

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**JONATHAN BARROS VITA**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas PúblicasI, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

#### **Bloco 01 – Direito Financeiro**

1. A obrigatória execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

#### Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedimental via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

#### Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no Brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

#### Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

#### Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

#### Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e  
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

## **O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO BEM COMUM: UM DIÁLOGO COM A TEORIA DE ELINOR OSTROM**

### **THE PUBLIC BUDGET AS A COMMON GOOD: A DIALOGUE WITH ELINOR OSTROM'S THEORY**

**Beatriz Beckman Ferreira Soares <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O artigo analisa o orçamento público a partir da perspectiva dos bens comuns, articulando sua natureza jurídica e política com a teoria desenvolvida por Elinor Ostrom. Tradicionalmente compreendido como instrumento contábil e financeiro, o orçamento é, na realidade, um espaço de disputas e decisões que definem a concretização de direitos fundamentais e a execução de políticas públicas. Ostrom demonstrou que comunidades podem criar arranjos coletivos para gerir recursos de uso comum de forma sustentável, evitando tanto a privatização quanto o controle estatal exclusivo. Inspirada por essa teoria, a pesquisa propõe entender o orçamento como um “commons institucional”, caracterizado por rivalidade, finitude e sujeição a disputas, cuja boa gestão depende de regras transparentes, participação cidadã e corresponsabilidade social. O estudo emprega abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, analisando a Constituição de 1988, as leis orçamentárias e a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Este caso é apresentado como exemplo de governança compartilhada, no qual a sociedade delibera sobre prioridades de investimento, fortalecendo a democracia e a legitimidade das decisões públicas. Conclui-se que compreender o orçamento público como bem comum significa concebê-lo como patrimônio coletivo e instrumento de justiça social, cuja efetividade depende do engajamento democrático e da criação de mecanismos policêntricos de governança. Assim, a integração entre orçamento, políticas públicas e participação social revela-se essencial para ampliar a cidadania e consolidar direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Orçamento público, Bens comuns, Participação, Políticas públicas, Compartilhada

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article analyzes the public budget from the perspective of common goods, connecting its legal and political nature with the theory developed by Elinor Ostrom. Traditionally understood as a financial and accounting instrument, the budget is, in fact, a space of disputes and decisions that define the realization of fundamental rights and the implementation of public policies. Ostrom demonstrated that communities can create collective arrangements to manage common-pool resources sustainably, avoiding both privatization and exclusive state control. Inspired by this theory, the research proposes to understand the budget as an

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós - Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia - PPGDDA, Universidade Federal do Pará.

“institutional commons,” characterized by rivalry, finiteness, and susceptibility to disputes, whose proper management depends on transparent rules, citizen participation, and social co-responsibility. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic, documentary, and empirical research, analyzing the 1988 Brazilian Constitution, budgetary legislation, and the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre. This case is presented as an example of shared governance, in which society deliberates on investment priorities, strengthening democracy and the legitimacy of public decisions. The conclusion highlights that understanding the public budget as a common good means conceiving it as collective heritage and an instrument of social justice, whose effectiveness depends on democratic engagement and the creation of polycentric governance mechanisms. Thus, the integration between budget, public policies, and social participation proves essential to expanding citizenship and consolidating fundamental rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public budget, Commons, Participation, Public policies, Shared



## INTRODUÇÃO

O orçamento público ocupa posição central na engrenagem do Estado moderno. Mais do que um documento contábil, ele é o plano financeiro que expressa as escolhas políticas e sociais de uma comunidade organizada em torno da figura estatal. Cada alocação de recursos é uma decisão sobre quais direitos fundamentais serão priorizados, quais setores da sociedade receberão mais atenção e como o Estado pretende enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais que se colocam.

Ainda assim, o orçamento não deixa de comportar uma dimensão política (Oliveira, 2012), o orçamento é também um espaço de disputas. As decisões referentes ao planejamento, implantação e execução da receita/despesa pública resultam de tensões e negociações entre as classes, composta por governos, parlamentos, corporações e grupos sociais organizados. Essa característica confere ao orçamento público uma dimensão técnica financeira e, além disso, é instrumento de poder.

A partir dessa perspectiva, o conceito de orçamento público expande e comunica-se com a teoria dos recursos de uso comum. Tal teoria é desenvolvida por Elinor Ostrom, prêmio Nobel de Economia em 2009, cuja obra demonstrou que comunidades podem criar regras coletivas eficazes para gerir recursos de uso comum, como florestas, sistemas de irrigação e pesqueiros. A análise da cientista propõem vários critérios para que o recurso seja caracterizado como uso comum, ainda assim, remota os problemas e dilemas que cercam esses recursos.

Por mais que o orçamento público não seja um recurso natural, como postula a teoria da Ostrom, todavia possui correlações estreitas com as características dos recursos de uso comum, seguindo os parâmetros da exclusão, subtração, apropriação, provisão entre outros. Partindo dessa premissa, o orçamento institui-se como “commons institucional”, partindo de regras e normas legitimadoras de um bom manejo entre o estado e seus indivíduos.

Identificar o orçamento como recurso de uso comum acarreta na deliberação pertencente à coletividade, sendo gerido de maneira partilhada, com instrumentos legais claros, transparentes e inclusivos. Proporcionando o uso do orçamento como instrumento democrático e participativo, contribuindo para a identidade entre os pares e coesão social.

O artigo se organiza em três partes principais. Primeiro, discute-se o orçamento público em sua relação com as políticas públicas, destacando seu papel na realização de direitos e na organização estatal. Em seguida, apresenta-se a teoria de Ostrom sobre bens de uso comum, situando suas categorias e a autogovernança.

Posteriormente, procede-se à aproximação entre os dois conceitos, analisando como o orçamento pode ser pensado como um recurso coletivo sujeito a disputas, apropriações e regras de manejo. Por fim, exemplifica a comunicação entre essas duas dimensões, demonstrando o instrumento de gestão da cidade de Porto Alegre, o Orçamento Participativo, vislumbrando o orçamento público como um bem comum institucionalizado, cujas regras podem ser repensadas à luz da teoria de commons.

## **OBJETIVO**

### **OBJETIVO GERAL**

Guardando relação com o problema que se pretende solucionar, o objeto da pesquisa reside na compreensão do orçamento público como bem de uso comum, à luz da teoria de Elinor Ostrom, observando suas implicações no cenário econômico e social no Brasil.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Examinar a natureza jurídica e política do orçamento público e seus efeitos nas políticas públicas no ordenamento brasileiro.

- Analisar o conceito da teoria dos bens comuns de Elinor Ostrom.

- Relacionar o orçamento público com os princípios dos bens comuns, avaliando compatibilidades e tensões.

- Discutir como essa perspectiva pode contribuir para ampliar a participação social e a efetividade das políticas públicas.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e caráter exploratório-analítico, com base em pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Em primeiro momento faz-se o levantamento das principais obras de Elinor Ostrom, literatura sobre orçamento público no Brasil e estudos interdisciplinares sobre bens comuns.

Posteriormente, analisa-se o orçamento público conforme a Constituição Federal de 1988, por meio da legislação orçamentária, relatórios do orçamento-programa e experiências de orçamento participativo no Brasil. Estuda-se a teoria da Elinor Ostrom, de forma a entender e alocar essa discussão no cenário brasileiro, aplicando os princípios dos bens comuns de Ostrom ao contexto orçamentário brasileiro, avaliando convergências e limites.

Os instrumentos utilizados na pesquisa bibliográfica advêm de livros, revistas, artigos científicos, teses, manuais doutrinários e leis. Após análise dos textos, categoriza-se os mais próximos do tema para assim restringir o campo de pesquisa, com a leitura dos materiais, estes foram fichados e, posteriormente, desenvolve-se uma resenha crítica de cada texto, com o intuito de dinamizar o processo de conhecimento adquirido.

Com um acervo crítico dos textos viabiliza-se a “comunicação” entre as temáticas do levantamento bibliográfico, sistematizando todo o material que está sendo analisado, formando pontos de discussão que levam e enriquecem o nível do artigo.

## **DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA**

### **O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O orçamento público caracteriza-se pela multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo (Giacomoni, 2012), entretanto para chegar nessa concepção ampla, anteriormente o orçamento público era definido como o instrumento legal e contábil, por meio do qual o Estado previa, autorizava suas receitas e despesas para um determinado exercício financeiro. Essa visão clássica, vislumbrava um orçamento meramente técnico e estático.

Contudo, reduzir o orçamento a uma peça meramente técnica seria esvaziar sua verdadeira natureza legal e política. Na concepção moderna, o orçamento para além das características tecnicistas, detém funções básicas, tais quais: a) alocar verbas, b) distribuir recursos e c) estabilizar a economia (Nogueira, 2023). O moderno orçamento caracteriza-se por ser um instrumento de planejamento dinâmico, que leva em conta aspectos do passado, a realidade presente e as projeções para o futuro (Pascoal, 2015).

A Constituição Federal de 1988, acompanhou a concepção moderna e assolou o conceito de orçamento programa, em que funciona como um elo entre planejamento e execução (Giacomoni, 2012). Essa forma orçamentária traz uma dimensão gerencial e estratégica, com intuito de atingir objetivos e metas estabelecidas, focada na eficiência e efetividade proposta no planejamento estratégico e na execução de políticas públicas.

A normatização deste instituto orçamentário consta no art. 165<sup>1</sup> da Constituição de 1988, que institui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os instrumentos normativos postos servem para organizar a aplicação da arrecadação pública, assoladas ao plano de governo a ser realizado durante o período delimitado por lei.

Em resumo, o Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo, em que planeja-se as ações do governo, para alcançar os objetivos e metas propostas, no período de quatro anos. Ressalta-se que o PPA inicia-se no segundo mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato do sucessor. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conecta as estratégias do PPA com a execução financeira da LOA, estabelecendo as metas e prioridades a serem previstas pela LOA, orientando como os recursos devem ser alocados. A Lei do Orçamento Anual (LOA) viabiliza a realização das ações planejadas no PPA, ou seja, executa o plano de trabalho.

No âmbito da legalidade, o orçamento materializa-se em leis aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo. A exemplo disso, temos o ciclo de planejamento e orçamento, em que as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, sob a forma de proposta são submetidas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo. A sanção e execução

---

<sup>1</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

são de competência do Chefe do Poder Executivo, enquanto compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar a execução.

No âmbito político, o orçamento expressa o pacto social entre o Estado e a efetivação dos direitos fundamentais. Assim, a atividade financeira do Estado está intrinsecamente relacionada à consecução de sua própria finalidade, desempenhando um papel fundamental como instrumento para o bem comum (Silva, Nascimento, 2023). Cabe ao orçamento público, planejar, arrecadar e distribuir os recursos, cumprindo as vinculações constitucionais, promovendo a execução das políticas públicas e garantindo direitos fundamentais. Não há possibilidade de efetividade de uma política sem recurso financeiro, Toda vontade política pede um “preço” para se concretizar na prática (Chrispino, 2016).

As políticas dependem e devem conhecer os limites e possibilidades do orçamento, visto que essa não é apenas uma previsão de receitas e despesas: ele é o meio pelo qual o Estado materializa direitos fundamentais. Partindo dessa premissa, o orçamento não pode ser óbice à concessão dos direitos fundamentais sociais, mas seu instrumento de realização (Junior, 2011).

As políticas públicas são programas e/ou ações pensadas e formuladas com o objetivo social em que o estado promove o atingimento do bem comum, destinam-se à realização completa da efetividade dos direitos fundamentais. Tal entendimento traz uma dimensão normativa, visto que a positividade dos direitos fundamentais está diretamente ligada às vinculações orçamentárias da Carta Cidadã.

Além do aspecto legalista, as políticas públicas também detém um cunho político, em que revela o projeto de governo em disputa, sendo a fusão ou a coalizão entre forças de atores sociais e institucionais. Assim, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

A partir desse contexto exposto, políticas públicas e orçamento não são dimensões isoladas, são diplomas interligados, integrados, que interagem entre si, garantindo que o

Estado democrático cumpra seu papel constitucional de reduzir desigualdades<sup>2</sup>, baseado na legalidade das normas positivadas e promovendo justiça social.

Nesse âmbito de elo e interligações, os maiores afetados negativamente ou positivamente são os cidadãos, pois neles derivam as reais demandas da sociedade, recai a “solução” das referidas demandas, ainda mais, sobre eles está a capacidade contributiva de arrecadação ao orçamento público que financia as políticas públicas. Assim, o orçamento é a condição financeira, a política pública e a finalidade constitucional, portanto a participação cidadã é o mecanismo de legitimação democrática e de garantia do bem comum.

### A TEORIA DE ELINOR OSTROM SOBRE BENS COMUNS

Elinor Ostrom revolucionou os estudos sobre governança de recursos naturais ao contestar a ideia, popularizada por Garrett Hardin em 1968, de que todo recurso de uso comum estaria fadado à degradação caso não fosse privatizado ou controlado pelo Estado.

Em seus estudos, Ostrom desenvolveu a tese de que os recursos de uso comum podem ser consumidos de forma sustentável, com a sociedade criando suas próprias regras. Ela aduz em sua pesquisa que quando as pessoas usam o mesmo recurso, não se comunicam e ninguém impõe regras eficazes, é bem provável que o uso seja ineficiente e esgotável, pois cada um age por interesse próprio. Todavia, na prática, muitas vezes as pessoas conversam, combinam regras e conseguem bons resultados, ainda sem governo ou empresas envolvidas.

A Ostrom classifica, de maneira específica, os tipos de bens baseada em suas características: a) exclusão, quanto à dificuldade ou ao custo de impedir que outros usem esses bens, e b) subtração, quanto o uso por uma pessoa reduz o que resta para as outras.

A combinação desses atributos de exclusão e subtratabilidade fornece uma classificação muito geral de quatro tipos de bens:

- 1) **Bens privados:** fáceis de controlar e se esgotam com o uso;
- 2) **Bens públicos:** difíceis de controlar e não se esgotam com o uso;

---

<sup>2</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: - I construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

3) **Bens de pedágio:** fáceis de controlar, mas não se esgotam com o uso;

4) **Bens de uso comum:** difíceis de controlar e se esgotam com o uso.

A pesquisa da Ostrom se restringe aos “common-pool resources” ou recursos de uso comum, definido como uma classe de recursos para a qual a exclusão é difícil e o uso conjunto envolve a subtração (Ostrom; Garden; Walker, 1994). A interação entre o recursos e seus apropriadores, pessoas que usam o recurso, é um grande desafio substancial. Esses recursos são, geralmente, da esfera natural, como água, floresta, peixes, compartilhados por muitas pessoas, que enfrentam grandes dificuldades para controlar o uso.

Em seu livro *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, há exemplos de bens de uso comum, tais como a pesca predatória nos portos de Brixham, no sudoeste da Inglaterra, em que a pressão para pagar dívidas e contas levou os pescadores a trabalharem mais e a se arriscarem mais nos mares, dessa forma colocando a vida em risco e aumentando a demanda por peixes. Outro caso exposto no livro, foi os aquíferos no sul da Califórnia, em que os produtores de água subterrânea mudaram suas práticas para evitar o esgotamento do recurso, criando regras internas, usando tribunais e distritos especiais para controlar.

O estudo é marcado por analisar e compreender a diversidade desses recursos, o comportamento das pessoas frente a esse bem, o fluxo e estoque que envolve as unidades de recurso, os problemas de apropriação, de provisão e como se desenvolver as alternativas viáveis para solucionar os dilemas.

Para entender e compreender essas dinâmicas relacionais, a Ostrom aduz que as situações de interdependência entre atores diferentes é permeada por uma ação coletiva, definida com base em um conjunto de regramentos organizados pelo próprio grupo de indivíduos que usufruem do recurso em questão (Ostrom, 1990). Ela constrói o argumento de que o uso leis impostas por governos nacionais aos dilemas de bens de uso comum produzem, muitas vezes, consequências indesejadas, haja vista que as decisões são adotadas com fundamento em teorias inadequadas, incoerentes e ineficazes, causando mais danos do que benefícios.

Partindo dessa perspectiva, se obtém que as políticas referente aos bens de uso comum são compatilhadas e organizadas pela própria categoria, as normas funcionam como valores internos ao grupo, os atores dispostos na situação fática fazem opções mais

assertivas, em termo de ganhos coletivos, que aqueles previstos pelas teorias da escolha legalista racional. Assim, o problema ou a tragédia ao uso dos bens esgotáveis e de difícil controle é evitável, pode ser regido por arranjos institucionais auto governados.

Tais regras e normas detêm seus limites definidos, adequados à realidade local, baseados em uma escolha coletiva, monitorada, com sanções graduais, mecanismos de resolução de conflitos e organização em múltiplos níveis. A Ostrom demonstrou que a gestão dos bens de uso comum não precisam necessariamente recorrer ao mercado (privatização) ou ao Estado centralizado, mas é possível as comunidades locais criarem arranjos de governança compartilhada.

## **O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO BEM COMUM**

Na corrente defendida por Elinor, commons referem-se aos recursos naturais. Porém, a literatura contemporânea vem ampliando o conceito para incluir bens culturais, digitais e até institucionais. O orçamento público pode ser inserido nessa categoria ampliada, como um bem comum de natureza política e financeira.

O conceito se expande estando mais voltado à coletividade do que necessariamente à rivalidade e/ou a um recurso esgotável. Há uma mudança de recursos tradicionais, aos recursos “novos”, em que o sistema de autogovernança de longa duração não se aplica aos novos recursos, visto que muitos são difusos e intangíveis, um exemplo disto é o orçamento público (Cesar, 2017). Cabe pensar nessa nova perspectiva de forma interdisciplinar e extensa.

O orçamento público possui algumas características que permitem aproximá-lo da noção de bem comum. Embora não seja um recurso natural, ele é finito, rival e sujeito a apropriação competitiva. Cada real destinado a determinada política pública reduz a disponibilidade para outras áreas. Além disso, a exclusão formal existe, quando os gestores públicos decidem, mas na prática há pressões e disputas de múltiplos atores, o que o aproxima da lógica de recursos comuns.

Nesse viés, o recurso comum é o dinheiro público, o risco não é a má alocação, a solução, segundo Ostrom, não pode vir apenas “de cima”, do Estado nem “de fora”, do



mercado, mas sim da sociedade participativa, de maneira ativa no processo orçamentário e de políticas públicas. A escassez da teoria, reflete em um orçamento limitado, o uso coletivo faz com que a sociedade como um todo dependa dele, posicionando diferentes grupos a competir por parcela do recurso e o uso sem critérios transparentes, há risco de captura e uso ineficiente.

O orçamento pode ser visto como um “commons institucional”, cujo bom manejo depende de regras de governança inclusivas e legitimadas. Reconhecer o orçamento como bem comum implica assumir que ele pertence à coletividade e deve ser gerido de forma compartilhada, com regras claras e inclusivas.

Nesse viés, cada sistema de recurso detém suas peculiaridades, adequando-se ao contexto inserido, ainda que os sistemas possam ser parecidos, a singularidade formula ações específicas para o atendimento da demanda posta. De acordo com a Ostrom, as regras precisam ser diferentes para que os usuários tirem vantagens positivas das características do bem comum, ou até mesmo, evitar os entraves postos pela própria especificidade do bem (Ostrom, 1999).

Na teoria, é de suma importância que os indivíduos afetados participem efetivamente da construção ou modificação dos regramentos a serem seguidos pela comunidade, comprometendo-se a respeitar, cooperar e cumprir.

O orçamento, como bem comum, passa a ser um campo de disputa democrática, mas com fronteiras claras, tais como: definir quem participa do processo orçamentário, ampliar mecanismos de orçamento participativo, responsabilidade e penalização efetiva dos gestores por desvios e má alocação, criar instâncias acessíveis de mediação entre governo e sociedade, e criar estruturas policêntricas, articulando União, estados e municípios.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

No Brasil já desenvolveu-se experiências inovadoras que dialogam com essa lógica de autogovernança da Ostrom, respeitando as normas constitucionais orçamentárias vinculadas. Em 1989, a cidade de Porto Alegre iniciou um processo de gestão pública em que

a população decide diretamente sobre a aplicação dos recursos municipais, conhecido como Orçamento Participativo.

Cabe ressaltar que toda a estruturação processual, como regras e normativos, está assolada no Regimento Interno do Orçamento Participativo, demonstrando que por mais que haja participação social, há instrumentalidade legal, estabelecendo critérios e parâmetros para as escolhas e decisões debatidas.

O orçamento começa a ser debatido em fevereiro, com detalhamento dos plano de investimentos e serviços, em conjunto com a análise das demandas sociais. Durante os meses de março a maio, há as discursões nos fóruns regionais e temáticos sobre as possíveis alterações no regimento interno. A partir de junho a outubro, consiste nas reuniões preparatórias, com integração entre os fóruns de delegados e planejamento. Em novembro, há a assembleia municipal, tendo como pauta a posse dos novos coselheiros e discursão de tema de caráter geral. Isso caracteriza o ciclo do Orçamento Participativo.

O intrumento de gestão baseia-se em um modelo de gerência “de baixo para cima”, as deliberações acontecem por meio de assembleias regionais e temáticas, momento em que a população elege as prioridades orçamentárias, escolhem seus conselheiros e definem o número de delegados da cidade. Durante o ciclo anual do Orçamento Participativo, grande parte das decisões importantes ocorre nessas instâncias de representação, em que deliberam sobre educação, esporte, transporte, mobilidade urbana, organização e desenvolvimento urbano ambiental, tributação, economia, cultura, saúde e assistência social.

Nesse contexto, a cidade de Porto Alegre está dividida em 17 regiões e 6 fóruns temáticos, em que todos os cidadãos podem participar da discussão do orçamento participativo nas suas respectivas regiões e temas. Nas regiões decide-se sobre os investimentos e serviços específicos de cada território geográfico, enquanto nas temáticas define-se as diretrizes e investimentos para toda cidade, tais como obras estruturais e grandes projetos.

Os recursos destinados ao OP está definido na LOA. A divisão dos recursos desse instrumento de gestão participativa dar-se da seguinte forma: a verba destinada anualmente é dividida em 80% para as 17 regiões e 20% para as 6 temáticas.

No que consiste à configuração institucional do OP de Porto Alegre, as eleições ocorrem de maneira direta, majoritariamente. Os conselheiros que formam o Conselho do Orçamento Participativo (COP) são eleitos pelos cidadãos presentes nas assembleias regionais e temáticas. Enquanto, os delegados podem ser eleitos ou indicados, esses pelas organizações sociais ou pela comunidade, em momento posterior às assembleias. Esse desenho institucional adquire um caráter dinâmico, em que promove mudanças em cada ciclo anual do OP.

Ainda que se constitua vinculante às decisões da sociedade, o estado continua atuado, visto sua competência para deliberar, propor as diretrizes orçamentárias e aprovação do planejamento dos recursos. Assim, temos a presença do poder comunitário e do poder público concomitantemente, tratando sobre o um recurso importante para ambos, postulando debates e deliberações em conjunto.

Essa forma de gestão orçamentária transformou-se em referência internacional, com formento não somente no campo econômico e financeiro, mas também no âmbito do aprofundamento à democracia e da participação social dos indivíduos. Em virtude de uma gestão coparticipativa, com disseminação de informações, de maneira transparente e compreensível, com espaços de interação e vinculação das tomadas de decisões da sociedade.

O instrumento simboliza um processo de compartilhamento de poder entre a administração pública municipal e a sociedade, decidindo sobre as prioridades orçamentárias (Fedozzi, Martins, 2015), além disso, fortalece a democracia deliberativa e corresponsabilidade social na gestão dos recursos. Em consonância com a teoria da Ostrom, observa-se uma governança partilhada entre o estado e os indivíduos, vislumbrando as melhores soluções e entendimentos para solucionar os dilemas de recurso de uso comum.

## **CONCLUSÃO**

A análise realizada permite afirmar que o orçamento público pode sim ser compreendido como um bem comum, ainda que com particularidades. Ele compartilha com os commons tradicionais a característica de ser um recurso escasso, rival e sujeito a apropriação, mas difere pela natureza institucionalizada e pela centralidade do Estado em sua gestão.

A teoria de Elinor Ostrom oferece ferramentas valiosas para repensar a governança do orçamento, especialmente no que se refere à participação cidadã, à definição de regras claras, ao monitoramento e às sanções contra desvios. A teoria mostra que a gestão de recursos coletivos não precisa estar limitada à dicotomia Estado ou mercado, as comunidades são capazes de organizar regras de uso sustentável para recursos naturais.

A experiência brasileira como o orçamento participativo demonstram a viabilidade dessa aproximação, ou seja, a sociedade também pode e deve participar ativamente da definição e do controle do orçamento público. Essa perspectiva se aproxima da participação cidadã, seja por meio de conselhos, conferências, orçamentos participativos ou instrumentos de transparência, garante que o orçamento seja administrado como um bem comum, fruto de uma governança policêntrica e compartilhada.

Compreender o orçamento público como recurso de uso comum significa reconhecer que ele é um patrimônio coletivo, essencial à realização das políticas públicas e à concretização da Constituição de 1988. A combinação entre orçamento-programa, políticas públicas e participação social abre caminho para um modelo mais democrático de gestão fiscal, capaz de transformar recursos financeiros em justiça social.

Nesse cenário, o desafio contemporâneo é fortalecer mecanismos de controle social e de avaliação de resultados, de modo que o orçamento não se reduza a um documento formal, mas se converta em um verdadeiro instrumento de cidadania e de garantia de direitos fundamentais.

Assim, responder ao problema inicialmente proposto – em que medida é possível definir o orçamento público como bem comum – exige reconhecer que o orçamento não é apenas uma peça técnica de gestão estatal, mas um espaço de construção coletiva. Concebê-lo como bem comum é um convite a democratizar sua governança, ampliar a corresponsabilidade social e fortalecer a efetividade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BOURGES, F. S. **Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais.** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo,

2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655968564002/html/>. Acesso em: 01/09/2025.

CESAR, Mateus Nogueira. **Cooperação x Individualismo: A contribuição de Elinor Ostrom para a gestão dos recursos comuns**. Dissertação de Mestrado. Campinas. Universidade Estadual de Campinas, 2017.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas : uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

CHRISTMANN, Luiza Laderdahl; STANZIOLA, Ricardo. **Gestão de bens comuns: tragédia dos comuns ou tragédia dos comunitários? reflexões em torno da gestão de unidades de conservação de uso sustentável**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8d7aaf355a23f5c7>. Acesso em: 20/08/2025.

COSTA, Daianny Madalena. GHISLENI, Ana Cristina. **A Pesquisa-Intervenção no Mestrado Profissional e suas possibilidades metodológicas**. Educar em Revista, Curitiba, v. 37, ed. 79785, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/hzKWNpLMCS3MySHNdPQWzwt/?lang=pt>. Acesso em: 20/07/2025.

FEDOZZI, Luciano Joel. MARTINS, André Luis Borges. **Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e Elitização Política**, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>. Acesso em: 15/08/2025

FEDOZZI, Luciano. et al. **Orçamento Participativo: perfil, avaliação e percepções do público participante**. Porto Alegre: Editora Hartmann, 2013.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Rio de Janeiro, 1994.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HARDIN, G. **The Tragedy of the Commons**. Science, 1968.

HESS, C. OSTROM, E. **Los bienes comunes del conocimiento**. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales Del Ecuador, 2016.

HOUTART, F. **Dos bens comuns ao “bem comum da humanidade”**. Bruxelas: Fundação Rosa Luxemburgo, 2011.

JUNIOR, Mario Engler Pinto. **Pesquisa jurídica no mestrado profissional**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 14, ed. 1, p. 27-48, Jan.Abr.2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/74837>. Acesso em: 20/07/2025.

JUNIOR, Osvaldo Canela. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Melo de Casimiro, L. M. S. **A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655968563001/html/>. Acesso em: 15/09/2025.

NOGUEIRA, Yan Carlos. Fundo Público e Orçamento Público: revistando a economia política para uma distinção crítica e classista. Monte Claros, Minas Gerais, v. 8, n. 1, jan/jun, 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/6599>. Acesso em: 01/09/2025.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. Editora Hucitec, São Paulo, 2012.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Institucional RAtional Choice An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: Sabatier, P. A. Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, E. et al. **The Future of the Commons**. London: The Intitute of Economic Affairs, 2012.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2015, pág. 18.

**Regimento Interno do Orçamento Participativo**. Prefeitura de Porto Alegre. 2023. Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/sites/smgov/Regimento%20Interno%20OP%202023.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smgov/Regimento%20Interno%20OP%202023.pdf).

SABOURIN, Eric. **Manejo dos Recursos Comuns e Reciprocidade: os Aportes de Elinor Ostrom ao Debate**. Sustentabilidade em debate, 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/0ef1/572b95a509070be1b827ba48def3a0fcbaa4.pdf>

SCHEREN, Gilvane. MACHADO, Nelson Santos. ORO, Ieda Margarete. **Planejamento e Orçamento Público: uma visão bibliométrica Internacional**. Revista de Contabilidade e Controladoria, v. 16, n. 2, p. 29-47, mai/ago. 2024.

SILVA, Pedro Bruno Santos; NASCIMENTO, Carlos Francisco do. **CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS**

**IMPOSITIVAS: O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL.** Recima 21, v. 4, n. 10, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>. Acesso em: 21/08/2025.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. |Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21/08/2025.