

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•



RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal

Elaine Marcial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública

Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas

Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

“Shutdown” governamental de 2013 nos EUA: uma breve análise à luz da teoria dos jogos 124

USA’S government shutdown of 2013: a brief analysis in the light of the game theory

Paulo Bijos

Considerações sobre a remuneração a agentes financeiros no âmbito do orçamento federal 142

Considerations on remuneration to financial agents in the federal budget

Andréa Costa Magnavita

A utilização do método de regressão linear para previsão das receitas correntes do município de Divinópolis 160

The use of linear regression to predict current revenues in the municipality of Divinópolis

Lucas Carrilho do Couto

Soluções para a crise brasileira à luz do ano de 2016 172

Solutions for the brazilian crisis based on the impasses of the year 2016

Leopoldo Vieira Teixeira

Comunicação

A difícil democracia: democracia ou capitalismo do desastre, o desafio à construção radicalmente democrática da cidadania 187

The difficult democracy: democracy or disaster capitalism, the challenge to the radically democratic construction of citizenship

Lucia Regina Florentino Souto

Resenha

Homo Deus: A Brief History of Tomorrow 206

Yuval Noah Harari

Por Bruno S. Noronha.

“Shutdown” governamental de 2013 nos EUA: uma breve análise à luz da teoria dos jogos



USA'S government shutdown of 2013: a brief analysis in the light of the game theory

Paulo Bijos paulo.bijos@camara.leg.br

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 31-jul-17 **Aceito** 07-ago-17

Resumo Apresentado na forma de ensaio, o artigo tem por objetivo examinar o fenômeno do “shutdown” governamental estadunidense à luz da teoria dos jogos. Com esse propósito, o artigo apresenta, de início, uma visão geral sobre o *shutdown*, seguida de exposição sumária sobre o *Jogo do Galinha*, identificado no artigo como o mais pertinente para a análise do seu objeto de estudo. De posse desses elementos, o artigo ensaia uma modelagem para o *Jogo do Shutdown* e, por fim, apresenta suas principais conclusões e limitações, salientando a importância de estudos futuros para o amadurecimento do tema examinado.

Palavras-chave Equilíbrio de Nash, “shutdown”, teoria dos jogos.

Abstract *Presented in the form of an essay, the article aims to examine the USA governmental shutdown phenomenon in the light of the game theory. With this purpose, the article presents, at first, an overview of the shutdown, followed by a brief discussion of the Game of Chicken, identified in the article as the most pertinent one for the analysis of its object of study. With these elements, the article essays a modelling attempt for the Shutdown Game and, finally, presents its main conclusions and limitations, highlighting the importance of future studies for the maturation of the subject examined.*

Keywords *Nash equilibrium, shutdown, game theory.*

A teoria dos jogos é uma teoria matemática criada para modelar situações, isto é, *jogos*, em que dois agentes de decisão interagem entre si (SARTINI et al., 2004) de forma racional e estratégica.

Em face dessa definição introdutória, importa esclarecer que a classificação da teoria dos jogos como teoria matemática não significa que sua aplicação seja autorreferida a esse ramo das ciências exatas. Desde sua origem, afinal, a teoria dos jogos já se apresenta de forma interpenetrada com outros campos do conhecimento, em especial a economia.

O documento seminal da teoria dos jogos, com efeito, é a obra *Teoria dos Jogos e Comportamento Econômico*, de 1944, escrita pelo matemático húngaro John Von Newman em coautoria com o economista americano, de origem germânica, Oskar Morgenstein, associado à escola austríaca de economia.

Atualmente, com mais de setenta anos de existência, a teoria dos jogos é amplamente aplicada aos mais variados contextos, sejam eles econômicos, diplomáticos, militares etc. Desse modo, onde quer que haja um jogo, no sentido científico do termo, pode-se aplicar a teoria dos jogos.

Jogos, tal como inicialmente exposto, são situações que envolvem interações entre agentes racionais que se comportam estrategicamente. Resta saber, nesse passo, o significado de agentes racionais e comportamento estratégico.

No sentido clássico do termo, racionalidade corresponde a adequação entre meios e fins. No contexto da teoria dos jogos, de igual modo, assumir que os agentes são racionais equivale a supor que os participantes do jogo se utilizam dos meios mais adequados para o alcance dos seus objetivos (FIANI, 2015). Os objetivos em si, importa ressaltar, não constituem objeto de crítica para a teoria dos jogos. Os objetivos dos agentes simplesmente são dados, sejam eles quais forem, de tal feita que a teoria é intrinsecamente isenta de considerações morais quanto a esse quesito.

Assumir que os agentes se comportam estrategicamente, por seu turno, significa supor que cada jogador, ao tomar sua decisão, considera que suas ações têm consequências sobre os outros jogadores e vice-versa (FIANI, 2015).

De posse desses elementos, é possível identificar duas grandes utilidades advindas do estudo da teoria dos jogos. Seus modelos formais facilitam a compreensão teórica do processo de decisão de agentes que interagem entre si, por meio do entendimento lógico da situação em que estão envolvidos, ao mesmo tempo em que aprimoram a capacidade de raciocinar estrategicamente, de modo eventualmente contraintuitivo (FIANI, 2015).

Quanto a esse último aspecto, cabe salientar que, por mais caótica que determinada situação decisória aparente ser – conforme usualmente verificado na observação de fenômenos políticos – raramente deixa de haver uma racionalidade a ela subjacente. Descortiná-la, ou seja, desvendar qual

jogo está sendo jogado, em bases racionais e por meio de modelos formais, é o desafio inerente à teoria dos jogos.

No presente artigo, esse desafio é direcionado ao exame do “shutdown” governamental estadunidense, em particular no seu episódio ocorrido em 2013. Com esse propósito, apresenta-se, de início, uma caracterização sumária do “shutdown”, seguida de breve discussão sobre o Jogo do Galinha, identificado como o mais pertinente para a análise do objeto de estudo deste artigo. Ato contínuo, o artigo ensaia uma modelagem para o *Jogo do Shutdown* e, por fim, apresenta suas principais conclusões.

VISÃO GERAL SOBRE O SHUTDOWN NOS EUA

Nos Estados Unidos da América (EUA), o termo “shutdown” é utilizado para representar o “desligamento” parcial da máquina governamental, provocado pela ausência de orçamento público aprovado pelo Congresso, conforme fundamentado adiante.

Base jurídica do shutdown

O substrato jurídico do *shutdown* reside no princípio basilar da legalidade, o qual, na órbita estatal, exige que as ações do agente público sejam amparadas por autorizações previstas em lei. “Só é possível fazer o que a lei permite”, com efeito, é a máxima jurídica que rege a administração pública.

Por força desse princípio, quando não há orçamento público aprovado em lei, também deixa de haver autorização para a realização de despesas governamentais, razão pela qual, sob esse estado de coisas, a máquina pública deve ser “desligada”.

Trata-se, diga-se de passagem, de uma representação bastante significativa do chamado “poder da bolsa”, de titularidade do Poder Legislativo.

Nos EUA, o poder da bolsa (“power of purse”), no tocante à autorização legal para a realização de despesas públicas, está gravado no art. 1º, seção 9, da Constituição do país, nos seguintes termos:

“No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; [...]”.¹

Nenhum dinheiro deve ser retirado do Tesouro, senão em consequência de dotações contida em Lei; [...]”. (tradução livre)

1 Conforme transcrição apresentada por “The U.S. National Archives and Records Administration”. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

Em síntese, nos EUA, assim como no Brasil, todo o poder político e o aparato administrativo governamental submetem-se ao inexorável princípio da legalidade, também aplicável no campo orçamentário. Como corolário, a ausência de permissão legal para a realização de despesas públicas implica o *shutdown* governamental.

No caso específico dos EUA, vale destacar, em adição, que no plano infraconstitucional a lei intitulada “Antideficiency Act”, de 1870, também constitui fundamento jurídico para o *shutdown*. Essa lei proíbe, resguardadas as exceções nela previstas², que agências governamentais e os programas federais continuem em operação, até mesmo a título de serviço voluntário, diante de uma lacuna de financiamento (“funding gap”) provocada pela falta de orçamento aprovado.

Vistos os contornos jurídicos que fundamentam o *shutdown* nos EUA, vale, de passagem, o registro de que, no Brasil, o desligamento da máquina pública não tem frequentado o noticiário político nacional em razão de um detalhe bastante singelo. É que, anualmente, as leis de diretrizes orçamentárias da União têm estabelecido – a exemplo dos dispositivos adiante transcritos, aplicáveis a 2017 – que na hipótese de atraso na aprovação do orçamento, automaticamente entra em vigor o regime de execução antecipada da lei orçamentária.

LEI Nº 13.408, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2016

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências.

[...]

Da Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária

Art. 60. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2017 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2016, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União

[...]

XI - outras despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da respectiva Lei.

Nota-se, todavia, nem todas as despesas são liberadas para a execução provisória, na medida em que são preservadas, apenas, as despesas obrigatórias, ao lado de algumas poucas mais (como as relativas a ações de prevenção a desastres e a concessão de financiamento ao estudante³), bem

2 No tocante às exceções ao *shutdown*, Brass et al. (2017) salientam que os critérios são complexos e sujeitos a uma árida interpretação do “Antideficiency Act”.

3 O rol completo é listado nos incisos II a X do mesmo artigo supratranscrito.

como as despesas correntes de caráter inadiável, neste último caso em regime de “duodécimos”, conforme definido no inciso XI supra.

Não deixa de existir, portanto, uma espécie de “minishutdown” à brasileira, na medida em que as despesas não autorizadas pelo regime de execução provisória, a exemplo das despesas com investimentos, não podem ser realizadas até que se aprove o orçamento em lei.

Feito esse breve registro, passa-se à análise mais detida de aspectos orçamentários dos EUA que interessam a este estudo, a começar pelo calendário orçamentário federal e pela figura dos orçamentos provisórios.

Calendário orçamentário dos EUA e orçamentos provisórios

É prática internacional consagrada que o processo orçamentário siga o princípio da periodicidade, com a definição de um calendário fixo. No Brasil, por exemplo, a vigência da lei orçamentária é anual e coincide com o ano civil, conforme determina o art. 34 da Lei 4.320, de 1964, de alcance nacional.

Já nos EUA, conquanto a periodicidade seja de mesma extensão, o orçamento vigora de 1º de outubro de determinado ano a 30 de setembro do exercício seguinte, cabendo esclarecer, quanto a esse aspecto, que o presente estudo analisa, tão somente, a sistemática orçamentária federal dos EUA, sem qualquer consideração acerca das singularidades concernentes aos demais entes federados, os quais, por deterem elevado grau de autonomia, típico de federação centrípeta⁴, não necessariamente⁵ seguem o calendário orçamentário federal.

No caso estadunidense, portanto, ao menos em se tratando do governo federal, se em 1º de outubro, ou seja, no primeiro dia do ano fiscal, não houver orçamento aprovado, aplica-se de imediato o *shutdown*, o qual se estende por prazo indeterminado até que sobrevenha a aprovação do orçamento pelo Congresso.

Não se faz necessária nos EUA, entretanto, a aprovação do orçamento para um exercício financeiro completo, o que na realidade é bastante raro de acontecer. O mais comum, de fato, é que haja a aprovação de uma espécie de orçamento federal provisório, na figura das chamadas “Continuing Resolutions” (CR).

Nos EUA, em síntese, na prática o calendário orçamentário federal não segue um padrão rígido, de tal maneira que o fenômeno do *shutdown* na realidade pode ocorrer nos mais variados momentos,

4 Isso não impede que haja desalinhamento dos calendários de planejamento e orçamento entre entes constituintes de federações centrífugas. Tal desalinhamento, ademais, se bem programado pode ser eventualmente reputado como salutar, na medida em que planos estaduais podem merecer um determinado lapso temporal para a absorção de sinalizações contidas no planejamento federal, cabendo o mesmo raciocínio na relação entre instrumentos de planejamento estaduais e municipais.

5 Na Califórnia, por exemplo, o ano fiscal vigora de 1º de julho a 30 de junho do ano seguinte (BROWN, 2017).

ou seja, não apenas a partir de 1º de outubro, como também nas ocasiões em que uma determinada CR esteja prestes a expirar.

Além disso, como as CRs podem ser editadas com validade bastante curta e variável, os *funding gaps* que ensejam o *shutdown*, conforme enfatizado por Tollestrup (2013), podem ocorrer mais de uma vez dentro de um ano fiscal, *a priori* de forma imprevisível. Basta, por exemplo, que uma CR esteja prestes a expirar e outra não seja imediatamente promulgada.

Passa-se, agora, à análise do alcance do *shutdown governamental* dos EUA, cabendo frisar, desde já, que, embora o *shutdown* represente um fenômeno de efeitos severos, seu impacto não chega a ser escatológico, na medida em que o desligamento da máquina pública federal, conforme consignado na abertura do segundo tópico deste ensaio, é apenas parcial.

Alcance do shutdown

O primeiro motivo pelo qual o *shutdown* nos EUA é apenas parcial reside no fato de que as despesas obrigatórias, tais como as relativas ao “Social Security”, “Medicare” e “Medicaid”, são previamente autorizadas por leis específicas. Como gênero, tais programas também são conhecidos como “entitlements” e não dependem de novas autorizações, a serem concedidas por meio de leis orçamentárias anuais. Sob essa sistemática, as despesas previdenciárias, por exemplo, podem ser pagas aos beneficiários aposentados sem qualquer prejuízo durante o *shutdown*.

Por exclusão, apenas as despesas não obrigatórias, também chamadas discricionárias, sujeitam-se ao *shutdown*. Afinal, as despesas discricionárias são aquelas não criadas a partir de legislação específica, mas sim instituídas por critérios de conveniência e oportunidade do gestor público. Imprescindível para essas despesas, portanto, autorização via lei orçamentária, seja de forma ordinária ou por intermédio de orçamentos provisórios, isto é, de *Continuing Resolutions*.

Nem todas as despesas discricionárias, contudo, são afetadas pelo *shutdown*, pois também são excepcionadas as despesas discricionárias julgadas como essenciais, tais como defesa, segurança nacional e segurança pública.

De acordo com o “Antideficiency Act”, as atividades que envolvam “a segurança da vida humana ou a proteção da propriedade”, por exemplo, não são atingidas pelo *shutdown* (BRASS et al., 2017), assim como não são as atividades financiadas com dotações plurianuais, que não expiram ao final de um ano fiscal, bem como as consideradas autossustentáveis, por não dependerem de dotações orçamentárias, tal como o Serviço Postal dos Estados Unidos (TOLLESTRUP, 2013).

Em conclusão, durante o *shutdown* apenas as atividades discricionárias reputadas como “não essenciais” deixam de ser financiadas.

De todo modo, em que pese o *shutdown* tenha alcance limitado, ainda assim seus efeitos são considerados relevantes, conforme demonstrado adiante.

Efeitos do *shutdown*

Conforme explicado no tópico anterior, somente as despesas discricionárias não essenciais participam do *shutdown*. É o que ocorre, por exemplo, com as despesas relativas a parques⁶ e museus, que ficam desautorizadas na ausência de orçamento aprovado pelo Congresso.

Isso não significa, contudo, que o prejuízo seja pouco. De acordo com “Office of Management and Budget” (OMB), órgão ligado à Casa Branca e responsável pela gestão do orçamento federal dos EUA, no auge do último *shutdown*, ocorrido em 2013, cerca de 850 mil servidores vinculados a serviços julgados como “não essenciais” foram colocados em estado de “furlough”, isto é, sob uma espécie de licença sem vencimentos⁷. Esse dado consta do relatório do OMB (2013) intitulado “Impacts and Costs of the October 2013 Federal Government Shutdown”, o qual também apresenta uma catalogação mais abrangente dos efeitos advindos do episódio de 2013.

As consequências negativas do fenômeno em estudo também são retratadas por Labonte (2015), no relatório “The FY2014 Government Shutdown: Economic Effects”. Conforme sublinhado por esse autor, o *shutdown governamental* afeta diretamente o Produto Interno Bruto (PIB), pelo simples fato de que as despesas do governo são parte das despesas agregadas da economia e, portanto, um componente desse indicador. Sob tal ângulo, o mencionado autor pontua que, segundo o “Bureau of Economic Analysis”, somente em decorrência dos efeitos do desligamento sobre as horas trabalhadas pelos servidores federais, a redução do crescimento do PIB real dos EUA, no quarto trimestre de 2013, foi estimada em 0,3 pontos percentuais.

Somem-se a esse conjunto de prejuízos os reflexos simbólicos negativos percebidos pela cultura patriótica do país, tal como se observa na reprovabilidade dos americanos ao “fechamento” da icônica Estátua da Liberdade⁸, que recebe cerca de quatro milhões de visitantes ao ano.

Em síntese, o *shutdown* é um fenômeno relevante para os EUA e tende a ser identificado como medida bastante impopular (BOWMAN, 2017). Consequentemente, o *shutdown* também importa para o jogo político, e pode apresentar consequências eleitorais significativas.

6 A medida afeta cerca de 400 parques em todo o país. Ver, por exemplo: The Government Shutdown And Your National Parks: What You Need To Know. National Park Foundation, 2013. Disponível em: <<https://www.nationalparks.org/connect/blog/government-shutdown-and-your-national-parks-what-you-need-know>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

7 Oportuno registrar que, do total de dezoito *shutdowns*, apenas sete resultaram no “furlough”, e que, após o término do *shutdown*, a prática geral do governo federal, segundo Tollestrup (2013), consiste em pagar retroativamente os seus funcionários pelo tempo que deixaram de perceber suas remunerações por força do desligamento.

8 A esse respeito, ver a reportagem “CNN. Government Shutdown: Locked out of ‘Lady Liberty’”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cKfFrmBDaw>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

Nada obstante, é relevante ter em mente, sobretudo para a compreensão do jogo a ser modelado neste ensaio, que os parlamentares não deixam de receber seus salários durante o *shutdown*, de tal feita que referido fenômeno afeta setores diversos, mas não diretamente os bolsos daqueles que lhe dão causa.

Todos esses elementos contribuem para o entendimento de que, embora o *shutdown* tenha certa aparência de irracionalidade, caracterizada pela negação temporária do Estado pelo próprio Estado, quando este se “autodesliga parcialmente”, tamanha incongruência na realidade segue uma lógica política própria, conforme abordado adiante.

Elementos subjacentes ao jogo político do *shutdown*

As regras do processo orçamentário federal nos EUA, embora constituam um elemento institucional determinante, por si só não explicam as motivações que cercam o fenômeno do *shutdown*. Em condições normais de temperatura e pressão, afinal, espera-se que não haja atrasos na aprovação do orçamento.

Ainda assim, fato é que já ocorreram dezoito *shutdowns* nos EUA desde 1974⁹, com duração variável de 1 a 21 dias, tal como evidenciado no apêndice deste ensaio. O primeiro ocorreu em 1976 e perdurou por 10 dias, enquanto o último, irrompido em 2013, persistiu por 16 dias.

Em suma, se houve dezoito *shutdowns* é porque em dezoito ocasiões ocorreram atrasos na aprovação do orçamento federal dos EUA. E se ocorreram atrasos, a razão foi política.

Em todos os episódios de *shutdown*, com efeito, a razão subjacente dizia respeito à existência de algum impasse (“gridlock”) politicamente relevante entre o Presidente e o Congresso ou simplesmente entre Conservadores e Democratas.

Cite-se como exemplo recente o fato de que, em abril de 2017, os EUA estiveram na iminência de *shutdown* extemporâneo, ao final não concretizado. Vale retomar que, embora o ano fiscal nos EUA tenha início em outubro, o orçamento para 2017 acabou não sendo aprovado em razão de negociações políticas, já que 2016 foi ano eleitoral e o futuro presidente pretendia influenciar a nova lei orçamentária. Desse modo, restou aprovado, de 30 de setembro de 2016, apenas um orçamento provisório, isto é, uma CR, válida até 28 de abril de 2017.

Nessa data, uma das principais controvérsias políticas, apontadas como risco para um novo *shutdown*, dizia respeito à iniciativa do recém-empossado presidente Donald Trump em incluir no orçamento federal um suplemento destinado a custear o famigerado muro a ser erguido na fronteira com o

9 Ano este que representa uma espécie de marco zero do atual processo orçamentário federal nos EUA, em função da aprovação do *Congressional Budget and Impoundment Control Act* naquele ano, norma esta que conferiu maior protagonismo ao Poder Legislativo no processo orçamentário.

México. Ao final, com a aprovação, em 28 de abril de 2017, de uma nova CR, o risco de *shutdown* foi temporariamente superado, até que se inicie outra possível batalha em setembro.

O último *shutdown* efetivamente realizado, conforme já registrado, ocorreu em 2013, de 1º a 16 de outubro. O impasse político, na ocasião, dizia respeito ao Programa intitulado “Patient Protection and Affordable Care Act”, aprovado em 2010, mais conhecido como “Obamacare”.

O que estava em jogo, mais especificamente, era a pressão exercida pelos Republicanos, bem como pela ala conservadora mais acentuada e combativa, representada pelo *Tea Party*, no sentido de que fosse postergado o início da vigência completa desse Programa (AMADEO, 2016), bem como reduzido o nível de subsídios autorizados para essa política governamental de saúde pública. A votação do orçamento, em suma, representou um instrumento de barganha que gravitava em torno de uma disputa mais particular, relativa à política pública do Obamacare.

Pondera-se, como parêntese, que ao longo do *shutdown* de 2013 outras questões também compuseram o conjunto de controvérsias políticas do momento, a exemplo das discussões sobre o teto da dívida (*debt ceiling*). Conquanto neste ensaio a modelagem do *Jogo do Shutdown* limite-se, por simplificação, a discussões concernentes ao Obamacare, cumpre registrar, como parêntese, que, nos EUA, o teto da dívida constitui o montante máximo autorizado para o governo financiar as obrigações legais já assumidas por meio do endividamento. Nas situações em que o limite da dívida está prestes a ser rompido, a discussão política sobre sua ampliação passa a ser prioritária. Assume-se, com efeito, que a não elevação desse limite pode ter consequências econômicas potencialmente catastróficas, na medida em que o governo restaria inadimplente em relação a suas obrigações legais e passaria a representar um fator de crise econômica.

É prática comum, registre-se, que o Congresso dos EUA atue no sentido de aumentar o limite da dívida governamental. Desde 1960, já houve 78 votações para ampliar, prolongar ou revisar o limite da dívida: 49 vezes sob presidentes republicanos e 29 sob presidentes democratas (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2017).

Neste ensaio, contudo, o jogo político ora caracterizado, conforme já assinalado, circunscreve-se a um ponto particular: os Conservadores, em 2013, condicionavam a aprovação do orçamento à redução de recursos (“defunding”) do Obamacare. Noutras palavras, se os Democratas não aceitassem as condições impostas pelos Republicanos, então estes não aprovariam o orçamento para o ano fiscal de 2014, que, como visto, se iniciava em 1º de outubro de 2013.

Em termos partidários e institucionais, tal como narrado por Murdie (2013), o jogo era ambientado da seguinte forma: na “House of Representatives” (equivalente à Câmara dos Deputados), de maioria pertencente ao partido Republicano, dominavam os votos a favor das modificações no Obamacare, enquanto no “Senate” (Senado), majoritariamente representado pelo partido Democrata, prevalecia o posicionamento contrário a essas alterações.

As duas partes permaneciam firmes em suas posições e se mostravam decididas a mantê-las inarredáveis, sob a perspectiva de que o outro lado cedo ou tarde cederia. Tal situação, na realidade, é bastante conhecida pela teoria dos jogos e apresenta particular semelhança com o chamado “Jogo do Galinha”, adiante descrito.

O JOGO DO GALINHA

O Jogo do Galinha, em idioma inglês “*Game of Chicken*”, remonta a um tipo de rali suicida praticado por adolescentes californianos na década de 50 (BRAMS, 1975), tal como popularizado em filmes como *Juventude Transviada* e *Footloose* (FIANI, 2015).

Nesse jogo, tão descomplicado quanto aflitivo, dois adolescentes tipicamente *deanianos* avançam como seus carros em alta velocidade em direção um ao outro. Perde o jogo o primeiro a se desviar, ou seja, o covarde, neste caso o “galinha”. Aquele que se mantiver intransigível no volante recebe como prêmio, por arriscar sua vida, o rótulo de “durão” (*tough*). Caso nenhum dos adolescentes desvie seu carro, o resultado do jogo, nos dizeres de Morrow (1994 *apud* MURDIE, 2013), no limite pode ser representado por muitos hormônios no asfalto.

Há nesse jogo, em resumo, quatro situações possíveis, retratadas nas figuras hipotéticas dos adolescentes James e Dave:

1. Se James e Dave desviam, então ninguém vence, e ambos perdem prestígio;
2. Se James desvia e Dave continua, então James perde e Dave vence;
3. Se James continua e Dave desvia, então James vence e Dave perde; e
4. Se James e Dave continuam (não desviam), então ambos têm o pior resultado possível.

O quadro adiante resume esses resultados na forma de matriz de recompensas (*payoffs*), cabendo esclarecer que, nos pares numéricos, à esquerda estão representadas as recompensas de James e à direita os de Dave. Os resultados apresentados, conquanto subjetivamente quantificados, acompanham a lógica contida nas quatro situações supra.

Quadro 1 – Matriz de Recompensas do Jogo do Galinha

James	Dave	
	Desvia	Continua
Desvia	-1,-1	-5,5
Continua	5,-5	-10,-10

Nota: Elaboração própria.

Como se vê, não há incentivos à cooperação nesse jogo. Afinal, se os dois pilotos combinassem que desviariam seus carros simultaneamente, então ninguém venceria a disputa, e se decidissem por não desviar, estariam optando por um desfecho trágico. Além dessas hipóteses, também estaria excluída a possibilidade de um cooperar em favor do outro, pois nenhum competidor, de antemão, assumiria o papel de “galinha”, pois isso representaria um “não jogo”.

Consequentemente, James e Dane tendem a buscar a vitória em um ambiente não cooperativo, sob a esperança de que apenas um ganhará o jogo. A aposta, ao final, é sobre quem receberá o título de durão, em detrimento do “galinha”.

Como parêntese, destaca-se que tal extração lógica converge para os dois equilíbrios de Nash identificados nesse jogo, que são justamente os pares “Continua, Desvia” e “Desvia, Continua” (FIANI, 2015).

Não constitui escopo deste ensaio, porém, examinar as minúcias do Jogo do Galinha em si. O que se pretende ressaltar, por ora, é que, se por um lado tal jogo pode ser interpretado como uma aventura juvenil inconsequente, por outro, em especial para a teoria dos jogos, as associações lógicas nele contidas se revelam pertinentes para a avaliação de situações políticas críticas, tal como reconhecido pela literatura especializada. Brams (1975), por exemplo, se utiliza da lógica do Jogo do Galinha para examinar a Crise dos Mísseis, deflagrada no auge da Guerra Fria, em 1962.

O jogo que interessa a este ensaio, contudo, é o do *shutdown governamental*, com proposta de modelagem apresentada a seguir.

MODELAGEM DO JOGO DO SHUTDOWN

De imediato, não se deve perder de vista que a modelagem ora proposta, desenvolvida à luz da lógica contida no Jogo do Galinha, é apresentada sem qualquer pretensão de excluir modelagens alternativas, a exemplo das sugeridas por Alicea (2013), tampouco de esgotar as possibilidades de leituras distintas em representações que se utilizem da mesma plataforma lógica aqui adotada. Trata-se, tão somente, de um exercício teórico pontual e subjetivamente construído.

Neste exercício, considera-se que, se Republicanos e Democratas mantiverem suas posturas inalteradas, “dirigindo na direção um do outro”, na esperança de que um dos dois “desvie”, o resultado da intransigência mútua é o *shutdown*, isto é, o desligamento parcial da máquina pública federal nos EUA.

A par dessa semelhança com o Jogo do Galinha, avalia-se adiante como poderia ser concebida uma possível matriz de recompensas para o *Jogo do shutdown de 2013*.

Quadro 2 – Matriz de Recompensas no Jogo do Shutdown de 2013

Democratas	Republicanos	
	Cedem	Não cedem
Cedem	-2,2	-4,4
Não cedem	2,-2	1,-4

Nota: Elaboração própria.

Com inspiração na modelagem proposta por Anderson (2013), mas em termos distintos dos apresentados pela referida autora, adota-se no presente ensaio a seguinte interpretação: Ceder, para os Democratas (D), significa concordar com as mudanças pretendidas pelos Republicanos no Obamacare. Não ceder, conseqüentemente, equivale a lutar pela preservação do programa, sob a pena de não aprovação do orçamento. Do ponto de vista dos Republicanos (R), ao contrário, ceder significa simplesmente aprovar o projeto de lei orçamentária, abrindo mão das alterações no Obamacare, enquanto não ceder significa condicionar a aprovação do orçamento às modificações pretendidas nessa política.

Avalia-se adiante, mais detidamente, as quatro situações possíveis.

1. Democratas cedem e Republicanos cedem. D, R = (-2,2). Quando ambos cedem, o orçamento é aprovado à custa de algum grau de modificação no Obamacare. Isso representa uma derrota mitigada dos Democratas e uma vitória parcial dos Republicanos.
2. Democratas cedem e Republicanos não cedem. D, R = (-4,4). Neste caso, verifica-se a vitória integral dos Republicanos, na medida em que estes conseguem alterar o Obamacare sem o ônus político do *shutdown*. A perda para os Democratas, evidentemente, consiste no Obamacare alterado por força dos Republicanos.
3. Democratas não cedem e Republicanos cedem. D, R = (2,-2). Já quando os Democratas não cedem e os Republicanos cedem, a vitória é dos Democratas, pois o orçamento é aprovado sem prejuízo do Obamacare, o que representa, em contrapartida, uma derrota para os Republicanos. Vale notar que, nessa situação, os resultados não guardam simetria com os da situação anterior, na medida em que são opostos, porém divididos pela metade. Isso se explica porque, neste exercício, considera-se plausível admitir que na terceira situação os ganhos e perdas seriam mitigados, na medida em que, de certa forma, estariam mais próximos ao *status quo* do que na situação 2. Explica-se: a vitória dos Democratas, em relação à aprovação do Obamacare, já vinha sendo alcançada em jogo precedente, nos fóruns mais particulares de discussão desse Programa, de modo que, quando os Republicanos cedem, apenas se preserva o estado de coisas anterior. De todo modo, persiste no *Jogo do Shutdown*, na situação 3, um senso de vitória dos Democratas, pois no mínimo evitam a corrosão de ativo político já contabilizado.

4. Democratas não cedem e Republicanos não cedem. D, R = (1,-4). Na hipótese de ambos não cederem, a vitória é atribuída aos Democratas, ainda que estes também sofram algum desgaste político com o *shutdown*. A perda dos Republicanos, por sua vez, nessa situação é a mais acentuada para o partido, e corresponde ao dobro da verificada na situação anterior. Essa distribuição de recompensas se justifica pela premissa de que – perante a opinião pública – os Republicanos são os atores políticos com a imagem mais negativamente afetada pelo *shutdown*. De acordo com pesquisa de opinião conduzida pelo The Washington Post-ABC News (2013) poucos dias após o encerramento do *shutdown*, mais precisamente em 20 de outubro de 2013, 77% dos entrevistados reprovavam a postura dos parlamentares Republicanos durante as negociações orçamentárias daquele ano, contra 61% de reprovação dos parlamentares Democratas e 54% de reprovação do presidente Barack Obama. Em acréscimo, quando questionados diretamente sobre quem deveria ser considerado responsável pelo *shutdown*, contrastando-se o Presidente e seus opositores no Congresso, 53% dos entrevistados culpavam os congressistas Republicanos pelo desligamento, contra 29% de culpa imputada ao presidente Obama. Considerados válidos esses resultados, então na situação 4 em exame os Republicanos não apenas sairiam politicamente enfraquecidos pelo *shutdown*, como também reduziram seu poder de barganha de condicionar a aprovação do orçamento às alterações do Obamacare. Em contrapartida, embora também estivessem expostos ao ônus político provocado pelo *shutdown*, em termos concorrenciais as recompensas esperadas pareciam ser interessantes para os Democratas, pois ao final tenderiam a preservar o Obamacare inalterado, ao mesmo tempo em que testemunhariam um desgaste político relativo dos Republicanos.

No que concerne à interpretação desta última situação, vale notar que, no caso concreto de 2013, durante o jogo do *shutdown* os Republicanos conseguiram efetivar sua estratégia por certo tempo, já que na Câmara, onde detinham a maioria, lograram aprovar o orçamento juntamente com a redução de recursos (*defunding*) do Obamarce. Tratou-se, contudo, de êxito efêmero, na medida em que o projeto aprovado na Câmara, com base nos interesses dos Republicanos, ao final não foi referendado pelo Senado, eminentemente Democrata.

Verifica-se, desse modo, que o *Jogo do Shutdown* embute uma espécie de armadilha política para os Republicanos. Sob essa angulação, Higgins (2013) sustenta que a estratégia dos Republicanos teria se assemelhado à retratada no filme *Ruthless People*, no Brasil veiculado como *Por Favor, Matem Minha Mulher*. Nesse filme, o marido milionário, representado por Danny DeVito, fica feliz quando, ao chegar em casa, descobre que sua mulher foi sequestrada e que os algozes ameaçam matá-la caso ele não pague o resgate. Desse modo, ao contrário do que imaginavam os sequestradores, a ameaça na realidade abria caminho para que o marido se “livrasse” da esposa, pois ele mesmo já planejava matá-la para ficar com sua amante.

Respeitadas as devidas diferenças em relação ao filme em comento, no caso do *shutdown*, de acordo com Higgins (2013), a estratégia dos Republicanos equivalia a ameaçar os democratas com algo

que eles não apenas não temiam, como também realmente queriam. Tratar-se-ia, portanto, de uma arapuca política para os Republicanos.

Com efeito, ainda que analistas como Trende (2013) advertiram que os prejuízos aos Republicanos não devem ser superestimados, ao que consta os Democratas trabalham com a suposição básica subjacente de que a culpa pelo *shutdown* governamental tende a ser predominantemente imputada aos Republicanos. Além disso, os Democratas parecem interpretar que o *shutdown* representa um risco controlado, de efeito prático relativamente limitado em comparação ao que poderia ocorrer, por exemplo, no caso de não aprovação do teto da dívida, que traz consequências fiscais muito mais sérias.

Ao final, conforme ressaltado por Anderson (2013), a intransigência dos Republicanos se revelou pouco frutífera, para não dizer prejudicial ao próprio partido. Para alcançar um resultado efetivo, segundo destacado pela referida autora, não bastaria a retórica da intransigência, seria necessário alterar os termos do jogo, com a conquista de mais assentos nas Casas Legislativas, principalmente no âmbito do Senado quando se considera o episódio de 2013, e isso se obtém justamente por meio de melhores resultados eleitorais.

Ademais, verifica-se que, no modelo formal proposto neste ensaio, o Equilíbrio de Nash do *Jogo do Shutdown* não coincide com a situação 4, e sim com a 3, tal como demonstrado adiante.

Quadro 3 – Equilíbrio de Nash no Jogo do Shutdown

Democratas	Republicanos	
	Cedem	Não cedem
Cedem	-2,2	-4,4 (c)
Não cedem	(l) 2,-2 (c)	(l) 1,-4

Nota: Elaboração própria.

De acordo com o quadro supra, a situação de equilíbrio do Jogo ocorre quando os Democratas optam por não ceder e os Republicanos por ceder. Explica-se.

Sob a lógica da interação estratégica, segundo a qual os participantes optam pelas melhores opções em face das alternativas dos seus oponentes, tem-se a seguinte situação: quando os Democratas cedem, a maior recompensa de coluna (c), isto é, dos Republicanos, é obtida com a decisão de não ceder, ao passo que, quando os Democratas cedem, a opção menos gravosa de (c) consiste em ceder. Já do ponto de vista dos Democratas, a melhor opção, invariavelmente, é a de não ceder, pois quando Republicanos cedem, a melhor opção de linha (l), isto é, dos Democratas, é não ceder, e quando Republicanos não cedem, a melhor opção de (l), também, consiste em não ceder.

Desse modo, a área de interseção entre linha e coluna, tal como evidenciado no Quadro, se localiza justamente no par “2, -2”, obtido quando Democratas não cedem e Republicanos cedem, e este é o Equilíbrio de Nash do jogo em análise.

CONCLUSÃO

A modelagem proposta neste ensaio, para o *Jogo do Shutdown* de 2013, revela-se útil para a compreensão de um fenômeno político aparentemente irracional, ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento de uma reflexão crítica formal sobre a racionalidade política nele contida.

Afinal, de acordo com a modelagem adotada, à luz da teoria dos jogos não teria sido racionalmente consistente para os Republicanos optar pelo embate que resultou no *shutdown* de 2013, e nem seria essa a situação de equilíbrio obtida com base no modelo de Nash.

Tal conclusão, contudo, é extraída com base em um exercício teórico singelo, o qual, consoante já ressaltado ao longo deste artigo, não tem qualquer pretensão de se apresentar como interpretação definitiva sobre o episódio estudado.

Ademais, há de se considerar que uma análise mais completa do *Jogo do Shutdown* de 2013 deveria superar algumas limitações deste artigo. Afinal, não foram analisados com a merecida profundidade neste ensaio, por exemplo, aspectos como: (i) o conjunto mais amplo de fatores que influenciam a opinião pública e o próprio desempenho eleitoral de Republicanos e Democratas após episódios de *shutdown*; (ii) o demais episódios que compõem o histórico de *shutdowns* dos EUA, com a avaliação da possibilidade de existência de estratégias cooperativas entre os atores desse jogo; (iii) a validade das pesquisas de opinião que alicerçaram as premissas do modelo concebido neste ensaio; (iv) as demais controvérsias políticas relevantes e contemporâneas às discussões sobre o Obamacare, a exemplo dos debates sobre o teto da dívida; e (v) as peculiaridades do processo legislativo federal nos EUA, a fim de se conhecer o efetivo peso de cada uma das Casas do Congresso no jogo do *shutdown*.

Os resultados deste ensaio, de toda sorte, podem abrir caminhos para reflexões mais refinadas sobre o modelo adotado, além de estimular estudos futuros destinados à exploração do *Jogo do Shutdown* a partir de perspectivas e modelos alternativos.

REFERÊNCIAS

ALICEA, Bready. **Game Theory of Shutting Things Down**. Synthetic Daisies, 2013. Disponível em: <<http://syntheticdaisies.blogspot.com.br/2013/10/game-theory-of-shutting-things-down.html>>. Acesso em 9 jun. 2017.

AMADEO, Kimberly. **2010 Patient Protection & Affordable Care Act Summary**. The Balance, 2016. Disponível em: <[https://www.thebalance.com/2010-patient-protection-affordable-care-](https://www.thebalance.com/2010-patient-protection-affordable-care-act-summary)

[act-3306063](#)>. Acesso em 10 jun. 2017.

_____. **Government Shutdown: Examples of What Happens**. The Balance, 2017. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/government-shutdown-3305683>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ANDERSON, Kristen Soltis. **Let's play a game**. Disponível em: <<http://kristensoltisanderson.com/post/64216681487/lets-play-a-game>>, 2013. Acesso em: 9 jun. 2017.

BOWMAN, Karlyn. **Government Shutdowns and Public Opinion: Revisiting 1995 and 2013**. Forbes, 2017. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/bowmanmarsico/2017/04/06/government-shutdowns-and-public-opinion-revisiting-1995-and-2013/#55c6450576aa>>. Acesso em 10 jun. 2017.

BRAMS, Steven. **Game theory and politics**. Nova Iorque: Free Press, 1975.

BRASIL. **Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016**. Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2017 (LDO 2017). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial da União de 27 dez. 2016: Brasília, 2016.

BRASS et al. **Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects**. Congressional Research Service, 2017.

BROWN Jr. Edmund G. **2017-18 Governor's Budget Summary**. Sacramento, California: State Capitol, 2017. Disponível em: <<http://www.ebudget.ca.gov/2017-18/pdf/BudgetSummary/FullBudgetSummary.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

CABLE NEWS NETWORK (CNN). **Government Shutdown: Locked out of 'Lady Liberty'**. CNN, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cKfFfmBDaw>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

CASSINO, D.; JENKINS, K. **Christie Insulated From Frustrations With Congress, Rest Of New Jersey Gop Not Immune**. Public Mind, 2013. Disponível em: <<http://publicmind.fdu.edu/2013/insulated/>>. Acesso em 9. Jun 2017.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIGGINS, Sean. **How the government shutdown is like the 1986 comedy 'Ruthless People'**. Washington Examiner, 2013. Disponível em: <<http://www.washingtonexaminer.com/how-the-government-shutdown-is-like-the-1986-comedy-ruthless-people/article/2536665>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

LABONTE, Marc. **The FY2014 Government Shutdown: Economic Effects**. Congressional Research Service, 2015.

MATTHEWS, Dylan. **Here is every previous government shutdown, why they happened and how they ended**. The Washington Post, 2013. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/09/25/here-is-every-previous-government-shutdown-why-they-happened-and-how-they-ended/?utm_term=.1d2524afb6e6>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MURDIE, Amanda. **Game of chicken and the US government shutdown: what game theory can tell us about likely outcomes**. Duck of Minerva, 2013. Disponível em: <<http://duckofminerva.com/2013/09/game-of-chicken-and-the-us-government-shutdown-what-game-theory-can-tell-us-about-likely-outcomes.html>>. Acesso em 10 jun. 2017.

NATIONAL PARK FOUNDATION. **The Government Shutdown And Your National Parks: What You Need To Know**. National Park Foundation, 2013. Disponível em: <<https://www.nationalparks.org/connect/blog/government-shutdown-and-your-national-parks-what-you-need-know>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

OMB. **Impacts and Costs of the October 2013 Federal Government Shutdown**. Washington, 2013.

SARTINI, B. A. et al. **Uma introdução à teoria dos jogos**. In: Bienal da SBM. Anais. Bahia: UFBA, 2004.

THE U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. America’s Founding Documents. **The Constitution of the United States: A Transcription**. Disponível em <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>: Acesso em: 11 jun. 2017.

THE WASHINGTON POST-ABC News. **October 2013 Post-ABC poll - Obama, Republicans and shutdown fallout**. Politics, In the News, 2013. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/politics/polling/october-2013-postabc-poll-obama-republicans/2013/10/25/9704a1d4-3ace-11e3-b0e7-716179a2c2c7_page.html>: Acesso em: 11 jun. 2017.

TOLLESTRUP, Jessica. **Federal Funding Gaps: A Brief Overview**. Congressional Research Service, 2013.

TRENDE, Sean. **The Politics of the Government Shutdown**. Real Clear politics, 2013. Disponível em: <https://www.realclearpolitics.com/articles/2013/10/01/the_politics_of_the_government_shutdown_120169.html>. Acesso em 10 jun. 2017.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Debt Limit**. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/initiatives/Pages/debtlimit.aspx>>. Acesso em 31 jul. 2017.

APÊNCIDE – Inventário de *Shutdowns* nos EUA

Shutdown ¹	Ano	Presidente	Duração do Shutdown	
			Período	nº de dias ²
1º	1976	Gerald Ford	30 set a 11 out	10
2º	1977	Jimmy Carter	30 out a 13 nov	12
3º	1977	Jimmy Carter	31 out a 9 nov	8
4º	1977	Jimmy Carter	30 nov a 9 dez	8
5º	1978	Jimmy Carter	30 set a 18 out	17
6º	1979	Jimmy Carter	30 set a 12 out	11
7º	1981	Ronald Reagan	20 nov a 23 nov	2
8º	1982	Ronald Reagan	30 set a 2 out	1
9º	1982	Ronald Reagan	17 dez a 21 dez	3
10º	1983	Ronald Reagan	10 nov a 14 nov	3
11º	1984	Ronald Reagan	30 set a 3 out	2
12º	1984	Ronald Reagan	3 out a 5 out	1
13º	1986	Ronald Reagan	16 out a 18 out	1
14º	1987	Ronald Reagan	18 dez a 20 dez	1
15º	1990	George Bush	5 out a 9 out	3
16º	1995	Bill Clinton	13 nov a 19 nov	5
17º	1995-1996	Bill Clinton	16 dez 1995 a 6 jan 996	21
18º	2013	Barack Obama	1 out a 16 out	16

Fontes: Matthews (2013), Tollestrup (2013) e Brass et al. (2017). Elaboração própria.

Notas:

1. Para Tollestrup (2013), o presente quadro corresponde, mais precisamente, a um inventário de *funding gaps*, na medida em que em alguns casos, como na 10ª ocorrência, relativa a 1983, a ausência de orçamento não chegou a implicar efetivo *shutdown*, haja a vista a presença de final de semana e feriado naquele período, aliado à expectativa de que o orçamento logo seria “renovado”.
2. A contagem de dias, na maior parte dos casos, segue a lógica de intervalos abertos, por considerar apenas os dias “cheios”, isto é, aqueles inteiramente expostos a *funding gaps*. Conforme ilustrado por Tollestrup (2013), na 16ª ocorrência os dias completos abrangeram o período de 14 a 18 de novembro de 1995, de modo que o “shutdown” apresentou duração total de cinco dias.

Considerações sobre a remuneração a agentes financeiros no âmbito do orçamento federal



Considerations on remuneration to financial agents in the federal budget

Andréa Costa Magnavita amagnavita@yahoo.com.br

Especialista em Ciência Política. Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 04-abr-17 **Aceito** 26-abr-17

Resumo Este artigo discute o modo como é tratada a despesa com remuneração a agentes financeiros que operacionalizam políticas e programas públicos por parte do governo federal. Argumenta a necessidade de uma visão mais estratégica acerca dos contratos com os agentes financeiros devido ao montante de recursos envolvido e ao papel do agente na implementação das políticas públicas. Extrai da análise da ação Remuneração a Agentes Financeiros os elementos para demonstrar a necessidade de maior coordenação intragovernamental para aperfeiçoar a gestão dos contratos e aumentar a eficiência no uso dos recursos alocados para o pagamento da remuneração dos agentes financeiros. Apresenta contribuições às recentes iniciativas governamentais voltadas ao aperfeiçoamento da gestão contratual.

Palavras-chave orçamento público; política pública; agente financeiro; contrato.

Abstract *This paper discusses the way the federal government addresses the expense related to the payment of the financial agents that operate public policies and programs. It argues the need for a more strategic view of contracts with financial agents due to the amount of federal spending involved and the role of the agent in the implementation of public policies. It extracts from the analysis of the Remuneration to Financial Agents the input to demonstrate the need for greater intra-governmental coordination in order to improve the management of the contracts and to increase the efficiency in the use of the public resources allocated for the payment of the financial agents. It makes contributions on the government initiatives to improve contractual management.*

Keywords *public budget; public policy; financial agent; contract.*

Introdução

O agente financeiro é peça-chave para que políticas públicas e programas governamentais saiam do papel e alcancem seu beneficiário final. Atualmente, a relação entre governo federal e instituições financeiras é bastante fragmentada, não sendo possível ao governo precisar, por exemplo, qual o valor global da conta da remuneração aos agentes financeiros e qual a fatia que cabe a cada agente. Este quadro revela não só fragilidade no controle interno de uma despesa cujo valor não é nada desprezível, como também a ausência de diretrizes, por parte do núcleo econômico do governo, que oriente os ministérios setoriais responsáveis pela concepção e implementação das políticas quanto à estrutura de custo que deveria compor a base remuneratória dos serviços prestados e os termos das penalidades aplicáveis estabelecidas nos contratos firmados com os agentes financeiros.

Este artigo busca articular duas ideias complementares. Primeira, o governo federal necessita conhecer e sistematizar as informações concernentes à relação com os agentes financeiros não apenas pelos montantes envolvidos, mas também pela importância *per se* do agente financeiro para consecução das políticas públicas. Isto significa identificar valores, políticas, programas e programação orçamentária, estimar impacto fiscal, monitorar a execução dos contratos, entre outros. Segunda, é imperativo o avanço na coordenação intragovernamental entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, responsáveis por zelar pelo equilíbrio fiscal, e os ministérios setoriais, responsáveis pelo desenho e execução das políticas públicas, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão dos recursos alocados para pagamento de remuneração dos agentes financeiros.

Para tanto, este trabalho inicia contextualizando as diferentes perspectivas que regem as ações dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda e as dos demais ministérios. Em seguida, analisa os dados da ação orçamentária OOM4 – Remuneração a Agentes Financeiros, criada em 2013 para agregar programações específicas de remuneração a agentes financeiros, indicando como a política fiscal vem impactando o pagamento das instituições financeiras e apresenta aspectos referentes aos agentes financeiros remunerados com recursos da referida ação. Prossegue destacando a relação entre resultado primário e remuneração a agentes financeiros. Discute a importância da coordenação intragovernamental para a adequada gestão dos recursos públicos e em particular daqueles alocados para custear a remuneração das instituições financeiras na operacionalização de políticas e programas do Poder Executivo, buscando dialogar com as iniciativas governamentais voltadas ao aperfeiçoamento da gestão dos contratos com as instituições financeiras. Ao final, tece considerações acerca dos avanços que o Poder Executivo necessita promover no que diz respeito às contratações dos agentes financeiros.

O Contexto

É senso comum que a condução das finanças públicas é um desafio permanente para os governos. Em contexto de maior restrição fiscal, o desafio se impõe numa magnitude ainda maior. Daí a importância de uma gestão orçamentário-financeira eficiente e eficaz em consonância com uma política fiscal responsável. Para tanto, não se pode prescindir de uma articulação afinada entre a área econômica e os ministérios setoriais. Esta relação embora fundamental para o funcionamento da máquina pública, não é nem simples nem fácil, tendo em vista que os interesses e avaliações dos agentes envolvidos obedecem a lógicas distintas e por vezes conflitantes.

Fortis e Gasparini (2017), em trabalho que discute a plurianualidade orçamentária, sublinham este antagonismo. A estrutura e atuação dos agentes responsáveis pela gestão fiscal obedecem a uma lógica plurianual e suas decisões são tomadas de forma centralizada, mirando, entre outros aspectos, a sustentabilidade fiscal intertemporal. Por outro lado, os agentes setoriais são motivados por objetivos de curto prazo e travam entre si uma disputa acirrada por recursos reduzidos. Ressaltam que, na realidade brasileira, os conflitos de interesses têm provocado ineficiências alocativas e baixa qualidade do gasto público, entre outros efeitos negativos.

Para esses autores, o contingenciamento, instrumento fundamental no alcance da meta de resultado fiscal, retrata o desalinhamento entre as fases *top-down*, quando ocorre projeção de receitas, definição de agregados de despesa, e *bottom-up*, que abrange planejamento, alocação de recursos e execução de políticas públicas. As consequências do contingenciamento são colocadas nos seguintes termos:

Não obstante possua caráter eminentemente fiscal, o contingenciamento possui repercussões sobre todo o ciclo do gasto público, afetando, portanto, a administração orçamentária e financeira. Existe ainda, um impacto – geralmente de caráter negativo – sobre a implementação das políticas públicas, que podem sofrer solução de continuidade devido ao fluxo irregular de recursos necessários para seu financiamento (o que geralmente se reflete em atrasos em licitações, assinaturas de contratos, aquisições de materiais e serviços etc). (FORTIS; GASPARINI, 2017, p. 140).

Ação Orçamentária Remuneração a Agentes Financeiros

A análise da ação OOM4 – Remuneração a Agentes Financeiros, a partir de sua criação em 2013, possibilita identificar dilemas e dificuldades da compatibilização entre gestão fiscal e gestão orçamentário-financeira de programas e políticas, bem como o insuficiente nível de coordenação governamental.

Antes da criação da OOM4, em 2012 foi criada a Unidade Orçamentária (UO) 71104 – Remuneração de Agentes Financeiros – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda no âmbito do órgão 71000 – Encargos Financeiros da União. Naquele ano também foi criado o programa 0911 – Operações Especiais – Remuneração de Agentes, que agregava 21 ações orçamentárias de 11 ministérios, cujas dotações eram, especificamente, para pagamento de remuneração a agentes financeiros. Cabe salientar, entretanto, que não deixaram de existir pagamento de remunerações a agentes, dentro de ações que custeiam a política pública ou programa.

A ação OOM4 passou, então, a constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 como produto da agregação das 21 ações orçamentárias existentes e transformadas em planos orçamentários (PO's)¹. Esta alteração proporcionou maior flexibilidade na gestão orçamentária da ação, uma vez que por meio de procedimentos operacionais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) passou a ser possível remanejar dotação de um PO para outro desde que não se altere o valor da ação. Alterações orçamentárias mais corriqueiras são efetuadas sem depender da publicação de decretos, portarias ou mesmo, no caso extremo, de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

Contudo, pode ser aventada a perda de transparência por não mais estar explicitada na LOA a quais políticas e programas essas remunerações estão vinculadas. Esta crítica não se sustenta, uma vez que o acesso público ao SIOP disponibiliza informações detalhadas de alocação e de execução desagregadas por PO. Assim sendo, relatórios gerenciais podem conferir a transparência necessária à execução dos recursos públicos.

Na consulta ao SIOP, identificou-se a existência de ações específicas para remunerar os agentes financeiros no orçamento do exercício de 2000, ano a partir do qual as informações estão disponibilizadas no referido sistema. Assim, o conjunto de ações reunidas no programa 0911, em 2012, era produto de fusões/agregações de outras ações, indicando uma tentativa de minimizar a pulverização dos recursos públicos com esta despesa, como pode ser observado no Quadro 1.

1 “Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto. (MTO, 2016, p. 50).

Quadro 1 - Correlação dos Planos Orçamentários da ação OOM4 com ações em exercícios anteriores.

A partir de 2013	2012	Anterior a 2012
0001 - Remuneração às Instituições Financeiras para Administração dos Contratos de Financiamentos destinados à Cafeicultura	00JP	4792, 0350
0002 - Remuneração do Agente Financeiro pela Gestão do Contrato do Programa de Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados - PNAFE	00JQ	2C86
0003 - Remuneração dos Agentes Prestadores de Serviços pelo Recolhimento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP	00JR	20BI
0004 - Remuneração às Entidades Financeiras pelo Serviço de Arrecadação de Tributos e de Contribuições	00JS	2242
0005 - Remuneração de Agentes pela Recuperação de Haveres e Operacionalização do Seguro de Crédito à Exportação	00JT	6383, 0996
0006 - Remuneração de Agentes Financeiros pela Operacionalização de Projetos de Apoio à Infraestrutura Econômica e Social na Área de Atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA	00JU	6484
0007 - Remuneração de Agentes Financeiros Pagadores e Operadores do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial	00JV	8884, 4783, 4784, 2615 e 2627
0008 - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro para Aplicação dos Recursos do Fundo da Marinha Mercante - FMM	00JW	6378
0009 - Remuneração a Instituições Financeiras para Financiamento e Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações	00JX	6522
000A - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC	00JY	20EX
000B - Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário e para Aplicação dos Recursos do Fundo de Terras	00JZ	2b01
000C - Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	00K0	4791 e 5684
000D - Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito-Instalação nos Projetos de Assentamentos Criados ou Reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	00K1	2C75 e 2C74
000E - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento do Esporte	00K2	6770
000F - Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal	00K3	4447, 4449
000G - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano	00K4	4511
*	00K5	2573
*	00K6	2574
000J - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários	00K7	2910, 6541, 2576, 2577
000K - Remuneração de Agentes Financeiros pela Gestão de Haveres da União	00K8	6383, 6490
000L - Operacionalização da Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União	00LB	2244
000M - Encargos decorrentes da Aquisição de Ativos no Âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais		0705
000N - Remuneração do Agente Financeiro pela Gestão do Contrato do Programa da Carteira de Saneamento		

Fonte: SIOP. Elaboração própria. * A partir dos dados disponíveis, não foi possível estabelecer qual plano orçamentário da ação OOM4 absorveu as despesas das ações 00K5 e 00K6.

No tocante à alocação de recursos na ação OOM4, a cada ciclo orçamentário, desde sua criação, tem sido necessário suplementar o valor aprovado na LOA. Na primeira etapa da elaboração do orçamento federal, as demandas apresentadas pelos órgãos setoriais normalmente sofrem ajustes para se adequarem aos referenciais monetários definidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. No caso em análise, as demandas dos diferentes órgãos responsáveis pelos planos orçamentários que compõem esta ação foram encaminhadas ao Ministério da Fazenda, que é o órgão responsável pela OOM4.

Após ajustes pelo Poder Executivo, o projeto de lei orçamentária é encaminhado ao Congresso Nacional, onde ocorre a segunda etapa da elaboração do orçamento. Na tramitação no Poder Legislativo, à exceção do exercício de 2014, a ação Remuneração a Agentes foi objeto de sistemática redução. Em 2013, ano em que o corte foi mais severo, a ação teve a dotação reduzida em 63,3%.

Na etapa de alocação de recursos na ação OOM4, as reduções geraram efeitos negativos. Primeiro, promoveram um descolamento do valor orçado para pagamento do operador da política que não foi necessariamente acompanhado por diminuição proporcional na política ou programa operacionalizado. Em seguida, na etapa de execução, as tentativas de equacionar o primeiro problema esbarraram na necessidade de créditos adicionais², que requerem certo tempo para serem viabilizados. A situação descrita informa que, nos anos de 2013 a 2016, em algum momento do exercício as dotações foram insuficientes para honrar os pagamentos.

Na etapa de execução, os limites à movimentação, ao empenho e ao pagamento impostos pelo contingenciamento, distribuídos de forma linear ao longo dos meses, produzem restrições adicionais ao quadro de dotação insuficiente. A temporalidade da execução de cada PO não é necessariamente linear como em geral são os cronogramas de empenho e pagamento. A obrigação de pagar ocorre após a efetiva prestação do serviço, mediante apresentação de fatura, especificando o serviço prestado.

O volume de serviço prestado guarda relação com o montante alocado nas políticas a serem operacionalizadas e com o ritmo de execução e não com o valor alocado na ação remuneração a agentes financeiros. Por exemplo, se os valores alocados para o Programa Bolsa Família aumentam não é razoável pensar que os recursos para remunerar a Caixa Econômica Federal (CAIXA), agente operador do programa, devam ser reduzidos ou mantidos já que implica em mais serviço prestado no pagamento de benefícios e na manutenção do Cadastro Único.

Em se tratando da ação OOM4, o contingenciamento, que é concebido para restringir o gasto público e contribuir para o alcance do resultado primário, pode estar, na verdade, gerando mais despesas. Isto ocorre porque a lógica de funcionamento do contingenciamento pautada na linearidade temporal e quantitativa promove um descompasso entre o momento e montante em que os recursos estão

2 No caso da ação OOM4, os créditos visaram reforçar a dotação. Nestes casos, normalmente, devem ser indicadas dotações a serem canceladas em montante correspondente ao da suplementação solicitada.

disponíveis para execução e o momento e montante em que de fato se fazem necessários. Resulta daí que os órgãos passam a pagar multa, incidente sobre o valor nominal das faturas, pelo atraso do pagamento. Esta despesa adicional e dispensável consome dotação e limites de empenho e pagamento sem manter qualquer correspondência com o aumento do serviço prestado seja em qualidade ou em quantidade.

A análise da Tabela 1 possibilita extrair algumas conclusões acerca do processo alocativo e da execução orçamentário-financeira da ação OOM4 no período de 2013 a 2016.

Tabela 1 - Orçamentos e execução orçamentário-financeira da ação OOM4 da UO 71104, no período de 2013 a 2016. R\$ 1,00

Ano	PLOA	LOA	LOA + Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago
2013	871.749.509	319.871.009	1.103.648.842	831.015.780	462.857.163	405.534.445
2014	664.219.000	664.219.000	789.016.409	453.393.431	233.982.136	58.658.941
2015	661.232.000	631.079.821	797.469.255	293.769.593	274.799.451	231.030.234
2016	663.732.000	534.203.232	2.531.979.524	2.218.267.109	2.054.971.329	2.048.508.609
Total	2.860.932.509	2.149.373.062	5.222.114.030	3.796.445.913	3.026.610.078	2.743.732.230

Fonte: SIOP.

Em primeiro lugar, observa-se uma grande diferença entre os valores do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), da LOA e da LOA + Créditos (LOA acrescida dos créditos adicionais), indicando uma insuficiência de dotação. Em segundo lugar, a diferença entre os valores constantes de LOA + Créditos e os valores empenhados pode sinalizar o tamanho do contingenciamento³ ou, nas situações em que o Limite de Movimentação e Empenho (LME) é maior que o valor empenhado, pode sugerir certa incapacidade de execução dos órgãos responsáveis pelos PO's, hipótese que não pôde ser confirmada, uma vez que o LME é definido por órgão e não por unidade orçamentária. Por fim, a diferença entre valor empenhado e valor pago é indicativo do montante inscrito em restos a pagar⁴ ao longo dos anos.

Chama a atenção o expressivo valor da dotação no ano de 2016, bem como os altos valores empenhados e pagos. Quando se analisa o valor empenhado por elemento de despesa⁵, que é a codificação que identifica o objeto do gasto, verifica-se que os valores foram empenhados para pagamento

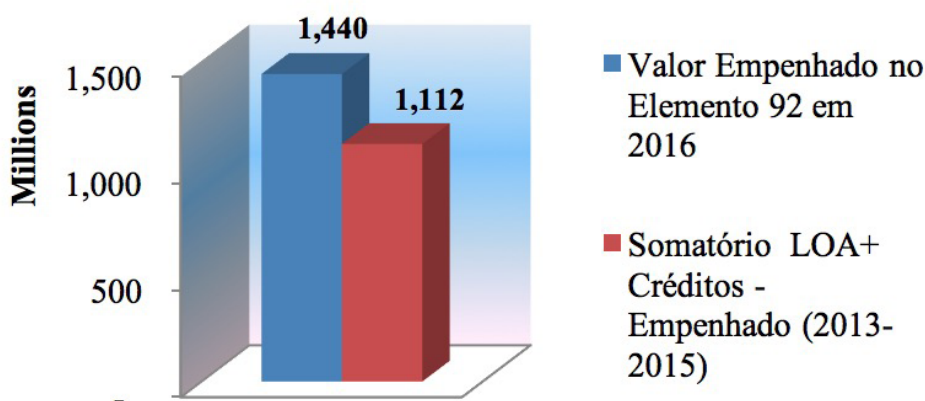
3 Tendo em vista que o LME é divulgado por órgão, no caso em análise o órgão 71000 – Encargos Financeiros da União, não foi possível identificar o LME em cada exercício para a UO 71104.

4 “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.” (BRASIL, 1964).

5 “O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.” (MTO, 2016, p. 69).

de serviços de terceiros – Pessoa Jurídica (elemento de despesa 39) e de despesas de exercícios anteriores (elemento de despesa 92⁶), sendo 64,9% do montante empenhado no elemento 92. Por um lado, pode-se estar pagando a conta do contingenciamento de anos anteriores corrigidos com atualização monetária sem qualquer benefício adicional para a sociedade; por outro, o custo da burocracia, da baixa capacidade operacional ou da ineficiência na gestão de contratos. Quaisquer que tenham sido as razões para a postergação dos pagamentos, houve um custo adicional de mais de R\$ 300 milhões⁷, como destacado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparativo do valor empenhado no elemento 92 em 2016 versus Somatório da diferença dos valores de LOA + Créditos e empenhados de 2013 a 2015 (em milhões).



Fonte: SIOP. Elaboração da autora.

Foram analisados os dados agregados da ação, embora análise semelhante também possa ser efetuada por PO. A desagregação por PO permite capturar as diferenças existentes na execução orçamentário-financeira sob a responsabilidade de 11 órgãos⁸. Estas diferenças refletem aspectos como o ritmo da operacionalização das políticas e programas, a capacidade de realizar gestão de contratos, bem como as especificidades dos contratos firmados.

- 6 Elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores. “Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”. (BRASIL, 1964).
- 7 O LME funciona como um divisor de águas. A diferença entre o valor de LOA + Créditos e do LME é decorrente do contingenciamento; ao passo que a diferença entre o LME e o valor empenhado pode ser atribuída a outros fatores como os já mencionados no texto.
- 8 No momento da aprovação da LOA 2016, os órgãos eram: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social, Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte e Ministério das Cidades.

Os Agentes Financeiros

Os agentes financeiros são uma importante engrenagem na operacionalização das mais diversas políticas públicas federais, uma vez que viabilizam que intenções expressas nos objetivos das políticas se transformem em benefícios pagos aos cidadãos, créditos concedidos a produtores rurais ou tributos arrecadados dentre outros.

Como qualquer prestador de serviço, os agentes financeiros são remunerados pelos serviços realizados. A relação entre a União e os agentes financeiros, para cada política, programa ou ação governamental é formal e regida por contrato. O agente financeiro pode atuar tanto no sentido de pagar benefícios, viabilizar financiamentos como no caso do Programa Bolsa Família e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) assim como de arrecadar tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Em cada contrato consta o objeto do contrato, deveres e direitos das partes, bem como o detalhamento dos serviços a serem remunerados, da metodologia de cálculo e penalidades.

Para ilustrar, pode ser mencionada a operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal que, em 2016, resultou no pagamento de mais de 13 milhões de benefícios⁹, executando mais de R\$ 27 bilhões só na ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004), segundo consulta ao SIOP.

Os agentes financeiros da ação 00M4 são empresas públicas¹⁰: CAIXA, Banco do Brasil S.A. (BB), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF)¹¹.

Consulta realizada no Tesouro Gerencial¹² referente ao exercício 2016 revelou que a distribuição, por agente financeiro, do número de políticas e programas operacionalizados cuja remuneração foi paga

9 Mensagem ao Congresso Nacional 2017 (BRASIL, 2017, p. 115).

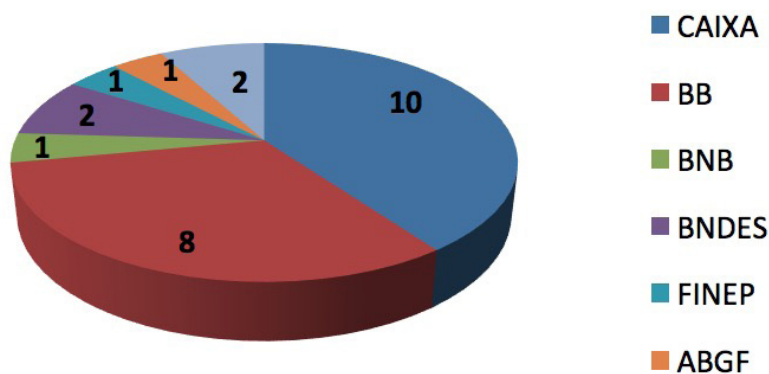
10 No âmbito da ação 00M4, além do Programa Bolsa Família, a CAIXA é remunerada pela operacionalização de outras políticas e programas como o processo de arrecadação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O BB, por sua vez, operacionaliza o Crédito-Instalação nos Projetos de Assentamentos Criados ou Reconhecidos pelo Incra e a Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União entre outros. Há políticas e programas que contam com mais de um agente financeiro, tais como o Crédito Fundiário e o Fundo de Terras e o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, em que ambas as instituições mencionadas atuam.

11 ABGF, criada pela Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), não é enquadrada como instituição financeira, entretanto está sujeita à legislação aplicável às sociedades seguradoras.

12 Tesouro Gerencial é um sistema da Secretaria do Tesouro Nacional para consulta de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), construído em uma plataforma de *business intelligence*, que em 2015 substituiu o SIAFI Gerencial para consulta da execução orçamentária e financeira.

com recursos da ação 00M4 foi bastante heterogênea, devido a forte concentração na CAIXA e no BB, conforme retratada no gráfico 2.

Gráfico 2 – Quantidade de políticas/programas, por agente, remunerado com recursos da ação 00M4 em 2016.



Fonte: Tesouro Gerencial.

A referida concentração também se refletiu nos valores empenhados em favor das duas instituições, que somadas totalizou R\$ 1.963 milhões. Este montante correspondeu a 88,5% do total empenhado em 2016 na ação 00M4.

Verificou-se ainda que, além das instituições citadas, dezenas de instituições privadas foram pagas com recursos da ação 00M4. Isto ocorreu em virtude de passivos existentes em relação a exercícios anteriores quando os entes privados também operacionalizavam a arrecadação de tributos e efetuavam pagamento de benefícios.

Para complementar a visão quantitativa do orçamento, o quadro 2 traz a caracterização de quatro PO's extraídas do Cadastro de Ações do SIOP no exercício 2016, com o propósito de demonstrar, sinteticamente, a complexidade e a diversidade dos serviços prestados pelas instituições financeiras oficiais federais, no âmbito da ação 00M4.

Quadro 2 - Caracterização PO's 0003, 0007, 000C 000F e 000L da ação 00M4

PO	Caracterização
0003 - Remuneração dos Agentes Prestadores de Serviços pelo Recolhimento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP	Remunerar os serviços de recepção e tratamento de informações da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, prestados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA.
0007 - Remuneração dos Agentes Financeiros Pagadores e Operadores do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial	Custear os serviços executados por bancos oficiais federais de pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do Abono Salarial e, em caráter complementar, serviços de recepção de requerimentos do Seguro-Desemprego e identificação dos beneficiários do Abono Salarial.
000C - Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	Pagamento às instituições financeiras pela operacionalização de contratos. Contratação, pagamento, acompanhamento de obras e serviços, análise da prestação de contas, operacionalização do Garantia-Safra e outros programas executados pelo órgão.
000F - Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal	Disponibilização de recursos para o custeio da operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal, permitindo a manutenção das atividades desenvolvidas por seu agente operador, bem como promovendo o custeio de atividades voltadas para: o fortalecimento e qualificação da Rede Pública de Fiscalização; o desenvolvimento, aprimoramento e integração de sistemas de informação da fiscalização; a Integração de ações de fiscalização e de auditorias de bases do Cadastro Único e de benefícios; o aprimoramento da legislação para ressarcimento de benefícios pagos indevidamente; o desenvolvimento de metodologia pró ativa de identificação de indícios que apontem para a ocorrência de irregularidades na gestão; o aprimoramento contínuo de metodologias de apuração de denúncias e auditoria e controle sobre a operação do Programa.
000L - Operacionalização da Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União	Pagamento dos serviços prestados por instituições financeiras na operacionalização do processo de liquidação e renegociação de dívidas rurais e de pequena monta inscritas na Dívida Ativa da União, administradas pela PGFN. Incrementar a arrecadação dos créditos oriundos das dívidas rurais e de pequena monta inscritos na Dívida Ativa da União, administradas pela PGFN, utilizando-se do mecanismo previsto na Lei nº 11.941/2009.

Fonte: Siop/Cadastro de Ações.

Resultado primário e precificação da Remuneração

A especificidade e complexidade que caracterizam a operacionalização de políticas, programas e ações são componentes da estrutura de custos que compõem a remuneração dos serviços prestados pelos agentes financeiros. Indaga-se, entretanto, até que ponto o identificador de resultado primário da ação onde estão alocados os recursos para fazer frente ao pagamento da remuneração influencia a precificação da remuneração, ao inserir diferentes graus de incerteza quanto ao pagamento dos serviços.

Há no orçamento federal um conjunto de ações cujo identificador de resultado primário é “1”. O indicador primário “1” identifica que a despesa é primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória quando constar do Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2016 (BRASIL, 2016). O Anexo III discrimina as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

As subvenções que constam da programação do Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito, Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda se enquadram nas exigências do referido anexo, sendo, portanto, despesas primárias obrigatórias. Neste tipo de ação, especificamente, a despesa com a remuneração ao agente não vem explicitada na programação publicada na LOA. Até 2016, não constava sequer como planos orçamentários. Em 2017, foram criados PO's em três ações orçamentárias: 0267, 0281 e 0297¹³, nos quais estão alocados os valores para a remuneração do agente. A execução orçamentário-financeira dessas ações desagregada por PO's pode ser acompanhada por meio de relatórios gerenciais extraídos do SIOP.

Por sua vez, os recursos alocados na ação 00M4 são inteiramente utilizados para a remuneração a agentes financeiros. A ação se encontra classificada com o identificador de resultado primário “2”, indicando que é uma despesa discricionária e não abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Esta diferença quanto ao classificador de resultado primário é extremamente relevante. A despeito de ambas serem despesas primárias, elas se diferenciam tanto no processo de elaboração quanto na execução justamente pelo fato de serem obrigatórias ou discricionárias¹⁴.

Com isto, busca-se demonstrar o quão importante é para a administração pública conhecer a estrutura de custos da remuneração de cada agente em cada política, visando verificar até que ponto a incerteza, que caracteriza a execução da despesa discricionária, não está incluída na precificação da remuneração. O custo adicional pode ser derivado do risco incorrido de não ser pago ou ser pago com atraso até mesmo de anos, onerando assim os contratos e, por conseguinte, o erário.

Outro aspecto a ser ponderado é se mesmo nos casos em que a despesa com remuneração dos agentes financeiros é discricionária, como no exemplo da ação 00M4, a continuidade da execução de políticas e programas não cria a obrigatoriedade para o ente público de efetuar o pagamento aos agentes financeiros pelos serviços já prestados? Ou ainda se a continuidade de algumas dessas políticas e programas reside no fato de que o agente financeiro não ser elegível, estando determinado

13 0267 - Subvenção Econômica para Promoção das Exportações – PROEX (Lei nº 10.184, de 2001); 0281 – Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) e 0297 – Subvenção Econômica para Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (Leis nº 9.126, de 1995 e nº 10.186, de 2001).

14 Segundo definições disponibilizadas no Glossário do Portal SOF, as despesas obrigatórias “são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução”; enquanto as despesas discricionárias “são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.” (BRASIL, 2017).

na legislação própria de criação das políticas ou programas. Este é o caso da relação do Programa Bolsa Família com a CAIXA.

Coordenação Intragovernamental e Iniciativas Governamentais

Apesar da falta de sistematização das informações acerca dos contratos, que possibilite ao governo ter uma visão mais estratégica acerca das remunerações, não podem ser ignoradas as iniciativas do executivo federal de tentar organizar e controlar, em termos institucionais, programáticos e normativos, as informações sobre a remuneração a agentes financeiros e os contratos que regem a relação entre os agentes financeiros e a administração pública.

Em termos institucionais, cabe lembrar a criação da UO 71104, em 2012, e no âmbito programático a criação do Programa 0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros, também em 2012, para aglutinar ações específicas para custear a remuneração aos agentes financeiros. Em 2013, houve fusão dessas ações em uma única ação, a OOM4, com os PO's correspondendo às antigas ações.

No tocante à dimensão normativa, em 2015, foi editado o Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Neste instrumento, foi definida uma série de regras. Como ação empreendida no sentido de acompanhar as contratações, destaca-se o art. 5º que estabelece que

A contratação ou prorrogação contratual dos serviços de instituições financeiras cujas dotações orçamentárias estejam alocadas em programações específicas, no âmbito do EFU, da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais e sejam descentralizadas pelo Ministério da Fazenda deverão ser previamente submetidas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (BRASIL, 2015).

A iniciativa, entretanto, abrange uma fração dos recursos do orçamento federal, permanecendo sem maior visibilidade e transparência as despesas com remuneração de agentes financeiros que não são executadas em ações específicas. Acrescente-se a ausência de ferramenta eletrônica que opere como um repositório dinâmico de informações, possibilitando o acompanhamento sistemático da execução dos contratos e das regras estabelecidas no referido decreto; entretanto sinaliza um passo em direção a uma maior articulação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento com os ministérios setoriais no que concerne à gestão dos contratos.

Desse modo, a melhoria na coordenação intragovernamental desempenha papel relevante para que a busca da estabilidade fiscal não inviabilize a consecução dos objetivos das políticas setoriais. Por se tratar de uma despesa de grande monta relacionada a um ator fundamental na implementação

de políticas públicas, a remuneração a agentes financeiros requer alinhamento de propósito entre agentes públicos envolvidos, o que pode contribuir para a interlocução intragovernamental.

A necessidade de o governo deter maior conhecimento sobre os contratos referentes às remunerações dos agentes financeiros e criar mecanismos de controle e gestão desses contratos justificam a iniciativa do governo de instituir grupo de trabalho para tratar da matéria, que pode se constituir em locus para avanço no diálogo com os ministérios setoriais.

Instituído pela Portaria Interministerial nº 81, de 15 de março 2017, o GT-IF tem por “finalidade formular propostas ao aprimoramento e padronização das condições de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse de execução de políticas públicas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.” (BRASIL, 2017). Os objetivos do GT-IF retratam, em certa medida, o tamanho do desconhecimento da Administração Pública em relação ao tema, cujo conteúdo não é recente no elenco das despesas orçamentárias, conforme mencionado anteriormente, quando da análise da ação OOM4. Cabe, no escopo deste trabalho, tecer algumas considerações acerca de cada um dos objetivos, associando-os a aspectos abordados ao longo deste artigo.

I – realizar o diagnóstico sobre os contratos de prestação de serviços com instituições financeiras;

O diagnóstico não pode prescindir de identificar os contratos vigentes, os contratos prestes a vencer, o valor dos contratos, as instituições financeiras envolvidas, a metodologia de cálculo da remuneração e as penalidades.

A verificação do cadastramento dos contratos com as instituições financeiras no subsistema SICON – Sistema de Gestão de Contrato do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG, sistema estruturante de governo, onde devem ser incluídos contratos, termos aditivos e outros eventos de contratos, é pré-requisito básico para a elaboração do diagnóstico.

II – mapear e propor melhorias aos processos de contratação, fiscalização, pagamento e aditamento dos contratos de prestação;

É preciso separar os contratos cujas instituições financeiras estão previamente definidas por força de determinação legal ou normativa daqueles que não o são; identificar as políticas públicas e programas e seus respectivos agentes financeiros; criar mecanismos de fiscalização mais ágeis; conhecer a periodicidade dos pagamentos; e agilizar o processo de aditamento contratual de modo a evitar possíveis descontinuidades na implementação de políticas e programas.

III – estudar medidas para o aprimoramento e padronização de novas contratações de prestação de serviço com instituições financeiras, e respectivos aditamentos;

Uma vez separadas as instituições financeiras contratadas livremente daquelas de contratação compulsória, é preciso avaliar o nível de complexidade do serviço, o volume de recursos operacionalizado, a quantidade de registros e de beneficiários atendidos, entre outros aspectos. Para tanto, sugere-se a criação de categorias que facilitem o monitoramento dos contratos com características semelhantes.

Em relação à remuneração, propõe-se trabalhar com bandas, onde haveria um valor mínimo e um teto máximo que o governo estaria disposto a pagar pelo serviço prestado, evitando grandes disparidades de remuneração por serviços similares, inclusive dentro de uma mesma instituição financeira. Quanto à estrutura de custos da remuneração, esta deveria ser composta de uma parte fixa, que cobriria os custos operacionais, e uma parte variável relacionada à especificidade da política ou do programa.

Uma proposta de caráter operacional que pode viabilizar o acompanhamento e monitoramento é a criação de módulo no SICON/SIASG para os contratos junto aos agentes financeiros ou mesmo a simples inclusão de novos campos de informação com marcação específica. As alterações no sistema devem ser acompanhadas de flexibilidade na elaboração de relatórios nos moldes do SIOF e do Tesouro Gerencial, possibilitando o monitoramento sistemático da execução dos contratos por parte do núcleo estratégico da administração federal.

IV – estudar e propor medidas acerca da melhor estrutura de unidade orçamentária e programação orçamentária, com o objetivo de subsidiar a elaboração e execução do orçamento;

Para propor qualquer medida, o estudo deve conter avaliação de custo-benefício das estruturas atuais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, no § 1º do art. 89, estabelece, *in verbis*, que

As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento celebrado. (BRASIL, 2016).

A flexibilidade alocativa prevista na LDO possibilita a existência de duas situações bastante distintas na peça orçamentária. Quando a despesa corre à conta da dotação de uma ação como a de subvenção não se explicita os valores alocados para a remuneração a menos que seja criado plano orçamentário especificando, em nível gerencial, esta despesa. A execução da despesa com remuneração não é tão transparente e há dificuldade de acompanhamento da mesma de forma agregada; entretanto, a sua execução ocorre *pari passu* com a política ou programa operacionalizado. Quando constam de programação específica, como é o caso da ação 00M4, o ganho em transparência não

é necessariamente acompanhado pela eficiência alocativa ou de execução. Há um desalinhamento entre a orçamentação da remuneração e a da política a ser operacionalizada.

V – propor normas complementares que eventualmente se façam necessárias para a efetiva aplicação das medidas propostas.

A proposição de novas normas deve ser precedida de uma avaliação dos aspectos positivos e negativos produzidos pelo Decreto nº 8.535, de 2015.

Considerações Finais

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que impôs limites aos gastos públicos por vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016), a busca da eficiência alocativa e da qualidade do gasto público se tornam elementos essenciais na difícil equação do equilíbrio fiscal intertemporal. Diante deste contexto, faz-se necessário um maior conhecimento acerca dos contratos com as instituições financeiras que produza melhoria na gestão contratual por meio de ações como a revisão na estrutura de custos da remuneração.

Neste sentido, as instituições responsáveis pela condução da política fiscal, no âmbito federal, necessitam considerar o caráter estratégico dessa despesa em decorrência não só do volume de recursos, mas da relevância dos agentes financeiros na implementação das mais diversas políticas públicas.

Os avanços a serem promovidos na relação do governo federal com as instituições financeiras, portanto, devem contemplar a definição de diretrizes relacionadas ao processo de contratação, o que inclui o estabelecimento de parametrizações das tarifas remuneratórias dos serviços contratados, bem como a criação de mecanismo que retroalimente a administração pública com informações que auxiliem o processo decisório no que concerne à gestão dos recursos públicos.

Por fim, o aperfeiçoamento da gestão orçamentário-financeira enseja a necessidade de maior coordenação intragovernamental com o propósito de evitar que o uso de instrumentos de gestão fiscal como o contingenciamento gere efeitos adversos como vazamentos de escassos recursos públicos decorrentes, por exemplo, de pagamento de multas contratuais, que não guardam relação com melhoria da prestação de serviços. Assim, o processo decisório deve estar revestido de maior racionalidade e baseado em avaliações.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez. 2016 – Edição Extra. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm>. Acesso em: 7 mar, 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Altera as Leis nos 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nos 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 out. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/l12712.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015. Dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8535.htm>. Acesso em: 9 mar. 2017.

_____. Portaria Interministerial nº 81, de 14 de março de 2015. Institui Grupo de Trabalho (GT-IF) com a finalidade de formular propostas ao aprimoramento e padronização das condições de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse de execução de políticas públicas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF,

15 de mar. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/03/2017&jornal=1&pagina=28&totalArquivos=112>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2017**: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>>. Acesso em 15 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edição 2016. Brasília, 2015. 189 p.

_____. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/?pp=siop&rvn=1>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. **Tesouro Gerencial**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

_____. **Portal Sof**: Glossário. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/> >. Acesso em 19 de mar. 2017.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil**: Diagnóstico, Rumos e Desafios. Brasília, Enap, 2017. 338 p.

A utilização do método de regressão linear para previsão das receitas correntes do município de Divinópolis



The use of linear regression to predict current revenues in the municipality of Divinópolis

Lucas Carrilho do Couto lucascarrilho@yahoo.com.br

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Gerente de Orçamento do Município de Divinópolis. Divinópolis, Brasil.

Recebido 22-mar-17 **Aceito** 17-mai-17

Resumo O objetivo deste trabalho é demonstrar como a introdução do método de previsão de Regressão Linear contribuiu na elaboração e execução das estimativas de Receitas Correntes no Orçamento de Divinópolis. Dessa forma, realizou-se uma coleta de dados junto a Secretaria de Planejamento e Gestão do Município estudado, dos quais os referidos números, num espaço de onze períodos, foram tabulados e analisados. Posteriormente às ponderações dos aspectos observados foram elaboradas estimativas, a partir do Método Estatístico de Regressão Linear, dos anos anteriores a 2009, ano em que o método foi introduzido, com o intuito de fazer uma avaliação se a referida metodologia poderia trazer melhores índices nestes períodos. Por fim apresentam-se as considerações pertinentes ao que foi encontrado, através do uso de tal metodologia, de modo a apresentar suas contribuições na configuração de melhores previsões nas específicas receitas.

Palavras-chave Orçamento. Previsão de Receitas. Regressão Linear.

Abstract *The objective of this study was to demonstrate how the introduction of the predicting method of Linear Regression contributed and can contribute to the development and implementation of estimates from Current Revenue Budget. Thus, there was a data collection with the Department of Planning and Management of Divinópolis, including those numbers in the space of eleven periods were tabulated and analyzed. After the considerations of the features observed*

were prepared estimates from Linear regression of the years prior to 2009, the year in which the method was introduced, in order to make an assessment whether this methodology could bring better rates in those periods. Finally presents the considerations pertinent to that found through the use of such methodology in order to present their contributions to the configuration best predictions in specific recipes.

Keywords *Budget. Forecast of Revenue. Linear Regression.*

O Orçamento público é classificado como o principal meio de planejamento das instituições públicas, pois é através dele que se estima receitas e fixa despesas na forma de coordenar por meio de suas peças orçamentárias as ações pretendidas pelos governos. Com esta tônica a Constituição Federal estabelece os instrumentos de planejamento/orçamento da esfera pública, integralizados em três peças, cujo Poder Executivo deve ter a iniciativa de sua confecção. São elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme o Manual Técnico de Orçamento – MTO (2016), o Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, estadual ou municipal, que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o primeiro documento gerado em consequência do Plano Plurianual, que serve como balizador do orçamento anual (QUINTANA et al., 2011), ou seja, faz a ligação entre a peça orçamentária mais estratégica com o plano mais analítico. E a Lei Orçamentária Anual, último instrumento legal do sistema orçamentário, é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas pormenorizadas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo (ANDRADE et al., 2010).

O presente trabalho transcorre em convergência com a Lei Orçamentária Anual, uma vez que é através das estimativas analíticas das receitas nela contidas e da execução de tal peça orçamentária, que se fará a coleta dos dados necessários para as respectivas análises.

A previsão orçamentária não é apenas uma técnica obrigatória no setor público, conforme leis específicas, mas também possui papel fundamental nas tomadas de decisões, pois trazem perspectivas futuras como forma de traduzir a realidade próxima. Dessa maneira, as Receitas Correntes no âmbito gerencial possuem atribuições importantes já que se enquadram como fontes de recursos de característica contínua, ou seja, são arrecadações com tendências lineares de um exercício para outro.

Dado este contexto, surgiu a necessidade no Município de Divinópolis da busca por estimativas mais precisas e reais, com a finalidade de organizar melhor os recursos municipais. Com isso foi-se estudado e posto em prática o método estatístico de Regressão Linear (nas previsões de Receitas Correntes) que busca interpretar dados históricos e computar suas respectivas tendências lineares.

Assim, este estudo tem como objetivo comparar a precisão das previsões orçamentárias perante suas respectivas arrecadações em exercícios anteriores e posteriores a 2009, ano que o método estatístico de Regressão Linear foi empregado no Município; além de analisar, em exercícios precedentes a 2009, qual seria a mensuração das previsões orçamentárias caso houvesse sido aplicado o método proposto de Regressão Linear.

Planejamento e Orçamento

Um simples conceito de Orçamento pode subtender um mero sistema de previsão de receitas e gastos de tais arrecadações, sem fazer inicialmente qualquer relação com o termo planejamento. Embora tal percepção não esteja inteiramente errada, o Orçamento não se define em apenas estimativas ou composição de documentos. Machado Jr e Reis (2002) afirmam que o Orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, desmistificando o conceito antigo com explícita ênfase nos gastos ou simplesmente instrumento de coleta de dados estatísticos.

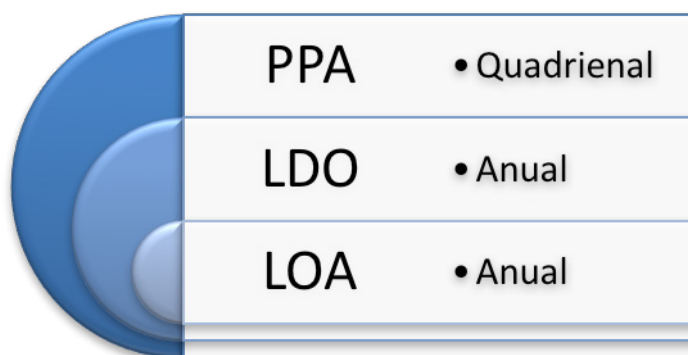
Segundo Jones e Trentin (1978, pág. 2) “orçamento não é uma simples previsão, se por isto entendemos a presciência dos acontecimentos, mas sim um planejamento almejando um determinado resultado e um controle destinado a aumentar as probabilidades de alcançá-lo”.

Campello e Matias (2000, pág. 214) completam que “o orçamento deve ser observado como um instrumento de comunicação, de controle e gestão”.

É um canal de comunicação, pois divulga informações referentes às despesas e aos projetos e atividades, por toda a organização. É um instrumento de controle, pois permite, tanto ao executivo quanto ao legislativo, acompanhar a execução do plano de governo. É ainda, instrumento de gestão, pois permite que cada órgão e unidade administrativa planeje e acompanhe a execução dos projetos e atividades que são de sua responsabilidade (CAMPELLO E MATIAS, 2000, pág. 214).

Com esta tônica de Orçamento ligada ao Planejamento, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, estabelece os instrumentos de planejamento e orçamento, que são as três peças orçamentárias existentes para o Planejamento Municipal, cujo Poder Executivo deve ter a iniciativa de sua confecção. São elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 1 - Peças Orçamentárias



Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda na Constituição Federal de 1988, o artigo 165 dispõe que o PPA – Plano Plurianual é uma lei com vigência de quatro anos que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Já a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei de periodicidade anual, que faz o enlaçamento do PPA com a LOA, ou seja, faz a conexão dos objetivos e políticas de médio prazo para as de curto prazo, pois é nela que constam as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício subsequente. E finalmente a LOA – Lei Orçamentária Anual é uma lei de caráter anual que deve discriminar a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, ou seja, a estimativa das receitas, além de fixar a natureza e o total das despesas para o período. É importante ressaltar que as três leis devem ser elaboradas em consonância, pois derivam umas das outras, PPA, LDO e LOA respectivamente.

Receitas

De acordo com Campello e Matias (2000, pág. 68), as Receitas Públicas “são constituídas pelos fluxos monetários arrecadados dos vários agentes e formam os recursos financeiros utilizados para o financiamento das despesas públicas”. Assim, as receitas públicas são os recursos utilizados pelo Município para atender as necessidades de despesa no andamento de sua administração.

Nesta analogia o Manual de Receita Nacional (2008, pág. 14), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, faz a seguinte arrematação sobre a importância das Receitas no processo orçamentário:

É notável a relevância da receita pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa. (BRASIL, 2008, pág. 14).

A colocação da receita pública como “instrumento condicionante” fixa bem seu intuito dentro de uma Administração Municipal, pois é através de uma arrecadação bem planejada que todas as diretrizes, objetivos e metas de um Governo poderão ser elaboradas e posteriormente executadas. Vale lembrar que uma arrecadação correlata ou até superior a inicialmente prevista, não indica que todos os programas mencionados no orçamento serão executados, uma vez que também dependem de diversos outros fatores variáveis.

As Receitas Públicas são inicialmente classificadas de acordo com seu critério econômico, estabelecendo assim duas categorias econômicas, as Receitas de Capital as Receitas Correntes. De acordo com Rosa:

Receitas de Capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos, recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital (ROSA, 2011, pág. 174).

Para o Manual de Receita Nacional (2008) as Receitas Correntes são os ingressos de recursos provenientes do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários. Essas receitas financiam as despesas correntes e também as de capital.

Destacam-se como principais receitas analíticas constantes na categoria econômica de Receitas Correntes:

- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano: é um imposto de caráter municipal cujo fato gerador é a propriedade que deve estar localizado na zona urbana do Município;
- ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis: é um imposto de caráter municipal cujo fato gerador é a transmissão da propriedade de bens imóveis;
- ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza: é um imposto de caráter municipal cujo fato gerador é a prestação de serviços de qualquer natureza;
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços: é um imposto de caráter estadual cujo fato gerador é a circulação de mercadorias e as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; uma parte do total arrecadado deve ser repassada aos Municípios conforme obediência de alguns critérios;
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores: é um imposto de caráter estadual cujo fato gerador é a propriedade de veículo automotor onde um percentual do valor arrecadado deve ser repassado aos Municípios onde os veículos estão licenciados.
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios: é um repasse do Governo Federal para os Municípios, seu fato gerador está atrelado à arrecadação do IR e do IPI, e o número de habitantes é quem define o quanto cada Município irá receber.

Metodologia

O presente trabalho foi efetuado mediante uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos. Segundo Gil (2002) uma das principais características da pesquisa descritiva está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, com o objetivo de descrever traços de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Beuren (2012) afirma que a pesquisa descritiva se configura como intermediária entre a pesquisa exploratória e a explicativa, pois não é tão preliminar como a primeira e nem tão profunda como a segunda, busca identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos.

Quanto aos procedimentos a pesquisa foi delineada como documental. Tal tipo de pesquisa visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel; desse modo, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise profunda (SILVA e GRIGOLO, 2002).

Em relação à abordagem, foi aplicada uma pesquisa quantitativa, que conforme Beuren (2012) é frequentemente usada em estudos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis de causalidade entre fenômenos. A abordagem quantitativa, ainda segundo os autores, tem sua importância destacada na intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando uma margem de segurança quanto às inferências elaboradas.

Para o referido trabalho somente as Receitas Correntes serão analisadas, por se tratarem de recursos com tendência linear histórica, diferentemente das Receitas de Capital que se caracterizam na maioria das vezes em arrecadações esporádicas. Ressalta-se que nem todas as estimativas de contas constantes nas Receitas Correntes foram elaboradas através do método de Regressão Linear, por terem peculiaridades bem específicas quanto a sua arrecadação. Por isso é importante destacar que em algumas receitas deverão ser realizados ajustes gerenciais pontuais com a finalidade de demonstrar o impacto real.

De acordo com Moore (2006, pág. 476), a “Regressão Linear estuda a relação entre uma variável de resposta y e uma variável explicativa x ”. Através dessas relações é configurada em cada situação uma equação de regressão. Segundo Triola (2008, pág. 430), “dada uma coleção de dados amostrais emparelhados, a equação de regressão de formato $y=a+bx$ descreve algebricamente a relação entre as variáveis”.

Através dos dados históricos, bem como a equação de regressão, é possível a elaboração de uma reta de regressão (tendência):

A Reta de Regressão é uma linha reta que descreve como uma variável de resposta y muda à medida que uma variável explicativa x também varia. Frequentemente utilizamos uma reta de regressão para prever o valor de y a partir de um determinado valor de x (MOORE, 2006, pág. 476).

Neste contexto, através da base histórica, da equação de regressão e da reta de regressão, é possível a mensuração coesa das estimativas pretendidas. Triola (2008, pág. 430) também faz referência que “as equações de regressão são úteis para prever o valor de uma variável, dado algum particular de outra variável”. Para melhor apresentação dos dados referentes à Regressão Linear, bem como melhor precisão nos cálculos, o presente trabalho utilizará das facilidades que o *Microsoft Excel* possibilita em suas funções juntamente com seus gráficos.

Apuração e Análise Histórica

Os dados coletados das Previsões das Receitas Correntes da Prefeitura de Divinópolis foram extraídos da Lei Orçamentária Anual de seus respectivos anos, de 2001 a 2011. Já as arrecadações foram extraídas dos Balanços de Execução Orçamentária fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão.

Para efeitos de base histórica para projeção, foram considerados os últimos quatro anos de governo, uma vez que os mandatos dos governantes são de periodicidade quadrienal além de cada ano de mandato ter peculiaridades específicas. Na Tabela 1 estão apresentados os dados históricos referentes ao Orçamento com sua respectiva arrecadação, dos anos 2001 a 2011.

Tabela 1 - Dados Históricos: Orçado e Arrecadado

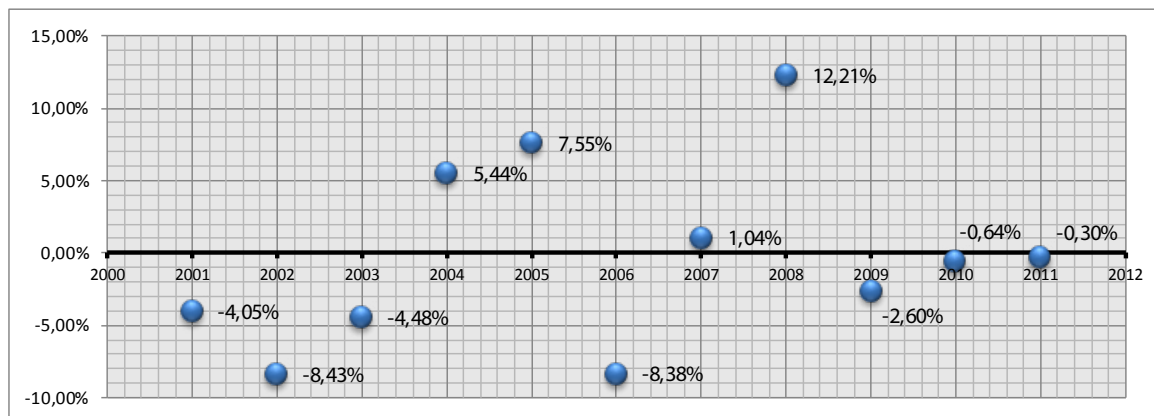
Ano	Orçado (A)	Arrecadado (B)	% ((B / A)-1)*100
2001	67.619.200,00	64.880.575,37	-4,05%
2002	108.763.000,00	99.597.453,99	-8,43%
2003	120.193.300,00	114.805.965,36	-4,48%
2004	137.158.750,00	144.619.549,82	5,44%
2005	156.612.550,00	168.440.470,92	7,55%
2006	204.641.061,00	187.501.622,95	-8,38%
2007	212.174.400,00	214.382.144,26	1,04%
2008	233.552.815,00	262.080.839,86	12,21%
2009	274.136.463,00	266.997.911,46	-2,60%
2010	308.173.450,30	306.199.949,62	-0,64%
2011	335.937.008,56	334.913.711,07	-0,30%

Fonte: Elaborado pelo autor

A diferença percentual representada na tabela acima tem como objetivo demonstrar a variação que a arrecadação figura com referência ao inicialmente orçado. Esforça-se para que esta porcentagem esteja o mais próximo de 0,00%, pois quanto mais perto deste valor mais acurada a estimativa se configura. Dessa forma, apesar de uma Receita com uma arrecadação muito superior a sua previsão ser considerada atrativa para o erário público, ela também é errônea igualmente a aquela realizada abaixo na mesma proporção.

De forma sistemática é possível observar através da Tabela 1 que os três últimos anos de arrecadação, 2009, 2010 e 2011, têm a primeira, a segunda e a quarta melhor previsão dos onze anos apresentados respectivamente. Destaca-se ainda que nos anos de 2010 e 2011 se conseguiu estimativas muito bem acuradas, com percentuais muito próximos de 0,00%, o que configuram as melhores previsões orçamentárias de receitas correntes dos onze períodos estudados. Tal demonstração pode ser melhor observada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Índices Percentuais 2001-2011



Fonte: Elaborado pelo autor

Outra consideração importante mostra que nos anos anteriores a 2009 se tem uma média de variação, da arrecadação contraposta à previsão, de 6,45%, enquanto os períodos posteriores que utilizaram a Regressão como método de previsão, tiveram uma média de 1,18% de variação, bem mais apropriada.

Comparativo dos Resultados de Regressão Linear

Com o objetivo de demonstrar que o método de Regressão Linear é coerente no que tange as estimativas de Receitas Correntes, serão demonstrados a seguir quais seriam as previsões desta conta nos períodos anteriores a 2009, caso houvesse sido utilizada tal metodologia. Porém ressalta-se que somente serão possibilitadas estimativas referentes aos exercícios de 2005 a 2008 uma vez que são necessários quatro intervalos para as referidas projeções. Neste sentido chegou-se aos resultados expostos na Tabela 2.

Tabela 2 - Equações de Regressão

Ano	Equação da Regressão	Projeção R.L. (y)
2005	$y = 25.442.543,47x + 42.369.527,45$	169.582.244,80
2006	$y = 23.634.263,53x + 72.780.201,21$	190.951.518,86
2007	$y = 24.190.789,39x + 93.364.928,80$	214.318.875,75
2008	$y = 22.834.893,54x + 121.648.713,15$	235.823.180,85

Fonte: Elaborado pelo autor

Considera-se para substituição da variável de x o valor de representatividade 5 (cinco), uma vez que a fórmula leva em consideração os quatro exercícios anteriores de forma a projetar o quinto exercício.

Com as projeções calculadas, é possível elaborar um quadro comparativo que evidenciará as variações de resultados de um método para o outro. A Tabela 3 apresenta tais distorções.

Tabela 3 - Quadro Comparativo

Ano	Orçado (A)	Arrecadado (B)	% ((B / A)-1)*100
2005	156.612.550,00	168.440.470,92	7,55%
2006	204.641.061,00	187.501.622,95	-8,38%
2007	212.174.400,00	214.382.144,26	1,04%
2008	233.552.815,00	262.080.839,86	12,21%
Ano	Projeção R.L. (C)	Arrecadado (D)	% ((D / C)-1)*100
2005	169.582.244,80	168.440.470,92	-0,67%
2006	190.951.518,86	187.501.622,95	-1,81%
2007	214.318.875,75	214.382.144,26	0,03%
2008	235.823.180,85	262.080.839,86	11,13%

Fonte: Elaborado pelo autor

Com os resultados obtidos, pode-se observar que em todos os exercícios os percentuais se apresentaram mais convergentes com as estimativas de Regressão Linear. Em realce, o ano de 2007 se apresentou com um índice quase nulo, o que caracteriza estatisticamente uma excelente projeção. Mesmo no período de 2008, onde o índice se apresentou bastante alto, se obteve melhor resultado comparado ao orçamento daquele ano. Destaca-se ainda uma variação média de 3,41% na segunda tabela analisada, pouco menos da metade da primeira, que apresentou uma média de 7,30% de variação nos períodos.

Deve-se ainda considerar que tal projeção apresentada foi elaborada de maneira global, ou seja, foi construída através do montante das Receitas Correntes. Isso significa que, com um estudo mais minucioso das contas constantes nesta categoria econômica (como o FPM, ICMS, IPTU, IPVA, dentre outros) atreladas a ajustes pontuais, tais índices podem ser ainda melhores.

Considerações Finais

Para contribuir com uma melhor programação dos recursos públicos, este trabalho teve como principal objetivo comparar a precisão das previsões orçamentárias perante suas respectivas arrecadações em exercícios anteriores e posteriores a 2009, ano que o método estatístico de Regressão Linear foi empregado no Município de Divinópolis; além de analisar, em exercícios precedentes a 2009, qual seria a mensuração das previsões orçamentárias caso houvesse sido aplicado o método proposto de Regressão Linear.

No intuito de interessada, obteve-se grande apoio e incentivo por parte da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Divinópolis, que com ponderações e abertura dos balanços do Município

fizeram com que este trabalho fosse ainda mais valorizado. Baseado nos dados coletados junto ao Município, foram realizadas apurações e análises que tentaram de maneira clara e objetiva propor uma leitura simples e coesa dos resultados obtidos.

Com os cálculos e apreciações atribuídas, foi possível observar certa coerência nas estimativas propostas através do método de Regressão Linear. Inicialmente em um trabalho de verificação dos modelos empregados, antes e após 2009, foi-se verificado que os índices mais acurados eram os propostos através do método implantado a partir daquele ano, consolidando assim os melhores indicadores nos últimos onze anos. Com arrecadações muito próximas do inicialmente orçado, os referidos números chamaram a atenção positivamente.

Posteriormente, foram elaboradas projeções através da Regressão Linear, dos exercícios anteriores a 2009, com o objeto de compará-las com as estimativas das receitas presentes nos orçamentos da época. Com os números calculados e exibidos verificou-se também que todas as arrecadações se apresentaram mais convergentes com as previsões instituídas pela Regressão, o que fortalece ainda mais o modelo já padronizado no Município. Dessa maneira, os gestores municipais podem trabalhar com estimativas próximas a realidade, além de evitar possíveis questionamentos futuros referentes a não realização da programação orçamentária, seja da população, do Legislativo ou mesmo Tribunal de Contas.

Por fim pode-se concluir que o método de Regressão Linear se mostra bastante útil na percepção das Receitas Correntes, o que possibilita maior confiança quanto à previsão orçamentária municipal. Também fica o referido estudo como indicativo para sugestões de que novas pesquisas possam ser elaboradas, visando o aprofundamento de outras receitas e variáveis contribuindo com novas discussões e complementos acerca do tema.

Referências

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2012

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**, 2008.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de Orçamento 2017**: 1ª versão, 2016. Brasília.

CAMPELLLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto; MATIAS, Alberto Borges. **Administração Financeira Municipal**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JONES, Reginald L.; TRENTIN, H. George. **Orçamento: a chave do planejamento e controle**. São Paulo: Mcgraw-hill, 1978.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 Comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

MOORE, David S. **A prática da estatística empresarial: como usar dados para tomar decisões**. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos, 2006.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do setor público**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Marise Borba; GRIGOLO, Tânia Maris. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc. 2002

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos, 2008.

Soluções para a crise brasileira à luz do ano de 2016



Solutions for the brazilian crisis based on the impasses of the year 2016

Leopoldo Vieira Teixeira oleopoldo@gmail.com

Pós-graduado em Administração Pública pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Brasília, Brasil.

Recebido 30-mai-17 **Aceito** 24-jul-17

RESUMO Este artigo se propõe a discutir soluções no âmbito da administração pública para a situação brasileira em 2016. Por meio de uma pesquisa documental em notícias e publicações sobre a conjuntura econômica e fiscal daquele ano, buscou-se encontrar alternativas às medidas adotadas pelo atual governo e àquelas de cunho apenas teórico, cruzando dados, ideias, propostas e experiências governamentais-piloto para encontrar uma estratégia de governança-síntese que permitisse a responsabilidade fiscal sem alterar o projeto constituinte de 1988, que é perseguir o objetivo de se estabelecer um Estado de Bem-Estar Social no País. A principal característica dos *players* da Administração Pública que se espera numa situação de crise econômica, fiscal e política é encontrar não apenas as melhores recomendações, mas o melhor trajeto, com iniciativa, audácia e surpresa, levando ao paroxismo a noção de Gestão por Resultados com enfoque progressivo, gerindo a inteligência estratégica de atores políticos, institucionais e *stakeholders*.

Palavras-chave *Accountability*. Administração Pública. Governança. Planejamento. Território.

ABSTRACT *This article proposes to discuss solutions in the scope of public administration for the brazilian situation in 2016. Through a documentary research in news and publications on the economic and fiscal conjuncture that year, it was sought to find alternatives to the measures adopted by the current government and to those of a theoretical nature, crossing data, ideas, proposals and pilot governmental experiences to find a strategy of synthesis-governance that allowed fiscal responsibility without changing the 1988 constituent project, which is to pursue the goal of establishing a Welfare State. The main characteristic of Public Administration players expected in a situation of economic, fiscal and political crisis is to find not only the best recommendations, but the best route, with initiative, audacity and surprise, bringing to paroxysm the notion of Results*

Management with progressive approach, managing the strategic intelligence of political, institutional and stakeholders actors.

Keywords *Accountability. Public Administration. Governance. Planning. Territory.*

Cumprir os objetivos constitucionais não pode ser relativizado em virtude de alguma situação econômica. Pelo contrário, planejar soluções deve estar intrinsecamente vinculado à recuperar condições para questões que deveriam ser pontos de partida em tempos de prosperidade e de chegada nos de crise: aperfeiçoar a democracia, crescer a economia e evitar o empobrecimento da sociedade.

Diversas propostas estavam na mesa diante dos impasses de 2016, quando o País travou uma dura disputa sobre seus rumos imediatos com não poucos analistas a sugerir alternativas que desconsideraram tanto a Carta Magna quanto as escolhas programáticas recentíssimas das urnas.

Quiçá com soluções mais simples e criatividade em governança, o Brasil poderia estar discutindo com mais amenidade suas escolhas contemporâneas.

Reestruturar o regime fiscal, alicerçado num novíssimo Sistema Nacional de Planejamento Democrático, amparado na convergência de objetivos e metas federativos e financiado por um novo tributo de motivação anticíclica é o que propõe este trabalho como uma solução estruturante para semear as bases do que parece ser a demanda geral da Nação: construir as condições para um pós-Nova República.

OS DIVERSOS “BRASIS” EM DISPUTA

Segundo informou o portal de notícias G1, em 20/05 de 2016:

O rombo nas contas públicas em 2016 poderá ficar em R\$ 170,5 bilhões, segundo cálculos da nova equipe econômica do presidente em exercício, Michel Temer. Esse “buraco” – gastos acima das receitas (déficit), anunciado nesta sexta-feira (20) pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Romero Jucá, será, se confirmado, o maior na história do país até agora.

Um quadro de crise fiscal aguda, combinada com um crescimento vertiginoso do desemprego, como se pode verificar na manchete do jornal Folha de São Paulo de 31/05 de 2016: “Desemprego atinge 11,2% em abril e renda real do trabalhador recua 3,3%.”

Como é notório, desemprego alto é menor potencial de consumo, portanto de investimentos privados e, conseqüentemente, de arrecadação para o poder público.

Então as implicações para o Estado Brasileiro estavam relacionadas a preservar o que foi definido em relatório do Banco Mundial (2016):

Entre 2003 e 2014, o Brasil viveu uma fase de progresso econômico e social em que mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade foi reduzida significativamente (o coeficiente de Gini caiu 11% no mesmo período, chegando a 0,515). A renda dos 40% mais pobres da população cresceu, em média, 7,1% (em termos reais) entre 2003 e 2014, em comparação aos 4.4% de crescimento da renda da população total.

Isso porque, também, segundo o mesmo relatório:

O Brasil está atualmente passando por uma recessão profunda. Desde o início desta década, o crescimento do país desacelerou continuamente, partindo de uma média anual de crescimento de 4,5% entre 2006 e 2010 para 2,1% entre 2011 e 2014. O PIB contraiu 3,8% em 2015. A crise econômica, associada à crise política pela qual passa o país, contribuiu para a queda da confiança dos consumidores e investidores. Além disso, a queda nos preços das commodities e a deterioração do sentimento dos investidores com relação a mercados emergentes contribuíram ainda mais para o aprofundamento da crise.

Não é uma consequência natural concluir que o Estado teria que reduzir gastos, cortar despesas, passar à iniciativa privada parte de suas funções e outras receitas vinculadas ao conceito de austeridade.

Esta afirmação é embasada no artigo “Neoliberalism: Oversold?” (Jonathan et al.2016), em tradução livre do inglês:

Há muita coisa elogiável na agenda neoliberal (...) No entanto, há aspectos da agenda neoliberal que não produziram os resultados esperados (...) essas políticas resultaram em aumento da desigualdade que comprometeu o crescimento econômico.

O centro da discussão sobre o Estado Brasileiro deveria ser o que fazer diante da realidade que se apresentou de uma maneira mais pragmática e menos doutrinária.

Neste sentido, é inevitável comentar as propostas concretas que subsidiaram o atual governo do País, expressas no documento público “Uma Ponte para o Futuro”(2015):

Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia (...) Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contin-

genciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada.

Em resumo, propôs-se revisar objetivos e direitos inscritos na Constituição de 1988. O economista Júlio Miragaya, presidente do Conselho Federal de Economia-Confecom, explicou ao jornal Extra (2016) o raciocínio de uma das escolhas para solucionar os impactos da situação econômica ao Estado Brasileiro:

A Constituição de 1988 apontou para um Estado de Bem-Estar Social, exigindo fortes investimentos no social. O problema é que, com tantas demandas para programas sociais, fez-se necessário que os recursos para a sua execução se elevassem, o que aumentou, nos últimos anos, a carga tributária em quase 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, para reverter este quadro, sem que se aumente a carga de impostos, serão necessárias reformas constitucionais (de Previdência, tributária e trabalhista) e cortes profundos nos gastos públicos.

Embora fosse uma solução apresentada, é importante destacar que ela é, ainda no contexto hodierno, uma solução pouco legítima, como esclareceram Alves e Alves (2016):

A Constituição brasileira, ao encampar o modelo presidencialista, o fez com grande concentração de atribuições, criando um centro gravitacional de poder na Presidência da República. As inúmeras matérias que são de iniciativa legislativa privativa do Presidente e a execução orçamentária bastante livre demonstram que, em nossa democracia, o poder de agenda está centrado no Executivo, isto é, a proposição, o timing e a coordenação da deliberação congressional passam pelo Planalto, não importa quem o ocupe.

Esse poder de agenda se legitima democraticamente pela discussão dos programas de governo nas eleições. Ainda que esses documentos não sejam debatidos tão minuciosamente na propaganda eleitoral, quem vota sabe se a agenda do seu candidato a presidente tende ao social ou ao liberal, pactuando pontos nodais como a reforma ou não da Previdência Social (ou, ao menos, sentidos e limites para uma), políticas públicas a serem mantidas ou abolidas ou, ainda, se permanecerá uma determinada política macroeconômica. É neste contexto que os candidatos se apressam em esclarecer, por exemplo, se manterão ou não a política de metas de inflação ou os programas sociais.

Com o avanço do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a eventualidade de um novo comando trouxe à tona a discussão programática. Foi quando “Uma Ponte para o Futuro” passou a ser tratado pelos políticos e pela imprensa como um programa de governo, sendo que, até o momento, era pouco conhecido e debatido pela sociedade brasileira.

Em seu mérito, ele era muito diferente daquele pregado pela chapa eleita, o que fez emergir dúvidas quanto à possibilidade de um vice-presidente desvincular-se do programa registrado em nome de sua própria chapa.

Por outro viés, a discussão sobre os gastos públicos vai além de sua gerência, mas traz, outrossim, a pergunta originária: para que eles servem? Pergunta esta que, como definem bem os autores, só pode encontrar resposta em dois pilares: os objetivos constitucionais de um país e o referendo das urnas democráticas sobre um programa de governo. Ambos definem o sentido histórico e o conjuntural do gasto público, meio essencial da ação e do exercício das consagradas funções reguladora, alocadora e distributiva do Estado.

DESBLOQUEANDO O FINANCIAMENTO DA SUPERAÇÃO DA QUESTÃO FISCAL

Atentando-nos para o celeuma concreto, havia outras visões sobre os impactos da situação econômica sobre o Estado Brasileiro.

Marcio Pochmann, economista da Universidade Estadual de Campinas-Unicamp e autor de mais de 40 livros, em entrevista ao Jornal Cruzeiro do Sul, reproduzida pelo portal do Sindicato dos Metalúrgicos de Sorocaba e Região-SMETAL (2015), abordou questões políticas que geraram a atual situação econômica:

O Brasil vinha cumprindo a meta. Mas então por que dizemos que há uma crise econômica no Brasil? Ao meu ver, ela foi construída por uma crise política que se estabeleceu em função do resultado eleitoral (...) E essa crise política contaminou a economia. Hoje, nós estamos diante de uma crise! Nós vamos ter uma recessão! E esta crise econômica vai nos levar a uma crise social.

Já para a Revista Fórum (2015), o economista alertava:

Faço parte daqueles que acreditam que não há ajuste fiscal possível com uma economia contraída, em recessão, como é o caso da nossa, porque o corte de gasto público acaba impactando e reduzindo o nível de atividade da economia, que, com menor geração de riqueza, acaba influenciando negativamente a arrecadação tributária. A recessão leva ao desajuste fiscal. Difícil o Brasil conseguir resultados positivos praticando a recessão. A não ser com resultados sociais negativos inimagináveis.

O portal UOL (2016), por sua vez, anunciou em manchete: “Temer admite recorrer à CPMF”.

Na mesa as alternativas e as suas implicações, interessa discutir se era realmente impossível conciliar a preservação dos objetivos constitucionais, a vontade das urnas, o balanço socioeconômico demonstrado pelo Banco Mundial e o equilíbrio das contas públicas.

Para isso, é crucial desmistificar excessos em torno de “impostômetros”.

O portal “O Progresso”, de Campo Grande (MS), em 10/05 de 2016, destacou, citando estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Em 2010, o País gerou riquezas no valor de R\$ 3,684 trilhões (PIB), enquanto, no mesmo período, os contribuintes (pessoas físicas e empresas) pagaram R\$ 1,291 trilhão em tributos, resultando em uma carga tributária de 35,04% do PIB. Com isso, o Brasil saltou da 18ª para a 14ª posição no ranking, perdendo para países europeus, altamente desenvolvidos, como é o caso da Dinamarca (48,2%), Suécia (46,4%), Itália (43,5%) e Bélgica (43,2%).

Ora, vê-se que o Brasil estava em consonância com seu projeto constitucional, que previu um Estado de Bem-Estar Social. Este, como revelaram tais dados, só é realizável com alta carga tributária e, sendo o País uma economia emergente, seria natural que fosse um *Welfare State* em desenvolvimento, igualando-se gradualmente aos campeões do bem-estar social. Noves fora uma reforma tributária de base, há que se encontrar meios que não desfigurassem o que, nas Ciências Jurídicas, chama-se de “vontade do legislador”.

Entrevistando o economista Amir Khair, a revista Carta Capital (2015) resumiu assim um estudo feito pelo especialista:

Mestre em Finanças Públicas e ex-secretário de Finanças na gestão da prefeita Luiza Erundina em São Paulo, Amir Khair é especialista no assunto. Em entrevista a Carta Capital, Khair calcula que a taxação de patrimônios poderia render aproximadamente 100 bilhões de reais por ano se aplicada, em uma simulação hipotética, sobre valores superiores um milhão de reais (...). Se aplicado com uma alíquota média de 1% sobre aquilo que são os bens das pessoas, teria uma arrecadação semelhante àquela que tinha a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que foi extinta. E tem, portanto, um poder arrecadador forte. Hoje eu estimo em cerca de 100 bilhões de reais/ano. Portanto bem acima até do ajuste fiscal pretendido pelo governo.

Só com esta medida sobriariam “apenas” 70 bilhões de déficit, 20 a menos do que o projetado pela então equipe econômica chefiada pelo ministro da Fazenda do período, Nelson Barbosa.

Um déficit pequeno para pôr em condicionante revisar direitos e objetivos constitucionais. Com a proposta de Khair, as contas públicas estariam matematicamente equilibradas, embora ainda sob pressão da manutenção dos gastos.

Para retomar o crescimento e o ciclo que envolve emprego-renda-consumo-investimento-arrecadação, seria necessária uma iniciativa que retomasse a geração de empregos.

Ricardo Amorim, apresentador do Manhattan Connection no canal Globo News e uma das cem pessoas mais influentes do Brasil segundo a revista Forbes, em postagem em seu sítio RICAM (2011), apontou, tempos atrás, um caminho:

A primeira coisa é investir muito mais em infraestrutura. Porém, para que isso aconteça é preciso tirar de outro lugar e um bom exemplo é o Fundo de Reservas. Não precisamos de 300 bilhões de dólares e, continuar aumentando, cada vez mais, essa cifra.

A lei que criou a CPMF¹, em seu artigo 18, definia que:

O produto da arrecadação da contribuição de que trata esta Lei será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde, sendo que sua entrega obedecerá aos prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o art. 159 da Constituição Federal.

Se a CPMF traria como dividendos aos cofres públicos mais de 100 bilhões de reais (para além dos 100 bi com a taxação de grandes fortunas), além de superar em 110 bilhões o déficit restante (70 bilhões) para, efetivamente, equilibrar as contas públicas, haveria margem para um programa emergencial de combate ao desemprego, capaz de fazer a roda do crescimento girar novamente e assim recuperar o superávit. Bastaria alterar a redação da contribuição já não mais em vigor, substituindo “Fundo Nacional de Saúde” por um “Fundo Nacional de Empregos”, baseado em investimentos em infraestrutura logística (estradas, ferrovias etc) e social (unidades de saúde, escolas, creches). Ou um pacote de iniciativas com efeitos desta natureza, como um corpo de bolsistas para combater a epidemia do Zika Vírus, por exemplo.

Nem Dilma Rousseff às vésperas de ser cassada chegou a tal conclusão. Menos ainda o seu sucessor, o atual presidente Michel Temer.

UM NOVO REGIME FISCAL, MAS PARA RETOMAR O CRESCIMENTO SUSTENTADO

O impasse fiscal vivenciado pelo Estado Brasileiro era (e é) solucionável, o que se apresenta são escolhas de gestão.

1 Refere-se à Lei 9311, de 24 de outubro de 1996, que “Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências”. Disponível em <http://www.praticadapesquisa.com.br/2014/11/como-apresentar-citacoes-de-legislacao.html>. Acesso em 9 mai. 2016.

As relacionadas a conceitos extremados (e apenas teóricos) de austeridade tenderiam (e tendem) a lançar o País a uma situação social já experimentada, antes dos governos do ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, que conteve a inflação, ou de Luiz Inácio da Silva, que foi reconhecido mundialmente pelo combate à pobreza. No mesmo sentido, conceitos extremados (e apenas teóricos) de desenvolvimentismo ou keynesianismo tenderiam (e tendem) a lançar o País a uma situação fiscal recentemente experimentada nos últimos anos da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Aqui se tem acordo que o objetivo nuclear do Projeto de Emenda Constitucional-PEC 241 (na Câmara dos Deputados) e 55 (no Senado Federal), não era um corte de despesas, mas o controle do ritmo de aumento destas por meio de uma regulamentação da relação entre receitas x despesas no orçamento federal, uma vez que

No período pré-crise, o governo federal foi capaz de acumular sucessivos superávits primários e reduzir a dívida pública do em proporção ao PIB. Porém, a geração de superávits não decorreu do controle da despesa, mas do crescimento da receita, impulsionada pela expansão econômica. O modelo de metas de resultado não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito da União. Como resultado, a queda da receita tem sido acompanhada da elevação do endividamento público (Couri & Bijos, 2016).

Por isso, a Emenda Constitucional poderia ter sido aprovada com uma “CPMF dos empregos”, uma válvula de escape anticíclica para aumentar o teto de gastos em períodos de expansão e, simultaneamente, permitir o financiamento desta expansão.

PARCERIA PÚBLICO-PÚBLICO E MINI PACTOS FEDERATIVOS: UM “GOOGLE MAPS” PARA O INVESTIMENTO

Outra ideia possível seria avançar, na forma da lei, do presente Sistema de Planejamento e Orçamento Federal² para um Sistema Nacional de Planejamento Democrático, que articulasse, por meio do Plano Plurianual-PPA – único instrumento de planificação previsto no artigo 165 pela Constituição, obrigatório para a Administração Pública e indicativo para a iniciativa privada – a sinergia de objetivos e metas a serem perseguidos com esforço federativo, quer dizer, conjuntamente, entre União, estados e municípios.

Isso permitiria a eliminação dos sobreamentos de empreendimentos, maior mobilização concentrada de recursos dos três níveis de governo, estabelecer uma bússola mais eficiente para investimentos

2 Refere-se à Lei 10180, de 06 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em 9 mai. 2016.

privados regionais, estaduais, nacionais e até internacionais, além de amenizar impactos negativos e potencializar os positivos das intervenções públicas e particulares.

Bastaria, para tal, dar prosseguimento efetivo ao que disse Bemerguy (2013):

A ministra Miriam Belchior lançou as Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), como parte do Programa de Apoio ao Planejamento e Gestão Municipal, parceria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. O objetivo é apoiar os municípios na elaboração e implementação dos planos plurianuais (PPAs), além de construir uma visão compartilhada de planejamento a partir das convergências nas estratégias federal e estadual.

Como instrumentos de planejamento e gestão, as ADTs deverão fortalecer os PPAs federal, estaduais e municipais e aprofundar a cooperação federativa para o desenvolvimento territorial, a partir do mapeamento das estratégias do conjunto de intervenções públicas e privadas em andamento e previstas.

Ao que a autora se refere, na prática, seriam mini pactos federativos por meio do PPA que, além da melhora do gasto público – que favoreceria o Novo Regime Fiscal e investimentos anticíclicos mais precisos – daria maior coesão aos novíssimos normativos como o orçamento impositivo, fluído, como exemplificação, emendas obrigatórias para objetivos e metas pactuados nos três níveis de governo.

Sem falar no uso potencial da lei dos consórcios públicos³, que, naquela estratégia, traria soluções mais estruturantes para problemas cada vez mais coletivos nos territórios e regiões, fazendo, literalmente, mais por menos. Além de substituir a antiga tradição de política de desenvolvimento regional, de viés setorial (Ministério da Integração Nacional, fundos, bancos e agências regionais de desenvolvimento) por um processo que abarcaria gestores, parlamentares e sociedade civil da Federação para uma coordenação integrada interfederativa, interregional, transversal e multissetorial do desenvolvimento nacional.

Numa conjuntura em que já se discutia a renegociação das dívidas dos entes federados, não se deveria começar o próximo ciclo de elaboração do PPA municipal como Brito (2015) descreveu a prática tradicional deste processo:

Quando os PPAs eram construídos de forma burocrática, cidades contratavam escritórios que tinham modelos pré-estabelecidos de planos e apresentavam o mesmo modelo para vinte ou

3 Refere-se à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm. Acesso em 25. abr. 2017.

trinta municípios. Uma prática de ‘copiar e colar’ tão recorrente, que às vezes, esqueciam até de trocar o nome da cidade no texto e saíam apresentando para as câmaras legislativas

Aperfeiçoar o planejamento em democracia nunca é um mau conselho, ainda mais em tempos de crise, quando problemas extraordinários exigem soluções extraordinárias diante de múltiplas demandas sociais. Foi o que ensinou (e ensina) o Almanaque do Planejamento (2012), projetando valiosa memória institucional de um País que superou a inflação, a crise econômica vigente em 2002 e a ameaçadora de 2008, o que contrasta com a intermitente emersa em 2015:

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase, internacionalmente reconhecida e nacionalmente aprovada, vivenciada em nosso país. A mobilidade social em curso; a descoberta do petróleo na camada pré-sal; a redução da proporção entre dívida pública e PIB; o status de credores do FMI; o fato de sermos referência mundial em política social e anticíclica; e as questões simbólicas, como a conquista da sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, têm no planejamento sua explicação.

CHOQUE DE “ACCOUNTABILITY”

Para evitar conflitos desnecessários, agilizar e pactuar a implementação e otimizar as informações provenientes da ponta da execução das políticas e serviços públicos trazidas pela cidadania, uma governança de *accountability*, tão recomendada por organismos como o Banco Mundial, seria importante. Afinal, muito se perde em recursos por falta de transparência e controle social, idas e vindas na execução de empreendimentos porque não foi escutada a sociedade e por negligência em concertar os interesses de todos os *stakeholders*.

Segundo informou o portal do GIFE-Pelo Impacto do Investimento Social (2014),

Para o Global Partnership for Social Accountability (GPSA), programa do Banco Mundial, essa abordagem [*accountability* social] vai além da simples prestação de contas. De acordo com a proposta dessa iniciativa, um efetivo processo de *accountability* envolve uma série de alinhamentos entre a sociedade civil – em suas diversas instâncias – e o setor público, garantindo mecanismos institucionais de transparência na gestão, participação, controle e *feedback*.

Mais uma vez, bastaria aperfeiçoar experiências já em curso, por meio das quais poderia advir uma concertação político-social, à luz do que informou o portal oficial do Governo Brasileiro (2014):

O Fórum Interconselhos, iniciativa conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), será agraciado este mês com a premiação máxima do United Nations Public Service Awards (UNPSA) como uma das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo.

Nos documentos de inscrição e instrução da candidatura, o Fórum Interconselhos foi descrito como uma prática inovadora de elaboração e monitoramento do planejamento governamental, por meio de uma inédita estratégia participativa de segundo nível, atualmente sob a condução de Daniel Avelino pela SGPR e Leopoldo Vieira, pelo Planejamento.

O UNPSA é coordenado pela Division for Public Administration and Development Management (DPADM), vinculado ao UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) das Nações Unidas, e atualmente é considerado o prêmio mais importante do mundo na área de gestão pública.

Destaca-se a experiência do Fórum Interconselhos como espaço potencial de participação social na elaboração e monitoramento dos PPAs, com destaque para algumas das iniciativas em curso no âmbito do PPA 2012-2015. Trata-se de um tipo de tecnologia intelectual de natureza socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal e institui a prática da participação entre seus inúmeros participantes. Essa prática apresenta uma forte característica de acompanhamento continuado da execução orçamentária, deslocando o momento de maior intensidade participativa das fases de debate prévio à aprovação das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), para a execução propriamente da política pública. (Avelino & Santos, 2015)

Adiante, sem precisar interromper as experiências de participação social acumuladas desde a década de 1930, caso da primeira conferência nacional de saúde, o Governo Federal poderia conciliar o ciclo das conferências nacionais (e suas respectivas etapas estaduais e municipais) ao ciclo do PPA (e, decorrentemente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e da LOA), à luz daquela articulação federativa do planejamento e sob a vigência do Novo Regime Fiscal com financiamento para as fases de expansão.

CONCLUSÃO

O sentido geral que lançou o Brasil no acrônimo BRICS, não como polo antiamericano, mas como bloco de economias emergentes foi, sobretudo, a inversão de prioridades da agenda pública para os socialmente mais vulneráveis. Desde dar-lhes condições de compra, passando por renda mínima até empregos formais. Longe deste público ser a origem da crise atual é parte estrutural das soluções.

Logo, a ideia de que é preciso não se preocupar com a popularidade para cortar gastos públicos e aprovar tais e quais medidas é errônea. Encaminhar medidas consideradas por uma gestão como necessárias não é, em absoluto, contraditório com a governança criativa, a *accountability* permanente, ampla concertação e um pragmatismo administrativo e econômico que beba num *benchmarking* que considere uma variedade de experiências, de distintas posições ideológicas.

As soluções propostas neste trabalho seguem atuais para superar impasses e arrefecer o clima diante da crise econômica, política e institucional que persistem. Ao invés de uma polarização ideológica e partidária, um fluxo por dentro da gestão pública onde, de uma disputa de proposições concretas para o Brasil, emergiria em perspectiva uma aliança sócio-institucional para levá-las a cabo. A estratégia para isso poderia considerar:

- a. Reformar a legislação por projeto de lei, que exige apenas a maioria parlamentar simples, a fim de instituir um Sistema Nacional de Planejamento Democrático, baseado na convergência de metas e objetivos dos Planos Plurianuais da União, estados e municípios, englobando um planejamento territorial por meio da incorporação e incentivo ao consorciamento público intermunicipal e até interfederativo.
- b. Alterar a legislação que estabeleceu o orçamento impositivo de modo que as emendas parlamentares se orientem por aquelas metas e objetivos interfederativos pactuados via PPA.
- c. Instituir, como decreto infralegal à criação do Sistema Nacional de Planejamento Democrático, um fórum interconselhos, para o qual convirja o ciclo das conferências nacionais, para contribuir com a elaboração, monitoramento e avaliação do ciclo do planejamento governamental e do orçamento público, que tem impacto indireto em reformas constitucionais, como as previdenciária e trabalhista em curso, as já aprovadas, como o Novo Regime Fiscal, ou, eventualmente, outras historicamente citadas, como a tributária.
- d. Reformular a metodologia do Plano Plurianual de modo que os objetivos e metas do modelo atual estejam diretamente vinculados aos programas federais⁴ existentes nos ministérios e até na administração indireta, para que, ao haver alinhamento daqueles atributos em nível federativo, governadores e prefeitos possam saber quais programas captar para cumprir o pactuado nos três níveis de governo e para realizar suas prioridades de gestão, evitando o desperdício de recursos públicos.
- e. A reforma do Novo Regime Fiscal, com a inclusão de um fundo de financiamento de ações, programas e projetos voltados à geração de empregos aos moldes da CPMF, sobretudo a infraestrutura, para aquecer a economia e retornar em receitas, inclusive, interfederativamente repartidas. Isso poderia dialogar com aquelas metas e objetivos interfederativos, alterando, complementarmente, a Lei 8.666/93 (lei das licitações) para permitir processos licitatórios regionais ou estaduais para tais empreendimentos.

Outras reformas no NRF poderiam ser:

4 Refere-se ao Catálogo de Programas Federais para os Municípios. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2011/03-05-2011/catalogo-web-de-programas-federais-para-os-municipios.pdf>. Acesso em 1. mai. 2017.

- Criar cláusula de exceção legal da aplicação das regras para situação de emergência, descrevendo-a como níveis elevados de desemprego;
- Criar regra específica de retificação do orçamento no caso de os limites se mostrarem superiores às dotações aprovadas durante a execução;
- Prever o uso de parte das reservas cambiais caso comprovado o aumento da demanda por despesas sociais.

A escassez de fontes em produções científicas deste trabalho advém de uma abordagem feita a partir da observação de experiências-piloto, pulverizadas, que, combinadas com dados econômicos, foi racionalizada, principalmente, numa ideia de estratégia de gestão pública. Por isso mesmo, resta uma “infinita *highway*” na direção do desenvolvimento e aprimoramento das ideias aqui registradas.

Tal estratégia de gestão é orientada pela noção de uma Administração Pública política, onde a técnica se engaja no cumprimento dos objetivos constitucionais e, republicaneamente, para efetivar ao máximo a vontade das urnas, num processo permanente e intensivo de inteligência estratégica - em conjunto com a sociedade em geral e pontualmente a cada serviço e política pública, com os *stakeholders* – em que o incrementalismo é gradualmente superado pela “bala de prata”.

Primeiro, para responder aos desafios e impasses conjunturais. Depois, como *modus operandi* estrutural da máquina estatal, que deve ser adaptada a atender com racionalidade ao sentido de urgência da cidadania nesta Era da Ansiedade.

REFERÊNCIAS

G1. **Entenda a atual situação das contas públicas e possíveis medidas**, mai. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/entenda-atual-situacao-das-contas-publicas-e-possiveis-medidas-maio.html>. Acesso em 9 abr.2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desemprego atinge 11,2% em abril e renda real do trabalhador recua 3,3%**, mai. 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1776652-desemprego-nacional-atinge-112-no-trimestre-encerrado-em-abril-diz-ibge.shtml>. Acesso em 9 abr.2017.

THE WORLD BANK. **Brasil: Aspectos Gerais**. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em 10 abr. 2017.

OSTRY, Jonathan D., LOUGANI, Prakash & FURCERI, Davide. **Neoliberalism: Oversold?**, do International Monetary Fund, jun. 2016. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Disponível em http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em 2 abr.2016.

EXTRA. **Especialistas analisam o documento ‘Uma ponte para o futuro’, considerado o programa de governo de Michel Temer**, mai.2016. Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/economia/especialista>

listas-analisam-documento-uma-ponte-para-futuro-considerado-programa-de-governo-de-michel-temer-19253499.html. Acesso em 10 abr. 2017.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; ALVES, Gabriel Pimenta. **Democracia e programas de governo: uma análise do documento “Uma Ponte para o Futuro”**. Jota, abr. 2016. Disponível em <http://jota.uol.com.br/democracia-e-programas-de-governo-uma-analise-documento-uma-ponte-para-o-futuro>. Acesso em 9 mai. 2016.

SMETAL. **Crise econômica foi construída, diz Marcio Pochmann**, jun 2015. Disponível em http://www.smetal.org.br/noticias/crise-economica-foi-construida-diz-marcio-pochmann/20150601094742_D_506. Acesso em 8 mar 2016.

REVISTA FÓRUM.. **Marcio Pochmann: houve uma opção pela recessão**, set. 2015. Disponível em <http://www.revistaforum.com.br/2015/09/12/marcio-pochmann-houve-uma-opcao-pela-recessao/>. Acesso em 10 abr. 2017.

UOL. **Temer admite recorrer à CPMF e estabelecer idade mínima em aposentadorias**, jun. 2016. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/06/02/temer-admite-recorrer-a-cpmf-e-estabelecer-idade-minima-em-aposentadorias.htm>. Acesso em 10 abr. 2017

O PROGRESSO. **Brasil tem a 14ª maior carga tributária do mundo**, jun.2016. Disponível em <http://www.progresso.com.br/caderno-a/economia/brasil-tem-a-14-maior-carga-tributaria-do-mundo>. Acesso em 9 mai. 2016.

RICAM.**Economista Ricardo Amorim aponta risco de nova crise global**, fev/mar. 2011. Disponível em <http://ricamconsultoria.com.br/news/entrevistas/economista-ricardo-amorim-aponta-risco-de-nova-crise-global-032011>. Acesso em 24 abr. 2017.

CARTA CAPITAL. **Imposto sobre grandes fortunas renderia 100 bilhões por ano**, mar. 2015. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/economia/imposto-sobre-grandes-fortunas-renderia-100-bilhoes-por-ano-1096.html>. Acesso em 9 mai. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de Tramitação da PEC 241/2016**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 24 abr. 2017.

COURI, Daniel Veloso; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Orçamento em Discussão n.26, set. 2016. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 set. 2016.

BEMERGUY, Esther..**Uma visão compartilhada de planejamento**, Vermelho, abr. 2013. Disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/211472-1>. Acesso em 24 abr. 2017.

BRITO, Chico. **Consórcios Públicos, Planejamento Regional e Eficiência na Gestão**. Capítulo 10. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26171. Acesso em 25. abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria-Geral da Presidência da República. **Almanaque do Planejamento para Entender e Participar**, Brasília: MP e SGPR, 2012. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121107_almanaque_do_planejamento.pdf. Acessado em 25. abr. 2017.

GIFE. **Accountability em debate: programa internacional promove boas práticas em países emergentes**, set. 2014. Disponível em <http://gife.org.br/accountability-em-debate-programa-internacional-promove-boas-praticas-em-paises-emergentes/>. Acessado em 25. abr. 2017.

PORTAL BRASIL. **Governo federal recebe da ONU prêmio de excelência no serviço público**, jun.2014. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/06/governo-federal-recebe-da-onu-premio-de-excelencia-no-servico-publico>. Acesso em 25 abr. 2017.

AVELINO, Daniel Pitangueira e DOS SANTOS, José Carlos. **Controle Social e Transversalidades: Sinais de Participação no Planejamento Governamental Brasileiro**. Capítulo 08. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24547. Acesso em 25. abr. 2017

A difícil democracia: democracia ou capitalismo do desastre, o desafio à construção radicalmente democrática da cidadania

*The difficult democracy: democracy or disaster
capitalism, the challenge to the radically
democratic construction of citizenship*

Lucia Regina Florentino Souto luciafsouto@yahoo.com.br

Médica Sanitarista e Pesquisadora do Departamento de Direitos Humanos, Saúde e Diversidade Cultural da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP/Fiocruz

O que inspira essa reflexão é buscar compreender os desafios à construção radicalmente democrática, participativa de políticas distributivas, de enfrentamento das ancestrais desigualdades à afirmação dos direitos sociais e de cidadania conquistados na constituição cidadã de 1988 frente ao macrocontexto do golpe de 2016 contra a democracia no Brasil, com sua agenda, via um processo constituinte sem povo, de liquidação da Constituição de 1988, e sua articulação com o macrocontexto da crise estrutural do capitalismo com a crescente radicalização da tensão entre capitalismo e democracia.

O MACROCONTEXTO: A CRISE SISTÊMICA DO CAPITALISMO

O processo de transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro nos últimos trinta anos radicaliza a tensão capitalismo e democracia, constituindo-se num dos desafios cruciais à difícil democracia diante do déficit democrático produzido pelo processo global de desorganização do Estado democrático, as democracias sociais, do pós-guerra. Os neoliberais pretendem desorganizar

o Estado democrático por meio da inculcação na opinião pública da suposta necessidade de várias transições, como se refere Santos (2016).

O consenso econômico neoliberal, o chamado Consenso de Washington de 1989, configurou-se como um contrato social entre países centrais capitalistas que, estabeleceu as grandes transformações político-econômicas do capitalismo mundial nas últimas décadas. Suas dez regras, entre as quais, disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, abertura comercial, juros de mercado, câmbio de mercado, privatização das estatais, desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas, direito à propriedade intelectual, foram apresentadas como condições inexoráveis, forças naturais às quais outros países deviam se subordinar.

Esse consenso neoliberal com seus significados, entre outros, de retirada do Estado da regulação social e privatização dos serviços públicos, é tratado por Santos como governo indireto, quando poderosos atores não estatais adquirem o controle sobre as vidas e o bem-estar de vastas populações, seja pelo controle dos cuidados de saúde, da terra, das sementes, da floresta ou qualidade ambiental. A esse regime social de relações de poder extremamente desiguais, que permite o poder de veto dos mais fortes sobre a vida e maneira de viver dos mais fracos, Santos descreve como ascensão do fascismo social. Tal conceito é caracterizado em lógicas, entre as quais o fascismo financeiro, a mais violenta forma de sociabilidade fascista. A lógica do lucro especulativo confere ao capital financeiro um poder discricionário, praticamente incontrolável, poderoso o suficiente para abalar em segundos a economia real ou a estabilidade política de qualquer país (Santos, 2007; e Santos, 2010).

Streeck (2013) se refere a esse processo de transição do capitalismo industrial para o financeiro nos últimos trinta anos como – a desdemocratização do capitalismo – ou o que designa como hayekização do capitalismo. Hayek (*apud* Streeck, 2013) em 1939 escreveu artigo precursor do que viria a ser a configuração da União Europeia, propondo uma instância técnica, restrita à especialistas, a partir de argumentos como: intervenções políticas no mercado seriam intoleráveis e prejudiciais; e a necessidade de restringir o alcance e a profundidade da política econômica de cada Estado-membro, como por exemplo, ter política monetária própria. Essa configuração “política” cria a farsa de “especialistas”, não políticos, disporem da vida de milhões de pessoas em nome da técnica, da economia.

Uma das dimensões do capitalismo moderno é a construção da esfera econômica como algo amoral, uma esfera social supostamente livre do peso de ter que se justificar moralmente. Na economia as pessoas podem falar sem constrangimentos de seus interesses pessoais egoísticos, ao contrário de outras esferas da vida, o que representou uma conquista histórica para esse campo de atividade (Souza, 2016). A colonização da esfera pública pela racionalidade econômica esteriliza o debate político em uma trama tecnocrática, que impede o discernimento e torna invisíveis as várias dimensões do processo, interditando o debate, a construção e escolha democrática de outras possibilidades.

O exemplo recente da Grécia mostra como a vontade soberana de povos e nações é ignorada, submetida a fóruns restritos de “especialistas”, no caso a Troika (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional, e Banco Central Europeu), com sua política de ajuste fiscal a qualquer preço.

O custo tem se mostrado elevado. O estudo de Piketty (2014) sobre as dinâmicas que movimentam o acúmulo e a distribuição do capital constata que a taxa de rendimento do capital supera o crescimento econômico, o que se reflete numa concentração cada vez maior de riqueza e aumento das desigualdades. Um ciclo vicioso de desigualdade que ameaça os valores democráticos.

As consequências do projeto neoliberal para a humanidade são devastadoras, como mostra o estudo da organização não governamental OXFAM (2017) sobre a evolução da desigualdade no mundo, com base em dados do Credit-Suisse. O estudo mostra que a parcela da riqueza mundial nas mãos do 1% mais rico da humanidade cresceu de 44% do total em 2009 para 46% em 2014. A continuar esse processo de concentração a projeção é de que o 1% mais rico terá mais de 50% dos bens e patrimônios existentes no mundo e pode já em 2016 concentrar uma riqueza maior do que o resto dos 99%.

Varoufakis sobre a Crise de 2008:

Nada nos humaniza como a *aporia* – aquele estado de intensa perplexidade em que nos encontramos quando nossas certezas caem por terra, quando de repente somos pegos em um impasse, sem palavras para explicar o que nossos olhos estão vendo, nossos dedos estão tocando, nossos ouvidos estão ouvindo. Nesses raros momentos, enquanto nossa razão luta bravamente para compreender o que os sentidos nos estão transmitindo, a *aporia* nos derrota e prepara nossa mente para verdades anteriormente insuportáveis. E, quando a *aporia* lança uma rede com alcance tão amplo, envolvendo toda a humanidade, sabemos que nos encontramos em um momento muito especial da história. Setembro de 2008 foi um momento assim. (Varoufakis, 2016, p. 31)

Varoufakis (2016) usa a metáfora do Minotauro Global para contar aos leitores leigos uma história complexa do processo que levou a financeirização. O argumento principal do seu livro é que a característica principal da era pós 1971 consistia em uma reversão do fluxo comercial e dos excedentes de capital entre os Estados Unidos e o resto do mundo produzindo um fato inédito; pela primeira vez o poder hegemônico se fortalecia aumentando deliberadamente seus déficits.

Ressalta que a leitura hegemônica da Crise na Europa atribui os acontecimentos aos Estados periféricos porque pegaram muitos empréstimos e gastaram demais. A Grécia, a Irlanda e os lânguidos ibéricos tentaram viver para além de suas possibilidades, fazendo seus governos se endividarem para financiar padrões de vida acima do que podiam sustentar. Uma falsa narrativa para tirar os holofotes de cima do verdadeiro *locus* da crise – o setor financeiro (Varoufakis, 2016).

Em sua narrativa desmascara as teses da ortodoxia econômica, denominando-as de “teorias tóxicas”, e o discurso econômico convencional, difundido uniformemente pela mídia, sem contrapontos. Em resumo, Varoufakis descreve, através da metáfora da besta, seus quatro carismas e seus serviços.

Os quatro carismas do Minotauro: dólar com seu estatuto da moeda de reserva, aumento dos custos da energia, mão de obra barateada e mais produtiva, poder geopolítico, responsáveis pelo poder de atração exercido pela besta na inversão de fluxos de excedentes globais para financiar os déficits gêmeos dos Estados Unidos: orçamentário e comercial.

Os serviços do Minotauro Global são: as teorias tóxicas, produzindo seus mecanismos de destruição financeira em massa, os tais dos derivativos tóxicos, lastreados nas hipotecas *subprime* que nos trouxeram a Crise de 2008, que nunca teriam sido possíveis sem as teorias econômicas pseudocientíficas, geradas nas melhores universidades, que apoiaram Wall Street em sua febre de aquisições criando valores metafísicos; e o efeito do onipresente Walmart, inaugurando uma ideologia dos preços baixos para suprir a frustração da classe trabalhadora de ter perdido o sonho americano de um padrão de vida sempre crescente. Como um dos maiores conglomerados do mundo é símbolo de uma nova fase de acumulação capitalista ao contrário dos primeiros conglomerados que evoluíram na esteira de inovações tecnológicas, o Walmart e seus congêneres, com quase nenhuma inovação tecnológica, mas uma longa cadeia de inovações de métodos engenhosos de esmagar os preços de seus fornecedores e cortar rendimentos de seus trabalhadores; a ideologia e a política do *trickle down*, uma arrebatadora superstição matematizada cujo efeito significou a redução de impostos para ricos sugerindo que esse dinheiro escorreria para os pobres. Para ele,

Quanto maior é o fracasso de uma organização privada, e mais catastrófica suas perdas, maior é o poder que adquire de receber uma cortesia financiada pelo contribuinte. Em resumo o socialismo morreu durante a época dourada do Minotauro Global, e o capitalismo foi silenciosamente assassinado no momento em que o animal deixou de governar sobre a economia mundial. Em seu lugar temos um novo sistema social: a bancarrotoocracia – o governo corrupto dos bancos falidos. (Varoufakis, 2016, p. 202)

A dívida como inibição das escolhas democráticas: do Estado dos impostos para o Estado da dívida

Como analisa Streeck (2014), atualmente há um sentimento generalizado do estado crítico do capitalismo, mais que em qualquer momento desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A crise de 2008 seria apenas a mais recente de uma longa sequência iniciada na década de 1970 com o fim da prosperidade pós-guerra.

[A]s crises do modelo do pós-guerra (...) se tornaram tão recorrentes que não são mais vistas como meramente econômicas; elas resultaram na redescoberta da antiga noção de ‘sociedade

capitalista' – do capitalismo como uma ordem social e um modo de vida que depende visceralmente do progresso ininterrupto da acumulação de capital privado. (Streeck, 2014)

Entre os muitos sintomas da crise Streeck destaca três tendências de longo prazo na trajetória dos países ricos altamente industrializados, cada vez mais desindustrializados. A primeira seria a queda perseverante na taxa de crescimento acentuada com os acontecimentos de 2008. Relacionada à primeira, a segunda seria o aumento também persistente da dívida total dos principais países capitalistas nos últimos quarenta anos, seja no aumento do endividamento de governos, famílias, empresas ou bancos. A terceira, o aumento da desigualdade tanto de renda como de riqueza.

A interação entre essas tendências se potencializa em um ciclo vicioso: o aumento das desigualdades reforça a diminuição do crescimento, pois trava as melhorias na produtividade e diminui a demanda. O baixo crescimento reforça a desigualdade ao radicalizar o conflito distributivo. O endividamento crescente não só não detém a redução do crescimento, como se constitui em mais um componente da desigualdade devido às mudanças estruturais associadas à financeirização da economia. O “‘Efeito Mateus’ que rege os mercados livres: ‘Ao que tem muito, mais lhe será dado e ele terá em abundância; mas ao que não tem, até mesmo o pouco que lhe resta lhe será tirado’.” (Streeck, 2014)

Streeck prossegue e coloca que embora as crises sejam parte da história do capitalismo, a característica presente parece ser um processo contínuo de decadências, um encadeamento de tendências de longo prazo que podem resultar numa crise de natureza sistêmica.

As tentativas de regulação do setor financeiro pós desastre de 2008 fracassaram e o setor financeiro, a alma do desastre, apresentou uma recuperação completa. Os governos e os Estados Unidos em particular continuam sob controle da indústria do fazer dinheiro, criado a partir do nada pelos amigos nos bancos centrais, num processo de acumulação e investimento na dívida pública. A emissão sem precedentes de dinheiro não conseguiu alavancar a economia, nem o mercado de trabalho, sendo produzido um aumento estratosférico da desigualdade. Tal redistribuição oligárquica, com a riqueza apropriada pelo 1 % mais rico, constitui uma ameaça à democracia.

Essa ameaça à democracia tem como tema-chave a retórica antidemocrática da crise fiscal que pretende atribuir ao excesso de democracia redistributiva o crescimento da dívida pública.

A crise fiscal e a deterioração das finanças públicas têm suas raízes nas “reformas” que resultaram na queda dos níveis de tributação e o caráter cada vez mais regressivo dos impostos.

[A]o substituir as receitas tributárias pela dívida, os governos contribuíram ainda mais para a desigualdade, oferecendo oportunidades de investimento seguro para aqueles cujo dinheiro eles já não queriam, ou não podiam, confiscar – ao contrário, passaram a pedir emprestado esse dinheiro. Diferentemente de quem paga impostos, quem compra títulos do governo

1 Citação ao Evangelho, Mateus, 25: 29.

continua a possuir aquilo que pagou ao Estado; cobra juros sobre esses papéis, que também podem ser transmitidos como herança para os filhos. (Streeck, 2014)

Um verdadeiro ardid: o Estado não cobra impostos dos mais ricos. Pede emprestado à quem promoveu a acumulação e fica endividado – uma trapaça a serviço de cortes nos gastos do Estado, privatização de serviços públicos restringindo cada vez mais a intervenção democrática redistributiva na economia capitalista, como, por exemplo, a definição, dos orçamentos públicos, das políticas salariais, da legislação trabalhista, dos sistemas de proteção social.

Mesmo desobrigados de prestar contas democraticamente pelos inúmeros mecanismos institucionais de proteção da interferência democrática, com a política econômica nas mãos dos bancos centrais independentes, as classes que dependem do lucro duvidam que a democracia, mesmo na versão castrada, trancada, permitam “reformas estruturais”, para remodelar as sociedades segundo os imperativos do mercado.

A teoria da “escolha pública”, segundo a qual a política democrática corrompe a justiça do mercado ao servir a políticos oportunistas e sua clientela, tornou-se consenso entre pessoas da elite assim como a convicção de que o capitalismo de mercado, expurgado da política democrática, será mais eficiente, virtuoso e responsável. (Streeck, 2014)

Para Streeck as décadas de queda do crescimento, aumento da desigualdade e escalada da dívida permitem ver o capitalismo como fenômeno histórico que tem início e também um fim.

O progresso capitalista destruiu qualquer agente que pudesse impor limites ao sistema como ficou claro, pela constatação da ignorância do Banco Central americano sobre a magnitude da crise de 2008, quando da publicação das atas do Federal Reserve. A estabilidade do capitalismo depende que sua dinâmica seja contida por forças compensatórias que sujeitem a acumulação de capital aos contrapesos sociais.

Streeck analisa o fim do capitalismo não com um evento, mas um processo de dismantelo crônico por razões endógenas e independentes da ausência de uma força capaz de reverter três tendências destrutivas: queda de crescimento, igualdade e estabilidade financeira. Sem esse constrangimento social o capitalismo pode ser extremamente bem-sucedido, mas auto sabotador, uma overdose de si mesmo.

O socialismo e o sindicalismo impuseram um freio à transformação de tudo em mercadoria, impedindo o capitalismo de destruir seus alicerces não capitalistas: o altruísmo, a confiança, a solidariedade entre famílias, comunidade e sociedade.

O Espírito de 45, evocado por Ken Loach em seu emocionante documentário assim nomeado, mostra uma sociedade mobilizada no esforço de reconstrução das ruínas da guerra.

O exemplo do relatório Beveridge, peça política chave para a construção do sistema de proteção social inglês, o Estado providência, tornou-se um *best seller*, debatido em bares e ruas. Um legado que resiste aos ataques neoliberais, como o NHS, o respeitado e resistente sistema universal de saúde inglês.

O Espírito de 45 marca a estruturação de Estados de Bem-Estar Social como a experiência da Suécia, pós depressão de 1930, inspirada pelo sociólogo e economista Kar Gunnar Myrdal, admirador da política keynesiana do *New Deal* americano, que concebia as políticas sociais como investimentos, e não custos.²

A ascensão do capitalismo do desastre

Streeck (2014) afirma que estaríamos vivendo a agonia do capitalismo por uma overdose de si mesmo provocada pelo dismantelamento de uma oposição. Os sintomas são o que aponta como cinco doenças sistêmicas do capitalismo: estagnação, redistribuição oligárquica, pilhagem do setor público, corrupção e anarquia global, que, resultam do enfraquecimento de restrições ao seu avanço – tradicionais, institucionais e políticas.

A redistribuição oligárquica e a tendência a plutonomia descolam os capitalistas plutonômicos da economia real. Eles não precisam se preocupar com crescimento econômico nacional, suas fortunas transnacionais crescem independente, sua prosperidade não depende mais dos assalariados, rompe-se o vínculo keynesiano entre o lucro dos ricos e o salário dos pobres, apartando o destino das elites econômicas das pessoas comuns.

A possibilidade de salvar a si mesmo e a sua família proporcionada pelo mercado de capitais globalizado, oferece aos ricos a maior tentação possível, que é passar para o modo 'fim de jogo'-vender tudo pegar o dinheiro, queimar as pontes e deixar para trás apenas terra arrasada. (Streeck, 2014)

A pilhagem do setor público, essa pilhagem, via subfinanciamento, via apropriação privada do Estado, tem origem na dupla transição ocorrida desde a década de 70 do Estado dos impostos para o Estado da dívida e para o Estado do ajuste ou, da austeridade. A medida que os ganhos de renda se concentram no 1% mais rico, o setor público das economias capitalistas encolhe de forma dramática. A austeridade imposta à sociedade é mais uma expressão do deslocamento da economia dos oligarcas da economia das pessoas comuns.

A fraude e a corrupção sempre acompanharam o capitalismo e tal relação só se aprofundou com a verdadeira revolução neoliberal a partir da década de 70. O domínio do setor financeiro na economia

2 A título de curiosidade Myrdal, um dos idealizadores dos Estados de Bem-Estar Social, dividiu o prêmio Nobel de Ciências Econômicas com seu adversário ideológico Friedrich Hayek, um dos principais defensores do livre mercado, o que expressa o longo processo de disputa entre perspectivas e projetos políticos.

e as finanças como indústria colocam a corrupção num patamar ilimitado. O que emergiu em 2008 é apenas a ponta de um iceberg que expõe a extravagância da corrupção: as agências de classificação de risco de crédito remuneradas pelos próprios emissores de papéis podres para lhes atribuir melhores notas; um sistema bancário paralelo em paraísos fiscais; lavagem de dinheiro e assessoria para evasão fiscal em larga escala; a venda para clientes desavisados de papéis concebidos para que outros clientes pudessem apostar contra eles; os principais bancos de todo mundo fixando, de forma fraudulenta, as taxas de juros e o preço do ouro. (Streeck, 2014)

A tentativa weberiana de tentar evitar que o capitalismo fosse confundido com a ganância fracassou.

A anarquia global – a ausência de um centro que forneça um regime monetário digno de confiança como a Grã-Bretanha na década de 20, Estados Unidos de 1945-1970, sem o contraponto de uma alternativa internacional, bloqueada pelos EUA, que não abrem mão do privilégio de se endividar na própria moeda, é um fator de instabilidade crescente.

Dada: a impossibilidade de os EUA continuar a exercer esse papel; a ausência de um contraponto internacional – o ataque ao Brasil afeta o desenvolvimento da experiência incipiente do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); os efeitos desastrosos de medidas de estabilização preconizados pelos organismos internacionais; se configura um quadro de anarquia global.

Persiste o uso da força no modo “forças especiais”, altamente secretas, com vigilância orwelliana protagonizada pelos EUA para inspirar a confiança e tranquilizar governos aliados, a qualquer custo, na garantia e defesa dos direitos oligárquicos à propriedade, provendo segurança às famílias dos 1% super-ricos e seus tesouros.

As políticas de austeridade, como comenta Santos (2016), visam a esvaziar a democracia representativa das políticas de inclusão social, alimentando a tensão entre democracia e capitalismo. Para ele as resistências podem ser construídas a partir das causas ou a partir das consequências dessas políticas. Quando construída a partir das causas, a captura do Estado por forças antidemocráticas e enorme concentração de renda, a resistência se assenta na ampliação de direitos e na convicção de que são políticas arbitrárias e injustas, que optam por salvar bancos e impor pobreza às famílias. Quando a resistência é construída a partir das consequências das políticas de austeridade, se apoia na convicção que estas são resultados dos excessos de bem-estar, de direito e proteção social. (Santos 2016, p.164)

A doutrina do choque e radicalização da tensão entre capitalismo e democracia

“As teorias de Milton Friedman deram a ele o prêmio Nobel; ao Chile, o general Pinochet.”

Eduardo Galeano

A cruzada contemporânea para libertar os mercados mundiais com golpes, ditaduras, guerras, chacinas e extermínio químico tem recrudescido.

A contrarrevolução neoliberal protagonizada por Friedman e seu inspirador Hayek buscou desmantelar em todos os países as propostas de linhagem keynesiana, que estruturaram experiências concretas de coexistência de um tipo de economia mista, que garantisse direitos de cidadania, como direito universal à saúde, à educação, à cultura, à terra e aos direitos trabalhistas, configurando um sistema de proteção social. Tais construções sociais expressavam o espírito de uma época, onde grandes abalos do capitalismo, como a grande depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, inspiraram movimentos abrangentes de solidariedade.

Foi exatamente contra esse sistema de conciliação que se levantam Friedman e sua célebre Escola de Chicago.

Naomi Klein (2008), em seu contundente relato em “A doutrina do Choque” escava, no detalhe, com a precisão de excelente jornalista que é, as entranhas do capitalismo do desastre. Emergem das quase seiscentas páginas do livro a dor e o sofrimento de povos, de culturas, de gerações e vidas violentadas, expropriadas, esmagadas, humilhadas, ultrajadas, roubadas da mais ínfima condição humana. A força transformadora do livro é dar vida, mostrar fatos, contar histórias, dar rosto, nome e sobrenome aos personagens e projetos políticos que se ocultam na neutralidade de siglas e rótulos frios. Ao retirar o projeto neoliberal da embalagem da técnica e da ciência econômica, expõe sua face genocida e lhe batiza com o nome correspondente: o capitalismo do desastre.

Quando Klein iniciou sua pesquisa sobre interseção entre superlucros e megadesastres imaginava testemunhar uma mudança fundamental no modo como a marcha para “libertar” os mercados estava avançando no mundo. Sua condição de participante do movimento contra o crescimento do poder das corporações, em seu momento inaugural (Seattle, 1999), permitiu acompanhar como as políticas eram impostas em quedas de braço na Organização Mundial do Comércio (OMC) ou como condição vinculada aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Quando os acordos eram assinados havia a justificativa de que havia consentimento mútuo entre governos e consenso entre especialistas. Essa dinâmica se altera após o 11 de setembro de 2001, quando os EUA mudam a versão de “livre comércio e democracia” para a versão força militar do Choque e Pavor.

Durante três décadas, Friedman e seus seguidores exploraram metodicamente os momentos de choque em outros países – os equivalentes estrangeiros do 11 de setembro, começando com o golpe de

Pinochet em 11 de setembro de 1973. O que aconteceu em 11 de setembro de 2001 foi que uma ideologia produzida nas universidades americanas, e fortalecida pelas instituições de Washington, teve finalmente sua chance de voltar para casa. (Klein, 2008, p 21)

A ideia de explorar crise e desastre foi o *modus operandi* do movimento de Milton Friedman desde o início.

Milton Friedman aprendeu a explorar os choques e crises de envergadura quando atuou como consultor direto do ditador chileno Augusto Pinochet. Após o golpe de Estado, diante de uma população em estado de choque, Friedman aconselhou Pinochet a impor uma estratégia extrema e rápida de apropriação capitalista jamais tentada em qualquer lugar. Em razão de muitos economistas de Pinochet terem sido alunos de Friedman na Universidade de Chicago, a experiência, o *case*, ficou conhecida como a “revolução da escola de Chicago”.

Friedman previu que a rapidez das mudanças provocaria reações psicológicas que “facilitariam o ajuste” e denominou esta tática dolorosa de “tratamento de choque” ou “terapia do choque”.

A pergunta de Eduardo Galeano ecoa com uma atualidade cortante: “Como essa desigualdade pode ser mantida, senão por descargas de choques elétricos?”.

A ascensão do complexo industrial do desastre, estende suas conexões para áreas diversificadas como bem revela o exemplo síntese de um dos principais protagonistas do desastre, Donald Rumsfeld, secretário de defesa de George Bush. Sua carreira como protocapitalista do desastre começou em 1997 como presidente do conselho da empresa de biotecnologia Gilead Sciences. A companhia detinha a patente do Tamiflu tratamento indicado para gripe aviária. Em 2001 quando da posse como Secretário de Defesa, diante do temor da epidemia de gripe, a histeria do bioterrorismo, o preço das ações elevaram 807%. Como presidente do conselho da Searle Pharmaceuticals, usou suas ligações políticas para garantir a aprovação da Food and Drug Administration (FDA) para o controvertido e, altamente lucrativo, Aspartame. Quando Rumsfeld agenciou a venda da Searle para a Monsanto recebeu pessoalmente doze milhões de dólares. Sua onipresença é tal que tem assento nos conselhos de grandes empreendimentos como Kellogg's, no conselho da fabricante de aeronaves Gulfstream, e, também recebia 190 mil dólares por ano como consultor da ASEA Brown Boveri (ABB), a gigante suíça de engenharia, conhecida pela venda de tecnologia nuclear para a Coreia do Norte. A venda do reator nuclear aconteceu em 2000 e, Rumsfeld era o único norte-americano no conselho da ABB. As relações de promiscuidade revelam não mais uma porta giratória mas um arco escancarado.

O MACROCONTEXTO DO GOLPE – BRASIL 2016

***“O passado não está morto e,
nem sequer é passado”***

William Faulkner

***“Quando o passado não ilumina o futuro,
o espírito caminha nas trevas”***

Alexis de Tocqueville

A fúria devastadora do processo do golpe no Brasil 2016 é parte constitutiva dessa disputa global entre capitalismo do desastre e democracia.

A história da América Latina condensa uma experiência de golpes e ditaduras nas décadas de 1970/1980 que levaram a extremos impensáveis a doutrina do choque como método e dependência do “livre mercado” ao poder do choque.

A doutrina do Choque e Pavor teve na América Latina um laboratório de experimentos, desde a asfixia econômica, com greves patronais orquestradas, às ditaduras genocidas. A operação Condor, uma aliança militar entre as ditaduras militares do Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai, comandada pelos Estados Unidos, deixou um lastro de destruição, sofrimento e extermínio em massa na região. Sob esses escombros a doutrina do choque econômico dos “livres mercados” se impõe.

Nos anos 2000, com a ascensão no continente de experiências pós neoliberais de democracias populares, descortina-se um novo horizonte com o desenvolvimento de políticas distributivas, constituindo o que Chomsky considerou a mais significativa resistência global a selvageria do neoliberalismo.

O processo de recrudescimento do ataque neoliberal se delinea com pressões crescentes ao Brasil, Argentina, Venezuela, Equador, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia.

Democracia impedida

Souza em sua análise da dinâmica social do golpe sobre as jornadas de junho de 2013 comenta o protagonismo da classe média conservadora como base social do golpe:

A verdadeira novidade das ‘jornadas de junho’ foi a reconstrução, repaginada e turbinada – uma espécie de versão 2.0 – de um ator político velho e bem conhecido da história brasileira: a fração da classe média moralista e conservadora, que sempre desprezou e odiou os pobres, representantes da maioria da população. É essa fração que torna as manifestações verdadeiros ‘fenômenos de massa’ a partir de 19 de junho, quando a mídia já se preocupa em separá-la cuidadosamente da minoria de ‘vândalos’. É também quando as manifestações passam a ser

percebidas pelo Jornal Nacional como uma grande ‘festa democrática’. Nesse sentido, constrói-se para esse suposto ‘ente novo’ na nossa política uma nova estética e uma nova moral.

A nova estética foi extremamente importante. A camisa da seleção brasileira e a bandeira nacional se tornaram símbolos que ninguém mais conseguiu retirar ou sequer disputar com essa fração de classe. É uma camisa que passa a mensagem mais importante ‘Não somos de nenhum time’, como não somos de nenhum partido. Nosso time é a seleção e, nós torcemos pelo Brasil. O ufanismo do país indiviso que não tolera a diversidade e ao mesmo tempo se põe como único representante da nação, um protofascismo óbvio não só não foi criticado pela mídia. Foi, ao contrário, louvado e estimulado. O Jornal Nacional sugeria em suas coberturas que os “amarelinhos”, quando iam às ruas espontaneamente, enquanto os “vermelhos” eram militantes profissionais sectários. (Souza, 2016, p.100-101)

A base social do golpe foi essa fração privilegiada, branca e bem vestida, que passava a impressão de defender o “interesse nacional”, uma mudança para melhor para todos.

O componente moral também foi decisivo. Ele atuou em dois sentidos. O primeiro foi incutir nessa fração de classe o sentimento de protagonismo no movimento, ainda que, na verdade, fosse um mero instrumento de manipulação do consórcio golpista elites/mídia. Esse sentimento foi construído com maestria sob a batuta do Jornal Nacional. O segundo dado decisivo da construção moral desse grupo foi a substituição, construída pouco a pouco, das bandeiras por melhores serviços públicos pela bandeira – a essa altura ainda abstrata – do combate a corrupção e a PEC 37. (Souza, 2016)

A integração dessa fração conservadora à dinâmica do golpe foi decisiva. A primeira tentativa de golpe pelo consórcio golpista, mídia, congresso comprado e justiça justiceira, estava presente no processo do chamado “mensalão” em 2005. O ensaio geral do mensalão fracassou apesar da feroz campanha midiática. Lula é reeleito pela adesão popular às políticas de inclusão social, pois, como comenta Souza, para as camadas populares a corrupção é um dado universal da política dos ricos. (Souza, 2016)

Depois da quarta derrota eleitoral as forças conservadoras abandonam, como em outros momentos da história do Brasil, a perspectiva da via democrática.

A associação de uma justiça escancaradamente seletiva, um parlamento comprado, uma mídia partidarizada e uma base social radicalizada criou o clima insurrecional que possibilitou o golpe.

Como comenta Santos, o golpe no Brasil se inscreve no processo de profunda ruptura civilizatória em que a ideia de democracia como liberdade e autonomia submerge diante da versão de democracia como riqueza sem limite legítimo e poder sem constrangimento de afronta. A cláusula pétrea do golpe é excluir as forças populares do circuito do poder. (Santos, 2017)

Nas palavras de Santos:

A trapaça nacional compõe capítulo suburbano de eminente processo de longa duração em que as utopias de sociedades fundadas na solidariedade foram dizimadas pela horda dos acumuladores e concentradores de lucros. Esta história tem um sentido disputado por filósofos e analistas sociais. (Santos, 2017, p.8)

O longo processo de construção democrático/participativa brasileiro que impulsionou a conquista da Constituição Cidadã de 1988, plataforma para o enfrentamento das desigualdades estruturais e ancestrais do país é afrontado, foi interrompido.

A Constituição Cidadã de 1988 está em liquidação num verdadeiro processo constituinte sem povo, e vivemos hoje, um Estado de Exceção!

Serrano (2011) em sua pesquisa sobre novas formas de autoritarismo e ameaças à democracia no século XXI aponta o papel do Poder Judiciário, que se mostra cada vez mais autoritário e como fonte de exceção e não de direito. Mostra o convívio de dois modelos de Estado: o Estado democrático de direito formal e um Estado de polícia, autoritário, de exceção nas periferias das grandes cidades e para as populações expulsas da garantia de qualquer direito.

A tentativa da justiça de exceção de cassar os direitos políticos de Lula é mais um elemento no roteiro do golpe para excluir as classes populares do circuito do poder, impedindo a realização da soberania popular pelo processo democrático de eleições.

Luigi Ferrajoli, um dos maiores autores jurídicos do mundo, em antológico discurso proferido no parlamento italiano em 11 de abril de 2017, caracteriza os abusos da Lava Jato não apenas como atentado à democracia brasileira, mas à própria dignidade da cultura jurídica internacional.

[...] O populismo mais terrível é o populismo judicial.

[...] o impeachment completamente insensato e infundado da Presidenta Dilma ilumina o sentido político da operação contra Lula. E vice-versa! O processo de fúria judicial, a demonização, a espetacularização, tudo isso ilumina o verdadeiro sentido do impeachment.

[...] podemos reconhecer nesse processo, além das extraordinárias violações, como a difusão e a publicação de interceptações, feitas pelo próprio juiz, as características típicas da inquisição.

[...] então devemos nos preocupar porque, além do caso judicial que é realmente escandaloso, e além do processo que atingiu a presidenta do Brasil, estamos diante de uma operação que se apoia num processo de deformação do espírito público, do senso comum, da informação para controlar, instrumentalizando meios judiciais e pseudoparlamentares, o poder institucional do Brasil.

[...] isso nos lembra da figura do juiz inquisidor, descrita por Beccaria, ou seja, “quando um juiz se torna inimigo do réu, e se atormenta, e receia perder o jogo, se não consegue comprovar uma acusação””. (Ferrajoli, 2017)

O Empate catastrófico

O processo em curso no Brasil pode ser caracterizado tal como Linera (2008) analisa, evocando Gramsci, sobre a crise do Estado Neoliberal e a radicalização dos conflitos na América Latina, um empate catastrófico. Catástrofe no sentido grego de momento de desordem e que comporta um desenlace dramático de uma viragem, de uma mudança de época.

As crises do Estado neoliberal não necessariamente levam a um novo Estado, pode haver recomposições e ser reversível ou continuar na direção de um empate catastrófico, quando as ideias dominantes perdem a capacidade de seduzir o conjunto da sociedade. Ideias como: o investimento externo como motor da economia; a globalização e exportação como horizonte inquestionável da “modernidade”; a coalização de partidos políticos como condição *sine qua non* para definir governabilidade. (Linera, 2008)

Nas instituições estava ocorrendo o mesmo: o Parlamento não era mais um palco do debate político, mas era expropriado pelo Executivo; por sua vez, o Executivo fora expropriado pelos lobbies das empresas estrangeiras e por um núcleo político duro; e, por sua vez, este núcleo fora expropriado pelo investimento estrangeiro e algumas embaixadas que definiam a situação do país. (Linera, 2008, p. 26)

Tal empate se caracteriza quando

[...] há problemas na correlação de forças do Estado, ou seja, na estrutura de forças com capacidade de decisão, no conjunto das ideias dominantes ordenadoras da vida política da sociedade, que permitem uma correspondência moral entre governantes e governados, e no âmbito das instituições (procedimentos, regras, escritórios) que objetivam a correlação de forças e idéias. (Linera, 2008, p. 25, tradução livre)

Como analisa Linera, o empate catastrófico é uma etapa da crise do Estado que se caracteriza por três dimensões: confronto de dois projetos políticos nacionais de país; confronto no âmbito institucional; e uma paralisia de mando estatal e irresolução da paralisia. Esse empate pode durar meses ou anos até o momento em que ocorre um desempate, uma saída. A saída seria a construção hegemônica ascendente, marcada por conflitos, até que em algum momento histórico, um ponto de bifurcação, se consolide uma ordem, pois nenhuma sociedade vive permanentemente em mobilizações, nem permanentemente em estabilidade.

Um ponto de bifurcação seria uma medição de forças, de liderança moral sobre o conjunto da sociedade, a hegemonia no sentido gramsciano.

O Brasil viveu em vários momentos históricos pontos de bifurcação, de disputa entre projetos políticos de uma elite oligárquica escravocrata, concentradora de renda e riquezas, da democracia sem povo, e projetos do campo democrático popular de construção de um projeto de desenvolvimento nacional de enfrentamento das desigualdades, inclusivo, com distribuição de riqueza e renda, de direitos de cidadania e diversidade cultural, e internacional de cooperação e solidariedade entre povos e nações.

Em todos os momentos de impasse o consórcio de interesses entre mídia, elite brasileira escravocrata e capital internacional não vacilou em liquidar a democracia para impor pela força, em suas diversas roupagens (parlamentarismo, ditadura, golpe jurídico parlamentar) o seu projeto de país excludente, para menos de 1% de endinheirados, descolados de qualquer interesse nacional, com desprezo ancestral, político, econômico, social e cultural pelo povo brasileiro.

O giro de volta ao espírito de 88

Um ponto de bifurcação na sociedade brasileira pela união de um campo de forças políticas democrático-populares em torno de um projeto de país democrático foi sem dúvida o processo que resultou na aprovação da Constituição cidadã de 1988.

A compreensão da transição democrática brasileira não se expressou como um processo de cima para baixo, mas como fruto de amplas mobilizações e participação ativa da sociedade. Isto se deu tanto na convocação da Assembleia Nacional Constituinte – com comitês pró constituinte Brasil afora –, como também nos inúmeros debates em fóruns, plenárias, movimentos sociais diversos que resultaram, não por acaso, na Constituição Cidadã de 1988. Criava-se assim a possibilidade de uma nova ordem fundada na construção radicalmente democrática da sociedade brasileira.

A potência inaugural daquele momento, o espírito de 88, encarnado no processo constituinte, representa um marco para a democracia de massas no país pela inclusão de toda a população no processo político e democrático ao consagrar o direito de voto do analfabeto, a universalização de direitos sociais e pela novidade da incorporação de elementos participativos em seu texto, para além dos limites da democracia representativa. Um processo que marca, não sem conflitos e tensões, o protagonismo e a escolha ativa da sociedade brasileira por um projeto solidário e inclusivo de país.

A emergência de espaços públicos alternativos, republicanos, sede de debates e formulações alternativas, contra hegemônicas a tendências de políticas neoliberais à época, como as inovadoras propostas do Movimento da Reforma Sanitária Brasileiro, representam experiências concretas e constituem vislumbres de uma outra gramática de poder, uma outra natureza de poder.

O ESPÍRITO DE 88 VERSUS O CAPITALISMO DO DESASTRE

Qualquer análise política, econômica ou social deve compreender a tensão inerente entre o capitalismo e a democracia. Polanyi (2000, p. 164) já nos alertava que “não houve um único militante liberal que deixasse de expressar a sua convicção de que a democracia popular era um perigo para o capitalismo”.

O golpe em curso no Brasil é parte de um processo internacional de uma contrarrevolução que está construindo estados constitucionais não democráticos pelo mundo inteiro, como analisa Guimarães (2017).

Vivemos uma mudança de época e uma crise civilizacional. Os fundamentos de vida democrática, do pluralismo da tolerância, estão em questão, como expresso no estado de exceção que vivemos pós golpe parlamentar de 2016 no Brasil, com o desmonte da Constituição de 88, afronta ao princípio fundante da democracia, a soberania do voto popular.

A disputa realizada no Brasil é uma disputa civilizatória de repercussões globais por seu papel estratégico na geopolítica global. Os movimentos de criação do MERCOSUL, UNASUL, CELAC e BRICS constituíam a expressão de um mundo mais diverso e plural.

O enfrentamento das desigualdades ancestrais tocou num ponto chave da sociedade brasileira, a persistência de uma cultura escravocrata, que despreza o povo brasileiro. Nossa desigualdade é uma continuidade direta com a escravidão, nunca assumida efetivamente e nunca criticada em sua continuidade até os dias de hoje. (Souza, 2016)

Para Souza o golpe de 2016 foi expressão reiterada do pacto antipopular formado desde início do século XX pelas elites do dinheiro e elites culturais após o processo do fim da escravidão e nascimento do capitalismo moderno entre nós. (Souza, 2016)

Encarar e explicitar esse passado e presente, não esquecer, como os papéis queimados da escravidão, é condição para ultrapassar essa sequência histórica de golpes toda vez que a maioria popular conquista espaços de poder.

A perplexidade do choque começa a ser superada. O exemplo da histórica greve geral de 28 de abril de 2017, do acampamento pela democracia em 10 de maio de 2017 e da ocupação de Brasília em 24 de maio de 2017 constituem expressões da potencial força destituente do povo. A articulação inédita de todas as centrais sindicais, a participação de amplos setores da sociedade, igrejas e movimentos sociais diversos constituem um incipiente campo político democrático popular na luta pela retomada democrática do Brasil. Um possível reencontro com o Espírito de 88. Mas para essa retomada é necessária uma profunda consciência da articulação do processo do golpe de 2016 com o macrocontexto do capitalismo financeiro global.

A pergunta se há futuro para a democracia num mundo dominado pelo capitalismo financeiro, pelo colonialismo e pelo patriarcado nas relações sociais tem uma resposta em aberto. Não estamos diante de um deserto, pois esse caminho já vem sendo percorrido e são inúmeras as experiências que vêm construindo outras maneiras de pensar, sentir e conhecer, que podem ser compreendidas na perspectiva do que Santos denomina como as epistemologias do Sul. (Santos, 2010)

A construção de uma nova hegemonia política implica em trabalhar na perspectiva de uma sociologia das ausências/emergências, esse vasto campo de experiências diversas de resistência ao capitalismo financeiro, ao patriarcado, ao colonialismo, no sul global. São experiências que vêm criando em muitas partes do mundo territórios libertos do capitalismo, como a zona autônoma zapatista. Essas são utopias concretas, de nosso tempo, que nada têm em comum, como comenta Santos (2016), com as grandes utopias modernistas. “São resultados de artesanias de práticas que, em espaço-tempo com escala humana, sabem tecer o novo e a surpresa no velho tear da luta por outro mundo possível”. (Santos, 2016, p.165)

Para Santos “o neoliberalismo é, antes de tudo, uma cultura de medo, de sofrimento e de morte para as grandes maiorias; não se combate com eficácia se não se lhe opuser uma cultura de esperança, de felicidade e de vida.” (Santos 2016, p. 180)

Numa abordagem socioantropológica sobre a dívida, Graeber comenta que

Durante milhares de anos, a luta entre ricos e pobres assumiu de modo geral a forma de conflitos entre credores e devedores – de argumentos sobre o que é certo e o que é errado em relação a pagamento de juros, servidão por dívida, anistia, reintegração de posse, restituição, sequestro de ovelhas, apreensão de vinhas e venda de filhos dos devedores como escravos. Nessa mesma lógica, nos últimos 5 mil anos, com uma regularidade impressionante, as insurreições populares começaram da mesma [dívida]: com a destruição ritual dos registros de dívidas – fossem eles tabuletas, papiros, placas ou qualquer outra forma existente em dada época e local. (Graeber, 2016, p. 16)

Retornando a Boaventura de Sousa Santos:

Depois de um século de lutas populares que fizeram entrar o ideal democrático no imaginário da emancipação social, seria um erro político grave desperdiçar essa experiência e assumir que a luta anticapitalista tem de ser também uma luta antidemocrática. Pelo contrário, é preciso converter o ideal democrático numa realidade que não se renda ao capitalismo. E, como o capitalismo não exerce seu domínio senão servindo-se de outras formas de opressão – nomeadamente do colonialismo e do patriarcado –, tal democracia radical, além de anticapitalista, tem de ser também anticolonialista e antipatriarcal. (Santos, 2016, p. 194)

Para Santos, o desafio que se coloca pode ser sintetizado na seguinte assertiva: “revolucionar a democracia e democratizar a revolução”.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Globo, 1990.
- CHOMSKY, N.. *Mídia: propaganda política e manipulação*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.
- CHOMSKY, N.. Dizia-se que os EUA são um Estado de um só partido (o Partido dos Negócios) com duas facções (Democratas e Republicanos). In: *odiario.info*. Entrevista concedida a Miguel Mora. Disponível em <<http://odiario.info/?p=3573>>. Acesso em 15/06/2015.
- Chomsky, N.. 'Everybody Should Be Saying Things Like This': Noam Chomsky on Free Speech and Inquiry After the Election. [12 de janeiro, 2017] In: *Pacific Standard*. Entrevista concedida a Sam Fragoso. Disponível em <<https://psmag.com/noam-chomsky-talks-trump-free-speech-and-the-virtues-of-resistance-8b67f1756829#.sudnir8w3>>. Acesso em 08/02/2017
- Danner, M.. The secret way to war. In: *New York Review of Books*. 09 de junho de 2005. Disponível em <<http://www.nybooks.com/articles/2005/06/09/the-secret-way-to-war/>>. Acesso em 08/02/2017.
- FERRAJOLI, L. O populismo mais terrível é o populismo judicial. In: *O Cafezinho*. 20 de abril de 2017. Disponível em <<http://www.ocafezinho.com/2017/04/20/exclusivo-o-antologico-discurso-de-ferrajoli-contra-sergio-moro-e-o-impeachment/>>. Acesso em 25/04/2017.
- GALEANO, E. *Dias e noites de amor e de guerra*. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- GRAEBER, D. *Dívida: os primeiros 5.000 anos*. São Paulo: Três Estrelas, 2016.
- GUIMARÃES, J. 'Não há nada mais desmobilizador hoje do que 2018. Entre nós e 2018 há um abismo'. In: *Sul21*. Entrevista concedida a Marco Weissheimer. Disponível em <<http://www.sul21.com.br/jornal/nao-ha-nada-mais-desmobilizador-hoje-do-que-2018-entre-nos-e-2018-ha-um-abismo/>>. Acesso em 17/07/2017.
- KLEIN, N. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- LINERA, A. G.. Empate catastrófico y punto de bifurcación. In: *Crítica y emancipación*, v. 1, n. 1, p. 23-33, 2008.
- O Espírito de 45. Direção: Ken Loach. Produção: Rebecca O'Brien, Kate Ogborn, Lisa-Marie Russo. Fly Film Company, Sixteen Films (co-produção), Film4 (produtor associado) e Channel Four (produtor associado), 2013. 94 minutos.
- OXFAM. *Uma economia para os 99%*. Janeiro de 2017. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf>. Acesso em 30/01/2017
- PIKETTY, T.. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POLANYI, K. *A Grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- SANTOS, B.S. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- _____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, n. 79, p. 3-46, out. 2007a.
- _____. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007b.

- _____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.
- _____. *Epistemologias do sul*: São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- _____. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SANTOS, W. G. *A democracia impedida: O Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- SOUZA, J.. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.
- SERRANO, P. E. A. P. *Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.
- STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora, 2013.
- _____. Como vai acabar o capitalismo? O epílogo de um sistema em dismantelo crônico. In: *Piauí*. n. 97. Outubro, 2014. Disponível em <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-vai-acabar-o-capitalismo/>>. Acesso 10/12/2016.
- VAROUFAKIS, Y. *O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global*. São Paulo, SP: Autonomia Libertária, 2016.

Homo Deus: A Brief History of Tomorrow

Yuval Noah Harari

Por Bruno S. Noronha.

Especialista em Inteligência Estratégica.

O livro “*Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*” é obra de Yuval Noah Harari, PhD em história pela Universidade de Oxford, professor da Universidade Hebraica de Jerusalém e especialista em história mundial. *Homo Deus* é sequência de outro livro de Harari aclamado pela crítica, “*Sapiens: Uma Breve História da Humanidade*”. Em *Homo Deus*, Harari analisa o futuro da espécie humana tendo como base os conhecimentos científicos, filosóficos e religiosos produzidos pela história da humanidade. Ao dominar a fome, a peste e a guerra, o *Homo Sapiens* projeta seu futuro confiando nos novos poderes proporcionados pela biotecnologia e pela tecnologia da informação, com a intenção de alcançar a imortalidade, a felicidade e a divindade. Nesse trajeto, entretanto, o homem pode destruir as bases do humanismo liberal e perder o status de espécie dominante, dando origem a novas visões de mundo centradas em entidades mais poderosas que o cérebro humano, como os super-humanos ou os algoritmos.

O livro está dividido, além da introdução, em três partes. Na introdução, Harari argumenta sobre como o homem controlou os três maiores males experimentados pela humanidade: a fome, a peste e a guerra, e, como passo seguinte, planejará a conquista da imortalidade, da felicidade e da divindade. Na primeira parte é realizada descrição da evolução do *Homo Sapiens* ao destino de tornar-se a espécie mais poderosa da Terra, abordando desenvolvimentos científicos e religiosos, e a relação do Homem com outros animais e o planeta. Na segunda parte do livro, Harari explica as ficções que dão significado à vida humana até identificar o dueto que nos conduz atualmente: a ciência e a religião humanista. A revolução humanista é enfatizada assim como a vitória de sua vertente liberal. Na terceira parte, a busca pela imortalidade, pela felicidade e pela divindade tenderá a solapar as bases do humanismo. Novas descobertas científicas e tecnológicas tornarão o algoritmo biológico humano obsoleto, dando lugar a algoritmos artificiais superpoderosos e ao surgimento de tecno religiões.

Por milhares de anos, os mesmos três problemas têm preocupado os seres humanos: a fome, a peste e a guerra. Obviamente, eles não foram completamente resolvidos, mas deixaram de ser forças incompreensíveis e incontroláveis para se tornarem desafios controláveis. O homem deixou de ser espectador passivo e passou a ser capaz de solucionar esses problemas.

No século XXI, a luta contra a velhice e a morte é a sucessora da luta contra a fome e as doenças, e manifesta o valor supremo da cultura contemporânea: a importância da vida humana. A ciência e a cultura modernas consideram a morte como problema técnico que podemos e devemos solucionar. Atualmente, não há solução para todos os problemas técnicos do corpo humano, porém, o investimento em tempo e dinheiro é bastante alto em pesquisas sobre câncer, infecções, genética e nanotecnologia. O Google, por exemplo, investe pesado em ambiciosos projetos de extensão da vida. Alguns especialistas em engenharia genética, medicina regenerativa e nanotecnologia preveem que a morte será superada entre os anos 2.100 e 2.200.

A esperança de se viver em eterna juventude no século XXI, entretanto, ainda é prematura. Embora a expectativa de vida tenha dobrado durante os últimos 100 anos, não é garantido que poderemos dobrá-la novamente no próximo século, pois a medicina moderna ainda não conseguiu aumentar nossa expectativa de vida natural. As grandes realizações da medicina, portanto, evitaram nossa morte precoce, permitindo-nos desfrutar com maior qualidade nossos anos de vida.

Para que a medicina consiga nos fazer viver por 150 anos ou mais, ela terá que reproduzir as mais fundamentais estruturas e processos do corpo humano e descobrir como regenerar órgãos e tecidos. Hoje, entretanto, está evidente que podemos realizar isso até 2.100. Caso não alcancemos a imortalidade durante nossas vidas, o desafio de superar a morte será um dos principais projetos da humanidade nesse século.

A economia capitalista trabalha como força da permanente busca de descobertas sobre como vencer a velhice e a morte. Sempre haveria demanda, portanto, com desejo e capacidade de pagamento a fim de superar esses problemas.

Grande parte de nossa criatividade artística, nosso compromisso político, nossas referências religiosas estão embebidas do medo da morte, o que aumenta a probabilidade de a luta para sua superação ter grande chance de sucesso. Glória eterna, cerimônias de reverência nacionalistas e sonhos sobre o paraíso são substitutos ineficazes para o que os humanos querem: a imortalidade. Todas as guerras e conflitos da história podem se tornar pálido prelúdio para a guerra real do nosso porvir: a luta pela eterna juventude.

O segundo grande projeto da agenda humana será, provavelmente, encontrar o caminho da felicidade, o que não é algo fácil de se alcançar. Mesmo com o aumento impressionante da riqueza material nos países mais desenvolvidos, não podemos concluir que houve aumento proporcional nos níveis de felicidade de sua população.

A felicidade é sustentada por dois pilares, um psicológico e o outro biológico. No nível psicológico, a felicidade depende mais de expectativas do que de condições objetivas. Nós ficamos satisfeitos quando a realidade combina com nossas expectativas. O lado ruim é que na medida em que as condições melhoram, as expectativas também se inflam.

Pelo pilar biológico, a ciência afirma que nossa felicidade é determinada por nosso sistema bioquímico. Para se alcançar o prazer duradouro, será necessário mudar nossa bioquímica e reprogramar nossos corpos e mentes. A humanidade está bem mais interessada por essa solução.

No século XXI, os humanos estão de fato tentando se transformar em deuses quando buscam a felicidade e a imortalidade. Portanto, o terceiro grande projeto da humanidade será adquirir para si poderes divinos de criação e destruição, transformando o *Homo Sapiens* em *Homo Deus*. Esse processo pode seguir qualquer desses três caminhos: a engenharia biológica, a engenharia cibernética e a engenharia dos seres inorgânicos. A engenharia biológica relaciona-se com o fato de que estamos longe de realizar todo potencial de nossos corpos orgânicos. A engenharia genética não esperará pela seleção natural. Os bioengenheiros reescreverão nosso código genético, nossos circuitos cerebrais, alterarão nosso equilíbrio bioquímico e até farão crescer novos membros. A engenharia cibernética irá além, mesclando o corpo orgânico com equipamentos não-orgânicos como olhos artificiais, mãos biônicas e nanorrobôs.

Os humanos tornaram-se deuses em relação a outros animais. O mundo é povoado cada vez mais pelos humanos e seus animais domesticados. Desde 1970, apesar do aumento da preocupação ecológica, populações de animais selvagens caíram pela metade. Atualmente, mais de 90% dos animais que pesam mais do que alguns quilos, são humanos ou animais domesticados. No último milênio, o homem tornou-se o mais importante agente de mudança da ecologia global. Em um século, nosso impacto pode suplantará o ocasionado pelo asteroide que dizimou os dinossauros.

Evidências antropológicas e arqueológicas indicam que os arcaicos caçadores-coletores eram, provavelmente, animistas que viam humanos como apenas outro animal. O velho testamento argumenta que somos uma criação única, e qualquer tentativa de reconhecer o animal dentro de nós nega o poder de Deus e sua autoridade. A ciência, entretanto, demonstrou que nosso cérebro é construído sobre um núcleo reptiliano e a estrutura de nossos corpos é essencialmente de répteis modificados. Quando os humanos modernos descobriram que realmente evoluíram dos répteis, eles rebelaram-se contra Deus e pararam de escutá-lo, ou até de acreditar em sua existência.

A Bíblia, assim como a crença na distinção humana, foi um dos produtos da revolução agrícola, a qual iniciou nova fase nas relações entre humanos e animais. Surgiram os animais domésticos, que pagaram pelo sucesso coletivo sem paralelo com sofrimento individual sem precedentes. Para animais e humanos, a agricultura transformou as pressões da seleção natural rapidamente, entretanto, não mudou suas direções físicas, emocionais e sociais.

A teologia, a mitologia e a liturgia de religiões como o Judaísmo, o Hinduísmo e o Cristianismo ajudaram a justificar a exploração de plantas e animais, e os deuses passaram a mediar a relação entre o homem e o ecossistema. Apesar de algumas exceções, todas as religiões agrícolas encontraram maneiras de justificar a superioridade humana e a exploração de animais.

O surgimento da ciência moderna e da indústria proporcionaram a revolução seguinte na relação entre homens e animais. A revolução científica gerou as religiões humanistas, nas quais os humanos substituem os deuses, conversam consigo mesmos, não negociam com ninguém e adquirem grandes poderes sem quaisquer obrigações. A ideia fundadora das religiões humanistas como o liberalismo, o comunismo e o nazismo, é que o *Homo Sapiens* tem alguma essência única e sagrada que é a fonte de toda compreensão e autoridade no universo.

Não há dúvida que o *Homo Sapiens* é a espécie mais poderosa do mundo. Os monoteístas tradicionais defendem que apenas os *Sapiens* têm almas eternas, justificando que os humanos matem animais por comida ou apenas pelo prazer de fazê-lo. As últimas descobertas científicas, entretanto, contradizem esse mito. As ciências da vida duvidam da existência da alma não apenas pela falta de evidência, mas por que a ideia de alma contradiz os mais fundamentais princípios da evolução. A teoria da evolução sustenta-se no princípio da sobrevivência do mais adaptado e rejeita a ideia de que o ego é indivisível, imutável ou potencialmente uma essência eterna.

Outra história inventada para justificar a superioridade humana diz que dentre todos os animais da terra, apenas o *Homo Sapiens* tem uma mente consciente. Ao contrário da alma, a mente tem muitas partes, muda constantemente e não há razão para pensar que é eterna. A existência da alma é duvidosa, enquanto que a consciência é realidade concreta que testemunhamos diretamente a cada momento. Cada experiência subjetiva tem duas características fundamentais: sensações e desejos. Sobre os animais, as ciências da vida argumentam que todos os mamíferos e pássaros e, ao menos alguns répteis e peixes, têm sensações e emoções. A maioria das teorias atuais também afirma que sensações e emoções são apenas algoritmos bioquímicos.

A ciência, hoje, sabe pouco sobre a mente e a consciência. Não se sabe, por exemplo, como as reações bioquímicas e as correntes elétricas de nosso cérebro criam as experiências subjetivas. Sabe-se que quando bilhões de neurônios enviam bilhões de sinais elétricos, as experiências subjetivas emergem, criando a corrente da consciência. Isso não explica nada, apenas afirma que o problema é bastante complexo.

Os cientistas não sabem qual seria o benefício evolutivo de sinais elétricos cerebrais criarem experiências subjetivas, sendo esta a maior lacuna de nossa compreensão da vida. Noventa e nove por cento das ações do corpo, incluindo movimentos musculares e secreções hormonais, acontecem sem qualquer necessidade de sentimentos. Então, por que neurônios, músculos e glândulas precisam de sentimentos nos restantes 1% dos casos?

A dominação do mundo pelo ser humano se deve fundamentalmente à capacidade de cooperar de forma flexível em larga escala. Essa descoberta enfraquece a crença na sacralidade dos seres humanos, pois se nossa dominância resulta de cooperação de massa, fica muito menos evidente o porquê de reverenciar indivíduos humanos.

Experimentos de laboratório levam-nos a crer que os humanos são igualitários por natureza e que sociedades desiguais não podem nunca funcionar devido a ressentimento e insatisfação. Quando se observa o comportamento de massas humanas, entretanto, descobre-se uma realidade completamente diferente. A maioria dos reinos humanos e impérios eram extremamente desiguais e ainda, surpreendentemente, estáveis e eficientes. Grandes quantidades de indivíduos comportam-se de diferentes formas do que pequenos grupos. Como grandes grupos não conseguem tomar decisões coletivamente, há tendência de se formar uma pequena elite que passa a controlar a maioria por meio de ameaças e promessas, criando hierarquias estáveis e redes de cooperação de massa, enquanto as pessoas acreditam que essa organização reflete inevitáveis leis da natureza ou os divinos comandos de Deus.

Sapiens controlam o mundo por que apenas eles podem tecer rede intersubjetiva de significado: uma rede de leis, forças, entidades e lugares que existem puramente em sua imaginação comum. Enquanto outros animais estão confinados em um universo objetivo, o *Homo Sapiens* usa a linguagem para criar realidades completamente novas.

Durante o século XXI, a fronteira entre história e biologia, provavelmente, será indefinida, menos por que descobriremos explicações biológicas para eventos históricos, mas por que ficções ideológicas reescreverão as vertentes do DNA; interesses políticos e econômicos redesenharão o clima; e a geografia de montanhas e rios dará lugar ao espaço cibernético. Enquanto as ficções humanas são traduzidas em códigos genéticos e eletrônicos, a realidade intersubjetiva engolirá a realidade objetiva e a biologia se fundirá com a história. No século XXI, a ficção poderá, portanto, transformar-se na força mais potente da Terra. Se quisermos entender o nosso futuro, teremos que decifrar as ficções que dão significado ao mundo.

As habilidades básicas do indivíduo humano não mudaram muito desde a Idade da Pedra, entretanto, a rede de histórias desenvolveu-se. Tudo começou há, aproximadamente, 70.000 anos, quando a revolução cognitiva possibilitou o homem a começar a falar sobre coisas que só existiam em sua imaginação. A Revolução Agrícola, há cerca de 12.000 anos, proveu o material necessário para aumentar e fortalecer as redes intersubjetivas. Há 5.000 anos os sumérios inventaram a escrita e o dinheiro, o que rompeu com as limitações de processamento de dados do cérebro humano, permitindo que os humanos organizassem sociedades inteiras de forma algorítmica.

A escrita também permitiu aos humanos acreditar na existência de entidades ficcionais, pois os habituou a experimentar a realidade por meio da mediação de símbolos abstratos. A linguagem escrita

foi concebida como meio de descrever a realidade, mas, gradualmente, tornou-se uma poderosa maneira de redesenhar a realidade.

Não se pode organizar massas de pessoas efetivamente sem contar com alguns mitos ficcionais. As ficções permitem-nos cooperar melhor. O preço que pagamos é que elas também determinam os objetivos de nossa cooperação. Portanto, podemos ter vários sistemas elaborados de cooperação, os quais são aproveitados para servir a objetivos e interesses ficcionais. Sem histórias de aceitação comum sobre coisas como dinheiro, estados ou corporações, nenhuma sociedade complexa pode funcionar. Entretanto, histórias são apenas ferramentas que não devem se tornar objetivos ou critérios sob a pena de perdermos contato com a realidade.

Histórias sobre deuses, nações e corporações cresceram de forma tão poderosa que passaram a dominar a realidade objetiva, o que, infelizmente, levou à glorificação de entidades ficcionais em vez de melhorar a vida dos seres vivos. A ciência torna esses mitos mais fortes, por que em vez de destruir a realidade intersubjetiva, permite a ela controlar as realidades objetivas e subjetivas mais completamente do que nunca.

A afirmativa de que religião é uma ferramenta para preservação da ordem social e para organização de cooperação em larga escala pode contrariar muitas pessoas para as quais a religião representa o caminho espiritual. Porém, assim como a distância entre religião e ciência é menor do que se pensa, a distância entre religião e espiritualidade é muito maior. Religião é um contrato, enquanto a espiritualidade é uma jornada. Para as religiões que tipicamente lutam para reinar sobre as demandas espirituais de seus seguidores, a espiritualidade é perigosa ameaça.

Para relação entre religião e ciência há duas interpretações extremas. Uma visão diz que ciência e religião são inimigas, e que a história moderna foi desenhada pela luta de vida e morte entre o conhecimento científico e a superstição religiosa. Outros dizem que a ciência estuda fatos e a religião fala sobre valores, portanto, são reinos completamente separados que nunca devem se encontrar.

A Religião está interessada acima de tudo em ordem, com o objetivo de criar e manter a estrutura social. A ciência está interessada sobretudo em poder. O poder de curar doenças, guerrear e produzir comida. Como indivíduos, cientistas e padres podem dar grande importância para a verdade, mas como instituições coletivas, ciência e religião preferem ordem e poder acima da verdade, tornando-se, portanto, boas companheiras.

Uma visão mais coerente seria enxergar a história moderna como o processo de formular um acordo entre a ciência e uma particular religião chamada humanismo. A sociedade moderna acredita nos dogmas humanistas e usa a ciência para implementar seus dogmas em vez de questioná-los. No século XXI, é pouco provável que os dogmas humanistas sejam substituídos por teorias científicas. Porém, a conexão entre ciência e humanismo pode desmoronar e dar lugar a um acordo bem diferente entre ciência e algum tipo de religião pós-humanismo.

A modernidade é um acordo que pode ser resumido na concordância dos humanos em abrir mão de significado em troca de poder. No nível prático, a vida moderna consiste em constante busca por poder em um Universo sem significado. A cultura moderna é a mais poderosa da história, que infinitamente pesquisa, inventa, descobre e cresce. Ao mesmo tempo é contaminada por mais angústia existencial do que qualquer cultura prévia. Os humanos modernos pensam que são espertos demais para desfrutar de todos os benefícios sem pagar o preço.

O crescimento econômico tornou-se a junção crucial onde quase todas as religiões modernas, ideologias e movimentos reúnem-se. Ele por si alcançou o status de quase religião, por que pretende solucionar vários, senão a maioria de nossos dilemas éticos. Desde que o crescimento econômico é a fonte de todas as boas coisas, ele encoraja as pessoas a enterrar suas discordâncias éticas e a adotar de qualquer maneira atitudes que levem ao crescimento de longo prazo.

O acordo moderno prometeu-nos poder sem precedentes e cumpriu sua promessa por meio do capitalismo que suplantou a fome, a praga e a guerra. A consequente falta de significado da vida não foi solucionada pela lei da oferta e da demanda, mas pelo surgimento de nova e revolucionária religião: o Humanismo.

O Humanismo é um credo revolucionário que conquistou o mundo nos últimos séculos. A religião humanista adora a humanidade e espera que ela atue como Deus no Cristianismo e no Islã, e como as leis da natureza para o Budismo e o Taoísmo. Enquanto, tradicionalmente, o grande plano cósmico dava significado para a vida dos humanos, o humanismo reverte os papéis e espera que as experiências humanas deem significado para o grande cosmos. De acordo com o Humanismo, humanos devem resgatar de si suas experiências profundas não apenas para dar sentido a suas próprias vidas, mas também para todo o Universo.

O Humanismo divide-se em três vertentes principais: a ortodoxa (Liberal Humanismo ou Liberalismo), o Humanismo Socialista (Socialismo e Comunismo) e o Humanismo Evolucionário (Nazismo). Enquanto o humanismo conquistava o mundo, os cismas internos entre liberais, socialistas e evolucionistas aumentaram, ocasionando as maiores guerras religiosas da humanidade, das quais o liberalismo saiu vencedor no início do século XXI.

Em 2016, não existe alternativa séria para o pacote liberal de individualismo, direitos humanos, democracia e livre mercado. A China oferece ameaça muito mais séria ao liberalismo do que os protestos sociais da última década. Apesar de ter liberalizado sua política e economia, a China não é uma democracia e também não é verdadeira economia de mercado, o que não a impede de se transformar no gigante econômico do século XXI. Ainda assim, a China projeta pequena sombra ideológica. Ninguém parece saber no que os chineses acreditam atualmente, nem mesmo os chineses. Esse vácuo ideológico faz da China o mais promissor solo fértil para as novas tecno religiões emergentes do Vale do Silício. Estas, com suas crenças em imortalidade e paraísos virtuais, levarão ao menos uma ou duas décadas para se estabelecerem.

Religião e tecnologia não podem se distanciar muito. Por um lado, a tecnologia frequentemente define o escopo e os limites das visões religiosas. Novas tecnologias matam deuses antigos e dão surgimento a outros. Bilhões de pessoas podem continuar a crer no Islã, no Cristianismo ou no Hinduísmo, mas apenas números não contam muito para história. A história é frequentemente delineada por pequenos grupos de inovadores visionários em vez de massas conservadoras.

O século XXI talvez seja o último dominado pelo *Homo Sapiens*. Aqueles que não se atualizarem jamais terão outra chance. Para sobreviver, será necessário compreender a tecnologia do novo século, em particular os poderes da biotecnologia e dos algoritmos computacionais. Os maiores produtos serão corpos, cérebros e mentes. Quem dominar essas tecnologias terá vantagens maiores do que os Sapiens sobre os Neandertais. Os bem-sucedidos adquirirão habilidades divinas de criação e destruição, enquanto os que ficarem para trás serão extintos.

A ciência do século XXI corrói as fundações da ordem liberal pois não lida com questões de valor. Ela não pode determinar se os liberais estão certos em valorizar a liberdade mais do que a igualdade, ou em valorizar o indivíduo mais do que o coletivo. O Liberalismo, entretanto, como qualquer outra religião, baseia-se no que acredita que sejam afirmações factuais, em consonância com abstratos julgamentos éticos. Essas afirmações não se mantêm quando passam pelo escrutínio rigoroso da ciência.

Os liberais valorizam tanto a liberdade individual por que acreditam que os humanos têm livre-arbítrio. Porém, isso não se coaduna com as últimas descobertas das ciências da vida. Os cientistas descobriram que o *Homo Sapiens* não possui alma, nem livre-arbítrio, nem ego, mas apenas genes, hormônios e neurônios que obedecem às mesmas leis físicas e químicas que governam o resto da realidade.

Os processos eletroquímicos do cérebro são determinísticos ou aleatórios, ou uma combinação de ambos, mas eles nunca são livres. Decisões alcançadas por reações em cadeia de eventos bioquímicos, cada um determinado por um evento precedente, não são livres. Decisões resultantes de acidentes subatômicos aleatórios também não são livres, são apenas aleatórios. Quando acidentes aleatórios combinam com processos determinísticos, chegamos a conclusões probabilísticas, mas isso também não significa liberdade.

A palavra sagrada liberdade, portanto, significa um termo vazio que não carrega nenhum significado discernível. Segundo a teoria da evolução, todas as escolhas feitas por um animal refletem seu código genético, entretanto, se um animal escolhe “livremente”, e não os seus genes, o que comer ou com quem acasalar, a seleção natural não tem função. Se “livre-arbítrio” significa a habilidade de agir conforme seus desejos, então os humanos têm livre-arbítrio, mas também todos os mamíferos e pássaros.

Hoje, podemos usar *scanners* cerebrais para prever desejos e decisões das pessoas bem antes deles estarem conscientes. Eventos neuronais que indicam a decisão da pessoa iniciam-se de algumas

centenas de milissegundos a alguns segundos antes de a pessoa estar consciente de sua escolha. Esse resultado não indica uma escolha livre. Nossa crença em livre-arbítrio, portanto, resulta em falsa lógica.

Duvidar do livre-arbítrio não é apenas exercício filosófico, mas tem implicações práticas. Se organismos não têm livre-arbítrio, implica que podemos manipular ou mesmo controlar seus desejos usando drogas, engenharia genética ou estimulação cerebral direta. Experimentos feitos em humanos indicam que, assim como ratos, humanos também podem ser manipulados, sendo possível criar ou destruir sentimentos complexos como amor, ódio, medo e depressão, estimulando os locais corretos do cérebro humano.

A ciência desconstrói não apenas a crença no livre-arbítrio, mas também a crença no individualismo. As ciências da vida chegaram à conclusão de que humanos não são indivíduos, são divisíveis. Estudos concluíram que o hemisfério esquerdo do cérebro é a fonte não só de habilidades verbais, mas também um interpretador interno que constantemente tenta dar sentido a nossa vida, usando pistas parciais a fim de inventar histórias plausíveis.

Conclusões similares foram alcançadas por economistas comportamentais que queriam descobrir como as pessoas tomam decisões econômicas ou, mais precisamente, quem toma essas decisões. A maioria dos experimentos indicou que não existe um só ego tomando as decisões. Estas resultam de embate entre diferentes e, frequentemente, conflitantes entidades internas: uma experimental e outra narrativa. A experimental é nossa consciência de cada momento, não lembra de nada, não conta histórias e, raramente, é consultada quando são necessárias grandes decisões. A entidade narrativa é responsável por resgatar memórias, contar histórias e tomar grandes decisões. Toda vez que a entidade narrativa avalia nossas experiências, ela desconta a duração e adota a regra do “pico e fim”, lembra apenas do momento mais marcante e do momento final, e avalia toda a experiência de acordo com a média desses momentos. Isso tem impacto muito maior em todas as nossas decisões práticas.

Os Egos experimental e narrativo não são entidades completamente separadas, mas intimamente entrelaçadas. O ego narrativo usa nossas experiências como importante, mas não exclusiva, matéria-prima para suas histórias. Estas, em retorno, dão forma ao que o ego experimental realmente sente. O ego experimental é frequentemente forte o suficiente para sabotar os melhores planos do ego narrativo. Entretanto, a maioria das pessoas identifica-se com seu ego narrativo, pois ele capta o caos da vida e tira dele algo aparentemente lógico, como uma trama consistente. Dessa forma, retemos o sentimento de que temos uma única identidade imutável do nascimento à morte, o que dá origem à questionável crença liberal de que somos indivíduos e que possuímos uma consistente voz interna que provê significado para todo universo. O ego, portanto, também é uma história imaginária, como as nações, os deuses e o dinheiro.

As ciências da vida não sustentam o liberalismo, argumentando que o indivíduo livre é apenas mais um conto inventado por uma assembleia de algoritmos bioquímicos. Uma vez que essa ideia for

traduzida em tecnologia corrente, atividades rotineiras e estruturas econômicas, provavelmente, desejaremos um novo pacote de crenças religiosas e instituições políticas. No início do terceiro milênio, o liberalismo é ameaçado não por uma ideia filosófica, mas por tecnologias reais. Estamos prestes a vivenciar uma inundação de equipamentos, ferramentas e estruturas extremamente úteis, que não permitirão o livre-arbítrio dos indivíduos humanos.

O liberalismo foi bem-sucedido por que houve consenso político, econômico e militar atribuindo valor a cada ser humano. No campo de batalha ou no chão de fábrica cada ser humano fazia diferença. Os exércitos mais avançados do século XXI dependem mais de tecnologia de ponta do que do quantitativo de soldados. Nas linhas produção, robôs e computadores devem suplantam os humanos em breve na maioria das tarefas.

Humanos estão em perigo de perder seu valor, por que a inteligência está se separando da consciência. Estamos desenvolvendo novos tipos de inteligência sem consciência que podem realizar tarefas muito melhor do que humanos. Várias tarefas realizadas por humanos são baseadas em reconhecimento de padrões, e estas serão realizadas por algoritmos não-conscientes que devem, em breve, superar a consciência humana.

Alguns economistas preveem que cedo ou tarde, humanos pouco desenvolvidos não terão nenhum valor produtivo. Enquanto robôs e impressoras 3D substituem trabalhadores em trabalhos manuais, algoritmos inteligentes farão o mesmo com ocupações de colarinho branco. A questão mais importante para a economia do século XXI pode bem ser o que fazer com todas as pessoas sem ocupação.

Enquanto os algoritmos substituem os humanos no mercado de trabalho, a riqueza deve concentrar-se cada vez mais nas mãos de uma pequena elite que domine os poderosos algoritmos, criando desigualdade social sem precedentes.

Eventualmente, os algoritmos devem não apenas gerenciar negócios, mas vir a ser o dono deles. Um algoritmo poderia, portanto, possuir um fundo de capital sem ter que obedecer a qualquer mestre humano. Poderíamos vir a ter uma classe superior proprietária da maior parte do planeta. Isso pode parecer impossível, mas antes de se rejeitar a ideia, deve-se lembrar de que a maior parte do planeta já é legalmente possuída por entidades intersubjetivas não humanas, as nações e as corporações.

A bonança tecnológica, provavelmente, possibilitará alimentar e sustentar as massas sem utilidade, mesmo sem esforço. Drogas ou jogos de computador seriam a solução para manter as pessoas ocupadas. Mundos 3D de realidade virtual proporcionarão muito mais excitação e emoção do que a realidade. Isso significaria tiro mortal na crença liberal na sacralidade da vida e da experiência humana. Alguns especialistas e pensadores alertam que é improvável que a humanidade sofra essa degradação, por que uma vez que a inteligência artificial suplantam nossa inteligência, o mais provável que aconteça é o extermínio da raça humana.

O que foi discutido até agora é só uma possibilidade, não é uma profecia. Dificuldades técnicas ou objeções políticas podem atrasar a invasão algorítmica no mercado de trabalho. Desde que muito da mente humana continua desconhecido, não sabemos quais os talentos humanos ainda podem ser descobertos, e quais novos empregos eles podem criar para reparar as perdas. Isso, entretanto, pode não ser suficiente para salvar o liberalismo. A segunda ameaça a ele, deve-se a sua dependência do individualismo. O sistema ainda precisará de humanos, entretanto, não precisará de indivíduos. O sistema conhecerá melhor os humanos do que eles mesmos e tomará a maior parte das decisões importantes. Os indivíduos, portanto, ficarão desprovidos de autoridade e liberdade.

Os hábitos liberais como eleições democráticas tornar-se-ão obsoletos, por que o Google estará apto a representar as opiniões políticas melhor do que os humanos. Com o tempo, a quantidade de dados crescerá, as estatísticas ficarão mais apuradas, os algoritmos melhorarão e as decisões serão mais precisas. O sistema nunca nos conhecerá perfeitamente, nem nunca será infalível, mas não há necessidade disso. O Liberalismo entrará em colapso no dia em que o sistema conhecer o humano melhor do que ele mesmo.

Corporações e governos homenageiam a individualidade e prometem prover saúde, educação e entretenimento customizados para necessidades e desejos únicos. Mas para realizar isso, será necessário dividir-nos em subsistemas bioquímicos, monitorá-los com sensores onipresentes e decifrar seu trabalho com algoritmos poderosos. Nesse processo, o indivíduo será apenas uma fantasia religiosa. A realidade será uma rede de algoritmos bioquímicos e eletrônicos, sem fronteiras claras e sem pontos individuais.

A terceira ameaça ao liberalismo provém de que algumas pessoas permanecerão indispensáveis e indecifráveis, mas constituirão pequena e privilegiada elite de humanos melhorados. Esses super-humanos desfrutarão de habilidades inéditas e criatividade sem precedentes, que os permitirão tomar a maioria das decisões importantes no mundo. Eles realizarão serviços cruciais para o sistema, enquanto o sistema não os possa compreender e controlar. A maioria dos humanos, entretanto, não estará nesse grupo e constituirá casta inferior, dominada pelos algoritmos e pelos novos super-humanos. Dividir a humanidade em castas biológicas destruirá as fundações da ideologia liberal.

A partir da insustentabilidade do Liberalismo, novas religiões emergirão de laboratórios de pesquisa. Nas próximas décadas, novas tecno religiões podem conquistar o mundo prometendo a salvação por meio de algoritmos e genes. O lugar mais interessante do mundo para uma perspectiva religiosa é o Vale do Silício, onde gurus da alta tecnologia estão preparando novas religiões que pouco têm a ver com Deus e muito a ver com tecnologia. Eles prometem todos os antigos prêmios, felicidade, paz, prosperidade e até vida eterna, mas aqui na Terra. Essas novas tecno religiões podem ser divididas em dois ramos principais: o Tecno-humanismo e o Dataísmo.

O Tecno-humanismo enxerga os humanos como o topo da criação e apegar-se a vários valores tradicionais humanistas. Ele concorda que o *Homo Sapiens* percorreu seu percurso histórico e não será

mais relevante no futuro, mas conclui que deveríamos, portanto, usar a tecnologia para criar o *Homo Deus*, um modelo humano superior. O *Homo Deus* permanecerá com características essenciais humanas, mas também desfrutará de melhoramentos físicos e mentais. Essa ideia é uma variação melhorada dos velhos sonhos do humanismo evolucionário. No século XXI, o tecno-humanismo espera alcançar o mesmo objetivo de forma pacífica, com ajuda da engenharia genética, da nanotecnologia e das interfaces cérebro-computador.

Entretanto, quando se mistura a habilidade prática de controlar mentes com nossa ignorância sobre o espectro mental e com estreitos interesses de governos, exércitos e corporações, chega-se a uma receita problemática. Podemos de forma bem-sucedida melhorar nossos corpos e nossos cérebros, enquanto perdemos nossa mente no processo. Consequentemente, o tecno-humanismo pode piorar os humanos, pois o sistema pode preferir humanos piorados, que deixaram de possuir algumas qualidades humanas que travam o sistema ou o tornam mais lento.

O Tecno-humanismo encara um dilema impossível, pois considera os humanos como a coisa mais importante do Universo, e ainda assim empurra a humanidade a desenvolver tecnologias que podem controlar e redesenhar nossa vontade. É tentador ter o controle da coisa mais importante do mundo. Uma vez que se tem tal controle, o Tecno-humanismo não saberia o que fazer com ele, por que a sagrada vontade humana será apenas outro produto desenvolvido. Não poderemos nunca lidar com tais tecnologias a medida que acreditamos que a vontade e a experiência humanas são a suprema fonte de autoridade e significado. Em 2016, o único candidato a substituir desejos e experiências como a fonte de todo significado e autoridade são os dados. A mais interessante religião emergente é o Dataísmo, que não venera deuses ou humanos, mas os dados.

O Dataísmo afirma que o Universo consiste em fluxo de informação, e o valor de qualquer fenômeno ou entidade é determinado por sua contribuição ao processamento de informação. Afirmativa esta que já conquistou a maior parte do *establishment* científico. O Dataísmo nasceu da confluência de duas ondas científicas. As ciências de vida passaram a enxergar organismos como algoritmos bioquímicos. Simultaneamente, os cientistas computacionais aprenderam a criar cada vez mais sofisticados algoritmos eletrônicos. O Dataísmo reúne as duas ondas, apontando que as mesmas leis matemáticas se aplicam a ambos os algoritmos. O Dataísmo, portanto, destrói a barreira entre animais e máquinas, e espera que algoritmos eletrônicos eventualmente decifrem e suplantem os algoritmos bioquímicos.

O Dataísmo inverte a tradicional pirâmide do conhecimento, onde os dados eram vistos como o primeiro degrau na cadeia da atividade intelectual. Os dataístas acreditam que os humanos não podem mais lidar com imensos fluxos de dados, portanto, não podem transformar dados em informação, conhecimento ou sabedoria. Os dataístas são céticos sobre o conhecimento e a sabedoria humanos e preferem acreditar na *Big Data* e nos algoritmos computacionais.

O Dataísmo está entrincheirado entre suas duas disciplinas originárias: a ciência computacional e a biologia. Foi a absorção do Dataísmo pela biologia que transformou uma limitada descoberta da ciência computacional em um cataclisma que pode transformar completamente a natureza da vida. Esse é o dogma científico atual que está transformando o mundo como o conhecemos.

No século XXI, enquanto as condições de processamento de dados continuam mudando, a democracia pode refluir ou até mesmo desaparecer. Enquanto o volume e a velocidade de dados aumenta, instituições como eleições, partidos e parlamentos podem se tornar obsoletos por que não processam dados de forma eficiente. Revoluções tecnológicas são, atualmente, mais velozes do que o processo político, causando a perda de controle dos representantes e dos eleitores.

Nas próximas décadas, é provável que vejamos mais revoluções como a da internet, nas quais a tecnologia ganhará a corrida contra a política. A inteligência artificial e a biotecnologia devem repaginar nossas sociedades e economias, nossos corpos e nossas mentes. Nossas estruturas democráticas simplesmente não conseguem coletar e processar dados relevantes de forma rápida o suficiente, e a maioria dos eleitores não entendem de biologia ou de ciber-genética bem o suficiente para formar qualquer opinião pertinente. A política tradicional democrática perde o controle dos acontecimentos e falha em nos prover de significativas visões de futuro.

Por outro lado, é perigoso confiar nosso futuro às mãos do mercado, por que essas forças fazem o que é bom para si em vez de fazer o que é melhor para humanidade ou para o planeta. A mão do mercado é cega da mesma forma que é invisível, e deixá-la no controle pode ser uma falha que nos leve a não fazer nada sobre as ameaças como o aquecimento global ou sobre a potencialmente perigosa inteligência artificial.

Como o Capitalismo, o Dataísmo também começou como uma teoria científica neutra, mas está mudando para uma religião que clama por determinar o certo e o errado. O valor supremo dessa nova religião é o “fluxo de informação”. Se a vida é movimento de informação e se pensamos que a vida é algo bom, conseqüentemente, devemos estender, aprofundar e espalhar o fluxo de informação pelo Universo. De acordo com o Dataísmo, as experiências humanas não são sagradas e o *Homo Sapiens* não é o auge da criação ou precursor de um futuro *Homo Deus*. Humanos são apenas meras ferramentas a fim de criar a “Internet de todas as coisas”, a qual pode eventualmente se espalhar por todo Universo. Esse sistema de processamento de dados cósmico seria como Deus, onisciente e onipotente, e os humanos estão fadados a fundirem-se com ele.

Como primeiro mandamento, o Dataísmo afirma que deve-se maximizar o fluxo de dados conectando-se mais, e produzindo e consumindo cada vez mais informação. Como outras religiões bem-sucedidas, também é missionário. Seu segundo mandamento é conectar tudo ao sistema, incluindo os heréticos que não querem se conectar. Tudo deve estar conectado a “Internet de Todas as Coisas”. O pior pecado é bloquear o fluxo de dados e a liberdade de informação é o maior bem de todos.

Dataístas acreditam na mão invisível do fluxo de dados. Enquanto o sistema global de processamento de dados torna-se onisciente e onipotente, conectar-se ao sistema torna-se a fonte de todo significado. Dataístas creem que as experiências humanas não têm valor se não forem compartilhadas, e que não podemos encontrar significado dentro de nós mesmos. Depois de compartilhadas as experiências, os algoritmos descobrirão seu significado e nos dirão o que fazer.

O Dataísmo não é liberal nem humanista, mas também não é anti-humanista. Ele só pensa que as experiências humanas não têm valor intrínseco, pois são produzidas por algoritmos bioquímicos ultrapassados. Equalizando as experiências humanas com padrões de dados, o Dataísmo desestrutura nossa principal fonte de autoridade e significado, e anuncia grande revolução religiosa que levará algumas décadas, senão um ou dois séculos. A mudança de um mundo homo-centrado para um data-centrado não será apenas filosófica, mas prática.

O Dataísmo, naturalmente, tem seus críticos e heréticos. A vida reduzida a fluxos de dados é algo bem duvidoso. Não temos nenhuma ideia, hoje, sobre como ou por que o fluxo de dados poderia produzir consciência e experiências subjetivas. Talvez tenhamos uma boa explicação em algumas décadas, mas talvez venhamos a descobrir, por fim, que organismos não são algoritmos.

A vida resumir-se a tomada de decisão também é igualmente duvidoso. Sensações, emoções e pensamentos têm papel importante na tomada de decisões, mas seria esse seu único significado? O Dataísmo melhora a compreensão dos processos de tomada de decisão, mas ele pode estar adotando uma forma distorcida de enxergar a vida.

Uma análise crítica do dogma dataísta provavelmente não será apenas o maior desafio científico do século XXI, mas também o mais urgente projeto político e econômico. Pesquisadores das ciências da vida e das ciências sociais deveriam perguntar a si mesmos se perdemos algo no caminho quando afirmamos que a vida é processamento de dados e tomada de decisão. Mesmo que o dataísmo esteja errado e os organismos não sejam apenas algoritmos, isso não necessariamente prevenirá que ele se espalhe pelo mundo.

Caso o dataísmo seja bem-sucedido, no início, provavelmente, acelerará a busca humanista por saúde, felicidade e poder. Para ganhar imortalidade, felicidade e poderes divinos de criação, precisamos processar imensas quantidades de dados, muito além da capacidade do cérebro humano, e os algoritmos farão isso para nós. Uma vez que a autoridade seja transferida dos humanos para os algoritmos, os projetos humanistas podem se tornar irrelevantes, ameaçando o *Homo Sapiens* da mesma forma que este o fez com todos os outros animais.

Harari, por fim, enfatiza que todos os cenários descritos no livro devem ser compreendidos como possibilidades em vez de profecias. Quando se pensa o futuro, os horizontes estão limitados por ideologias e sistemas sociais presentes. Em vez de estreitar nossos horizontes prevendo um único cenário definitivo, o livro tem como objetivo a ampliação de horizontes e fazer-nos atentos a espectro

de opções bem mais amplo. O mundo está mudando mais rapidamente do que nunca e somos inundados por quantidades incríveis de dados, ideias, promessas e ameaças. No século XXI, a censura trabalha bombardeando as pessoas de informações irrelevantes. Ter poder, hoje, significa conhecer o que ignorar.

Se queremos ter uma grande visão da vida, todos os outros problemas e desenvolvimentos são ofuscados por três processos interconectados. Primeiro, a ciência está convergindo para um abrangente dogma, o qual afirma que organismos são algoritmos e a vida é processamento de dados. Segundo, a inteligência está dissociando-se da consciência. Por fim, algoritmos não-conscientes, mas altamente inteligentes podem, em breve, nos conhecer melhor do que conhecemos a nós mesmos.

Esses três processos levantam três questões-chave. Os organismos são realmente apenas algoritmos, e a vida é apenas processamento de dados? O que tem mais valor, a inteligência ou a consciência? O que acontecerá à sociedade, à política e à vida cotidiana quando algoritmos altamente inteligentes, mas não-conscientes, nos conhecerem melhor do que nós mesmos?

REFERÊNCIA

HARARI, Y. N. *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*. HarperCollins, 2016.