, p. 69)

Nessa disputa, comportamentos de longo prazo são punidos pela probabilidade elevada de frustração, pela incerteza. Em face das flutuações de recursos disponíveis, é mais certo garantir benefícios imediatos, de qualquer monta, a trocá-los por benefícios futuros. Em razão da incerteza decorrente da não-excluibilidade e da simultânea subtrabilidade, a taxa de desconto na sistemática do

²⁵⁵ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“If there are substantial numbers of potential appropriators and the demand for the resource units is high, the destructive potential should all be allowed to freely withdraw units from the CPR could push the discount rate used by appropriators toward 100%. The higher the discount rate, the closer the situation is to that of a one-shot dilemma in which the dominant strategy of all participants is to overuse the CPR.”

common orçamentário brasileiro é alta. Assim, o presente, com sua imediatidade e certeza vale muito, em contraposição ao futuro distante e incerto.

Democratic governments have always been susceptible to deficits because this allows current cost to be transferred to future taxpayers. (Wagner, 2012, p.05 e Buchanan, 1958)

A sustentabilidade fiscal, nesse contexto, é um elemento distante e cujo delineamento é também incerto. A eventual insolvência fiscal futura, observada do presente, se apresenta incerta, o que significa que ela poderá não se verificar, mesmo diante da inação corretiva presente. Segundo Francisco Gaetani, não há clareza sobre os problemas da sustentabilidade no longo prazo. Esses problemas a serem solucionados não são claros, nem mesmo para a área econômica. As soluções são transitórias, feitas para atender ao “governo do dia”. O governo empurra as questões para frente.²⁵⁶ A incerteza permite a variabilidade de cenários sobre o futuro e autorizam também a inação como possibilidade.

George Soares chamou esse efeito de questão geracional, o tempo curto dos políticos e que alcança não apenas a eles. Questões como a reforma da previdência, a tributária, e outras, demonstrariam que mesmo todos concordem com a necessidade de soluções para certos problemas, isso não é suficiente para alterar os comportamentos individuais.²⁵⁷

Nesse ponto, a questão do problema de ação coletiva se evidencia. A relação entre o entendimento da necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal de forma agregada não se encaixa nos incentivos aos comportamentos individuais.

Além disso, como dito ainda por George Soares, muitas vezes, as políticas públicas são feitas de supetão. Isso ocorreria porque há uma permanente necessidade de lançamento de novidades. A simples continuidade de políticas em curso não se mostra interessante politicamente e podem não chegar a resultados em tempo hábil para os gestores do momento.²⁵⁸ Trata-se de um aspecto de mensuração de sucesso político na gestão, que impulsiona os esforços para aquilo que tem efeito imediato, colocando em segundo plano o que tem maturação futura.

²⁵⁶ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

²⁵⁷ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

²⁵⁸ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

Com o estabelecimento de carga tributária causando perda de apoio político e com a atribuição de direitos de pastagem no *common* fiscal causando ganho de apoio político, o apoio a déficits cresce se comparado com orçamentos equilibrados, assumindo apenas que a equivalência ricardiana não se mantém no nível individual.²⁵⁹

4.5. Normas de comportamento (comportamento oportunístico)

Em um ambiente em que as fronteiras dos recursos não estão bem definidas, sendo a apropriação um elemento fluido, que faz oscilar as obrigações de provisão e os direitos de uso dos recursos sobre os agentes, o comportamento oportunístico aflora. A comunicação de capacidades e necessidades faz fluir de uns a outros os direitos de uso dos bens coletivos, fazendo com que a maximização das atividades se dê por aspectos que fogem à barganha de bens próprios, sendo mais relevantes atividades de *rent-seeking* do que a preocupação com a provisão do *common* fiscal.

É uma característica universal da natureza humana desejar mais de algo quando outro alguém paga por isso se comparado quando a própria pessoa paga por ela. Como um *common* fiscal, o orçamento está sempre suscetível a essa característica.²⁶⁰

Em certo sentido, a falta de percepção de finitude dos recursos decorrente dos efeitos dispersos da escassez conduz os gestores públicos a abordar os recursos públicos não como um bem comum, mas como bens públicos. A baixa percepção da subtrabilidade, em razão da escala de valores e da difusão dos efeitos, passa a noção de infinitude, o que explica certa irresponsabilidade fiscal, perceptível apenas no seu efeito agregado, mas não na lógica de tomada de decisão na ponta, ou no “varejo”.

Sobre os efeitos do comportamento decisório dos atores, Otávio Ladeira afirmou que o ajuste fiscal é algo etéreo e a necessidade de seu alcance é pouco perceptível. As distorções geradas pela insustentabilidade da política fiscal no tempo são pouco sensíveis e os efeitos são paulatinos. O estrangulamento financeiro no

²⁵⁹ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 43:

“*With the assignment of tax liabilities causing a loss of political support and the assignment of grazing rights to the fiscal commons causing a gain of political support, deficits increase support relative to a balanced budget, provided only that Ricardian equivalence does not hold at the individual level.*”

²⁶⁰ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 05:

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

futuro não é suficiente para impactar um comportamento presente de cautela nos agentes na ponta. O benefício do gasto concreto é sensível imediatamente, mas o custo futuro apenas marginalmente, por ser diferido e espreado.²⁶¹

Em um sentido mais direto, os comportamentos oportunistas que surgem do ambiente caracterizado pelos bens comuns tentam maximizar o volume individual extraído do bem. Isso é consequência natural da lógica a corrida pelo recurso, e não um desvio moral.

Em todo grupo haverá indivíduos que ignorarão as normas e agirão oportunisticamente quando tiverem chance. Sempre há situações em que os benefícios potenciais serão tão altos que mesmo os indivíduos fortemente comprometidos quebrarão as regras. Consequentemente, a adoção de normas de comportamento não reduzirá o comportamento oportunístico a zero. O comportamento oportunístico é uma possibilidade que precisa ser lidada por todos os usuários ao tentar resolver problemas de *commons*.²⁶²

Para Ana Paula Vescovi, todos se comportam no sentido de alcançar e tentar manter, individualmente, o máximo dos recursos orçamentário-financeiros disponíveis para si, muitas vezes argumentando necessidades que nem sempre se verificam ao final do exercício. Isso é verificado em razão das sobras de recursos que ocorrem. Trata-se, portanto, mais propriamente de um mecanismo de garantia de que os recursos suficientes estarão disponíveis, e não uma preocupação alocativa mais ampla.²⁶³

Nesse mesmo sentido, Esteves Colnago, entendendo que os gestores buscam maximizar sua atividade, atendendo aos programas do ministério em que atuam, concorda que eles percebem o problema de restrição orçamentária e utilizam os instrumentos disponíveis para que, em um primeiro plano, se destinem recursos para o atendimento de suas próprias políticas. Em um segundo momento buscam mantê-los, tentando proteger os recursos alocados dos contingenciamentos que porventura surjam. Assim, esforçam-se em obter a maior parcela do volume global de recursos possível, da maneira mais rápida e, em não se confirmando as previsões que

²⁶¹ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

²⁶² Tradução livre de (Ostrom, 1990, p. 36:

"In every group there will be individuals who will ignore norms and act opportunistically when give a chance. There are also situations in which the potential benefits will be so high that even strongly committed individuals will break norms. Consequently, the adoption of norms of behavior will not reduce opportunistic behavior to zero. Opportunistic behavior is a possibility that must be dealt with by all appropriators trying to solve CPR problems."

²⁶³ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

basearam as alocações do orçamento, evitar que as reduções de recursos na execução recaiam sobre outras áreas que não a sua.²⁶⁴

Em um sentido, uma certa folga na previsão de receitas que permita a acomodação das pressões pela previsão de despesas no orçamento é confortável para os seus elaboradores, seja no Poder Executivo, seja no Poder Legislativo. Em razão da rigidez das despesas, elas são dadas, e o que acaba variando, para que haja o acoplamento, é a receita. Isso também ocorre no âmbito estadual, segundo Marcelo Saintive.²⁶⁵

Como consequência, já que sobre as receitas projetadas se impõe a arrecadação efetiva, ao mesmo tempo em que as despesas são dadas, os cortes ao longo do exercício são comuns e até esperados. Isso faz com que essa sistemática imponha a corrida pelo uso dos recursos como o comportamento racional a ser adotado para as políticas públicas cujo sucesso depende, em sentido direto, do volume de recursos utilizado. Nas palavras de Saintive:

Quando acontece isso (as autorizações de despesa estão distribuídas entre os órgãos), mas sabe-se que, de fato, na prática, ocorrerá um contingenciamento lá na frente, a ideia dos órgãos setoriais é correr o mais rápido possível com aquele gasto que foi meio que pré-determinado pra ele.²⁶⁶

Outro aspecto do comportamento oportunístico é a administração dos recursos, com vistas a maximizar a sinalização de escassez de recursos. Para Ana Paula Vescovi, o comportamento oportunístico consistente também em gastar a parcela de recursos disponível primeiro com o que é menos relevante, para que na falta de recursos, o que restou não realizado implique maior poder de barganha no embate pela ampliação de limites.²⁶⁷ Trata-se da chamada *prioridade invertida*.

Então, novamente, eu acho que o que permeia isso é esse risco moral. Por exemplo, vários órgãos deixam de pagar agências públicas como Serpro, como Dataprev, as instituições que prestam serviço porque sabem que isso vai gerar um desequilíbrio no próprio governo, que vai ser impelido a ressarcir, a pagar. Outras instituições que são dependentes do Tesouro sempre esperam que o Tesouro irá aportar recursos. Órgãos que gastam primeiro as verbas que não são passíveis de escassez por alguma razão, vinculadas, para que possam depois ter recursos do Tesouro.²⁶⁸

²⁶⁴ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

²⁶⁵ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

²⁶⁶ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, mesma Seção.

²⁶⁷ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

²⁶⁸ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

Tarcísio Godoy e Dyogo Oliveira também mencionaram o fenômeno. Nas palavras de Godoy:

O problema é que você tem a alocação da prioridade invertida. Eu te dou o dinheiro mínimo, você paga só o que te interessa, não paga o que é necessário. E depois você fala: “agora preciso do que é necessário”.²⁶⁹

Dyogo Oliveira mencionou a inversão de prioridades como algo corriqueiro no processo de execução orçamentário-financeiro, tal qual afirmou Ana Paula Vescovi. Ele entende que a adoção do mecanismo do teto de gastos deve desincentivar a prática.²⁷⁰ Isso em razão da maior clareza e limitação das fronteiras de uso dos recursos, que poderá deixar mais evidente o caráter subtraível dos recursos, impedindo a expansão, *a posteriori*, de limites com o uso da *prioridade invertida*.

Otávio Ladeira concorda com a posição de que a aplicação do teto de gastos deve conter a expansão da receita com base nas previsões de receita. Nesse sentido, as alterações de meta de superávit primário não serão suficientes para, como no passado, adaptar a regra de contenção macro às pressões de aumento de despesa espalhadas pela estrutura por meio das microdecisões dos gestores na ponta.²⁷¹

Uma terceira forma de comportamento oportunístico que aflorou das entrevistas é a criação de despesas que não podem deixar de ser canceladas, por razões de ordem jurídica ou política e a vinculação de receitas.

O engessamento do orçamento, que se dá na garantia de fluxo de recursos para a despesa, sem conexão com o comportamento flutuante das receitas em geral e o equilíbrio relativo entre as diversas prioridades, extrai recursos *a priori* dos montantes alocáveis nas decisões ano-a-ano. Esse engessamento de ordem, por vezes político, mas preponderantemente jurídico, por força dos comandos legais, faz restar menores proporções de recursos para as despesas discricionárias. Isso eleva ainda mais o nível de escassez para as despesas, em especial as desprotegidas e, na sequência, aumenta o incentivo ao comportamento estratégico de solução de

²⁶⁹ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²⁷⁰ Entrevista de Dyogo Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3.

²⁷¹ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

necessidades de recursos com a criação de vinculações de receitas e de despesas obrigatórias.

A redução da disputa por espaço de alocação, que deveria ocorrer no ambiente representativo no Congresso Nacional, se reduz, elevando o nível de fricção tanto na elaboração da peça orçamentária quanto na execução. Nesse ambiente, os mecanismos de planejamento ficam fragilizados. O debate sobre escolhas públicas se torna, então, apenas uma disputa por recursos.²⁷²

Então você não faz a discussão de escolhas públicas. Você faz é a disputa por dinheiro, que é outra história.²⁷³

Em todos os casos, o comportamento oportunístico busca fazer com que se alcance maior parcela de recursos dentro da precariedade da alocação inicial, teoricamente definitiva na peça orçamentária, mas maleável e mutante ao longo da execução. Aquele que melhor impõe suas necessidades aos limites orçamentário-financeiros mutáveis acabam se beneficiando frente aos demais.

Embora formalmente o processo orçamentário-financeiro seja tomado como um sistema bem assentado de distribuição de direito de propriedade advindos do sistema político, ele não é. O sistema orçamentário-financeiro é um mecanismo de distribuição precário, cuja alteração constante traz incerteza ao sistema e premia o comportamento oportunístico. Assim a despeito das regras formais indicarem que não cabe aos gestores senão cumprir suas atividades dentro dos limites orçamentário financeiros previamente estabelecidos, o ambiente de disputa permanece e faz flutuar a distribuição de direitos no tempo.

Esse ambiente de incerteza abre espaço para comportamentos oportunísticos de toda ordem, impedindo a confiança recíproca, comprometendo a possibilidade de cooperação e expraiando o oportunismo como a regra de conduta individual no sistema.

Em um cenário em que poucos indivíduos compartilham as normas sobre a inconveniências de quebrar promessas, recusando-se a fazer a sua parte, esquivando-se, ou toamdo putras atitudes oportunísticas, cada usuário deve experar que todos os outros usuparios ajam oportunisticamente sempre que tenham a chance. Nesse

²⁷² Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

²⁷³ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, mesma Seção.

cenário é difícil de desenvolver acordos estáveis, de longo prazo. Mecanismos de monitoramento e sancionamento caros deverão ser necessários.²⁷⁴

O que deveria ser um ambiente de rigidez e estabilidade faz com que, na realidade seja um ambiente em que *the individual experiences some reduction in his utility as a result of the private behavior of other individuals* (Tullock, 2004, p. 84). Ou seja, um ambiente de externalidades cuja incerteza na alocação de recursos impede qualquer internalização a custos razoáveis.

²⁷⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 36:

“In a setting in which few individuals share norms about the impropriety of breaking promises, refusing to do one’s share, shirking, or taking other opportunistic actions, each appropriator must expect all other appropriators to act opportunistically whenever they have the chance. In such a setting is difficult to develop stable, long-term commitments. Expensive monitoring and sanctioning mechanisms may be needed.”

CAPÍTULO 5

RESULTADOS PARTE 2

OS PRINCÍPIOS OSTROMNIANOS À LUZ DAS ENTREVISTAS

Neste capítulo são debatidos os elementos relacionados aos oito princípios de boa governança de bens comuns de Elinor Ostrom (1990), conjugando o que foi dito, na forma do Capítulo 3, com o arcabouço teórico exposto no Capítulo 1.

Na linha das três soluções de Ostrom para *commons*, a visão de problema e solução de parte dos entrevistados para o *common* fiscal está parcialmente ancorada também na privatização, no sentido de remoção de parcelas do *common*, nos casos em que isso é possível, mas majoritariamente no incremento do uso de autoridade central, ao se perceber possível mitigar os problemas de assimetria de informação e de racionalidade limitada mantendo-se a lógica de comando e controle já utilizado no sistema atual.

Conforme tratado no Capítulo 1 (seção 1.2.), já há formas de administração dos recursos, em bases institucionais bem consolidadas no *common* fiscal brasileiro, com sistemas e procedimentos assentados em dispositivos constitucionais, leis, decretos, culturas organizacionais, entendimentos consolidados em tribunais e estruturas burocráticas. Portanto, a análise presente, tanto quanto as informações colhidas e expostas no Capítulo 3, se dá sobre um sistema existente, e não sobre um bem comum “selvagem”, mas de um *common*, bem ou mal, “domesticado”. Talvez isso explique a dificuldade de percepção dos quadros diversos de solução, e a insistência, por vezes, no aprimoramento do quadro institucional já existente, e naturalizado na formação e experiência profissional dos entrevistados.

Por essa razão inclusive, do ponto de vista formal, é possível que se entenda que o sistema atualmente existente é suficiente para a solução das questões do *common* fiscal. Trata-se de uma visão de que eventuais problemas do sistema de governança do sistema orçamentário-financeiro brasileiro decorrem de um problema quantitativo, e não qualitativo. De fazer-se bem o que já se faz, e não de se fazer de maneira diferente. Nesse sentido, a governança de recursos públicos no Brasil, no sentido abordado por Elinor Ostrom no *Governing the Commons* (1990) e discutida na

seção 1.2. do Capítulo 1, seria pouco relevante em face das instituições orçamentário-financeiras brasileiras já existentes.

Já hoje, o risco de ocorrência da *tragédia dos comuns*, de exaurimento do bem coletivo, seria evitado pela administração privada desses recursos, sendo as concessões de rodovias e aeroportos exemplos mais comuns e evidentes no Brasil. Paralelamente, e em maior grau, também se utiliza o controle por autoridade externa.²⁷⁵ Por fim, o terceiro modelo, de coordenação horizontal²⁷⁶ também pode estar presente, mas ele não parece tão óbvio quanto os dois primeiros, razão pela qual se questiona se ele é aplicado, aplicável, e em que medida.

Quanto à terceira solução, que Elinor Ostrom chama de *governing the commons*, utilizamos os conteúdos extraídos das entrevistas expostas no Capítulo 3, após a análise do common fiscal em si, e suas características, para verificar se há adequação dos oito princípios de boa governança de Ostrom para a manutenção de sustentabilidade fiscal no Brasil.

Cabe verificar, se dentro das visões expostas nas entrevistas pelas autoridades selecionadas, como se encaixam os oito princípios de Elinor Ostrom (1990) de boa governança horizontal. Dessa avaliação se pretende lançar luzes sobre o quanto o sistema orçamentário-financeiro brasileiro favorece a coordenação horizontal, por estarem presentes esses princípios nas regras formais e informais do sistema brasileiro. Ou, por outro lado, se não encontramos os oito princípios por não ser o sistema orçamentário-financeiro brasileiro lastreado na coordenação horizontal.

Verifica-se que os dois primeiros princípios de boa governança horizontal de Ostrom (1990)²⁷⁷, do ponto de vista geral, foram abordados por todos os 12 entrevistados, e em um mesmo sentido. Há uma clara percepção de que as fronteiras

²⁷⁵ Não se pode falar propriamente em controle estatal no caso do *common* fiscal, no sentido utilizado em recursos naturais. Não se trata do uso de particulares sobre um bem em que uma autoridade pública passa a intervir para evitar a *tragédia dos comuns*, mas de um *common* cujos usuários já são todos estatais. A segunda solução, portanto, no caso do *common* fiscal não é o controle do uso do bem por uma autoridade central separada dos usuários. Estamos tratando de um ambiente todo governamental. De todo modo, há relação de centro e periferia, de subordinação entre autoridade central e agentes submetidos.

²⁷⁶ Como governança baseada em coordenação horizontal nos referimos à criação de regras, monitoramento e controle segundo instituições administradas entre pares, entre os próprios usuários da fonte comum de recursos. Trata-se do que Ostrom chama de *self-governing institutions* (Ostrom, 1990, p. 02).

²⁷⁷ (1) *Fronteiras bem definidas* e (2) *congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas*.

dos recursos não estão bem definidas, bem como as regras de provisão e de uso dos recursos.

Os demais princípios foram abordados de maneira heterogênea, e em sentidos diferentes. Em alguns casos se reconhecia a importância deles, em outros não, tomando-se o controle vertical como a solução por excelência do problema do *common* fiscal brasileiro. Do mesmo modo como alguns entendem ser possível aumentar a adesão do sistema orçamentário-financeiro brasileiro a esses princípios (solução horizontal do tipo ostromniano), reduzindo a verticalização do sistema baseada na administração do sistema por autoridade central, outros se mostraram céticos em relação a essa possibilidade.

A razão dessa assimetria no tratamento dos oito princípios ostromnianos parece advir do fato do *common* fiscal não possuir governança baseada na coordenação horizontal, ou a adote de maneira muito marginal. Nesse sentido, a solução de controle heterônomo, por autoridade central, parece ser mais óbvia, a despeito do eventual reconhecimento das limitações advindas da assimetria de informação e da racionalidade limitada. A despeito da percepção dos problemas decorrentes de dilema social relacionados ao sistema orçamentário-financeiro, muitas vezes a solução é vislumbrada pelo aperfeiçoamento da sistemática hoje preponderante: na imposição vertical das diretrizes fiscais macro que se propagam mecanicamente pela hierarquia, de cima para baixo, ou, em uma outra figura, do centro para as pontas.

Conforme tratado ao final do Capítulo 3, a discussão dos 08 princípios de Ostrom nas entrevistas mostrou a presença de relações internas entre alguns dos princípios, o que fez com que optássemos por discutir os 08 princípios de Ostrom segundo uma classificação que identifica 05 princípios centrais que abarcam, de todo modo, todos os princípios ostromnianos.

Os dois primeiros princípios centrais são “fronteiras bem definidas” e “congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas”. Esses dois princípios iniciais de Ostrom são basilares à boa governança. São como que infraestruturais para os demais princípios na lógica de coordenação entre os beneficiários do *common*. Advoga-se com isso que há certa hierarquia nos 08 princípios de Ostrom, como ela mesma parece admitir ao se referir, ao primeiro

princípio, que definir as fronteiras e especificar os usuários envolvidos é o primeiro passo para que se organize a ação coletiva (Ostrom, 1990, p. 91).

Nessa linha de agrupamento, o terceiro princípio central, “autonomia de decisão entre pares (coordenação)”, reúne dois princípios ostromianos: “arranjos coletivos de escolha” e “reconhecimento mínimo do direito de organização”. Estes são, respectivamente, os 3º e 7º princípios de Elinor Ostrom.²⁷⁸ A razão de junção desses dois princípios é que ambos tratam da lógica de coordenação autônoma dos usuários do *common*. O primeiro trata objetivamente da existência desses arranjos horizontais e o segundo do reconhecimento desses arranjos por terceiros, ou seja, o caráter autônomo que torna esses arranjos críveis.

O quarto princípio central, que passou a constar do código de análise é o “*enforcement* das regras”, que reúne três princípios ostromianos: “mecanismos de solução de conflitos”; “monitoramento”; e “sanções graduais”. Reúne, portanto, respectivamente, o 6º, 4º e 5º princípios de Ostrom.²⁷⁹ Esses três princípios referem-se à manutenção dos arranjos horizontais estabelecidos.

Mesmo participando dos acordos e havendo reconhecimento de sua adequação *a priori*, isso não é suficiente para garantir a adequação das condutas *a posteriori*. A capacidade de constrangimento das condutas pelas regras estabelecidas não é óbvia. Se estamos tratando de dilemas sociais em que o comportamento individualmente divergente apresenta vantagens ao dissidente quando os demais se mantêm submetidos à regra, cada um deve submeter a si mesmo a sistemas de solução de divergências, mecanismos de transparência de sua conduta ao demais e às sanções previstas.

São casos em que cada um, ao garantir a submissão dos outros, admite a sua própria, não apenas como um preço a ser pago pelo bem superior coletivamente alcançado, como no caso do pacto hobbesiano. Adicionalmente a isso, admite-se que a tentação futura poderá fazer com que os acordantes de boa vontade de hoje, não venham a manter-se fiéis quando a tentação da burla surgir, como no caso do pedido de Ulisses para que fosse amarrado ao mastro de seu próprio navio.

Como em Elster (2000, p. 01), muitas vezes, menos é mais, no sentido de que manter todas as alternativas em aberto, a maior liberdade possível a todos,

²⁷⁸ Esses princípios foram objeto de análise nos itens 1.3.3. e 1.3.7., no Capítulo 1.

²⁷⁹ Esses princípios foram objeto de análise nos itens 1.3.6., 1.3.4. e 1.3.5., respectivamente, no Capítulo 1.

com todas as opções disponibilizadas pode ser mais prejudicial do que fechar algumas portas normativamente. Nos casos de inconsistência dinâmica, que Elster define como os a melhor escolha considerada para o futuro não se mostra a melhor quando esse futuro chega (Elster, 2000, p. 24), é útil que se criem amarras para que as opções não possam ser consideradas caso a caso, por todos a todo tempo, evitando-se assim, o comportamento oportunístico. Acordos críveis em circunstâncias típicas de *tragédia dos comuns* exigem que as tentações à burla sejam impostas a todos como um mecanismo generalizado de autocontenção. É como se todos pedissem para serem amarrados ao mastro, pedindo como Ulisses, que não sejam soltos ainda que peçam, posteriormente, ao sucumbidos pelo canto das sereias.

A manutenção da efetividade dos acordos entre pares se mantém com garantias mútuas de que as vantagens circunstanciais, eventualmente favorecedoras de um ou outro, não alterarão o equilíbrio estabelecido coletivamente. Como em Ostrom (1990, p. 93), acordar em regras mesmo auto-impositivas *a priori*, ou ao aceitar regras em abstrato, não significa que a tentação de as desrespeitar não surja, à medida em que seja mais vantajoso burlar do que submeter-se à norma, ou como com Ulisses, quando o canto das sereias surgir.

Como todos sabem que isso pode ocorrer, o mais racional é impor-se algum tipo de sanção proporcional, para impedir que os demais, em um primeiro plano, cumpram a regra, mas que, ao mesmo tempo, o excesso sancionatório sobre os demais não seja um risco grande demais para si mesmo, como também comentado por Ostrom em seguida (1990, p. 97). Nesse sentido, a Ulisses basta pedir que o amarrem, para que não sucumba ao canto das sereias, e não que o matem. Ulisses sabe que a regra se aplica a ele e, portanto, não quer que a sanção ultrapasse o mínimo necessário.

O quinto e último princípio central proposto é a “governança em camadas”. Esse mecanismo útil em sistemas maiores e mais complexos, como mencionou Ostrom (1990, p. 90), refere-se a governança feita em camadas sobrepostas, ou acopladas, como sistemas que se encaixam, mas que reduzem a complexidade nas partes, sem reduzir a complexidade do todo.²⁸⁰ Trata-se de um princípio que reduz o problema da racionalidade limitada ao permitir o acoplamento

²⁸⁰ Este princípio foi discutido na seção 1.3.8., no Capítulo 1.

de instâncias de deliberação que reduzem os escopos de decisão, embora possam complexificar a estrutura, ou governança do sistema como um todo.

5.1. Fronteiras bem definidas - 1º Princípio de Ostrom

Por fronteiras bem definidas tomamos a definição precisa do que estamos tratando (objeto) e com quem (sujeito). Esses dois elementos são fundamentais para viabilizar qualquer tipo de barganha, ou seja, a troca de algo a mim atribuído, por algo atribuído a outro. Para se ter certeza em uma negociação é preciso saber sobre o que se negocia e com quem.

Ostrom trata desse primeiro aspecto no sentido das fronteiras externas no *common*. No caso concreto que tratamos, a fronteira externa é menos relevante. Regras de tributação, de orçamento e de finanças bem fundamentadas, algumas há séculos, separam bem o ambiente fiscal do ambiente econômico privado em geral. Mas internamente, a enorme escala do *common* fiscal, conjugado com fronteiras internas mal estabelecidas, criam dentro do próprio *common* incerteza suficiente para gerar a corrida predatória pelo uso dos recursos, a *tragédia dos comuns*. O efeito é o mesmo prescrito por Ostrom quando tratou do primeiro princípio no *Governing the Commons*.

Enquanto as fronteiras dos recursos e/ou a especificação dos indivíduos que podem usar o recurso permanecem incertos, ninguém sabe o que está sendo administrado e por quem. Sem definir as fronteiras do *common* e fechá-la aos *outsiders*, os usuários locais se deparam com o risco de que qualquer benefício que produzam por seu esforço será capturado por outros que não contribuíram com esses esforços.²⁸¹

Como a alocação de recursos público no Brasil é precária e instável, não há possibilidade de barganha, acordo ou coordenação horizontal, em níveis de confiança que viabilizem a prática de maneira corriqueira. A incerteza sobre os ativos envolvidos, em especial no tempo, impede que se possa transigir, considerando a

²⁸¹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 91:

“So long as the boundaries of the resource and/or the specification of individuals who can use the resource remain uncertain, no one knows what is being managed and for whom. Without defining the boundaries of the CPR and closing it to “outsiders”, local appropriators face the risk that any benefits they produce by their efforts will be reaped by others who have not contributed to those efforts.”

cooperação como um equilíbrio alternativamente alcançável em oposição ao consumo individual e imediato dos recursos disponibilizados.

Nesse contexto de direitos de fruição mal definidos, a coordenação não aflora no processo de uso dos recursos públicos, o que poderá mudar com a aplicação das regras de teto de gastos, conforme a opinião de Dyogo Oliveira, aplicando-se, em alguma medida, o Teorema de Coase.²⁸²

Se você aloca os direitos, o processo de coordenação ocorre naturalmente.²⁸³

Otávio Ladeira tem a mesma opinião em relação a mecanismos como o teto de gastos imposto pela emenda Complementar nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Segundo ele, com o atingimento do teto, a expansão da despesa não se daria apenas pelo aumento do limite de empenho da despesa, mas implicaria efetivamente na necessidade de supressão de outra despesa no orçamento, embora ele entenda que esse mecanismo possa não ter efeito pedagógico que se espera.²⁸⁴

Para Ladeira, com o atingimento do teto de gastos previsto na Emenda Constitucional nº 95, talvez a relação de predação horizontal decorrente da subtrabilidade dos recursos fique mais clara, na medida em que o incremento marginal da despesa em um ponto terá que ser compensado em outro.²⁸⁵ No fundo, seu ponto é que o atingimento do teto de gastos, por força da Emenda Constitucional nº 95, cria-se uma fronteira de escassez mais próxima do gestor, fazendo com que ele perceba a subtrabilidade imediatamente. Os efeitos passam a se apresentar concretamente, pelo recorte de uma escassez juridicamente imposta segundo uma regra, criada por uma presunção legal.

Com a informação formada e disseminada, mais uma vez vencedores e perdedores ficariam evidenciados nessa relação que hoje é opaca.²⁸⁶ Com isso, mecanismos de concertação verticais e horizontais, ou seja, entre órgãos centrais e setoriais, e entre os setoriais ficariam estimulados em detrimento dos comportamentos oportunistas baseados na fluidez das fronteiras. O enrijecimento dessas fronteiras favoreceria o melhor estabelecimento de direitos de propriedade a

²⁸² Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3..

²⁸³ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, mesma Seção.

²⁸⁴ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

²⁸⁵ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, mesma Seção.

²⁸⁶ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

“la Coase”. Isso não significa que as partes possam simplesmente transacionar ao ponto de atingir um ponto de pareto ótimo, uma vez que os custos de transação permanecem elevados em razão das complexidades dos três tipos levantados por Klijn e Koppenjan (2016): substantiva, estratégica e institucional.

Assumir que a informação completa está amplamente disponível e que os custos de transação podem ser ignorados não gera explicações teóricas que possam ser usadas em um cenário onde a informação é escassa, potencialmente viesada, e cara para ser obtida e onde a maior parte das transações são custosas.²⁸⁷

Como no caso do *common* fiscal, grandes *commons* têm nos elevados custos de transação uma grande barreira à coordenação horizontal, em face das variáveis explicativas para o atingimento do interesse coletivo por meio das condutas individuais que Ostrom elenca na página 188 do *Governing the Commons*:

1. O número total de decisores;
2. O número de participantes minimamente necessários para atingir o interesse coletivo;
3. A taxa de desconto;
4. A similaridade de interesses; e
5. A presença de participantes com liderança substancial ou outro ativo.

Como o *common* fiscal apresenta situação desfavorável à coordenação vertical observando-se as variáveis acima, em especial pela sua grande escala, os mecanismos de solução de tipo privatização e Leviatã, tratados no Capítulo 1, prevalecem.

Eles são úteis para previsão de comportamento em *commons* de larga escala em que ninguém pode se comunicar, todos agem independentemente, nenhuma atenção é dada aos efeitos das ações dos agentes, e o custo de tentar alterar a estrutura da situação é elevada.²⁸⁸

²⁸⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 190:

“To assume that complete information is freely available and that transactional costs can be ignored does not generate theoretical explanations that can be used in a setting where information is scant, potentially biased, and expensive to obtain and where most transactions are costly.”

²⁸⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 183:

Como mencionado no Capítulo 1 (seção 1.3.1.), fronteiras mal definidas redundam em direitos de propriedade mal definidos. Assim, ainda que os custos de transação fossem baixos, a coordenação não poderia ser alcançada pela barganha. E os custos de transação não são baixos por definição se o número de participantes do *common* é elevado.

Uma vez alocado um espaço de orçamento limitado, a redistribuição deixa de ter como fonte um volume disforme, difuso e volátil de recursos e passa a identificar não apenas os vencedores, mas também os perdedores, por menores que possam ser os impactos distribuídos individualmente por toda a estrutura. Com isso, as alterações do *status quo* passam a ser melhor percebidas.²⁸⁹

A precisão na distribuição qualifica a informação necessária à coordenação, já que permite transformar a fonte difusa, cujo uso por um setor prejudica os demais, mas de maneira pouco perceptível, em uma fonte de recurso quantificada e, principalmente, endereçada. O incremento de uma despesa gera, objetivamente reduções proporcionais em outras, identificadas, localizadas e quantificadas.

Com isso, ao contrário do que acontece hoje, o nível de informação se eleva, os efeitos se evidenciam, e as transações necessárias entre os atores à elevação da eficiência alocativa passa a ocorrer. Para Dyogo Oliveira, o ponto de controle do gasto, os elementos de controle que dão sustentabilidade ao ambiente fiscal têm que estar próximos dos processos de decisão de alocação de recursos.²⁹⁰

5.2. Congruência entre as regras de apropriação (despesa) e provisão (receita) e as regras específicas - 2º Princípio de Ostrom

Tendo como premissa que a sustentabilidade fiscal é um bem comum, ou seja, uma fonte de recursos cuja excludibilidade não é possível, ou é indesejável, e

"They are useful for predicting behavior in large-scale CPRs in which no one communicates, everyone acts independently, no attention is paid to the effects of one's actions, and the costs of trying to change the structure of the situation are high."

²⁸⁹ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3.

²⁹⁰ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, mesma Seção.

que, ao mesmo tempo, diferentemente dos bens públicos, esse bem é subtraível, a escassez passa a ser um problema essencial. O *common* fiscal é definido por uma relação entre provisão e apropriação que determina, então, o nível de escassez do bem.

O *common* fiscal tem dois lados em sua operação. Em um lado há o sistema de geração de receita que extrai renda das transações de mercado. No outro há o processo de apropriação em que a receita é alocada entre empreendimentos que competem entre si.²⁹¹

A relação, portanto, entre a provisão e o uso do bem tem que ser estabelecida de forma sustentável, de tal modo que permita a manutenção da fonte de recursos ao longo do tempo, na linha do que Ostrom cita no *Governing the Commons*:

Roy Gardner, James Walker e eu achamos mais útil agrupar os problemas que os usuários de *commons* se deparam em duas grandes classes: problemas de apropriação e problemas de provisão.²⁹²

A sustentabilidade fiscal está diretamente relacionada a três aspectos basilares. As receitas públicas, em suas diversas modalidades, as despesas, e o endividamento, que funciona como um colchão, um sistema de amortecimento entre o volume de receitas e despesas ao longo do tempo. Ao fim e ao cabo, a sustentabilidade fiscal decorre primordialmente do controle da relação entre receitas e despesas, uma vez que o endividamento é o resultado dessa relação, projetada no tempo.

Isso significa que déficits permanentemente repetidos no tempo irão impactar positivamente o endividamento²⁹³ já que as diversas formas de tomada de empréstimo terão que ser acionadas para financiar a diferença entre as despesas e

²⁹¹ Tradução livre de (Wagner, 2012, p. 106:

“The fiscal commons has two sides to its operation. On one side there is a revenue-generating system that extracts revenue from market transactions. On the other there is a process of appropriation by which that revenue is apportioned among competing enterprises.”

²⁹² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 47:

“Roy Gardner, James Walker, and I have found it most useful to cluster the problems facing CPR appropriators into two broad classes: appropriation problems and provision problems (Gardner et al. 1990).”

²⁹³ Aqui estamos utilizando as expressões “positivo” e “negativo” sempre em seu sentido numérico, e não axiológico. Assim, embora o aumento do endividamento seja algo ruim, o sinal do efeito é positivo porque o endividamento cresce. Se o endividamento se reduz com a produção de superávits, dizemos que o impacto é negativo por decrescer o endividamento.

as receitas. A perspectiva de déficits permanentes cria, como efeito em segundo grau, a possibilidade de insolvência do setor público em algum ponto no futuro. Quanto maior essa expectativa, ou quanto mais real e aparentemente próximo os agentes entenderem que esse ponto está, maior o prêmio que exigirão para emprestar ao governo. Esse prêmio é a taxa e juros que, em última análise é paga, tanto quanto o principal, pelo adiantamento de receitas públicas quando, no presente, as despesas são maiores que as despesas.

Assim, a geração de déficits gera dois efeitos: um direto, decorrente do volume captado de para pagar as despesas que não possuem cobertura de receitas públicas; e um segundo decorrente do impacto de sinalização do déficit sobre o custo da dívida a partir das novas captações na rolagem do estoque existente. Assim, no caso de déficits recorrentes, o que temos é um círculo vicioso que absorve cada vez mais recursos, tornando mais difícil a transformação do ciclo de déficits em superávits.

Nesse sentido, Dyogo Oliveira entende que o orçamento tem que ser visto como um recurso limitado, exaurível. Dentro do ciclo orçamentário, limitando as despesas ao volume de receitas efetivas e ao endividamento possível. Esse volume é aquele que mantém, um nível de endividamento que demonstra sustentabilidade.²⁹⁴

Para além, desse círculo vicioso ou virtuoso, decorrente do equilíbrio fiscal deficitário ou superavitário, a saúde das contas públicas repercute, por um lado, o quanto o Estado retirará da sociedade para realizar suas atividades de custeio e investimento e também para honrar seus compromissos financeiros. Quanto do montante do produto da economia será deixado como renda disponível das famílias e empresas. Por outro lado, repercute também, uma vez que a capacidade de geração de receitas ao governo pela sociedade apresenta limitações, quanto de despesas o governo poderá realizar no tempo, uma vez que a demanda agregada é fortemente impactada pelas despesas públicas e boa parte da infraestrutura, não apenas física, da economia é mantida pelo Estado. Assim, a expectativa de solvência do setor público impacta diretamente a decisão dos agentes econômicos em suas atividades, refletindo diretamente na atividade econômica, já que o mecanismo simbiótico entre a esfera privada e a pública está diretamente associado à saúde fiscal do Estado.

Por essa razão, nas palavras de Dyogo Oliveira, o conceito de exaurimento se aplica plenamente ao orçamento, sendo o limite:

²⁹⁴ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

É o limite que não gera um processo inflacionário, é o limite que não gera perda de credibilidade do pagamento da dívida pública, é um limite que garante que a execução orçamentária, dentro daquele período, cumpre as metas fiscais. Então há uma série de restrições, do ponto de vista de amplitude do orçamento, que devem ser tratadas, consideradas perfeitamente com o conceito de exaurimento. O orçamento, em um dado momento do tempo, é limitado. E o processo de disputa se dá exatamente como em outros bens em que o processo de exploração pode gerar o exaurimento.²⁹⁵

Na mesma linha do exaurimento do *common* fiscal, mas abordando por outro enfoque, Nelson Barbosa, tratando da *tragédia dos comuns*, entende que não há exaurimento dos recursos orçamentários porque há alguma capacidade de endividamento. Para ele, o bem que se exaure é a capacidade de endividamento do Estado. A dinâmica acaba levando ao endividamento excessivo, o que exige que se estabeleça restrição linear, de cima para baixo.²⁹⁶

Nesse mesmo sentido do exaurimento do *common* fiscal, disse Tarcísio Godoy:

Eu não tenho dúvida nenhuma que você tem que dar uma restrição global. Até porque ela é real. Não é porque eu quero dar uma restrição. É a capacidade da sociedade toda produzir um crescimento sustentável para poder pagar o endividamento. Pode ser zero. Pode ser mais perto de limites superiores, como nos Estados Unidos, por exemplo. Mas isso é real.²⁹⁷

A miopia no trato da despesa e do endividamento público, aliado ao problema de ação coletiva decorrente da dificuldade de alinhamento microeconômico da conduta dos agentes ao alcance da sustentabilidade das contas públicas, no longo prazo, é um problema. Segundo Esteves Colnago, a visão de curto prazo dos agentes políticos que normalmente dirigem os órgãos setoriais dificulta o alcance o equilíbrio fiscal porque os efeitos positivos da sustentabilidade fiscal são pouco evidentes, bem como os efeitos deletérios do seu não-alcance.²⁹⁸ Assim, a relação entre o equilíbrio de receitas e despesas não impulsiona o comportamento dos agentes na ponta.

George Soares comentou que a questão da duração dos mandatos é relevante. Em razão dos ciclos políticos, todos sabem que ocupam os cargos transitoriamente. A criação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS²⁹⁹ foi um

²⁹⁵ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, mesma Seção

²⁹⁶ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

²⁹⁷ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

²⁹⁸ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

²⁹⁹ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

exemplo. Quando da criação da LOAS, todos sabiam que as previsões estavam subdimensionadas em relação à expectativa de crescimento da despesa no tempo. Como o efeito da escalada dos gastos associados à política ocorreria no futuro, isso não se apresentou como um problema grave naquele momento.³⁰⁰ O comportamento miópico dos agentes, portanto, prejudica a manutenção do equilíbrio fiscal porque os efeitos do desequilíbrio são diferidos no tempo e difusos, o que leva a comportamentos que consideram parcialmente a relação de causa e efeito, viesando a racionalidade que decorreria de uma decisão tomada com ³⁰¹informação completa e sem efeitos de externalidade.

Quando tratamos da questão fiscal, há uma desconexão entre a receita e a despesa, no sentido de que o esforço de arrecadar não se concentra sobre aquele que decide gastar. Aqueles que mais contribuem com a receita pública, não necessariamente, ou mais freqüentemente, não são aqueles que se beneficiarão das políticas públicas.

À primeira vista, a imposição legislativa atribuindo obrigações de prover o *common* não é tão agradável quanto atribuir direitos de extrair do *common*.³⁰²

Isso resulta no fato de que, embora socialmente seja desejável que, para maior eficiência do sistema, todos se empenhassem em maximizar a receita e minimizar a despesa, havendo maior quantidade de recursos disponíveis para um maior número de atividades públicas suportadas pelo *common* fiscal, o comportamento individual é fortemente induzido ao *problema do carona*. Significa dizer que, não se esforçar por realizar receitas não impacta diretamente a possibilidade de realizar despesas, desprestigiando a cooperação na provisão do *common*.

Assim, proposições derivadas da teoria de bens públicos baseados em atributos de não-subtrabilidade desses bens não são aplicáveis a análises de apropriação e uso de

³⁰⁰ Entrevista de George Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

³⁰¹ Esse último elemento corresponde à limitação da capacidade os agentes privados de atuarem sob a lógica do carona, quando seu interesse próprio depende de uma contribuição que lhe favorece indiretamente, via favorecimento de terceiros. Um exemplo disso são as políticas de vacinação em massa. A imunização favorece a todos reciprocamente, mas a ausência de imposição da autoridade pode levar ao problema do carona.

³⁰² Tradução livre de Wagner, 2012, p. 43: *At first glance, a legislative assignment to assign liabilities to stock the commons is not pleasant relative to an assignment to grant rights to harvest the commons.*

unidades de recursos subtraíveis. A apropriação e o uso de unidades desses recursos estão mais relacionadas à teoria de bens privados do que à teoria de bens públicos. Por outro lado, os processos de desenho, implementação e aplicação de regras a atividade de provisão coordenada é equivalente à provisão de bens públicos locais. Usuários de *commons* que se auto-organizam para administrar um *common* se deparam com alguns problemas similares àqueles da apropriação de bens privados e outros problemas similares à provisão de bens públicos. Ambos os aspectos estão intimamente amarrados, física e analiticamente. Em um *common* particular, se os problemas associados com a apropriação de recursos subtraíveis se tornam severos, usuários locais têm pouca motivação a contribuir com a provisão contínua do sistema de recursos.³⁰³

Segundo Francisco Gaetani, na Esplanada, em geral, quem gasta bem é quem gasta todo o espaço alocativo disponível. Essa lógica não tem conexão com a qualidade do gasto e faz com que se beneficie aquele que se apresentar mais irresponsável do ponto de vista fiscal.³⁰⁴ Gastar muito, o que aproveita em um grau absoluto a atividade de quem gere o gasto, não guarda conexão com as atividades de arrecadação dos recursos que são gastos. Além disso, as características da atividade pública não relacionam a legitimidade do gasto com a capacidade de gerar receitas, justamente em função do caráter redistributivo da atuação estatal.

A atividade de arrecadar é independente das despesas que a arrecadação financia. Com isso, o arrojo na previsão da receita pública sempre foi um mecanismo para possibilitar a expansão da despesa. Interessados na ampliação dos gastos, os agentes públicos, em geral, não têm compromisso com a atividade arrecadatória, atribuindo eventuais fracassos a mecanismos alheios à sua própria competência. As flutuações sobre as bases de tributação e o esforço governamental de tributar são mecanismos externos à atividade cotidiana de realizar despesas. A preocupação disseminada está concentrada na despesa de curto prazo, e aspectos

³⁰³ Tradução livre de Ostrom, 1990, pp. 32 e 33:

“Thus, propositions derived from a theory of public goods that are based on the nonsubtractive attributes of those goods are not applicable to an analysis of appropriation and use of subtractable resource units. Appropriation and use of the resource units are more closely related to the theory of private goods than to the theory of public goods. On the other hand, the process of designing, implementing, and enforcing a set of rules to coordinate provision activities is equivalent to the provision of a local collective good. CPR appropriators who organize themselves to govern and manage a CPR are faced with some problems that are similar to those of appropriating private goods and other problems that are similar to those of providing public goods. Both aspects are intimately bound together physically and analytically. In a particular CPR, if problems associated with the appropriation of subtractable resource units become severe, local appropriators may refuse to undertake provision activities. No appropriation of resource units can occur without a resource system. Without a fair, orderly, and efficient method of allocating resource units, local appropriators have little motivation to contribute to the continued provision of the resource system.”

³⁰⁴ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

de sustentabilidade, no que toca em especial à arrecadação, são relegados como problemas dos órgãos centrais.

Não há um debate de longo prazo sobre planejamento, como ressaltou Ana Paula Vescovi, e a sustentabilidade do *common* fiscal, a relação entre a provisão (arrecadação efetiva) e a apropriação (despesa pública) não é uma questão presente nas decisões micro. O debate está centrado em ganhos e perdas de curto prazo. Aspectos como poupança pública e a contenção da dívida pública são sobrepostos por demandas de atendimento de curto prazo.³⁰⁵

Como a receita é prevista com bastante antecedência, há o conforto do controle das despesas na execução. Vários dos entrevistados identificaram a superestimação da receita como um mecanismo frequentemente utilizado, o que cria, pela correspondente previsão de despesa na peça orçamentária, de grande pressão de despesa na fase de execução. Essa pressão gerou, ao longo dos anos a impossibilidade de contenção do aumento do endividamento, a despeito dos mecanismos de contenção macro. A pressão por realizar despesas específicas

Neste ponto, a criação do teto de gastos tem um efeito adicional à imposição de um limite ao aumento dos limites de despesa mencionado na seção 4.2.1.2. Como o teto impõe um limite de basto que independe da trajetória da receita, ele condiciona o impulso da despesa independentemente da relação de sensibilidade que o agente decisor de despesa mantém com as variáveis de receita pública. Nessa linha segundo Esteves Colnago, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, impede que as despesas aumentem de acordo com as folgas geradas no crescimento das receitas. Isso impõe que o ajuste de programas e atividades dentro de limites de despesa, e não de maneira móvel de acordo com a arrecadação.³⁰⁶

Esse aspecto é importante porque, embora se tomem receita e despesa como variáveis simétricas, elas apenas o são contabilmente. Na realidade, as despesas são controláveis pelo Estado, fruto como um vetor complexo de forças que levam a um resultado controlado pelos mecanismos legais e operacionais do próprio Estado, enquanto as receitas são dependentes de atividades alheias às decisões estatais. As receitas decorrem da atividade de arrecadação do Estado, havendo certa

³⁰⁵ Entrevista de Ana Paula Vitali Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

³⁰⁶ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

dependência da ação estatal, mas são geradas por atividades cotidianas da vida econômica e social privada, que não são controladas pelo governo.

No plano macro, o orçamento governamental precisa necessariamente ser equilibrado independentemente de como as receitas são obtidas. Por essa perspectiva, como as receitas são obtidas é irrelevante como uma questão de primeira ordem. Para ter certeza deve haver uma consequência de segunda ordem tendo em conta o excesso de carga tributária, como explorado em Barro (1979), e questões sobre quem paga quanto são reduzidas à insignificância pela agregação que trata a sociedade como entidade, quando ela não é.³⁰⁷

O que se chamaria de provisão é um dado de receita diretamente associado ao comportamento dos agentes privados, e mesmo em relação aos contribuintes, não se trata de uma prestação dada em razão do uso dos bens e serviços fornecidos, como se fosse um preço. É algo extraído compulsoriamente, na maior parte das vezes. Por isso, não se discute se a provisão é prejudicada ou não em função da distribuição de benefícios, sendo esse aspecto apenas mais ou menos legitimador da função cogente de cobrar tributos.

Do ponto de vista dos atores públicos, como dito acima, embora a administração tributária influencie a arrecadação, a menos quando há um esforço excepcional, uma inovação tecnológica ou de procedimentos. Em geral, a arrecadação é uma atividade pública passiva em relação à sua iniciativa. Por outro lado, quando temos preços públicos ou taxas que decorrem de contraprestação do Estado, não podemos chamar isso de provisão em um sentido amplo, uma vez que apenas uma parte menor das despesas é coberta por esse tipo de receita. Na maior parte das vezes, a arrecadação se dá sobre fatos geradores que não guardam nenhuma relação direta com o uso de bens ou serviços públicos. Nem os contribuintes nem o governo controlam diretamente a arrecadação, não podendo ser chamados de provedores do common em um sentido deliberado. Sendo assim, a relação entre provisão e apropriação se dá sobre o controle das despesas sobre receitas apenas esperadas, tal qual no exemplo que Ostrom dá sobre a distribuição de água nos sistemas de irrigação baseados na expectativa de coleta de água baseada apenas na

³⁰⁷ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 54:

“On the macro plane, a government’s budget must necessarily be balanced regardless of how revenues are obtained. From this perspective, how revenues are obtained is irrelevant as a first-order matter. To be sure, there could be second-order consequences regarding the excess burden of taxation, as explored in Barro (1979), and yet questions regarding who pays how much are reduced to insignificance through aggregation that treats society as an acting entity when it is not.”

natureza, com a colaboração da tecnologia de captação, mas precipuamente no humor da hidrologia. (Ostrom, 1990, p. 92)

Assim, no caso do *common* fiscal, com a frustração das receitas previstas, o ajuste tem que se dar sobre as despesas discricionárias.³⁰⁸ Esse mecanismo decorre das despesas obrigatórias estarem protegidas por comandos normativos prévios, de rigidez suficiente para que não possam ser alterados pela administração orçamentário-financeira, se impondo a ela. Esse mecanismo é que leva ao comportamento estratégico de criação de despesas obrigatórias como mecanismo de fuga ao embate orçamentário-financeiro.

Interessante notar que embora a relação entre a receita e a despesa dêem a sustentabilidade do *common* fiscal, a desconexão entre essas duas variáveis para a tomada de decisão na ponta fez com que se adotasse a desconsideração da receita como limite de gastos para o governo. Enquanto em uma análise de decisão privada a restrição orçamentária funcione como uma condicionante, na decisão de despesa pública a receita, que determina o volume de recursos disponível em um dado período, funciona como um álibi expansionista. O que o teto de de gastos estabeleceu é a limitação do gasto presente com base no gasto passado, independentemente do comportamento das receitas no período.

Assim, a dificuldade de balizamento da despesa pela receita, em virtude da dificuldade de fazer com que o volume de receita efetivamente contivesse o volume de despesa fez com que o legislador, ou mais propriamente o constituinte derivado, estabelecesse uma *proxy* mais rigorosa, fixa e simples, embora fuja, com isso, da *rationale* da relação de sustentabilidade, de lógica mais genuína, entre receita e despesa. Ou se pode dizer que é justamente em razão das receitas não funcionarem como restrição orçamentária às despesas no *common* fiscal brasileiro que se decidiu impor um outro critério de autocontenção.³⁰⁹

A possibilidade de perda de credibilidade decorrente da deterioração das contas públicas pelo desequilíbrio entre receitas e despesas é algo muito distante,

³⁰⁸ Entrevista de Francisco de Assis Leme Franco, Seção 3.2.3., Capítulo 3.

³⁰⁹ A restrição orçamentária na microeconomia tradicional é um estoque de recursos que se impõe à decisão de consumo de um ator. No *common* fiscal a restrição orçamentária não é propriamente um estoque, uma vez que não há poupança, mas ela se dá pelo volume de receitas no ciclo orçamentário-financeiro anual, em um dado momento previsto (orçamento) e outro efetivo (financeiro). É como se o estoque de recursos do *common* fosse criado e extinto periodicamente em função do ciclo orçamentário-financeiro.

etéreo e paulatino para o gestor que atua na ponta. Essa preocupação se aplica aos ministros dos órgãos centrais, não aos dos setoriais.³¹⁰ Assim, essa *proxy* do atrelamento da despesa em t_1 à despesa em t_0 é útil, ainda que descole a lógica da prudência fiscal da tradicional relação de sustentabilidade que deveria decorrer da receita e despesa.

Ora, mas se orçamento contém limites preestabelecidos e que se dividem em pequenos espaços limitados de despesa aos gestores públicos, as pressões por aumento de gastos para além desses limites formalmente impostos deveria ser suficiente. Ocorre que, como afirmou George Soares, há informação assimétrica e grande dependência dos órgãos centrais com relação à informação gerada nas pontas, ou da ausência dessas informações, em especial em medidas novas. Essa informação, muitas vezes, é de baixa qualidade. Com isso, o controle *top-down* de limitação, com base em limites orçamentários, não é suficiente para moderar os mecanismos cotidianos de geração de despesa.

Quando isso ocorre de maneira generalizada, eventuais compensações recíprocas dentro do espaço orçamentário-financeiro, com as oscilações de receita e despesa compensando uns aos outros, não são suficientes para acomodar todas as demandas e, com o tempo, o volume de pressão força a ampliação dos limites de contenção macro. Assim, os limites, inicialmente críveis, vão sendo ampliadas, por meio da ampliação das despesas obrigatórias para além do previsto, ou por força política. Nesses casos, os limites têm que ser ampliados sob risco de ocorrência de *shut-down*.³¹¹

É preciso considerar que não se trata da contenção de despesas relativas a desejos de consumo dispensáveis. Tratando da relação entre receita e despesa no *common* fiscal, quando se fala em pressão de despesa estamos considerando necessidades públicas variadas e fundamentais. Por essa razão, a necessidade de despesa não coberta pelas receitas do ciclo orçamentário impactam os chamados *restos a pagar* e o endividamento, e não a sua compensação em outras despesas, com maior frequência do que se esperaria se considerássemos um exemplo de finanças privadas.

³¹⁰ Entrevista de Esteves Pedro Colnago Junior, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

³¹¹ Entrevista de George Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

5.3. Autonomia de decisão entre pares - coordenação horizontal

Este terceiro item de análise inclui dois dos oito princípios que Ostrom expôs no *Governing the Commons* (1990): arranjos coletivos de escolha coletiva e reconhecimento mínimos do direito de organização.³¹²

A razão dessa reunião é que, como a coordenação horizontal é pouco utilizada no Brasil como solução de governança para o *common* fiscal, o sistema orçamentário-financeiro não se comunica com arranjos de solução coletiva. Isso se verifica pelos comentários que tangenciam a questão da coordenação, sempre em diálogo com os mecanismos de organização e coordenação vertical, em certos momentos dialógicos, em outros vistos como mecanismos *top-down*. De todo modo, pouco se falou sobre mecanismos de governança horizontais associados ao comportamento autônomo e cooperativo entre os órgãos setoriais.

Pode-se dizer que os arranjos de escolha coletiva não surgiram nas falas dos entrevistados em razão da ideia ser estranha a alguns deles. Mas mesmo entre aqueles que conheciam a noção de mecanismos de escolha coletiva horizontal, sua aplicação prática em matéria orçamentária e financeira não eram reconhecidas como uma prática na realidade.³¹³ Por essa razão, a ideia de reconhecimento do direito de organização entre pares não surgiu, da mesma forma. Se não há arranjos horizontais entre pares, por consequência, não há que se discutir sobre o reconhecimento desses arranjos.

Quando Ostrom tratou do princípio referente ao reconhecimento mínimo do direito de organização, posicionou-o após aqueles que tratavam da coordenação em si e dos mecanismos de sustentação dessa coordenação: monitoramento, sanções e mecanismos de solução de conflitos (Ostrom, 1990, p 90).

³¹² Os dois princípios são, na língua inglesa: *collective-choice arrangements* e *minimal recognition of rights to organize*.

³¹³ George Soares comentou que no Canadá as organizações públicas podem dispor dos recursos orçamentários emprestando umas às outras, havendo, inclusive, cobrança de taxas de juros e podendo movimentar-se abranger períodos que ultrapassam os limites de um ano para o outro. Mencionou, ainda, casos que podem ser entendidos como de coordenação horizontal. Citou o caso dos mecanismos de disponibilização de recursos orçamentários entre organizações públicas em países da Oceania e o caso da coordenação decorrente da organização das três forças armadas sob o Ministério da Defesa. Nenhum outro entrevistado deu exemplos nesse sentido. (Seção 3.2.4., Capítulo 3)

Isso porque, tratando de casos de sucesso na sustentabilidade de bens comuns, esses princípios estavam presentes, atendidos pela comunidade organizada. Juntamente com os arranjos em si, teriam que ser respeitados pela autoridade estatal como solução institucional autônoma, e não passível de contestação *ex-post* pela autoridade pública.

No caso do *common* fiscal brasileiro, a ausência de coordenação horizontal prejudica a discussão do seu reconhecimento por autoridades externas aos arranjos criados. No Brasil, a relação é de tal modo exclusivamente vertical que não há arranjos horizontais a serem reconhecidos pelos órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro, razão pela qual se optou por juntar a discussão, dos arranjos de escolha coletiva e o seu reconhecimento pelas autoridades centrais, e realizá-la a um só tempo.

5.3.1. Arranjos de escolha coletiva - 3º Princípio de Ostrom

Os arranjos de escolha coletiva estão ausentes, a menos por ocorrências esporádicas e ocasionais. Assim, pode-se dizer que não há coordenação horizontal no sistema, do ponto de vista sistemático. Isso, porém, não quer dizer que não haja coordenação, ou de outra forma, ordem ou organização no sistema.

a) Coordenação vertical decorrente dos direitos de alocação dos órgãos centrais

Também em razão dos direitos de uso dos recursos mal distribuídos as relações no sistema orçamentário-financeiro são verticais, diretamente ligando os atores setoriais e os órgãos centrais. Isso porque a alocação permanece sob a administração dos órgãos centrais todo o tempo, não havendo autonomia nas pontas.

Desde a elaboração do orçamento, que funciona como uma condição necessária, mas não suficiente para a fruição dos recursos que serão arrecadados, passando pela autorização de empenho e pagamento por meio dos decretos ao longo

do ano,³¹⁴ todas as etapas de atribuição, todas as decisões alocação, exceto a aprovação da peça orçamentária no Congresso Nacional, pertencem aos órgãos centrais de administração orçamentário-financeira do Executivo. Mesmo a exceção, já que é o Congresso Nacional que aprova a peça orçamentária, o poder dos órgãos centrais do Executivo inclui a neutralização do poder exercido nessa fase, em razão do espaço entre as despesas, acomodadas na previsão superdimensionada da receita, e os ingressos efetivos de recursos durante o exercício.

Ao contrário da visão que a literatura estrangeira tem, em especial a que cuida do caso norte-americano, no Brasil, a supremacia da decisão de uso do espaço fiscal não se encontra no Poder Legislativo, mas na administração da execução pelo Executivo. Wagner (2012, p. 01) refere-se ao *common* fiscal como sendo criado pelas receitas públicas e explorado pela apropriação dos parlamentares. Brubaker (1997, p. 354), no mesmo sentido, trata da importância do governo, envolvendo o presidente e os tecnocratas, mas os condiciona ao poder do Congresso mais do que aparentemente ocorre no Brasil. No caso brasileiro, frequentemente os parlamentares consideram a inclusão de uma despesa de seu interesse na peça orçamentária, apenas uma etapa inicial. Na sequência, a arena de efetiva realização da despesa ocorre na negociação dos parlamentares com as autoridades decisoras no Poder Executivo. A barganha não se dá decisivamente no ambiente legislativo, mas no executivo, já na fase de execução. Mais do que um agente decisor, o parlamento brasileiro é um demandante, um negociador junto ao governo executor do orçamento, cujo poder de barganha não reside em seu poder sobre o orçamento, mas sobre outras matérias extra-orçamentárias que interessam também ao Poder Executivo, em uma dinâmica de *logrolling*.

Isso acontece porque sendo o orçamento autorizativo, ou para não que não se entre no debate sobre se o orçamento é autorizativo ou impositivo, ao menos não sendo de execução compulsória, o Poder Executivo pode deixar de executar despesas previstas no orçamento se não abrir limite orçamentário por meio dos decretos de programação. Assim, basta que o Executivo deixe de incluir uma despesa no limite orçamentário-financeiro para que a despesa não possa ser realizada, deixando espaço para a execução do que é de seu interesse.

³¹⁴ Trata-se do estabelecimento dos limites de programação orçamentária e financeira que fixa os limites de empenho e pagamento dos diversos ministérios ao longo do ano.

Wildavsky já descrevia esse fenômeno comum em vários países em desenvolvimento, mencionando o Brasil, ainda nos anos 70. Desse modo pode-se verificar como a prática de abdicação do Legislativo no controle das despesas vem de longa data.

A primeira consequência da apropriação excessiva é que, votando por mais do que pode ser gasto, a legislatura abdica controle ao Executivo. Quando não há fundos para as autorizações legislativas, o presidente pode, depois, decidir quanto pode ser gasto e no quê. Um fenômeno similar ocorre no Brasil; depois que a legislatura aprovou o orçamento, o Executivo decidiu que apenas uma certa parte poderia ser realmente gasta, e daí decidiram onde o dinheiro deveria ir. Alternativamente, claro, o Executivo deve seguir com a pressão do Congresso e a nação deve encerrar com um enorme déficit.³¹⁵

Pode-se argumentar que como o limite se dá por ministério, a decisão de onde realizar a despesa pertence ao ministro setorial a partir dos atos de detalhamento da despesa dentro de sua pasta. Ocorre que, a proporção elevada de despesa obrigatórias em conjunto com a limitação global imposta, segundo critérios de priorização dos órgãos orçamentário-financeiros centrais, acabam conduzindo as decisões dos dirigentes setoriais.

A necessidade de tradução das metas de ajuste fiscal do centro para as pontas exigiu, ao longo dos anos, o empoderamento dos órgãos que administram o sistema orçamentário-fiscal, garantindo a imposição vertical, de cima para baixo, da contenção de despesa. A credibilidade da política fiscal, portanto, depende não do perfil dos gestores que realizam as despesas nos órgãos setoriais, mas da equipe central.

Otávio Ladeira mencionou que os mecanismos orçamentários são ciclicamente desacreditados e sucessivamente tornados críveis novamente pela substituição periódica das equipes que formam o núcleo econômico do governo. Sucessivamente à construção de credibilidade fiscal por uma nova equipe, sucede-se sempre um abalo decorrente de mecanismos de afrouxamento da despesa, como a

³¹⁵ Tradução livre de Wildavsky, 1974, p. 117:

“The first consequence of excessive appropriation is that, by voting more than can possibly be spent, the legislature abdicates control to the executive. Since funds do not exist to follow legislative authorizations, the president must later decide how much can be spent for what purpose. A similar phenomenon took place in Brazil; after the legislature had passed the appropriation bills, the executive decided that only a certain portion actually would be spent, and then they met to decide where the money would go. Alternatively, of course, the executive may go along with congressional pressure and the nation may end up with a huge deficit.”

previsão de receitas que não se realizam efetivamente, por exemplo, mesmo com a rigidez das regras jurídicas atuais.³¹⁶⁻³¹⁷

Sendo assim, se a alocação é fortemente dependente das decisões e autorizações dos órgãos centrais, o *reconhecimento mínimo do direito de organização*, sétimo princípio de boa governança de *commons* nos termos de Ostrom (1990), é um elemento essencial para a coordenação horizontal. Nenhum arranjo entre órgãos setoriais persistiria sem a anuência dos órgãos centrais, uma vez que o cumprimento de qualquer avença depende da concordância e operacionalização pelo centro.

Sem esse reconhecimento, o terceiro princípio, *arranjos de escolha coletiva* fica prejudicado. A incerteza decorrente do cumprimento do avençado entre as partes, na ponta, agrega-se a possibilidade de não aderência do acordado pelos órgãos centrais, que efetivamente são cumprimento a qualquer ajuste entre pastas. Assim, os arranjos não podem ser estabelecidos em razão da incerteza da disponibilidade dos recursos pelos atores que negociam na ponta. O controle das alocações nos órgãos centrais agrega atores à possibilidade de coordenação horizontal, somando custos de transação e riscos de decisão de descumprimento de avenças por mais atores envolvidos.

Eventual alteração na alocação de recursos feitas entre as próprias pastas setoriais, com transferência de recursos de um ministério a outro, como no modelo mencionado por George Soares da Austrália e da nova Zelândia, no caso do Brasil, implicaria alterações feitas por atos próprios dos órgãos centrais do sistema. Assim, em um primeiro plano, os arranjos horizontalmente estabelecidos entre órgãos de diferentes pastas são prejudicados em razão da precariedade da alocação dos recursos no tempo e, em um segundo plano, pela necessidade de chancela dos órgãos centrais por meio da operacionalização, o que agrega custos de transação e riscos de descumprimento adicionais.

Dentro dos ministérios, a mesma precariedade alocativa permanece, imposta pela figura do decisor central que decide a distribuição de recursos dentro da pasta. Mesmo que ele estabeleça distribuições fixas e plurianuais internamente ao

³¹⁶ Entrevista de Otávio Ladeira, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

³¹⁷ Os mecanismos estratégicos de burla das regras formalmente suficientes ficam mais difíceis de serem utilizados em razão dos sistemas de controle, mas esses ainda não são capazes de conter as despesas dentro das restrições orçamentárias reais, em um sentido absoluto, conforme mencionou Otávio Ladeira de Medeiros. (Seção 3.2.9., Capítulo 3)

ministério, não pode garantir que honrará essa distribuição ao longo do tempo, já que não tem como garantir que volume de recursos, e sob que condições receberá os recursos ao longo do ano, e muito menos em um horizonte plurianual. Assim, a relação vertical e a incerteza decorrente do volume de recursos que estarão efetivamente disponíveis no momento da execução ocorrem na relação entre os ministérios e se reproduz na distribuição alocativa dentro de suas estruturas.

b) Alternativas à coordenação vertical

Existem mecanismos alternativos à coordenação horizontal como modelo, sendo o primeiro deles o de privatização dos ativos e o segundo, mais comum na lógica da organização orçamentário-financeira do Estado brasileiro, a organização centralizada dos recursos e dos mecanismos de acesso, um mecanismo de coordenação vertical baseado em autoridade.

Para Dyogo Oliveira, a coordenação depende da distribuição de direitos de acesso bem definidos, na linha da coordenação como barganha a “la Coase”.

Uma maior coordenação entre os gestores, entre os demandantes de recursos, só é viável se você realmente tiver uma percepção de que há um limite que não pode ser ultrapassado.³¹⁸

Quando George Soares comentou sobre o mecanismo de empréstimo recíproco entre organizações públicas no Canadá,³¹⁹ afirmou que essas operações entre órgãos são pontuais e envolveriam os recursos já alocados para os órgãos, conhecidos de antemão. Não seria admissível, por exemplo, que um órgão solicitasse mais recursos por ter transacionado os que já detinha com outra organização pública. A responsabilidade permanece entre as unidades envolvidas, de forma autônoma e horizontal.³²⁰ Ou seja, o mecanismo de coordenação é dependente da existência de fronteiras de recursos bem definidas, a balizar o comportamento racional dos agentes envolvidos.

³¹⁸ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3.

³¹⁹ Vide nota de rodapé nº 313, p. 235.

³²⁰ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

É que o atingimento do teto previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ao delimitar mais rígida e previsivelmente os limites de despesa dos órgãos, irá promover a coordenação entre os operadores ao estabelecer essas fronteiras de recursos de maneira mais rígida.

Então nesse sentido é que acho que o teto de gasto é um elemento que vai trazer um pouco mais esse processo de coordenação forçada. Porque o sujeito vai ter que propor as duas coisas, vai ter que propor de onde sai.

Este ano ainda não foi uma experiência tão positiva assim. Mas se observarmos o volume de alterações feitas no Congresso, eu não tenho o número preciso, mas a percepção que tenho é que o volume foi menor que nos anos anteriores. Exatamente porque nos anos anteriores ele aumentava a receita, incluía despesa e distribuía.³²¹

Dyogo Oliveira, na linha do atingimento do teto de gastos previsto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, identifica já alteração de comportamento dos agentes no ano de 2017 e infere que tipo de coordenação poderá advir desse processo.

Este ano³²² ele tinha que tirar despesa de algum lugar para colocar em outro lugar. Então o processo de atendimento de pressão por recursos nessa ou naquela área ficou mais caro. Ficou mais difícil de ser atendido porque não adianta só propor aumentar, mas tem que propor onde é que se reduz. Então esse mecanismo de coordenação, acho que será muito favorecido com o estabelecimento do teto do gasto.

Eu não acho que haverá uma cooperação voluntária. Isso vai contra a natureza do agente econômico de maximizar o seu resultado. Mas haverá de maneira forçada, porque as diversas instâncias que interferem no processo orçamentário terão que se preocupar com isso. Hoje, só o órgão central tem essa preocupação. Com o advento do teto do gasto, todo mundo que participa do processo vai ter que responder a essa pergunta: “E de onde vai sair?”³²³

Esteves Colnago, como Ana Paula Vescovi e Dyogo Oliveira, entende que o atingimento do teto de gastos pode trazer alguma limitação horizontal nas despesas, mas que isso ainda não é visível. Os atores sentirão mais diretamente o atingimento do teto de gastos por uma área e a redução proporcional em outras mostrará os limites de maneira mais bem definida que os limites fluidos de hoje.³²⁴

Tanto Dyogo Oliveira como Ana Paula Vescovi tratam da ideia de coordenação cooperativa e competição. Do ponto de vista de teoria dos jogos, o *animus* do comportamento não contrapõe a competição à coordenação. Os agentes

³²¹ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3.

³²² Dyogo Oliveira refere-se ao ano de 2017. A entrevista se deu no dia 29 de dezembro de 2017.

³²³ Entrevista de Dyogo Henrique de Oliveira, Seção 3.2.11., Capítulo 3.

³²⁴ Entrevista de Esteves Colnago, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

estão buscando maximizar suas funções e cooperarão, ou não, de acordo com o resultado esperado de suas ações em interação com as ações dos demais.

A noção de competição não altera a lógica da coordenação. Os agentes são racionais, maximizadores e atuam estrategicamente. Se isso implica em ação coordenada ou escoteira. As regras do jogo e os *payoffs* é que ditarão o comportamento.

Ainda na linha da questão da coordenação e competição, quando George Soares comentou sobre a possibilidade de transferências de recursos entre organizações públicas, como se fossem empréstimos, em países com a Austrália e a Nova Zelândia, comentou o número de agências tem que ser limitado, ou se gera espaço excessivo para essa dinâmica e que as organizações não podem ser conduzidas por políticos de matizes muito diferentes uns dos outros. Ressaltou que, por essa razão, é difícil, muitas vezes, a comparação internacional quando tomamos experiências parlamentaristas.

c) O problema do presidencialismo de coalizão

Segundo ele, coordenação é mais fácil quando tratamos da ideia de gabinete governante.³²⁵ Assim, em certo sentido, George Soares vê o presidencialismo de coalizão³²⁶ como um elemento complexificador e entende que a cooperação depende, se não da ausência de competição entre os atores, ao menos de certo alinhamento político. Essa ideia de George Soares coaduna com a posição de Ana Paula Vescovi: as instituições políticas importam.

³²⁵ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

³²⁶ Presidencialismo de coalizão é uma expressão cunhada por Sérgio Abranches (1988) que identifica o presidencialismo brasileiro como um sistema cuja tônica é a instabilidade decorrente do conflito entre o Poder Executivo e o Legislativo, em razão da fragmentação das forças políticas representada no Congresso Nacional e a agenda extensa de problemas imposta ao Executivo. Assim, para que se obtenha governabilidade, o Presidente da República teria que “costurar” coalizões sobre dois eixos: o partidário e o regional. O Brasil teria, de singular, a necessidade de conciliar proporcionalidade, multipartidarismo, e o que Abranches chamou de presidencialismo imperial (Cintra, 2007, p.65 e Abranches, 1988, pp. 21 e 22). Essa dependência que o Poder Executivo tem em relação às forças fragmentadas no Congresso Nacional gera necessidade de loteamento da administração pública federal, gerando ruptura na corresponsabilidade que daria a tônica da unidade do governo federal como empreendimento político monolítico.

Ana Paula entende que as relações de coordenação estão associadas ao processo político, que é muito mais competitivo do que cooperativo, e que esse perfil decorre da construção de governos de coalizão.³²⁷

A coalizão é pouco cooperativa e muito mais competitiva porque a escassez de recursos leva a isso, e o problema de escala também. O governo é muito grande, mas o tamanho do que você tem que fazer para o governo ter a coalizão adequada para ele funcionar também é muito grande. Então em algum momento pode ser predatório, sim. Não é um jogo cooperativo. Não tem como ser um jogo cooperativo.³²⁸

O processo político estabelece baixa solidariedade entre os atores e a disputa acaba por gerar a corrida predatória pelo uso dos recursos que, no limite, caracteriza a *tragédia dos comuns*.

Déficits persistentes devem ser atribuídos à qualidade política, e não à técnica orçamentária.

(...)

Devemos lembrar que orçamentos são subordinados à política. Essa relação sugere que os resultados orçamentários conformem e reflitam as realidades particulares atuantes nos processos políticos.³²⁹

Nessa linha, Roubini, Sachs, Honkapohja e Cohen, argumentam na mesma linha do que disseram Ana Paula Vescovi e George Soares. A manutenção de diversas forças políticas na direção de estruturas do governo gera posições de desalinhamento cuja relação entre o Legislativo e o Executivo, a maior pressão pelo aumento da despesa em razão dos equilíbrios decisórios baseado em dinâmicas de formação de maiorias parlamentares baseadas em *logrolling*.

(...) *coalition governments will have a bias towards higher levels of government spending relative to a majority party governments, as the various constituencies in the government undertake logrolling agreements to secure greater spending for their individual constituencies.* (Roubini, Sachs, Honkapohja e Cohen, 1989, p. 114),

³²⁷ A ideia de que governos de coalizão implicam pressão pelo aumento de despesas em razão da dinâmica de *logrolling* para a manutenção da governabilidade está descrita em Roubini, Sachs, Honkapohja e Cohen (1989, p. 114). E na classificação de governos de coalizão utilizada pelos autores, o Brasil seria classificado entre aqueles em que há maior dispersão de forças reunidas na coalizão. (Roubini, Sachs, Honkapohja e Cohen, 1989, p. 115)

³²⁸ Entrevista de Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Seção 3.2.10., Capítulo 3.

³²⁹ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 10:

“Persistent deficits must be attributed to the political and not the technical quality of budgeting.

(...)

We should remember that budgets are subordinate to politics. This relationship suggests that budgetary outcomes conform to and reflect the particular realities that are in play in political processes.”

Não há uma real coordenação entre os atores na administração coletiva dos recursos públicos no Brasil. Segundo Otávio Ladeira, quanto à coordenação entre os atores na administração coletiva dos recursos públicos:

Não há nenhum processo de construção coletiva, e sim uma coleção de demandas individuais.³³⁰

O presidencialismo de coalizão é a contramão da ideia de consolidação de atividades de agentes privados individuais em firmas.³³¹ A fragmentação de interesses dentro do governo, com a segmentação das estruturas do Estado e a atribuição de sua gestão a grupos políticos diferentes, e não necessariamente alinhados, permite que os interesses das partes possam ser diferentes do interesse do todo. Isso significa que as dificuldades advindas do problema do agente-principal se agravam a possibilidade de externalidades intra-governo, em razão da dissociação de interesses e da falta de transparência nas relações de custo e benefício também.

De todo modo, uma questão essencial em mecanismos de coordenação é que eles são custosos. Relações de coordenação têm custos de transação e esses não serão triviais em na escala e complexidades da máquina pública contemporânea. Nessa linha, Francisco Gaetani diz que os esforços de coordenação geram atrito. Para ele, em razão disso, dos elevados custos, dois momentos possibilitam a coordenação: os inícios de mandato e as crises.³³²

5.3.2. Métrica e segmentação do orçamento

Enquanto não há grande diferença formal na atividade orçamentária, sendo ela tecnicamente parecida independentemente do ambiente ao qual se aplica, na prática, há grande diferença quando se trata de orçamento aplicado ao mundo da propriedade privada e quando se aplica ao ambiente de propriedade comum, como explicita Wagner (2012, pp. 41 e 42).

³³⁰ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

³³¹ Para melhor compreensão do argumento, vide Buchanan e Tullock (2004, pp. 50 e 51).

³³² Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

Na atividade orçamentária na propriedade privada há uma ligação direta entre as escolhas feitas e a responsabilidade pelas consequências dessas escolhas (...) Os partícipes relevantes na decisão podem discordar sobre as opções, mas dentro da estrutura de regras da corporação para a tomada dessas decisões, alguma escolha será feita. As consequências dessa escolha ficarão refletidas nos ganhos da companhia e, conseqüentemente, no valor, então criando uma ligação entre escolha e consequência.

A ligação entre escolha e consequência torna-se cada vez mais desgastado à medida em que os governos ficam maiores, especialmente se eles tem a habilidade de criar moeda pelo banco central.³³³⁻³³⁴

Marcelo Saintive disse que é difícil que haja coordenação entre órgãos, sem uma métrica. Nesse caso, entende que tem que haver alguém que arbitre, seja aplicando um viés político, seja para dar uma tônica macro, conduzindo aos rumos desejados para o país.³³⁵

De fato, Saintive parece ter razão no sentido de que a sistemática de cálculo baseado na economia, traz a facilidade da precificação em valores monetários e financeiros. Assim, mesmo relações complexas, mas mediadas pelo mercado, podem ser expressas em termos comparativos com uso de grandezas monetárias que estabelecem identidades, comparações e revelam ordens cardinais entre valores. Nas relações mediadas por outras estruturas que não o mercado, essas ordenações são mais difíceis e acabam por ser arbitradas em sistemas cujo resultado pode diferir de acordo com as percepções e valorações de que arbitra.

Cálculos econômicos exigem preços como ferramentas de cálculo. Mas preços surgem apenas na presença de direito de propriedade alienáveis.³³⁶

³³³ Tradução livre de Wagner, 2012, 42:

“With private property budgeting, there is a direct link between choices made and liability for the consequences of those choices. (...) The relevant participants in the decision might disagree about the options, but within the corporation’s framework of rules for making such decisions some choice will be made. The consequences of that choice will be reflected in the corporation’s earnings and, hence, value, thereby creating a link between choice and consequence.

The link between choice and consequence becomes increasingly frayed as governments become larger, especially if they possess the ability to create money through central banking.”

³³⁴ Essa ideia de afastamento entre escolha e consequência especialmente diante da possibilidade de criação de recursos pela autoridade é ingênua na prática da política monetária atual. De todo modo, pode ser considerada em outras formas análogas, em que há criação fictícia de recursos. Nos parágrafos seguintes, Wagner (2012) trata da capacidade do governo “criar recursos” via endividamento público, e não pela via da política monetária.

³³⁵ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

³³⁶ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 77:

“Economic calculation requires prices as tools of calculation. But prices emerge only in the presence of alienable property right. Collective property is inalienable.”

Se os direitos de uso do *common* fiscal não estão bem estabelecidos, a dificuldade de uma métrica *a priori*, como a estabelecida pela precificação em moeda no caso dos bens transacionáveis no mercado, não pode ser substituída por uma construída no embate político. A possibilidade de compreensão dos recursos disponíveis e necessidades existentes em termos comparativos não pode ser alcançada. Em outras palavras, a administração da escassez fica impossível em termos de confrontação de diferentes problemas colocados simultaneamente para decisão.

Para Otávio Ladeira, não há uma percepção clara que o uso do recurso público por um, reduz a margem de uso de outro. Não há essa percepção de predação horizontal e por isso não há embate entre os destinatários finais dos recursos. A subtrabilidade e a escassez decorrente do do gestor “ao lado” não é evidente.

Para que esse efeito ficasse mais evidente, o todo do *common* orçamentário poderia ser segmentado em unidades menores, mais palpáveis, cuja subtrabilidade no gasto dos recursos por um agente isolado fosse mais perceptível aos seus pares. A respeito da ideia de segmentação do orçamento em estruturas menores, em conjuntos delimitados por grandes assuntos, Otávio Ladeira entende que seria interessante, mas de difícil engenharia. Essa montagem “estanque” demandaria uma espécie de quebra-cabeça prévio, fazendo caber todas as partes no orçamento como um todo. A alteração, em certa medida, segmentaria os problemas, mas não os resolveria. De todo modo, Otávio Ladeira admitiu que a redução de assuntos e a divisão do todo enriqueceria o debate alocativo e permitiria uma melhor compreensão das prioridades em razão da especialização e da proximidade dos atores em relação aos assuntos.

Segundo Otávio Ladeira, quanto mais liberdade se desse ao gestor para realizar as alterações de uma despesa para outra, melhor seria. Mas, de todo modo, os problemas continuariam lá, embora pudessem ser atacados ou minimizados se esses subgrupos estanques forem vistos efetivamente como estanques, de forma mais rígida e estável.³³⁷

Valdir Simão foi mais cauteloso em relação à possibilidade de segmentação relativamente autônoma do orçamento, reduzindo a relação direta entre o todo orçamentário e a fragmentação extrema dos programas e atividades, dizendo

³³⁷ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

que seria necessário avaliar o nível de autonomia que se deveria dar a esses agrupamentos.³³⁸

Já Esther Dweck entende que em níveis subnacionais pode ser criado esse tipo de governança, até com participação social. Mas no nível federal não haveria muito como abandonar a verticalização.³³⁹ No entanto, acha que pode ser uma boa ideia criar incentivos para dar maior coordenação entre os órgãos e conseguir que eles pactuem alguns elementos, embora tenha dúvidas de como montar os conjuntos que reduziriam a escala do orçamento, quebrando-o como um recurso comum único. De todo modo, entende que o orçamento é *locus* de disputa e lógica de priorização feita pela autoridade eleita é importante.³⁴⁰

George Soares chamou a atenção para um caso prático de coordenação horizontal. Comentou sobre a forma como as três forças armadas se articulam, coordenando-se na sua relação entre elas mesmas e com os demais atores no processo orçamentário e financeiro. Antes atuavam separadamente, mas hoje possuem mecanismos de coordenação que evita a predação de recursos orçamentários entre elas.³⁴¹ Muito provavelmente, esses mecanismos afloraram da junção dos quatro antigos ministérios militares³⁴² no Ministério da Defesa.

Não intencionalmente, mas como um reflexo institucional, a forma de administrar as necessidades orçamentárias e financeiras das forças necessariamente passando pelo afunilamento representado pelo Ministério da Defesa, elevou o nível de transparência nas ações de cada força isolada, possibilitando, por consequência natural monitoramento, precipitando mecanismos de solução de conflitos e até de sanções, ainda que informais e internas, em caso de burla identificada como deslealdade. Isso no contexto em que os gastos com defesa, a despeito das inúmeras matrizes que possam ter dentro da lógica militar, não serem tão claramente distintos para os demais atores, sendo razoável que os gastos de uma organização, de fato, predem a oportunidade de alocação de outros, como em um *common* fiscal de defesa.

³³⁸ Entrevista de Valdir Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

³³⁹ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

³⁴⁰ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

³⁴¹ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

³⁴² Ministério da Marinha, Exército, Aeronáutica e o Estado Maior das Forças Armadas.

5.3.3. Reconhecimento mínimo do direito de organização - 7º Princípio de Ostrom

A perspectiva de reconhecimento do direito de organização horizontal em *commons*, tal qual levantado como um dos princípios de Elinor Ostrom (1990, p. 101)³⁴³ tem baixa aplicabilidade no *common* fiscal brasileiro. O nível de formalização em um sistema único de orçamento e finanças públicas impede que os atores setoriais negociem entre si quaisquer alterações alocativas, sem que haja a anuência, e efetiva alteração por parte dos órgãos centrais.

A elaboração do orçamento e a sua execução estão absolutamente sob o controle dos órgãos centrais no que toca à alteração de alocação no plano horizontal. Apenas o trânsito vertical entre o centro e os ministérios setoriais e a distribuição interna aos ministérios é que ficam sob a autonomia dos órgãos nas pontas. No que toca ao próprio ministério em sua relação com os órgãos centrais, o limite superior está estabelecido pelos limites impostos pela lei orçamentária anual e pelos decretos de contingenciamento. Os limites inferiores, decorrentes da economia de recursos disponíveis pelo órgão setorial, não estão limitados de nenhuma forma. No entanto, qualquer sobra, ao final do exercício, retorna ao montante global, não pertencendo de forma automática a quem realizou a despesa abaixo do alocado. Isso pode, ainda, ocorrer durante o exercício, na forma de realocação de recursos, havendo redução de limites, uma vez identificado que a execução não ocorrerá, para a elevação de limites em qualquer outra área do governo.

Do mesmo modo, a distribuição interna nos ministérios setoriais, do ponto de vista orçamentário enfrenta apenas limitações superiores, mas não limites inferiores. A questão que permanece variável ao ministro setorial refere-se à distribuição interna do limite financeiro.

No plano horizontal, de remanejamento de recursos entre ministérios setoriais, qualquer movimento tem que ser acompanhado de procedimentos formais de proposição de crédito adicional por lei, excepcionalmente por medida provisória, e por vezes por meio do uso dos decretos de contingenciamento e portarias, mas sempre sob iniciativa ou competência dos ministérios centrais: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Dessa forma, o

³⁴³ Este princípio é objeto da seção 1.3.7. no Capítulo 1.

reconhecimento de qualquer movimento de coordenação descentralizado não pode escapar do controle de anuência dos órgãos centrais. Como, de fato, as relações de alocação e realocação do *common* fiscal se dá de forma vertical no Brasil, sempre com a participação, ou até mesmo o impulso dos órgãos centrais, como mencionou Esther Dweck,³⁴⁴ essa questão do reconhecimento mínimo de organização acaba prejudicada, sem objeto.

5.4. *Enforcement* das regras

Sendo o equilíbrio dos eventuais acordos instável, em razão dos aspectos próprios dos bens comuns e do risco de corrida pelo uso do bem da resultante *tragédia dos comuns*, uma vez estabelecidos acordos de gestão sustentável de recursos coletivos, a manutenção ativa desses acordos é essencial.

O *enforcement* das regras pressupõe, por lógica, que elas tenham sido estabelecidas. Assim, como o nível de governança por coordenação horizontal é baixo, pouco se falou sobre a questão do *enforcement* nesse sentido.

A discussão de conformidade do comportamento dos agentes às regras de coordenação estabelecidas foi majoritariamente tratada como aderência aos controles verticais do centro para as pontas ou, em outra figura, de cima para baixo, dos órgãos centrais e de controle para os órgãos setoriais, demandantes dos recursos.

Apenas na relação exposta por George Soares quando comentou sobre a coordenação que entre as três forças no Ministério da Defesa é que, pelas mesmas razões acima, a questão do *enforcement* surgiu, mencionando a questão também das sanções, não propriamente jurídicas, entre os atores.³⁴⁵

O que ocorre é que, não havendo a coordenação entre os pares, uma relação que, baseada em direitos de alocação bem definidos, estabeleça uma relação de ganhos e perdas bem delineados e identificados entre os atores, o aumento de despesa de um não implica na percepção da perda de espaço fiscal por outro. Assim, ações de monitoramento por parte dos órgãos setoriais, uns em relação aos outros,

³⁴⁴ Entrevista de Esther Dweck, Seção 3.2.6., Capítulo 3.

³⁴⁵ Entrevista de George Alberto de Aguiar Soares, Seção 3.2.4., Capítulo 3.

significaria incorrer em custo excessivo, frente aos benefícios possíveis. Dessa forma, sem informação e percepção de prejuízo, não se evidenciam os conflitos passíveis de serem solucionados, como nos *cases* de Ostrom (1990) e, por consequência, tampouco há como aplicar sanções entre pares como mecanismo de incentivo à manutenção do equilíbrio instável do *common*.

Como disse Otávio Ladeira, como o aumento no consumo dos recursos por um não necessariamente gera efeito sobre outro de maneira visível, é irracional que os pares se insurjam uns contra os outros, genérica e antecipadamente. Os gestores públicos sabem que há desperdício e comportamento perdulário nos mais diversos departamentos da administração pública e que isso gera efeitos perverso sobre todos, incluindo eles mesmos. Mas isso não é suficiente para que eles decidam monitorar seus pares em proteção ao *common*. Trata-se do problema de segunda ordem mencionado ao final da Seção 1.3.4., no Capítulo 1. É como Jon Elster tratou, falando sobre sindicalização:

Assumir que os incentivos são oferecidos de uma forma descentralizada, por monitoramento mútuo, dá origem a um problema do carona de segunda ordem. Por que, por exemplo, deveria um trabalhador racional e egoísta excluir ou de outra forma punir aqueles que não estão no sindicato? O que há lá para ele? Verdade, seria melhor para todos os membros se todos pudesse punir não-membros do que ninguém poder, mas para cada um seria ainda melhor permanecer passivo. Punição quase invariavelmente é custosa a quem pune, enquanto os benefícios da punição são difusamente distribuídos aos membros. Isso é, na verdade, um bem público: para provê-lo, alguém precisa de incentivos seletivos de segunda ordem que possam, contudo, topar com um problema do carona de terceira ordem.³⁴⁶

Adicionalmente, como todos estão engajados isoladamente em atividades expansionistas na despesa, esse tipo de dinâmica pode se voltar contra eles mesmos.

Essa leitura dos demais de que a cada movimento de um, que vai lá pega aquele pedaço do orçamento, vai provocar lá na frente falta para ele, é uma leitura extremamente difusa. Você precisa de um exercício absurdo para conseguir convencer um ministro qualquer que ele tem que cerrar fileiras contra um colega, para que o

³⁴⁶ Tradução livre de Elster, 1989, pp 40-41:

“To assume that the incentives are offered in a decentralized way, by mutual monitoring, gives rise to a second-order free-rider problem. Why, for instance, should a rational, selfish worker ostracize or otherwise punish those who don’t join the union? What’s in it for him? True, it may be better for all members if all punish non-members than if none do, but for each member it may be even better to remain passive. Punishment almost invariably is costly to the punisher, while the benefits from punishment are diffusely distributed over the members. It is, in fact, a public good: To provide it, one would need second-order selective incentives which would, however, run into a third-order free-ride problem.”

colega dele não obtenha mais, para que ele possa ter mais. É uma construção quase que impossível de fazer no modelo atual.³⁴⁷

5.4.1. Monitoramento (4º Princípio de Ostrom)

Ao longo das entrevistas ficou claro que os mecanismos de avaliação são insuficientes no Brasil.³⁴⁸ Exigir o monitoramento entre os pares, além de impor que o comportamento requerido decorresse de avenças específicas, exigiria também que os mecanismos de operação das atividades públicas fossem transparentes, incluindo a possibilidade de mensuração de custos e benefícios. E se não é possível monitorar, não há que se falar em governança baseada em regras horizontalmente estabelecidas.

A menos que o problema do monitoramento possa ser resolvido, acordos críveis não podem ser feitos.³⁴⁹

Segundo Francisco Gaetani, o CMAP³⁵⁰ foi criado, recentemente, porque muitos entendem fazer avaliação, mas, na prática, ninguém faz. Assim, o que está sendo descuidado é o monitoramento necessário à avaliação, a despeito do mérito do gasto. No sentido do que foi dito por Francisco Gaetani, não é porque uma despesa é meritória, que não deva ser avaliada. O governo tem que ser capaz de distinguir a participação de cada área no conjunto, não importando se o momento é de retração ou expansão da despesa agregada. As decisões têm que ocorrer em bases concretas, e não de forma simplesmente empática.³⁵¹

As condutas, por mais necessárias que sejam ao atendimento ao interesse público, tem que ser transparentes e passíveis de conhecimento técnico, baseados em dados concretos, pelos órgãos de controle, da sociedade em geral, e daqueles que disputam espaço fiscal também com essas políticas públicas. Se nem

³⁴⁷ Entrevista de Otávio Ladeira de Medeiros, Seção 3.2.1., Capítulo 3.

³⁴⁸ Sobre esse aspecto, verificar no Capítulo 3 as entrevistas de Francisco Leme Franco (Seção 3.2.3.), George Alberto de Aguiar Soares (Seção 3.2.4.), Valdir Moysés Simão (Seção 3.2.5.), Esther Dweck (Seção 3.2.6.), Nelson Barbosa (Seção 3.2.7.), Francisco Gaetani (Seção 3.2.8.), Ana Paula Vescovi (Seção 3.2.10.) e Marcelo Barbosa Saintive (Seção 3.2.12.).

³⁴⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 45:

“Unless the monitoring problem can be solved, credible commitments cannot be made.”

³⁵⁰ Sobre o CMAP vide nota de rodapé nº 138, p. 127.

³⁵¹ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

mesmo no sistema atual, de controle e *enforcement* vertical, juridicamente desenhado e com sanções relevantes previstas, a informação flui e se estrutura de forma suficientemente útil, o que dirá exigir que haja monitoramento entre pares. Como comentou Tarcísio Godoy, quando tratou sobre a relação antagônica entre a centralização e a descentralização, essa última reduz a qualidade do uso dos recursos porque se dificulta a supervisão e o monitoramento, uma vez que a *accountability* é muito baixa.³⁵² A noção de *accountability* deveria transpor a verticalidade e incrementar, a um só tempo, o controle social e o controle entre pares.

Para Nelson Barbosa, é preciso que haja, na administração verticalizada, reavaliação contínua. Tem que haver algum tipo de indexação, para manter a estabilidade plurianual, mas isso não significa que os gestores não tenham que justificar suas despesas ao longo do tempo.³⁵³ A inércia orçamentária não deveria tornar desnecessária a reavaliação das políticas públicas, o que possibilita sua comparabilidade mínima com outras necessidades públicas, para além dos estudos eventualmente feitos quando da sua criação, e que justificaram a sua implementação.³⁵⁴ Se a inércia orçamentária se coloca como um valor legitimador, no sentido de que a alocação do passado favorece a sua reprodução ano a ano, ele passa a ser um critério definidor de fronteira de direito de apropriação, o que deveria constituir numa *proxy* de legitimidade, e não na legitimidade em si.

Tem muito déficit de inteligência no centro. E se tem esse déficit de inteligência no centro não tem como você alinhar os incentivos com a ponta.³⁵⁵

Nesse sentido, poderia se dizer mais. Se a falta de entendimento do conjunto das ações impede que o centro alinhe os incentivos com a ponta, com toda a estrutura de controle sendo estruturalmente vertical, muito mais difícil é que se estabeleça um modo de monitoramento horizontal. Sem a disseminação da informação, como pressuposto da também necessária capacidade de processamento dessa mesma informação, não é possível que haja monitoramento entre pares, e que

³⁵² Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

³⁵³ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

³⁵⁴ Tarcísio Godoy (Seção 3.2.9., Capítulo 3) entende que mesmo em sua fase de criação, as propostas normativas não têm claras a motivação, maturação e argumentos comprobatórios para sua justificativa. Esse déficit ainda se encontraria no núcleo decisório, na Presidência da República, quando da gênese das políticas públicas.

³⁵⁵ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

este se converta em ajustes de coordenação entre os setoriais e controle recíproco protetivo ao bom uso dos recursos disponíveis.

Para Nelson Barbosa, tem que haver evolução no sentido de avaliar as políticas públicas. A tecnologia disponível hoje possibilita que esse incremento ocorra, uma vez que a informação está disponível. A questão são as regras de governança, quais são as regras de desempenho.³⁵⁶ Essas regras de comparabilidade associada à informação disponibilizada poderia servir não apenas para o controle vertical, como para o controle social e para permitir o incremento dos ajustes entre os usuários dos recursos comuns. Sem a informação e o conhecimento do *status quo*, não há como se propor melhorias, seja de quem for a iniciativa.

Sem monitoramento, não há como haver acordos críveis; sem acordos críveis, não há razão para propor novas regras.³⁵⁷

5.4.2. Mecanismos de solução de conflitos - 6º Princípio de Ostrom

Em razão da verticalidade do sistema, não há relevância em mecanismos de solução de conflitos na linha estabelecida como princípio de boa governança de *commons* em Ostrom (1990, pp. 100 e 101). As insatisfações e necessidades são apresentadas da margem para o centro, sem o estabelecimento de conflitos entre os órgãos setoriais, de forma horizontal. Toda a relação se dá entre as demandas dos ministérios finalísticos e os órgãos centrais, que representam o *common*, em sua escala completa e encarnam a difusão dos efeitos do atendimento das demandas concretas.

Nesse sentido, como os conflitos só podem advir das relações estabelecidas, e não das que não existem ou das que não se observam ao menos, as soluções de conflito só são relevantes verticalmente. Esses conflitos verticais são solucionados no embate político, abrangendo as pressões sobre a Presidência da

³⁵⁶ Entrevista de Nelson Henrique Barbosa Filho, Seção 3.2.7., Capítulo 3.

³⁵⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 45:

“Without monitoring, there can be no credible commitment; without credible commitment, there is no reason to propose new rules.”

República que se materializam na sua relação direta e cotidiana com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda.

Esse mecanismo de mediação da Presidência da República com os dois ministérios citados se dá diretamente nas interlocuções dos dois Ministérios com o Presidente da República. Esse mecanismo de apelação ao Presidente é o oposto do que deveria ser, conforme disse Valdir Simão, quando se referiu à necessidade de mecanismos capazes de escalar os assuntos de tal modo que houvesse maior filtro dos assuntos que chegam ao Presidente da República.³⁵⁸

Nessa relação recursal dos ministros setoriais em relação aos atritos surgidos na relação com os ministérios centrais é que Francisco Gaetani comentou sobre a lógica de quebra da posição de austeridade dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, que ele enfatiza ao chamar de algoritmo, por meio da mediação feita pelo próprio Presidente da República.³⁵⁹

Outra forma de relação entre a Presidência da República e os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda se dá por meio da Casa Civil. Isso ocorre em tratativas específicas nas questões relacionadas às políticas públicas setoriais e por meio da Junta de Execução Orçamentária - JEO, cuja formalização se deu em outubro de 2017, mas cuja existência precede a essa data.³⁶⁰ Esse relacionamento é o que Esteves Colnago faz referência, quando fala sobre o apoio de perfil mais político que a Casa Civil presta aos ministérios centrais, no estabelecimento de prioridades.³⁶¹

5.4.3. Sanções graduais (5º Princípio de Ostrom)

Se nem ao menos, relações e conflitos no sentido horizontal existem, menos ainda se pode falar em sanções graduais relacionados ao descumprimento de ajustes feitos. As relações verticais do sistema impõem apenas a aplicabilidade de regras formais de procedimento como a vedação de empenho de despesa sem previsão orçamentária e outros controles operacionais.

³⁵⁸ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

³⁵⁹ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

³⁶⁰ Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017.

³⁶¹ Entrevista de Esteves Colnago, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

A lógica de que o sistema-orçamentário financeiro é piramidal e mecânico não justifica a imposição de quaisquer sanções que ultrapassem a norma jurídica impositiva. A premissa é que os atores, em todos os níveis, apenas executam um orçamento racionalmente estabelecido, claro e estável. Qualquer desvio se percebe da inadequação na forma, não havendo espaço para incentivos que atuem sobre o *animus* dos agentes. Basta cumprir a regra, sendo absolutamente desnecessário aferir que a cumpre, como e o porquê.

5.5. Governança em camadas - 8º Princípio de Ostrom

A ideia de governança em camadas baseia-se em sistemas policêntricos, no sentido de Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren (1961). Trata-se de um *common* estabelecido em um grau de complexidade elevado.

Ostrom (1990) explica que, metodologicamente, estudou casos mais simples de bens comuns, concentrando-se nos casos de escala menor, em que os atores envolvidos variavam entre 50 e 15.000 pessoas (Ostrom, 1990, pp. 26 e 182). Os casos usualmente identificados como bens de uso comum têm escala e complexidade reduzidos.

O *common* clássico é um pedaço de terra que é coletivamente administrado, e frequentemente possuído coletivamente, por um grupo de indivíduos vivendo dentro de uma comunidade relativamente pequena.³⁶²

A governança, em situações de maior multiplicidade de elementos, exige que as decisões se deem em camadas, para melhor administração da complexidade. O volume de decisões a serem tratadas e de informações necessárias a esse tratamento, muitas vezes, exigem o escalonamento em instâncias que depuram as questões em degraus.

Segundo Esteves Colnago, a segregação da governança em instâncias reduziria a necessidade de conhecimento absoluto do gestor central e permitiria que

³⁶² Tradução livre de Jakee e Turner, 2002, p. 484:

“The classic commons is a piece of land that is collectively managed, and often collectively owned, by a group of individuals living within a relatively small community.”

ele se concentrasse nas insuficiências de solução providenciadas pelas instâncias inferiores, na coordenação entre os interessados no nível setorial. A sistemática evitaria os custos e deficiências inerentes à administração centralizada em sistemas complexos.³⁶³

Os sistemas policêntricos são formados por centros de decisão formalmente independentes entre si. Se eles atuam, de fato, de maneira independente ou não, é uma questão variável e que deve ser tomada caso-a-caso. (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961, p. 831)

A lógica de sistemas policêntricos exige, além do escalonamento das questões das margens para o centro, o agrupamento dos assuntos em estruturas que correspondam à complexidade dos empreendimentos levados a cabo pelo setor público. Sobre a agregação de interesses em camadas, Francisco Gaetani entende que não é razoável a coordenação de organização por organização, mas em agrupamentos maiores. Segundo ele, tratando de coordenação no sentido vertical, o Presidente Lula tentou fazer essa agregação para facilitar a coordenação. Mas essa lógica acabou não prevalecendo com o passar do tempo.³⁶⁴

A lógica da política é contrária. É a fragmentação absoluta. A lógica da emenda parlamentar é contrária, fragmentação absoluta. A lógica da negociação salarial, trabalhista, é contrária. Fragmentação absoluta. Então tudo contribui para a pulverização.³⁶⁵

Nesse sentido do fatiamento das discussões, mesmo em uma relação vertical, o que não impediria que se seguisse a mesma lógica na construção de sistemas de governança horizontais, Valdir Simão entende que:

Nós deveríamos ter instrumentos para que cada uma dessas políticas pudessem ser escaladas e identificar quais são as suas inter-relações, como elas se relacionam com outras políticas e criando comitês de governança para esse conjunto de políticas. Ou seja, você não precisa levar isso para a mesa do Presidente da República, mas você pode ter uma visão integrada de políticas que são interdependentes e aí você facilita a discussão.³⁶⁶

³⁶³ Entrevista de Esteves Colnago, Seção 3.2.2., Capítulo 3.

³⁶⁴ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

³⁶⁵ Entrevista de Francisco Gaetani, Seção 3.2.8., Capítulo 3.

³⁶⁶ Entrevista de Valdir Moysés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

Segundo Saintive, a falta de métrica impede a discussão entre políticas públicas diferentes e com isso a discussão em camadas fica muito superficial. Ele não consegue perceber como, na prática, um sistema de decisões em camadas poderia ser alcançada, uma vez que a interlocução entre pastas governamentais exigiria ferramenta, atualmente inexistente, para qualificar a discussão.³⁶⁷

Para Tarcísio Godoy, quando tratamos das microalocações, se assumimos regras e indicadores bem definidos, é possível atribuir decisões de uso de receita com os gestores na ponta.

Mas qual é a dificuldade disso? É o nível de complexidade que você tem. Quanto mais você tenta detalhar esses indicadores, maior será a sua distorção.³⁶⁸

Como se observa, há grande assimetria na aplicação dos 08 princípios de boa governança de Ostrom ao caso brasileiro, embora os entrevistados reconheçam a presença de dilemas sociais. De perfil de controle vertical, o sistema orçamentário-financeiro baseia-se em sistemática de comando e controle centralizado, fortemente ancorada na hipótese de capacidade dos órgãos centrais de obter informação e processá-la em escala compatível com a administração do orçamento em escala elevada.

A incerteza dada a instabilidade na alocação de recursos, a despeito do caráter técnico do sistema orçamentário brasileiro, torna as fronteiras internas de uso dos recursos fluida, o que compromete o desempenho de todos os outros princípios. Com isso, vários aspectos caros à governança horizontal do *common* fiscal no Brasil ficam comprometidos.

Há baixa cooperação no nível horizontal e as relações de dão sempre das pontas diretamente para o centro. Nesse sentido, não há controle mútuo entre os órgãos setoriais no que toca ao consumo dos recursos orçamentários e há forte incentivo ao comportamento oportunístico, com forte viés de curto prazo. Com a crença no alinhamento do comportamento micro, na pontas, com o interesse macro, estabelecido nas metas macro impostas pelos órgãos centrais, privilegia-se a

³⁶⁷ Entrevista de Marcelo Barbosa Saintive, Seção 3.2.12., Capítulo 3.

³⁶⁸ Entrevista de Tarcísio José Massote de Godoy, Seção 3.2.9., Capítulo 3.

necessidade de incremento da capacidade de controle vertical, a despeito da exigência, nesse desenho, de maior poder de redução de assimetria de informação e de processamento de informações em escala.

Em resumo, o problema decorrente da presença de dilemas sociais é amplamente apoiado na crença no aumento da capacidade do governo de incrementar o sistema de comando e controle, e não sobre a melhoria na governança baseado nos 08 princípios de Ostrom. Os entrevistados não se referiam diretamente aos princípios ao longo das falas porque a busca de solução do problema da sustentabilidade fiscal no longo prazo não Brasil é estranha à lógica de governança horizontal, em camadas.

Concluída a análise, aplicando-se o referencial teórico exposto no Capítulo 1 ao material coletado, conforme exposto no Capítulo 3, parte-se para a conclusão na busca de verificar se como os 08 princípios ostromnianos de boa governança em *commons* se aplicariam, e em que medida, à realidade do *common* fiscal brasileiro e como isso impacta na relação entre a manutenção da sustentabilidade fiscal no longo prazo e o atual desenho institucional do sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

CONCLUSÃO

Os objetivos da pesquisa qualitativa por meio das entrevistas segundo os cortes explicitados no Capítulo 3 e descritos no Capítulo 4 foram alcançados. Os interlocutores explicitaram seus pontos de vista de forma variada, embora de maneira convergente em alguns pontos, fruto da discussão do assunto em conversas abertas, e algumas conclusões podem ser extraídas.

A relação entre ordem e organização, nos termos tratados na introdução, surgiram em dois conjuntos que são aparentemente dicotômicos. A noção de ordem surge da idéia que, de fato, instituições importam e que a dificuldade de manutenção da sustentabilidade fiscal em razão dos incentivos expansionistas na ponta decorre de dilemas sociais. A noção de organização aparece na lógica de que as regras formais estão postas e, embora sejam suficientes, a ocorrência de eventual perdularismo decorre da incompetência do centro em controlar as pontas.

Há o entendimento perpassante entre os entrevistados de que há um desalinhamento entre o interesse coletivo de manutenção do *common* fiscal, quando ele é identificado como valor, e o comportamento dos agentes no cotidiano das organizações públicas, tendendo à *tragédia dos comuns*, ou a algum tipo de dilema social.

A solução para o problema de dilemas sociais em estruturas de governança verticais é utilizar a lógica de *comando e controle*. Nesse sistema mecânico, as falhas na repercussão dos comandos do topo para a base são vistas como defeitos do sistema, que podem ser incrementalmente sanados até o atingimento de níveis de qualidade aceitáveis. Ou seja, se o sistema não funciona como se deseja, isso decorre de problemas de defeitos de *design* sanáveis por aperfeiçoamento na mesma base lógica.

No entanto, embora haja o reconhecimento da necessidade de soluções de administração centralizada, verticais em algum grau, os entrevistados divergem quanto à possibilidade de adicionar, à solução tradicional de *comando e controle*, mecanismos de governança horizontal, articulada entre os órgãos setoriais interessados.

O padrão de governança orçamentária no Brasil é caracterizado pela estrutura vertical, com contato direto e exclusivo do centro para cada unidade setorial, com foco

na lógica de comando e controle do centro para as pontas, instabilidade na alocação anual de recursos e elevado grau de incerteza na alocação plurianual. Tudo isso em meio a assimetria de informação decorrente do baixo grau de avaliação das políticas públicas e do controle da informação de desempenho, custos e necessidades.

Essa última lógica assume que a realidade não se adequa ao modelo não em razão da deficiência do modelo em si, mas da incapacidade de implementação que pode ser incrementalmente melhorada. Essa hipótese não parece razoável porque atribui aos atores certa incapacidade cuja ocorrência repetida e generalizada indica ser, na realidade, algo inexigível dos atores em razão das circunstâncias que os circundam, das instituições, e não de seus atributos intrínsecos.

Como uma institucionalista estudando fenômenos empíricos, eu presumo que os indivíduos tentam solucionar problemas tão eficientemente quanto possam. Essa premissa impõe uma disciplina a mim. Ao invés de presumir que alguns indivíduos são incompetentes, maus, ou irracionais, e outros são oniscientes, eu presumo que todos os indivíduos têm capacidades limitadas, todos de forma bastante similar, para raciocinar e descortinar estruturas em ambientes complexos. É minha responsabilidade, como cientista, verificar que problemas os indivíduos estão tentando resolver e que fatores os ajudam ou dificultam nesse esforço.³⁶⁹

C.1. O caráter vertical da governança do *common* fiscal brasileiro

O *commons* fiscal brasileiro se caracteriza pela verticalidade imposta pela lógica da administração central do sistema orçamentário-financeiro, com quem as áreas setoriais específicas se relacionam como usuárias, com baixo poder de influência sobre regras. Ao mesmo tempo, o sistema não admite conflitos horizontais entre órgãos porque, em tese, esses estão solucionados na peça orçamentária, fruto do embate parlamentar. Após aprovado o orçamento, não haveria espaço para nada além da simples execução do orçado, por meio de recursos financeiros já previstos e que vão ingressando no caixa único do Tesouro Nacional ao longo do ano, à medida que as receitas públicas vão se realizando.

³⁶⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 25:

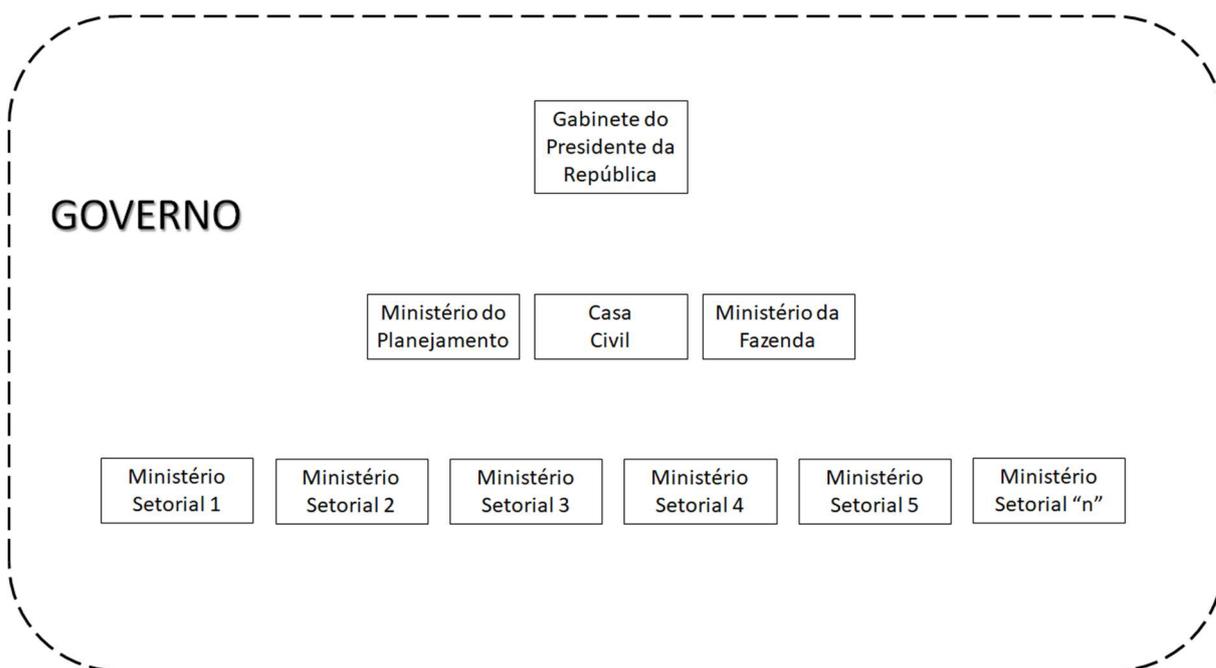
As an institutionalist studying empirical phenomena, I presume that individuals try to solve problems as effectively as they can. That assumption imposes a discipline on me. Instead of presuming that some individuals are incompetent, evil, or irrational, and others are omniscient, I presume that individuals have very similar limited capabilities to reason and figure out the structure of complex environments. It is my responsibility as a scientist to ascertain what problems individuals are trying to solve and what factors help or hinder them in these efforts.

Ocorre que as relações de conflito permanecem em face dos direitos de propriedade mal definidos, o que torna possível alterar fronteiras e conteúdos ao longo da execução orçamentária. Há possibilidade de reabertura de discussões alocativas após a edição da Lei Orçamentária Anual, em face do descasamento entre a realização da receita prevista e o montante de despesas autorizadas, impactando a discussão sobre governança vertical e horizontal dos recursos públicos em razão da necessidade de controle de conflitos que, em tese, já estariam pacificados na peça orçamentária.

O acesso ao *commons* fiscal se dá por toda a sociedade, e essa é a característica central do caráter público dos recursos. Ocorre que o acesso é dado por meio de estruturas hierárquicas com competências específicas, recortes temáticos das atividades estatais, ou como se diz no jargão, por meio de “caixinhas”. Assim, o governo como entidade se estrutura em subdivisões temáticas com estrutura de pessoal, instalações físicas, equipamentos e outros elementos próprios.

Tomando o sistema orçamentário-financeiro como lente, o governo brasileiro, como entidade administrativa, poderia se representado, esquematicamente, em uma simplificação que assume apenas 3 níveis, da seguinte forma:

FIGURA 4
VIÉS ADMINISTRATIVO



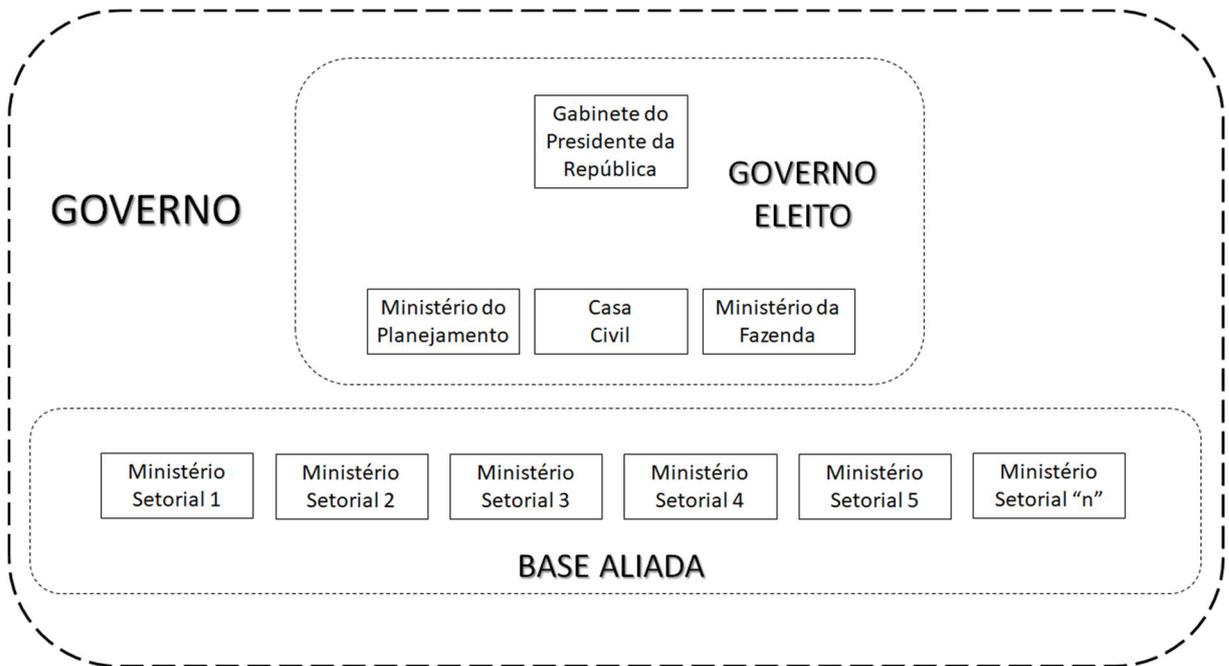
Elaboração própria.

A separação em três níveis ressalta o papel dos chamados órgãos centrais do sistema orçamentário-financeiro. Não por coincidência, Os ministros do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda, compõem a Junta de Execução Orçamentária - JEO, mencionada no final da Seção 5.4.2, no Capítulo 5. Os três órgãos, com maior destaque para os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, em razão das atribuições mais operacionais do orçamento em todas as suas fases, centralizam as discussões distributivas de recursos e funcionam como interlocutores permanentes dos órgãos setoriais, para além das etapas formais do ciclo orçamentário.

Ocorre que, se por um lado o governo, como entidade formal, abarca todas as “caixinhas” que administrativamente o compõe, por outro lado, do ponto de vista político, em razão da lógica majoritária da eleição do Presidente da República, o governo é algo mais restrito. Como nas eleições do Executivo “o vencedor leva tudo” e há necessidade de composição com as forças políticas do Parlamento, em razão da lógica de composição proporcional, outros grupos não diretamente associado ao Presidente da República passam a ocupar cargos de decisão, fazendo com que a noção de *governo eleito* não se confunda com a estrutura do governo como um todo, sendo o primeiro composto por um conjunto de autoridades mais restrito que o segundo.

O *governo eleito* estaria identificado, na estrutura, pelo preenchimento dos cargos de comando na estrutura central, e em alguns campos setoriais tidos como mais importantes em um balanço entre a estratégia político-administrativa e a avaliação de necessidade de composição de forças para o alcance de maiorias no Congresso Nacional. Dessa forma, o governo pode ser visto, do ponto de vista político, com um grau adicional de complexidade sobre o desenho anterior, da seguinte forma:

FIGURA 5
VIÉS POLÍTICO



Elaboração própria.

Essa lógica do governo eleito legitima a verticalização por uma questão de lógica democrática. Como ficou explícito na fala de Esther Dweck³⁷⁰, a priorização de políticas públicas, o que envolve necessariamente a dimensão da alocação de recursos públicos, deve ser feita pela força política eleita majoritariamente nas eleições. Isso significa que, para respeitar-se o mandato popular, o poder de administrar os recursos, alocá-los ou realocá-los na fase de execução não deve ser dividido pelo centro com toda a estrutura, se esta se compõe, por meio da distribuição de cargos a aliados não vinculados à chapa vencedora na eleição majoritária. Esse elemento de manutenção da lógica da democracia eleitoral no que toca ao Presidente da República tende a justificar a limitação da possibilidade de criação de relações de coordenação em democracias caracterizadas pelo presidencialismo de coalizão, como no caso do Brasil.

³⁷⁰ Seção 3.2.6., Capítulo 3.

O mesmo raciocínio pode ser feito em relação ao poder corporativo da burocracia. Decisões horizontais, que não decorram da simples execução da lógica de comando e controle do núcleo de governo, deixando margem de poder alocativo à burocracia, da mesma forma, é vista por alguns como alienação do exercício do poder por quem delegado em mandato popular. Nesse sentido, dar poder decisório à burocracia é trocar a legitimidade do voto popular pela do concurso público, o que afastaria a lógica democrática em favor da tecnocracia, como uma forma aproximada de oligarquia.

No padrão de governança vertical do *common* fiscal brasileiro, os fluxos de informações e de decisões passam pelos órgãos centrais e se propagam diretamente para os órgãos setoriais e vice-versa, sem que haja fluxos horizontais na estrutura. As dificuldades e acomodações de recursos por cada órgão ou entidade vinculada se comunica diretamente com a unidade superior do sistema, dentro de sua linha hierárquica de divisão de competências que sai da Presidência da República, dela para os ministérios e destes para cada uma de suas unidades descentralizadas. Mas há isolamento entre os ramos de difusão das políticas, reforçado pela estrutura da administração pública, mas também pela lógica de ocupação de cargos por diferentes grupos políticos, em uma espécie de repartição de áreas de interesse.

convergência de entendimentos sobre os ritos as serem seguidos e do espectro de decisões a serem tomadas.

No nível operacional, a estruturação do sistema com o auxílio de estruturas profissionais que envolvem pessoal especializado e infra-estrutura de informática compatíveis, além do caráter inercial das peças orçamentárias, também fortalecem a administrabilidade do sistema, reduzindo o problema da racionalidade limitada e da assimetria de informação e a eventual necessidade de discutir tudo, o tempo todo.³⁷¹ Mas isso não é suficiente para que sejam eliminados o problema da informação incompleta e da racionalidade limitada, em ambiente de tamanha complexidade.

Tratando da questão nos termos do *dilema do prisioneiro*, a solução vertical significa dizer que a coordenação não se daria pela discussão sobre a cooperação entre os dois presos, mas pela obediência de cada um deles a um comando superior, de forma independente. Trata-se da adesão individual a uma ordem heterônoma, e não da adesão a um arranjo autônomo. A solução não se daria pela coordenação entre os pares, pela comunicação entre os prisioneiros, mas por uma coordenação imposta pela lógica superior.

Trata-se de um equilíbrio instável, porque mantido enquanto os incentivos impõe o comportamento coletivo ao agente individual pelo comando superior.³⁷² De todo modo, trata-se de solução de baixo custo operacional, no sentido de exigir incentivos mais simples (punições e bonificações diretas) e baixo custo de transação, uma vez que basta que se garanta obediência a comando superior, sem necessidade de concertação autônoma dos agentes.

Em resumo, em um ambiente sem falhas de governo, tendo como premissa uma autoridade que tudo sabe e tudo vê, a governança vertical resolve o problema da dicotomia entre o interesse coletivo e os incentivos individuais que constituem o problema de ação coletiva. Se o objeto é uma linha de produção de políticas públicas no modelo tradicional em que o chão de fábrica se coloca em um grande ambiente térreo, sob o olhar direto do gerente que observa cada etapa da

³⁷¹ No extremo, havendo necessidade de discussão que envolva a todos, e mais ainda assumindo que o universo de participantes deva concordar em cada ponto, a unanimidade traz imobilismo decisório que não justifica os ganhos, no limite, da participação geral. Sobre esse assunto, vide Buchanan e Tullock, 2009, pp. 65 a 67.

³⁷² É como o equilíbrio dado pela vigilância permanente em um presídio violento. Uma vez cessada a vigilância, a situação imediatamente explode em agressivos conflitos.

janela de vidro de sua sala na sobreloja, a lógica de *comando e controle* é capaz de funcionar com eficácia e baixo custo de organização. Nesse exemplo simplificado, há informação perfeita e capacidade suficiente de processamento da informação pelo gestor.

Se, por outro lado, o objeto é um sistema de criação e operação de políticas públicas mais complexas, sistemas de governança mais sofisticados são necessários. E é razoável supor que a quase totalidade das políticas públicas tem complexidade suficiente para não serem comparadas com a alegoria do “chão de fábrica” acima.

C.2. A governança de sistemas complexos: como os *commons* fiscais exigem algum grau de adesão autônoma.

Em razão do comportamento oportunístico viabilizado pela assimetria de informação, as instituições importam. São necessárias regras que levem a equilíbrios que alinhem o comportamento individual ao interesse coletivo, seja levando à solução do problema do agente-principal nos sistemas verticais, seja à solução do problema da cooperação nos sistemas horizontais.

Deste ponto de vantagem, argumentamos que as instituições importam por duas razões distintas. Primeiro, estruturas institucionais bem desenhadas devem limitar efetivamente o escopo de oportunismo ao estabelecer um grau elevado de compatibilidade de incentivos entre os interesses estreitos dos atores individuais e os interesses amplos dos coletivos. Muito da literatura *racional* e da *escolha pública* tem focado particularmente nessa dimensão de incentivo do desafio institucional. Por outro lado, iremos argumentar que uma dimensão cognitiva mais destacada no desenho institucional merece mais atenção do que tradicionalmente ocorre. Dada a enorme complexidade do mundo social, instituições bem desenhadas sempre limitarão o escopo dos erros cognitivos, ou “problemas de compreensão” enraizados na racionalidade limitada.³⁷³

³⁷³ Tradução livre de Jakee e Turner, 2002, p. 481:

“From this vantage point, we argue that institutions matter for two distinct reasons. First, well-designed institutional structures must effectively limit the scope of opportunism by establishing a high degree of incentive compatibility between the narrow interests of individual actors and the broader interests of the collective. Much of the rational and public choice literature has focused particularly on this incentive dimension of the institutional challenge. On the other hand, we will argue that a very separate cognitive dimension of institutional design deserves more attention than it has traditionally garnered. Due to the enormous complexity of the social world, well-designed institutions will also have to limit the scope of cognitive errors, or “knowledge problems,” that are rooted in bounded rationality.”

A racionalidade em ambientes caracterizados por dilemas sociais tem que ser subsidiada pela prescrição de incentivos a comportamentos que alinhem o interesse autônomo individual ao interesse coletivo. Não basta o comando diretamente associado ao cumprimento do interesse coletivo, sem que se busque alinhar os incentivos aos indivíduos que se alcance, a partir dos comportamentos individuais, o resultado coletivo desejado. Dada a falta de onipotência e de onisciência - ou onipresença - de atores desinteressados e tuteladores do interesse coletivo, as regras do jogo têm que orientar a microdecisão dos atores na ponta ao alcance dos objetivos públicos, ao invés de pretender determiná-lo pela simples enunciação de um dever-ser.

... mesmo os melhores órgãos estatais não são todo-poderosos nem onipresentes. Se a lei só é cumprida na medida em que os órgãos estatais obrigam a população a cumpri-la, não se conseguiu atingir muito mais do que o ranger da engrenagem do funcionalismo público. A arte da regularização de um rio não consiste em cavar um novo leito até a desembocadura, mas em dirigir o fluxo de água de tal forma que ele mesmo abra o seu leito, segundo a intenção dos engenheiros... (Ehrlich, 1986, p. 282)

O que Eugen Ehrlich está afirmando, não nesses termos, já que escreve em 1912, é que a organização centralizada em ambientes complexos apresenta seus limites, e que as instituições importam na construção de uma ordem constituída por incentivos que levem os agentes à cooperação.

No caso da coordenação horizontal em ambientes complexos, os custos de transação não são triviais. No entanto, eles devem ser sopesados em relação a problemas de coordenação vertical como a assimetria de informação, a racionalidade limitada, além da hipótese da atuação desinteressada da autoridade.

Na lógica de jogos, trata-se de estabelecer regras que criem *payoffs* indutores da comunicação e da coordenação entre os atores para o atingimento do melhor resultado para os jogadores, de forma coincidente com o interesse coletivo. Transformar os jogos de equilíbrio dominante não-coopera/não-coopera em jogos com equilíbrios dominantes coopera/coopera, o que por natureza significa encontrar o melhor resultado coletivo, fazendo com que “o próprio rio abra seu leito”, na figura de Ehrlich.

Tratando de *commons* fiscais, isso significa dizer que as ocasiões de cooperação entre atores, em que ambos percebem que cooperar é a opção mais

vantajosa aos seus próprios interesses, devem resultar em padrões mais eficientes de realização de receita e despesa públicas. Como disse Valdir Simão, sem propriamente estar referindo-se à teoria de jogos, mas cuja convergência vocabular não pode ser considerada coincidência, *o equilíbrio fiscal não é um fim em si mesmo. Ele tinha que ser a regra do jogo.*³⁷⁴

Isso de modo algum prejudicaria a manutenção do padrão de *comando e controle* da coordenação vertical como regra geral, de aplicação mais segura em face da tradição brasileira.³⁷⁵ Os dois perfis de governança não são excludentes tanto quanto a solução de privatização do *common* em casos específicos, hoje crescentemente utilizada no Brasil, não é incompatível com a solução *leviatã*.

Não se trata, portanto, da geração de jogos do tipo *dilema do prisioneiro*, cuja falta de comunicação e de ação concertada é a regra. Ao contrário, o que parece ser mais razoável é buscar-se transformar as relações em *commons* fiscais em jogos do tipo *stag hunt* tornando o coopera-coopera o resultado de *payoffs* mais vantajosos.³⁷⁶

É interessante perceber que o resultado obtido no dilema dos prisioneiros é derivado da condição de que os prisioneiros não podem se comunicar. Se eles pudessem se comunicar, todo o resultado do jogo dependeria de eles poderem, ou não, estabelecer compromissos garantidos, provavelmente nenhum dos dois confessaria. Pode-se perceber que a possibilidade de estabelecer compromissos garantidos é muito importante para a determinação do resultado do jogo, e nos fornece o critério para distinguir entre jogos cooperativos e não cooperativos. (Fiani, 2004, p. 73)

³⁷⁴ Entrevista de Valdir Moisés Simão, Seção 3.2.5., Capítulo 3.

³⁷⁵ Nas entrevistas muitas vezes a expressão *coordenação* foi utilizada sinônimo de organização. Trata-se da ideia que o centro pode coordenar as pontas. Esse uso de *coordenação* pode trazer confusão ao entendimento, uma vez que se trata de uma espécie de coordenação heterônoma que, na realidade, seria melhor definido como *subordinação* do que *coordenação*. De todo modo, como ao uso da palavra é recorrente, mantém-se o seu uso, mesmo sob o risco de alguma confusão com o uso de *coordenação* no sentido da cooperação em jogos.

³⁷⁶ Jogo do tipo *Stag Hunt* é aquele em que o resultado coopera-coopera leva ao maior *payoff* do jogo, embora a não cooperação atribua *payoff* superior ao caso em que o decisor coopera e o outro não. Assim, na ausência de um acordo crível, a jogada mais conservadora é não cooperar e garantir o resultado máximo sem risco. Mas se puder haver cooperação, ambos poderão cooperar e receber *payoff* superior aos dois. Esse jogo surgiu de uma história contada por Rousseau no “Discurso sobre a origem e os fundamentos da Desigualdade entre os homens” (Skyrms, 2004, p. 01). Nela, Rousseau trata do dilema entre cooperar e caçar um cervo, ou agir individualmente e caçar uma lebre. No primeiro caso, o retorno de indivíduo em sua parte do cervo é superior do que um obteria se cada um caçasse sozinho uma lebre para si. Assim, todos se juntam para caçar. Mas a pergunta central é: o que ocorreria se durante a busca do cervo, passasse uma lebre ao alcance de um dos colaboradores? Rousseau afirma que *não há dúvida de que ele a perseguiria sem escrúpulos e que, tendo atingido a sua presa, muito pouco se lhe dava faltar a dos companheiros.* (Rousseau, 1999, p. 207)

Ao contrário do *dilema do prisioneiro*, onde a comunicação é vedada como premissa de *design* do jogo, a falta de cooperação em *commons*, justamente por ela não ser vedada, leva a crer que o resultado decorre de problemas de *payoff* e custos de transação, não das regras de procedimento do jogo. O incentivo ao comportamento isolado, presumido pela sua prática generalizada, faz crer que esse resultado é superior a qualquer outro no *common* fiscal brasileiro.

Quando indivíduos que tem altas taxas de desconto e baixa confiança mútua agem independentemente, sem a capacidade de comunicarem-se, para entrar em acordos obrigatórios e para estabelecer mecanismos de monitoramento e *enforcement*, eles provavelmente não escolhem estratégias de benefício mútuo a menos que essas estratégias venham a ser dominantes.³⁷⁷

Assim como no *dilema do prisioneiro*, a hipótese de cooperar, incluindo todos os seus custos, no *common* fiscal não parece superior à de agir de maneira solitária, dados os atuais benefícios de interação com o núcleo central do sistema orçamentário financeiro e os mecanismos de comportamento oportunístico atuais.

³⁷⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 183:

“When individuals who have high discount rates and little mutual trust act independently, without the capacity to communicate, to enter into binding agreements, and to arrange for monitoring and enforcing mechanisms, they are not likely to choose jointly beneficial strategies unless such strategies happen to be their dominant strategies.”

FIGURA 7
DILEMA DO PRISIONEIRO

		JOGADOR 2	
		coopera	não coopera
JOGADOR 1	coopera	2, 2	0, 3
	não coopera	3, 0	1, 1

Elaboração própria.

Os *payoffs* decorrentes do jogo, aparentemente, não compensam o custo da cooperação. Isso gera como efeito, a necessidade de monitoramento e reação permanente dos órgãos centrais sobre todo o sistema, de forma pormenorizada, o que tem enorme custo de operacionalização. Esse custo parece ser, inclusive, de tal monta que torna impossível o sucesso na manutenção dos comportamentos individuais em alinhamento com o objetivo de sustentabilidade do equilíbrio fiscal, em razão da escala do *common* e das limitações de capacidade cognitiva decorrentes da assimetria de informação e da racionalidade limitada.

A existência de casos do tipo *dilema do prisioneiro* leva à opção do controle dos resultados pela imposição de autoridade central, o que constitui a base da governança vertical do *common* fiscal brasileiro, mas essa solução apresenta deficiências de aplicação. A opção para a obtenção de compromissos garantidos pode se dar pela mitigação dos casos em que o *dilema do prisioneiro* são criados, com a introdução de casos em que jogos do tipo *stag hunt* são possíveis.

No nível mais geral, o problema que os usuários do *common* se deparam é de organização: como mudar da situação em que os usuários agem independentemente

para a que eles adotam estratégias coordenadas para obter benefícios conjuntos ou reduzir o prejuízo mútuo.³⁷⁸

São casos em que o resultado não coopera/não coopera, embora possível, têm retorno menos favorável aos jogadores que o equilíbrio coopera/coopera. Isso induziria à tentativa de coordenação pelos próprios jogadores, como método de sucesso dos gestores em suas políticas, e não a acomodação na prática do comportamento isolado e voltado para busca de equilíbrios com maior quantidade de recursos extraídos da relação com a autoridade central do *common* fiscal. Nesse sentido, é preciso, para que se instigue a coordenação em um sentido cooperativo, que os *payoffs* induzam à busca do resultado coopera/coopera.

FIGURA 8
JOGO STAG HUNT

		JOGADOR 2	
		coopera	não coopera
JOGADOR 1	coopera	4, 4	0, 3
	não coopera	3, 0	3, 3

Elaboração própria baseada em Skyrms, 2004, p. 03.³⁷⁹

³⁷⁸Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 39:

“At the most general level, the problem facing CPR appropriators is one of organizing: how to change the situation from one in which appropriators act independently to one in which they adopt coordinated strategies to obtain higher joint benefits or reduce their joint harm.”

³⁷⁹ Shepsle (2010) utiliza ilustração de jogo de tipo *stag hunt* análoga (p. 260).

Em um jogo do tipo *stag hunt* o equilíbrio coopera-coopera é superior ao não coopera/não coopera. Nesse caso, a busca pela coordenação é vantajosa para todos, individualmente, e não apenas em conjunto. Nesse sentido, os retornos e os custos de alcance desses retornos, em especial os custos de transação, são importantes. Custos de transação são relevantes e, se elevados, induzem à solução vertical, em especial se falhas de governo são desconsideradas.

Fazer a troca, no entanto, da ação coletiva independente para a coordenada é um problema não-trivial. Os custos envolvidos em transformar a situação em que os indivíduos agem independentemente para uma em que coordenam suas atividades pode ser bem elevados. E os benefícios produzidos são compartilhados com todos os usuários, tenham eles compartilhado ou não os custos de transformação da situação. Teoricamente, não temos uma explicação coerente para a razão de alguns prosperarem e outros falharem.³⁸⁰

O que as regras têm que gerar são incentivos aos agentes, não comandos diretos, uma vez que o que se quer é estabelecer uma ordem, cuja capacidade de expansão, de bom funcionamento em complexidades crescentes, é muito maior do que no caso da pretensão de criar uma organização centralizada que pretenda lidar sozinha com conflitos em múltiplos níveis e com muitas variáveis. Nesse sentido, a escala é relevante e o seu incremento traz repercussões não apenas quantitativas, mas também qualitativas.

Em situações de grande complexidade, tal qual no engarrafamento do trânsito, comandos simples impulsionam as decisões individuais que, somadas, levam a uma ordem como resultado desejável, não importando muito a escala. São casos em que a organização somente alcança resultados igualmente desejáveis em contextos reduzidos.

A organização obtém sucesso nos casos em que a capacidade de gestão de todos os elementos relevantes permite decisão singular, não sendo necessária dispersão da capacidade de computação de informações e de decisões pela estrutura. Nesses casos, de escalas administráveis, é que uma organização é útil

³⁸⁰ Tradução livre de Ostrom, 1990, pp. 39 e 40:

“Making the switch, however, from independent to coordinated or collective action is a nontrivial problem. The costs involved in transforming a situation from one in which individuals act independently to one in which the coordinate activities can be quite high. And the benefits produced are shared by all appropriators, whether or not they share any of the costs of transforming the situation. empirically, we know that some appropriators are able to solve this problem, and some are not. Theoretically, we do not have a coherent explanation for why some succeed and others fail.”

ao submeter os agentes, ao invés de atrair a sua adesão, inclusive decisória, para um fim coletivo. Muitas vezes, ordem e organização são soluções intercambiáveis, dependendo das circunstâncias, como escala e custos de transação, por exemplo.

Recorrendo ao contraste anterior entre paradas e multidões como imagens alternativas de coordenação social, a multidão possui alguma turbulência enquanto a parada é plácida. Seria um equívoco ontológico ou categórico fundamental contudo, pensar em tentar converter uma multidão turbulenta em uma parada plácida.³⁸¹

C.3. Os 08 princípios ostromnianos não são operantes no caso do *common* fiscal brasileiro

Conforme tratado no Capítulo 4, os princípios de boa governança de Ostrom (1990) não se aplicam ao caso do *commons* brasileiro, conforme extraído das falas dos entrevistados descritas no Capítulo 3. O sistema é controlado por um sistema de governança vertical, baseado em *comando e controle*. Nesse sentido, a relação de causa e efeito se mostra clara no sentido de que os 08 princípios não se operacionalizam no caso do *common* fiscal brasileiro em função do sistema orçamentário-financeiro ser eminentemente verticalizado.

Tomados os princípios, não em paralelo, mas em sequência, em camadas em que o não atendimento de um princípio mais fundamental prejudica o atendimento de outro menos basilar, vê-se que a precariedade e instabilidade da alocação de recursos fiscais no Brasil, já de pronto indica o não atendimento dos princípios ostromnianos a começar pelo não estabelecimento de fronteiras claras do *common* (1º princípio de Ostrom).

Os acordos, a coordenação decorrente da comunicação entre os usuários do *common* fiscal se inviabiliza pela própria indefinição do objeto e de sua relação com os participantes de forma estável. A fluidez de atores e a indefinição do ponto de partida, das regras-padrão de apropriação, impede a indução de soluções autônomas, acordadas. A instabilidade das regras iniciais de distribuição impede o estabelecimento de acordos cooperativos críveis.

³⁸¹ Tradução livre de Wagner, 2012, p. 66:

“*Recurring to an earlier contrast between parades and pedestrian crowds as alternative images of societal coordination, the crowd possesses some turbulence while the parade is placid. It would be a fundamental ontological or categorical mistake, however, to think of trying to convert the turbulent crowd into a placid parade.*”

Mais do que a ausência de certeza plurianual na alocação de recursos, o sistema orçamentário-brasileiro carrega incerteza aos atores ao longo do próprio ciclo anual. A previsão orçamentária editada pelo Congresso Nacional não pacifica os conflitos distributivos dentro do setor público. Ele se constitui em etapa importante, mas não definitiva. Excesso de receita prevista e mecanismos de realocação induzem à continuidade da busca por aumento de dotação e limites, mantendo o padrão generalizado de corrida pelo consumo dos recursos e o comportamento oportunístico das pontas em relação ao centro do sistema. O sistema favorece a predação das partes em relação ao todo do *common* fiscal.

Na sequência, a relação entre apropriação e provisão (2º princípio de Ostrom) fica sem sentido, já que a indefinição das fronteiras de uso dos recursos favorece a que as decisões sejam tomadas em uma lógica que desconsidera, na maior parte das vezes, a provisão do *common* fiscal, ou seja, a receita pública efetiva. A impossibilidade de se apropriar dos benefícios das ações que favoreçam o *common* fiscal leva os agentes, justamente em face de sua racionalidade, a agir com baixo investimento de recursos, tempo e esforço na provisão, e com todo o afinco na apropriação, o mais possível, no menor espaço de tempo. Essa ação é a própria base da *tragédia dos comuns* e, na ausência de incentivos de cooperação, são contidas apenas pelas regras de aplicação vertical.

Criam-se equilíbrios de contenção instáveis, porque têm que ser permanente e ativamente mantidos pela autoridade central. Como há assimetria de informação e racionalidade limitada, em um ambiente complexo onde os agentes comportam-se oportunisticamente, em face das opções de maximização de suas variáveis de sucesso em meio a baixo nível de difusão de informação, o sucesso das autoridades centrais na manutenção da sustentabilidade do equilíbrio fiscal é cíclico, conforme destacou Otávio Ladeira. (Seção 3.2.1., Capítulo 3)

Em razão da fluidez das regras de apropriação, arranjos de escolha coletiva não ocorrem - 3º princípio de Ostrom - porque não os ativos ajustados não tem alocação atribuída de forma confiável. As unidades públicas atuam na administração de seus recursos de forma vertical, com baixa atenção à provisão e maximizando os esforços de apropriação. O embate por espaço fiscal se dá em todos os casos, pela ação individual de cada um em face do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do PLOA, depois no Congresso Nacional, na

formatação da LOA e, por fim, novamente em interlocução com o Ministério do Planejamento na disputa por limite de empenho e com o Ministério da Fazenda, na disputa por limite de pagamento. Ou seja, a disputa orçamentária é a soma de demandas focalizadas, de cada unidade, com interesses bem definidos e concentrados, contra o todo do *common* fiscal, difuso, sem propriedade definida e administrado centralizadamente por autoridades submetidas ao problema da assimetria informacional e racionalidade limitada.

É a disputa do interesse específico, singular, em face de lógica de preservação difusa do *common*. A corrida individual, predatória em seu conjunto, se dá em face do todo, embora prejudique a cada parte também individualmente, em parcelas não perceptíveis, ou pouco sensíveis.

Na busca da manutenção do equilíbrio fiscal expresso pelas metas macro, os órgãos centrais do sistema buscam impor limitação ao comportamento expansionista das despesas pela imposição de limites críveis. Mas ao mesmo tempo, o presidencialismo de coalizão reduz a força centrípeta que se espera na ação governamental levada a cabo por uma administração centralizada dos recursos, embora o governo seja eleito em um sistema majoritário.

O fato do governo empossar pessoas em cargos com base na barganha para obtenção de apoio necessário à sua sustentação de suas posições no Congresso Nacional reforça a miopia administrativa já presente em razão das eleições periódicas. A participação em um governo de coalizão pode ser uma oportunidade curta, o que induz ao comportamento baseado em taxas de desconto elevadas. O presente vale muito e o futuro pouco, em razão da incerteza e da precariedade das relações.

Assim, arranjos de escolha coletiva (3º princípio de Ostrom) não são esperados uma vez que os jogos interativos se repetem com horizonte curto e muitas vezes com interesses conflitantes, caracterizados por jogos de soma zero. A construção de reputação, a valorização do capital social no processo, deixa de ser relevante, o que favorece o comportamento oportunístico, ao ponto de torná-lo a regra do jogo, naturalizado pela percepção geral.

Nesse ambiente de inexistência relevante de soluções horizontais na linha de Ostrom (1990), monitoramento (4º princípio de Ostrom), mecanismos de solução de conflitos (6º princípio de Ostrom) e sanções graduais (5º princípio de Ostrom) não se aplicam por falta de objeto. Os três elementos estão presentes, mas

na lógica da administração vertical, em uma ótica de subordinação, de conformidade, limitadas pelas possibilidades de exercício do controle em meio à assimetria de informação e de racionalidade limitada das estruturas centrais. O monitoramento recíproco no sentido de manter o equilíbrio cooperativo para manutenção da coordenação de interesses não ocorre porque não há acordos horizontais, não há senso de comunidade, mas apenas relações verticais de cada parte com os órgãos centrais baseadas em regras preexistentes e impostas do centro para as pontas.

Por fim, embora a estrutura do governo se dê em camadas, a lógica da administração orçamentário-financeira com controle centralizado, quantitativo, pormenorizado e vertical, desprivilegia a governança em camadas. O governo se estrutura em camadas, mas as relações de barganha por recursos não se estruturam da mesma forma. Se dão em ligação direta de cada nível direto para o centro. O problema decorrente de falta de recursos em cada nível é comunicado e embasa pedidos feitos aos órgãos centrais, que se mantém, no entanto, com baixa quantidade e qualidade de informação, se comparado com o tempo de decisão.

Defendendo-se da necessidade de decidir com baixo nível de insumos decisórios, os órgãos centrais, mantendo-se o orçamento detalhado ao limite, buscam tornar as reacomodações o mais complexas e custosas possível, favorecendo a inércia orçamentária como mecanismo de facilitação da administração do sistema, passível de ser controlado minimamente pelo centro.

A ausência de coordenação, substituída pela administração centralizada, baseada no modelo de *comando e controle* mecânico, favorece que as regras informais de barganha se dêem de forma direta das pontas para o centro, baseada na pressão política de causas pontuais, de benefício mensurável e palpável, contra o “todo fiscal” disforme e difuso. O embate se dá em um salto da lógica da microdespesa, bem definida, contra o espaço completo do *common* fiscal difuso, diretamente, sem construção, amadurecimento e legitimação progressivos próprios do estabelecimento de gestão em alçadas estabelecidas em camadas de decisão.

Os problemas de política pública são complexos e não apenas complicados no sentido exposto na Seção 4.3, no capítulo 4, muitas vezes não sendo suficiente apenas desenvolver mais as velhas formas de controle vertical. As formas *top-down* tradicionais exigem muitas vezes soluções cooperativas, horizontais, em uma lógica com menor foco em governo (organização), e maior em governança

(ordem). Não se trata do melhor desenvolvimento de engenharias de incentivos centralmente desenhadas e implementadas, mas um mecanismo mais efetivo de concertação político-administrativa. (Klijn e Koppenjan, 2016, p. 04 e 07)

Não se trata tampouco de aplicar os 08 princípios de Ostrom ao *common* fiscal com se este se reduzisse a um lago piscoso ou a um pequeno e circunscrito sistema de irrigação comunitária, ou de um pequeno pedaço de terra coletivamente administrado, como é a figura clássica de commons (Jakee e Turner, 2002, p. 484). A própria Elinor Ostrom deixou claro que seu objetivo no *Governing the Commons* era mostrar que o uso de autoridade externa ou da privatização dos direitos de uso não eram aplicáveis a todos os casos, ressaltando aqueles de pequena escala que ela tratou no livro como exemplos. Mas isso não significava que ela entendesse que o sentido contrário fosse possível, assumindo que os casos mais complexos pudessem ser tratados pelos princípios de boa governança que ela levantou de seus casos específicos. Isso, no entanto, não significa que o esclarecimento das variáveis dos modelos não possa, em todos os casos, ajudar no melhor desenho de casos de *commons* sejam mais ou complexos.

Este estudo tem um propósito adicional além de desafiar a pressuposição de que panacéias institucionais universais devem ser imposta por autoridade externas para resolver problemas de pequena escala, mas ainda complexos, incertos e difíceis. A observação de que o mundo é mais complexo que o apresentado nesses modelos é óbvia, e não é útil por si mesma. O que é preciso é mais desenvolvimento teórico que possa identificar variáveis que possam ser incluídas em qualquer esforço para explicar e prever quando usuários em *commons* de pequena escala são mais propensos a se auto-organizarem e efetivamente governarem seus próprios *commons*, que quando são mais propensos a falhar. Tais desenvolvimentos teóricos não apenas devem fornecer mais modelos úteis mas também, e mais importante, deverão dar-nos uma estrutura geral que possa ajudar a dirigir a atenção dos analistas para variáveis importantes a serem consideradas em trabalhos empíricos e teóricos.³⁸²

³⁸² Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 183:

"This study has an additional purpose beyond challenging the presumption that universal institutional panaceas must be imposed by external authorities to solve smaller-scale, but still complex, uncertain, and difficult, problems. The observation that the world is more complex than it is presented in these models is obvious, and not useful by itself. What is needed is further theoretical development that can help identify variables that must be included in any effort to explain and predict when appropriators using smaller-scale CPRs are more likely to self-organize and effectively govern their own CPRs, and when they are more likely to fail. Such theoretical development not only should provide more useful models but also, and more important, should give us a general framework that can help to direct analysts' attention to important variables to be taken into account in empirical and theoretical work.

C.4. O espaço para o incremento da governança horizontal no *common* fiscal brasileiro.

A busca de um jogo do tipo *stage hunt* que permita a cooperação e a coordenação, reduzindo a pressão sobre a estrutura de decisão centralizada e qualificando os dilemas decisórios a ele apresentados exige que se reduzam os custos de transação e que se produzam *payoffs* que induzam a cooperação. Se adotamos como premissa a impossibilidade de aperfeiçoamento indefinido, com retornos constantes ou crescentes, dos modelos de governança de tipo *comando e controle*, de racionalidade centralizada, face o grau elevado de complexidade do *commons* fiscal, isso significa favorecer os princípios levantados por Elinor Ostrom no *Governing the Commons* (1990).

Como seria possível reduzir os custos de transação na relação horizontal entre os atores na ponta, e eventualmente alterar os *payoffs*, eliminando a tendência da *Tragédia dos Comuns* no *common* fiscal brasileiro, substituindo a sua lógica pela de algo análogo a um jogo de *stage hunt* é o que se trata em seguida.

C.4.1. Delimitação das fronteiras

As regras operacionais importam na indução dos comportamentos na medida em que impactam os *payoffs* do jogo. Se os custos de transação são elevados, não cooperar pode já trazer em si poupança de recursos como capital político e tempo. Não cooperar implica não se comprometer. É a antipolítica e, ao mesmo tempo, poupa tempo, uma vez que a atividade de cooperar, normalmente consome recursos na forma de homens-hora (*time-consuming*) da organização. Por outro lado, se a cooperação traz benefícios aos agentes, os custos de transação serão tão menos relevantes, proporcionalmente, quanto maiores forem os ganhos da composição dos interesses.

O primeiro ponto, que constitui a base de toda a engenharia dos princípios ostromnianos, é estabelecer as fronteiras bem definidas do *common* fiscal, delimitando de maneira mais rígida, ou menos incerta, o volume de recursos disponível em cada “caixa” de políticas públicas, e de maneira legível em vários níveis

de agregação. Trata-se de elevar o grau de organicidade da estrutura orçamentário - financeira e reduzir sua mecanicidade.

Nessa linha, retirar recursos de um programa, passando para outro, identificaria com clareza os chamados “vencedores” e “perdedores” não apenas no que toca ao programa em seu detalhe micro, como em relação ao grupo temático a que o programa pertence. Não se trata de dizer que a participação da educação, por exemplo, cresceu de um período a outro, o que é informação em si mesma relevante, mas agregar elementos de disputa orçamentária, identificando às custas de que outra área temática isso teria ocorrido. Ou seja, que transposição do espaço fiscal disponível foi feita, explicitando os *tradeoffs* incorridos. O mesmo no caso contrário. Com a redução da alocação na área de defesa, utilizando um outro exemplo, que outro grupo de políticas essa redução aproveitou ou que efeito sobre o espaço fiscal decorreu da medida.

Estabelecer essas fronteiras significaria induzir a composição de interesses horizontais como método de maximização dos interesses particulares, alinhando comportamentos a efeitos. O debate do aumento de despesa proposto por um Ministério viria acompanhado necessariamente da indicação de onde se entende deveriam ser feitos os cortes. A pretensão é que as alocações passassem não a serem uma espécie de atendimento de necessidades particulares frente a disponibilidades difusas, mas igualmente, frente a disponibilidades também particulares.

Foi nesse sentido que tantas falas nas entrevistas enalteceram o efeito indutivo na transparência dessa lógica trazida pelo teto de gastos. Necessário perceber que não se trata da atual política de teto de gastos, necessariamente na forma vigente, mas a lógica de que os limites de despesa decorram não exclusivamente da flutuação incerta das receitas. O método de controle fiscal pela meta de superávit primário se mostrou difícil de controlar, em razão da pressão da despesa frente à variação das receitas, cujo controle depende também de variáveis que fogem ao controle estatal.

Para que o estabelecimento mais claro das fronteiras de direitos de uso dos recursos seja útil na indução da cooperação, é preciso manter certa fluidez, ou possibilidade de realocação entre as “caixas”, mas em fluxos de volumes rígidos e bem determinados. Essa fluidez, a despeito de aparentemente ser contraditória com

a fixação clara das fronteiras de direitos de uso dos recursos, na realidade, constitui possibilidade de transpor recursos pela fronteira, sem que se confunda esse mecanismo com a mobilidade da fronteira.

Assim, é a clareza da fronteira que permite a todos perceber que os recursos passam por ela, de um campo a outro, e não que a fronteira em si esteja sendo movimentada. É o recurso que passa de um campo a outro, e não o direito de apropriação e o dever de provisão que se expande ou se reduz, com um campo “empurrando” o outro.

C.4.2. Métrica e fragmentação do *common* fiscal

Com a redução da lógica de contraposição da demanda particular contra o todo orçamentário-financeiro difuso, não apenas “vencedores” e “perdedores” se evidenciam, mas as escalas também. Cifras astronômicas associadas a valores difusos como “interesse público” ou “proteção dos que mais precisam” não permitem a confrontação de valores concorrentes para decisão. Assim, o trânsito de decisões não deve sair diretamente do *common* fiscal como um todo direto para a microdespesa específica.

Do contrário, toda demanda bem delimitada aparentemente é meritória em face da conservação do conjunto de recursos fiscais, de identidade e necessidade difusas no seu conjunto. O *common* fiscal tomado como um todo, frente a necessidades específicas e palpáveis, acaba por aparentar infinitude em razão da desproporção de escala e de sua falta tangibilidade. São simplesmente disponibilidades financeiras amorfas frente a necessidades específicas e mais facilmente sensíveis.

Espaço fiscal, recursos orçamentários, dívida pública, são noções difusas, de compreensão individual árida, que se contrapõe a necessidades concretas. Efetivamente, é difícil contrapor valores se o benefício do que pretende é concreto e palpável, mas o seu custo se dissipa, contraposto à redução de “todas as demais despesas”.

Confrontar valores difusos e concretos entre si significa pressionar a predação dos bens difusos em benefício dos concretos, no varejo. Isso redundará em

desprestígio dos valores difusos que, de forma agregada, nada mais são do que o conjunto de todos os outros valores também concretos, e que acabam, em alguma medida, sendo prejudicados.

Em razão da miopia espacial,³⁸³ nem mesmo os órgãos centrais são capazes de perceber os *tradeoffs* da ponta, dada a distância que se apresentam das questões. Essa dificuldade de percepção será tanto maior quanto mais complexa for a estrutura necessária para tratar todos os aspectos sobre os quais o governo, como um todo, se debruça, o que gera dificuldade de avaliação do centro para as pontas.

No sentido oposto, da ponta para o centro, a distância da realidade setorial em relação às escalas agregadas do governo como um todo tornam impossível a confrontação das questões próprias do setor com aspectos aparentemente difusos como equilíbrio fiscal, endividamento de longo prazo, ambos elementos impactantes sobre o *common* fiscal.

Com a delimitação de fronteiras em grupos menores tanto de políticas quanto de recursos, como um recorte do *common* fiscal, necessidades e limites de recursos se aproximam e ficam mais evidentes ao terem que ser resolvidos internamente. O crescimento de despesas de um setor, ao se confrontarem com os recursos disponíveis naquele mesmo setor e mais proximamente de outras despesas que se avizinham de seu perfil, permite que se compare políticas, simultaneamente em suas necessidades e disponibilidades de recursos, com maior clareza.

A forma de definição das fronteiras, a agregação das variáveis, é relevante para a métrica dos direitos sobre os quais se pretende favorecer a cooperação. A agregação dos direitos, para além da despesa específica e a discussão da distribuição em um universo menor e setorialmente identificável de despesas colabora para a redução dos custos de transação, pela redução do tamanho das “mesas de negociação” necessárias e pela possibilidade de percepção de métricas que permitem o diálogo sobre as prioridades.

Trata-se de algo análogo ao descrito por Ostrom (1990) quando tratou dos direitos de apropriação e dos deveres de provisão no caso das terras comuns no Japão. Nesse caso específico, a unidade de direitos e obrigações não é o indivíduo, mas a família, em um contexto mais amplo. A subdivisão familiar, para efeito da atribuição desses direitos e deveres, não podia ser feita sem o consentimento da vila,

³⁸³ Vide Seção 1.4.3, no Capítulo 1.

como autoridade comunitária (Ostrom, 1990, pp. 66 e 89), havendo certa rigidez na formação dos atores agregados. Os interesses individuais eram afetados reciprocamente pelo comportamento dos membros da família, vistos opacamente, como um único ator, pela comunidade maior. Assim, os atores do *common* são as famílias e as relações entre elas impactavam os indivíduos, mas não havia relação direta entre cada membro dentro da família e o *common*.

Não há dúvidas que o tamanho do *common* é altamente relevante e diretamente relacionado aos custos de transação, que não podem ser desconsiderados, tanto quanto o nível de informação a sua capacidade de processamento (Ostrom, 1990, pp. 190 e 191). Por essa razão, para favorecer a governança, as complexidades devem ser segmentadas em camadas, para que possam ser devidamente tratadas ao nível do tratável racionalmente, tendo a relação entre o coletivo e o individual estreitado ao nível que permita o alinhamento por mecanismos de custo e benefício sensível aos decisores.

O sucesso em começar instituições de pequena escala permite uma grupo de indivíduos a construir sobre capital social para resolver problemas maiores com arranjos institucionais maiores e mais complexos. As teorias atuais de ação coletiva não estressam os processo de agregação do capital institucional. Assim, um problema de usá-las como fundamento para a análise de política é que elas não focam na autotransformação incremental que frequentemente estão envolvidas no processo de fornecimento de instituições. O aprendizado é um processo de autotransformação incremental.³⁸⁴

C.5. Epílogo - uma proposta

A necessidade de cooperação pode ser induzida pelo estabelecimento de direitos de uso do *commons* fiscal, de forma agregada e transversal às estruturas, reunindo as diversas “caixinhas” dirigidas por autoridades diferentes em que os interesses agregados compartilham os recursos de forma comum, embora mantidos os padrões de distribuição específica pelo orçamento, sendo tanto mais realocáveis quanto mais próximos estiverem um do outro.

³⁸⁴ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 190:

“Success in starting small-scale initial institutions enables a group of individuals to build on the social capital thus created to solve larger problems with larger and more complex institutional arrangements. Current theories of collective action do not stress the process of accretion of institutional capital. Thus, one problem in using them as foundations for policy analysis is that they do not focus on the incremental self-transformations that frequently are involved in the process of supplying institutions. Learning is an incremental, self-transforming process.”

A convergência de interesses em recortes menores, mas mais estáveis do *common* fiscal, reduz a oportunidade constante de cada microdemanda pregar diretamente o *common* fiscal como um todo, protegida ao mesmo tempo pela falta de percepção do efeito sobre as demais políticas, e pelo custo desproporcionalmente alto de resistência dos demais atores, individualmente.

Se uma despesa específica, “A₁” por exemplo, demanda aumento de limite de empenho, outra despesa do mesmo setor, que poderíamos chamar de despesa “A₂”, teria que ser reduzida em mesmo montante. Alternativamente, o mesmo montante poderia ser reduzido de forma distribuída por um conjunto próximo de despesas, de “A₂” a “A_n”, mas sem deixar de impactar, inicialmente, apenas o conjunto de despesas “A”. O incremento no limite de “A₁” não deveria ser confrontado e mensurado em face de seu impacto no *common* fiscal com um todo, sobre todas as outras despesas indistintamente ou simplesmente sobre o endividamento público em geral. O incremento no limite de “A₁”, deveria ser confrontado e mensurado preferencialmente frente a reduções diretas de mesmo montante em outras despesas dentro do setor “A” (“A₁, ..., “A_n”). Teoricamente, esse mecanismo já

Sendo necessário extrapolar o setor “A”, de todo modo o aumento de limite em “A₁” deveria impactar distinta e diretamente o volume de limite de empenho de um setor vizinho e determinado, como “B” por exemplo. E transferida alocação para “A” seria, em tese, irrelevante para o conjunto dos demais interesses do *common* fiscal que despesas de “B” seriam impactadas (“B₁, ..., “B_n”). Essa distribuição interna a “B” seria um problema de solução adstrita aos atores subsetoriais de “B” e independente do efeito de acréscimo em “A₁”.

Assim, a transferência de recursos de “B” em razão da priorização de “A” ficaria clara e identificada, permitindo que daí por diante aflorasse de todas as partes, a partir da definição clara das fronteiras dos recursos e dos agentes (1º princípio de Ostrom), o impulso de coordenação horizontal (cooperação), induzindo cada um a proteger-se de eventuais reduções de recursos por pressão de outros setores, sem a necessidade de chancela de autoridade central (3º e 7º princípios de Ostrom). A indução da cooperação no campo da proteção dos recursos alocados levaria à necessidade de *enforcement* das regras de contenção de despesas e de contribuição para a receita pública (4º, 5º e 6º princípios de Ostrom), dentro das possibilidades acordadas. Esses controles seriam exercidos em diversos níveis de agregação,

racionalizando os custos de transação e induzindo à uma racionalidade de priorização do uso de recursos decorrentes da importância de cada atividade, bem como da capacidade de geração de receitas públicas, prestigiando, a partir daí, o 2º princípio de boa governança de Ostrom.³⁸⁵

Essa solução equivaleria a transformar o *common* fiscal brasileiro de *fugidio*, em um bem comum *fracionável*.³⁸⁶ Com as fronteiras de recursos melhor definidas e os atores identificados, induzem-se as iniciativas de realocação eficiente, consistente em alcance de *payoffs* mais elevados em jogos de soma positiva, na interação dos agentes “por dentro” das alocações, e não em estratégias isoladas das partes contra o todo difuso.

Assim, antes de decidir o quanto vai para uma despesa específica, se uma decisão se contrapõe a outras despesas de mesmo nível, em um sistema de compromissos transversais, pode-se induzir a coordenação autônoma dos agentes na ponta. Despesas de educação devem concorrer em um primeiro plano com outras despesas de educação, ou em um plano superior, primeiro com outras despesas da área social e assim, sucessivamente, até que se identifique em um grau mais amplo e abstrato, mas após uma progressão iniciada em comparações de âmbito mais concreto e de métrica compatível, a sua relação com seu impacto sobre o orçamento e sobre a dívida pública como um todo. Isso em face de todas as áreas macro-áreas como saúde, assistência social, previdência, infraestrutura, segurança pública, defesa e demais subdivisões objeto de políticas públicas.

Os embates específicos têm que ser circunscritos a espaços decididos em decisões anteriores mais amplas e abrangentes, que circunscrevem as decisões a valores proporcionais e comparáveis. Sendo circunscritos, a comunicação e a possibilidade de acordo, pela sua especificidade e limitação, passam a ter custos de transação menores do que se todo o tempo todas as despesas específicas se contrapusessem umas às outras.

³⁸⁵ Como levantou Otavio Ladeira (Seção 3.2.1., Capítulo 3).havendo espaço para que se faça um desenho em que quem arrecada possa se apropriar de parte da receita, há preocupação com eventuais abusos desse tipo de mecanismo de vinculação, o que exigiria um grau de contratualização que permitisse o estabelecimento de incentivos bastante precisos. Isso porque no ambiente público nem sempre há uma relação direta entre os valores cobrados pelos serviços prestados e seus custos efetivos, criando um certo risco de desequilíbrio nas relações de custo e financiamento das políticas públicas.

³⁸⁶ Sobre recursos fugidios e recursos fracionáveis, vide Seção 1.2.1.1, no Capítulo 1.

Nesses círculos menores de políticas, as zonas de contato se revelam de maneira mais evidente e a comunicação passa a ser mais útil na solução de problemas de coordenação e as percepções de cumplicidade de atuação favorecem a formação de capital social não apenas no nível político, mas também no nível da burocracia. O objetivo seria permitir que pudesse haver menor custo de monitoramento e maior efetividade na sanção, dois elementos reconhecidos por Ostrom (1990, p. 36) para reduzir os incentivos ao comportamento oportunístico.

A identidade das estruturas umas com as outras ao disputarem juntas recursos e gerarem receita para si, identificadas como área social, de infraestrutura, defesa, econômica, institucional, bem como as subdivisões desses macrosetores, pode permitir que o *common* fiscal, segmentado, se pareça com os ambientes comunitários menores, sobre os quais se debruçaram os pesquisadores da Escola de Indiana e que permitiram da análise do Ostrom, aflorar os 08 princípios. Dessa identidade segmentada, mas proporcional, pode haver a formação de interesses de maturação menos míope.

Do contrário:

Os participantes podem simplesmente não ter capacidade de comunicarem-se entre si, formas de desenvolver confiança, e nenhuma percepção de que podem compartilhar um futuro em comum.³⁸⁷

Do ambiente atual, em que o *common* não é tido como de todos pelos próprios beneficiários, mas é percebido como de ninguém, em que o futuro não importa, mas a racionalidade empurra os atores para a corrida de todos contra todos - parafraseando Thomas Hobbes - não há possibilidade de sucesso de nenhum sistema de governança, seja baseado na cooperação, seja na imposição de coordenação por autoridade central.

Se, por outro lado, constrói-se, começando pela boa definição de fronteiras de uso, um ambiente de clareza na propriedade, mesmo que definida periodicamente pela decisão alocativa democraticamente estabelecida, criam-se condições para o bom funcionamento dos demais princípios de Elinor Ostrom. Sem a atribuição de direitos de apropriação previsíveis e estáveis, não há como eliminar ou ao menos reduzir a incerteza de que o esforço de conservação do *common*, seja pelo

³⁸⁷ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 21:

“*The participants may simply have no capacity to communicate with one another, no way to develop trust, and no sense that they must share a common future.*”

incremento da provisão, seja pela moderação na apropriação seja racional do ponto de vista individual, como é do ponto de vista coletivo.

O que está faltando à caixa de ferramentas dos analistas de política - e ao conjunto de teorias aceitas e bem desenvolvidas sobre a organização humana - é uma adequadamente especificada teoria da ação coletiva em que um grupo de interessados possa organizar voluntariamente a si mesmos para reter os resíduos de seus próprios esforços.³⁸⁸

Dessa melhor definição de direitos de apropriação pode emergir não apenas melhor coordenação e cooperação, com todos os benefícios decorrentes da soma dos interesses e da inteligência dos próprios beneficiários, como se facilita a opção da administração centralizada, onde ela ainda se mostrar desejável, com sua capacidade de gerar decisão com baixos custos de transação, ou mesmo o uso do modelo de privatização dos direitos de uso.

Ao invés de errados, esses são modelos especiais que utilizam premissas extremas ao invés de teorias gerais. Esses modelos podem prever estratégias e resultados com sucesso em situações particulares que se aproximam das condições iniciais dos modelos, mas não podem prever resultados fora dessas condições. Eles são úteis para previsão de comportamento em *commons* de larga escala em que ninguém pode se comunicar, todos agem independentemente, nenhuma atenção é dada aos efeitos das ações dos agentes, e o custo de tentar alterar a estrutura da situação é elevada.³⁸⁹

Do mesmo modo como Ostrom afirmou que aplicar modelos tradicionais aos *commons* de pequena escala assumindo a inexistência de comunicação e de adaptação de regras seria aplicar esses modelos fora de seu espectro (Ostrom, 1990, p. 184), o contrário também é verdade. Exigir, que soluções de acordo horizontal sejam aplicáveis em ambientes de elevados custos de transação e complexidades substantivas, estratégicas e institucionais, sem que haja possibilidade de interação efetiva capaz de gerar capital social e compromissos críveis pode produzir mais mal do que bem.

³⁸⁸ Tradução livre de Ostrom, 1990, pp. 24 e 25:

“What is missing from the policy analyst’s tool kit - and from the set of accepted, well-developed theories of human organization - is an adequately specified theory of collective action whereby a group of principals can organize themselves voluntarily to retain the residuals of their own efforts.”

³⁸⁹ Tradução livre de Ostrom, 1990, p. 183:

“Instead of being wrong, these are special models that utilize extreme assumptions rather than general theories. These models can successfully predict strategies and outcomes in fixed situations approximating the initial conditions of the models, but they cannot predict outcomes outside that range. They are useful for predicting behavior in large-scale CPRs in which no one communicates, everyone acts independently, no attention is paid to the effects of one’s actions, and the costs of trying to change the structure of the situation are high.”

A fragmentação do *common* fiscal de forma orgânica e a delimitação das fronteiras de direito de apropriação internas a ele permitiram que se mesclasse as três soluções de *commons* - privatização, Leviatã e *governing* - aflorando a utilização de cada um deles onde sua vantagem fosse mais evidente tendo em vista a complexidade, os custos de transação, o nível de informação disponível e a possibilidade de gestão racional da informação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, nº 1, 5-38, 1988.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Hemus, 1966.

BARNETT, W.A. An interview with Paul A. Samuelson. In *Inside the economist's mind: conversations with eminent economists*. Samuelson P.A. e Barnett, W. A. (eds). Malden: Blackwell, 2007, pp. 143 a 164.

BRUBAKER, E. R. The Tragedy of the public budgetary commons. *The Independent Review*, 1: 353-70, 1997.

BUCHANAN, J. M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32 (125), 1–14, 1965.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. *Planning and budgeting in poor countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974.

CINTRA, A. O. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 59-79.

CLARK, C. W. *Mathematical Bioeconomics*. New York: Wiley, 1976.

CLARK, C. W. Restricted Access to Common-Property Fishery Resources: A Game-Theoretic Analysis. In *Dynamic Optimization and Mathematical Economics*, ed. P. T. Liu, pp. 117-32. New York: Plenum Press, 1980.

CLEVELAND, W. L.; BUNTON M. A History of the Modern Middle East, 4^a ed. Boulder: Westbiew Press, 2009.

COASE, R. H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Vol 3: 1-44. Chicago: Chicago University Press, 1960.

COASE, R. H. The Regulated Industries: Discussion. In *The American Economic Review*, Vol. 54, nº 3, Papers and Proceedings of the Seventy-Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 194 -197, 1964.

DASGUPTA, P. S.; Heal, G. M. *Economic Theory and Exhaustible Resources*. Cambridge University Press, 1979.

DRUZIN, B. H. The parched earth of cooperation: how to solve the tragedy of the commons in international environmental governance. *Duke Journal of Comparative & international Law*,27: 73-105, 2016.

EHRlich, E. Fundamentos da Sociologia do Direito. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

ELGIE, R. McMenamin. Political fragmentation, fiscal deficits and political institutionalism. *Public Choice*, 136: 255-267, 2008.

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

ELSTER, J. *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

EUSEPI, G.; WAGNER, R. E.. *Public Debt*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia, 2^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

GARDNER, R.; Ostrom, E.; Walker, J. M. The Nature of Common-Pool Resource Problems. *Rationality and Society*, 2:335-58, 1990.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, Vol. 162, 1243-1248, 1968.

HAYEK, F. A.; *Rules and Order*. Law, Legislation and Liberty, Vol I. Chicago: The University of Chicago Press, 1973.

HESS, C.; Ostrom, E. (Eds.). *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*. Cambridge: MIT Press, 2007.

JAKEE, K.; Turner. S. The Welfare State as a Fiscal Commons: Problems of incentives Versus Problems of Cognition. *Public Financial Review*, 30: 481-508, 2002.

KING, G.; Keohane, R. O.; VERBA. S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

BARCELOS, C. L. k. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64*. 2010. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília.

KLIJN, E. H. e KOPPENJAN, J. *Governance networks in the public sector*. Londres e Nova York: Routledge, 2016.

KOLLOCK. P. Social Dilemmas: the anatomy of cooperation. In *Annual Review of Sociology*; nº 24, pp. 183-214, 1998.

MARTELETO, R. M e SILVA A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. In *Ci. Inf. [on line]*, vol. 33, nº3, pp. 41-49, 2004.

MIGUEL, L. F. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MONTESQUIEU, C. S. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NEGRI, D. H.. The Common Property Aquifer as a Differential Game. *Water resources Research*, 25; 9- 1 5, 1989.

NORTH, D. C. *Institutions*. Journal of Economic Perspectives n. 5, 97-112, 1991.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

ORBACH, B. What Is Government Failure? In *Yale Journal on Regulation*, vol 30, p. 44-56, 2013.

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

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. Prize Lecture, December 8, 2009, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN 47408, and Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University, Tempe, AZ, U.S.A.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; e WALKER, J.; *Rules, games, and Common-Pool Resources*. University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831–842, 1961.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967

RAUDLA, R. Governing budgetary commons: what can we learn from Elinor Ostrom? *European Journal of Law and Economics* 30: 201-221, 2010.

ROUBINI, N.; Sachs, N; Honkapohja, S.; Cohen, D. Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. *Economic Policy*, vol 4, nº 8, pp. 100-132, 1989.

ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *Theories of the Policy Process*, 189- 222, 2007.

SAMUELSON, P. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, 387–389, 1954.

SHAVELL, S. *Economic Analysis of Law*. New York: Foundation press, 2004.

SHEPSLE, K. A.. *Analyzing Politics: rationality, behavior, and institutions*. 2ª ed. New York: Norton, 2010.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. Nova Iorque: The Free Press, 1997.

SKYRMS, B. *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*, 3ª edição. New York, W.W.Norton & Company, 1999.

TAYLOR, M. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

WAGNER, R. E. Grazing the federal budgetary commons: the rational politics of budgetary irresponsibility. *The Journal of Law and Politics*, nº 9: 105-19, 1992.

WAGNER, R. E. *Deficits, Debt and Democracy: Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012.

WILLIAMSON, O. E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. In *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, nº 2 (Oct, 1979), pp. 233-261.

VELASCO, A. Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, 76 105-125, 2000.

Legislação:

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Publicado no Diário Oficial da União de 23 de março de 1964, com retificações publicadas nos dias 9 de abril e 3 de junho de 1964.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 24 de dezembro de 1991.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Publicado no Diário Oficial da União, em edição extra, de 12 de maio de 2016.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Publicado no Diário Oficial da União de 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera os Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Publicado no Diário oficial da União de 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. Publicado no Diário Oficial da União de 17 de outubro de 2000.

ANEXO I



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

OTAVIO LADEIRA DE MEDEIROS
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

ESTEVES COLNAGO JUNIOR
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

FRANCISCO DE ASSIS LEME FRANCO
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

VALDIR MOYSES SIMÃO
Entrevistado



Termo de Consentimento

A senhora está sendo convidada a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos à entrevistada, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

ESTHER DWECK
Entrevistada



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

FRANCISCO GAETANI
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY
Entrevistado



Termo de Consentimento

A senhora está sendo convidada a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos à entrevistada, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

ANA PAULA VESCOVI
Entrevistada



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

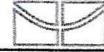
A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA
Entrevistado



Termo de Consentimento

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa que trata da governança de recursos públicos no governo federal brasileiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa tem como objetivo a elaboração de tese a ser defendida pelo pesquisador como requisito para obtenção de grau de doutor, nos termos do inciso II do art. 27 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

A entrevista visa obter informações a respeito do processo decisório dos gestores públicos no uso de recursos públicos em seu contexto cotidiano e sua relação com a sustentabilidade da política fiscal, tratando de temas como incentivos, coordenação, cooperação, assimetria de informação e racionalidade limitada.

Todas as informações necessárias à compreensão do procedimento serão prestadas no decorrer da atividade sendo obrigatório o esclarecimento, por parte do pesquisador, de qualquer indagação a esse respeito.

A desistência da participação na pesquisa poderá ocorrer a qualquer tempo, até a entrega do texto final aos membros da banca examinadora, sem necessidade de justificativa.

A entrevista será gravada, não havendo divulgação de seu conteúdo, exceto pelas partes transcritas ou referidas no texto da tese. O conteúdo integral ficará restrito ao acesso do pesquisador e do orientador, permanecendo sob guarda do primeiro.

Para maior transparência e controle do entrevistado, os trechos do texto final da tese que contiverem transcrição ou referência identificada a trechos da entrevista serão previamente submetidos ao entrevistado, que poderá emendar o conteúdo ou vetar o seu uso.

MIGUEL RAGONE DE MATTOS
Pesquisador

De acordo,

MARCELO BARBOSA SAINTIVE
Entrevistado

ANEXO II

GUIA ORIENTADOR

1º momento: Breve explicação sobre o tema (governança dos recursos públicos, bens coletivos, problema de ação coletiva, Ostrom (Nobel 2009)).

2º momento: Situar o problema

1. Há um desalinhamento entre a noção, dos gestores públicos em geral, de que o equilíbrio fiscal é um valor positivo para a sociedade (nível macro) e o comportamento dos mesmos gestores no dia-a-dia das suas organizações (nível micro)?

2. Isso se deve à:

2.1. Escala?

2.1.1. Sua contribuição para a receita e despesa (efeito estoque), incluindo os esforços de aumento de receita e contenção de despesas (efeito marginal) são irrisórios ao esforço agregado necessário para a obtenção do equilíbrio fiscal?

OU

2.1.2. Sua contribuição para a receita e despesa (efeito estoque), incluindo os esforços de aumento de receita e contenção de despesas (efeito marginal) são desproporcionais ao esforço agregado necessário para a obtenção do equilíbrio fiscal frente ao benefício que a sua política pública gera na sociedade?

E/OU

2.2. Descaso? (Externalidades)

2.2.1. O ônus de suas ações não recaem sobre eles, mas sobre terceiros, de forma difusa/concentrada?

E

2.2.2. O bônus de suas ações não recaem sobre eles, mas sobre terceiros, de forma difusa/concentrada?

3º momento: Expor as 3 soluções

- 3.1. Privatização - segregação do Commons e internalização de custos e benefícios;
 - 3.2. Leviathan - imposição de autoridade gestora central (vaso de pressão: panela e submarino)
 - 3.3. Governança - incentivos para o comportamento alinhado micro e macro (mitigação do problema de ação coletiva)
-

4º momento: Governança do *common* fiscal

4.1. São verificados mecanismos que permitam a contenção fiscal no nível das microdecisões? É uma questão de incentivos? Esses incentivos podem ser incrementados/criados?

4.2. Há coordenação entre os subsistemas, os ministérios setoriais, permitindo gestão autônoma dos recursos públicos disponíveis?

4.3. Os atores reconhecem os direitos a recurso que tem e os que os outros têm? Direitos de propriedade bem definidos não lhe parece um elemento importante para negociação autônoma e o alcance de equilíbrios cooperativos?

* Considerar os seguintes elementos a respeito de direitos de propriedade:

- A alteração do espaço fiscal ao longo do tempo (dentro e além do ciclo orçamentário).
- Criação de receitas vinculadas e criação de despesas obrigatórias como estratégia de sucesso.
- Descasamento entre o limite orçamentário e o financeiro, permitindo ao mesmo tempo a realização de despesa sem recursos e a “amarração” do espaço fiscal futuro (RAP e uso de superávit financeiro).
- Vinculação dos gestores aos ciclos políticos.

4.4. Com direitos de propriedade bem definidos, lhe parece que mecanismos que reduzissem custos de transação, aumentassem a confiança entre os agentes e melhorassem a transparência poderiam ajudar na alocação dos recursos públicos como um jogo cooperativo?

4.5. Nesse caso, que elementos seriam relevantes?

* Considerar os seguintes elementos a respeito de direitos de propriedade:

- Autonomia nos acordos alocativos

- Mecanismos de pactuação formal
- Criação de foros de decisão para o enforcement dos acordos
- Transparência na atividade de criação de vinculações e despesas obrigatórias

11. O ciclo orçamentário e a ausência de algo análogo à poupança pública reservada ao subsistema que a gera não é um incentivo ao comportamento que leva à tragédia dos comuns em relação aos recursos públicos?

12. Não lhe parece que sem a possibilidade mínima de dispor sobre uma parcela dos recursos considerada própria, a possibilidade de haver cooperação fica muito reduzida?

13. A montagem atual do sistema não estimula a relação vertical de cada subsistema com os órgãos centrais, gerando-se comportamento oportunístico baseado na assimetria de informação e no fenômeno da racionalidade limitada?

14. O favorecimento de decisões horizontais em um sistema de camadas sobrepostas não atacaria esses problemas e favoreceria uma menor pressão pela expansão da despesa pública? A fragmentação do orçamento (redução do common-pool) e sua articulação sistêmica não favoreceria as soluções cooperativas?

ANEXO III

TABELA DE DESPESAS POR NATUREZA

Valores em milhões de R\$

	(A) Servidores Ativos e Inativos	(B) Benefícios da Previdência	(C) Demais Despesas Obrigatórias	Despesas Obrigatórias (A+B+C)	Despesas Discricionárias	Despesas Totais
1995	37.716,3	31.138,6	7.468,4	76.323,3	26.627,3	102.950,6
1996	40.880,8	39.968,4	8.376,0	89.225,2	30.019,7	119.244,9
1997	44.449,0	44.538,6	11.074,5	100.062,1	36.078,9	136.141,1
1998	47.836,2	50.890,5	12.539,2	111.266,0	36.811,4	148.077,3
1999	51.571,0	57.072,3	14.243,4	122.886,7	38.841,8	161.728,6
2000	58.240,6	65.224,2	16.245,5	139.710,3	44.906,2	184.616,6
2001	65.449,4	75.364,8	17.395,4	158.209,6	55.256,8	213.466,4
2002	75.029,0	86.559,6	22.596,8	184.185,5	57.480,6	241.666,1
2003	78.974,7	107.835,9	26.127,7	212.938,4	54.041,9	266.980,3
2004	89.431,6	126.020,7	27.651,7	243.104,0	69.825,0	312.928,9
2005	94.068,5	146.839,7	35.849,4	276.757,6	86.320,0	363.077,6
2006	107.573,6	166.314,3	40.778,1	314.666,0	96.356,9	411.022,9
2007	118.361,5	183.075,8	46.751,4	348.188,7	123.938,6	472.127,4
2008	134.799,5	201.423,7	52.123,2	388.346,5	133.086,9	521.433,3
2009	155.822,0	226.312,5	67.192,6	449.327,0	161.431,2	610.758,2
2010	170.478,8	254.820,8	76.087,3	501.387,0	186.730,5	688.117,5
2011	183.546,4	282.468,1	93.309,9	559.324,4	197.735,0	757.059,4
2012	190.641,7	318.830,3	106.766,0	616.237,9	238.292,6	854.530,6
2013	206.964,0	358.579,4	126.669,2	692.212,6	263.166,2	955.378,9
2014	222.993,1	402.087,2	156.391,5	781.471,8	270.090,1	1.051.561,8
2015	238.716,6	440.084,5	201.001,7	879.802,8	262.416,1	1.142.219,0
2016	258.836,7	510.089,0	194.870,6	963.796,3	265.528,5	1.229.324,8
2017	284.589,5	561.393,4	179.853,1	1.025.836,1	267.171,8	1.293.007,9

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.