

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 344 Abril de 2018

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Economia na era do digital



Paulo Bastos Tigre, Adhemar Mineiro, Graça Druck, Luiz Filgueiras e Rosa Maria Marques discutem os impactos das novas tecnologias em um mundo em que os bits substituem os átomos

Fórum compara situação financeira dos estados do Rio de Janeiro e Alagoas

Resumo do trabalho vencedor do 27º Prêmio de Monografia Celso Furtado

## Economia na era do digital

Nesta edição assumimos o risco de discutir os impactos do avassalador ciclo de inovações tecnológicas em curso e o estado atual da Economia no mundo digital.

O bloco temático começa com o especialista Paulo Bastos Tigre, que adianta análises de seu futuro livro *Inovações em Serviços e a Economia do Compartilhamento*. Progressivamente os átomos são substituídos pelos bits na dinâmica econômica global. Facebook, Airbnb, Uber e Alibaba são exemplos de empresas que se tornaram líderes mundiais ao suprir a informação e tecnologia necessárias para reunir oferta e demanda. O Brasil precisa de estratégias de desenvolvimento com base nas oportunidades em TI e comunicação.

Adhemar Mineiro, do Dieese-RJ, aponta que o novo ciclo de inovações tecnológicas iniciado nas últimas duas décadas do século passado ocasionou um processo de concentração da renda e alerta para a necessidade de esse processo ser regulamentado no sentido dos interesses das maiorias sociais.

Graça Druck e Luiz Filgueiras, da UFBA, julgam que as novas tecnologias digitais na forma de aplicativos, como a Uber, propiciaram uma inédita forma de precarização do trabalho. A “economia compartilhada” ocupa lugar central na desregulamentação do mercado de trabalho.

Rosa Maria Marques, da PUCSP, conclui que as novas tecnologias têm duas facetas. As forças do capital delas se valem para piorar as relações de trabalho e imprimir um ritmo acelerado em todas as atividades humanas. Tornar a tecnologia um instrumento de liberdade é tarefa de todos que desejam construir um mundo melhor.

Fora do bloco temático, iniciamos a publicação dos resumos dos trabalhos vencedores do 27º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. João Paulo Davi Constantino, da UFRRJ-Nova Iguaçu, foi o primeiro colocado com *Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul pós-apartheid: uma análise crítica ao discurso institucionalista mainstream*.

O artigo do Fórum compara a situação dos estados do Rio de Janeiro e Alagoas a partir de indicadores financeiros e de educação, saúde, emprego, desigualdade e segurança. Enquanto o Rio está em péssima situação econômica, Alagoas goza de surpreendente equilíbrio fiscal em meio à crise.

## Sumário

Novas tecnologias ..... 3

*Paulo Bastos Tigre*

### Inovações em serviços: a nova fronteira do crescimento econômico

Novas tecnologias ..... 5

*Adhemar S. Mineiro*

### Trabalho e sociedade em um novo mundo digital

Novas tecnologias ..... 7

*Graça Druck e Luiz Filgueiras*

### A economia “compartilhada”: inédita forma de precarização do trabalho

Novas tecnologias ..... 9

*Rosa Maria Marques*

### Black Mirror ou paraíso: para onde nos levam as novas tecnologias?

Monografia ..... 11

*João Paulo Davi Constantino*

### Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul pós-apartheid: uma análise crítica ao discurso institucionalista mainstream

Fórum Popular do Orçamento ..... 13

### Por que no Rio afunda e nas Alagoas flutua?

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: [www.aepet.org.br](http://www.aepet.org.br).

**JE** Jornal dos  
**Economistas**

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Sidney Pascounto da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

#### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbo-

sa. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

#### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

#### Mandato – 2017/2020

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

**Conselho Fiscal:** Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

# Inovações em serviços: a nova fronteira do crescimento econômico

Paulo Bastos Tigre\*

**A**pós várias décadas de aprofundamento teórico das propostas seminais de Schumpeter, a literatura sobre inovação tecnológica na indústria está bem consolidada. Estudos empíricos também evoluíram, graças principalmente à disponibilidade de séries estatísticas sobre inovação. Por meio do Manual de Oslo, a OCDE vem sistematicamente aperfeiçoando metodologias de coleta e análise de dados sobre inovação tecnológica, permitindo a comparabilidade internacional. O Brasil participa desse esforço através da Pesquisa de Inovação do IBGE (Pintec), que cobre o período de 2000 a 2014.

Entretanto, a economia do século XXI vem avançando principalmente em serviços intensivos em conhecimentos, a exemplo das plataformas de compartilhamento, comércio eletrônico, serviços bancários, entretenimento, mídias sociais e serviços avançados de tecnologias da informação e da comunicação. A importância dos serviços na geração de renda e emprego é amplamente comprovada por indicadores econômicos, tendo alcançado uma participação de 78% do PIB nos EUA e de 71% no Brasil. O fator trabalho segue a mesma relação, com os serviços respondendo por 80% dos empregos nos EUA em 2015, contra 50% em 1950 e apenas 33% em 1900.

A análise econômica dos serviços é frequentemente obstada pelas suas características imateriais, que tornam difícil a aplicação di-

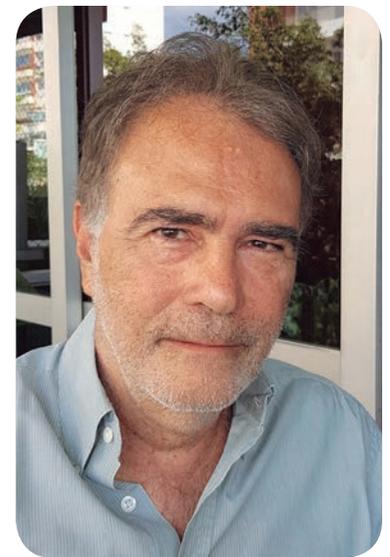
reta das medidas de produtividade existentes. Parte do crescimento dos serviços não é captada pelas estatísticas devido a problemas de mensuração de serviços gratuitos e a convergência tecnológica entre canais digitais. Por exemplo, a substituição da venda de CDs e DVDs por serviços de *streaming* como Spotify e Netflix pode impactar negativamente no PIB, que deixa de ter uma mídia física para contabilizar. Os serviços de compartilhamento de apartamentos, veículos e outros bens duráveis também podem impactar negativamente no PIB, na medida em que dão melhor uso aos ativos existentes e postergam novas vendas. Por exemplo, há vários anos não se constrói um novo shopping center de grande porte nos Estados Unidos. Os consumidores, por outro lado, se beneficiam do maior acesso a produtos e aos melhores preços da internet.

O aperfeiçoamento de tecnologias que vinham sendo desenvolvidas há vários anos, como internet, smartphones, computação em nuvem, *big data* e inteligência artificial e Internet das Coisas (IoT) abriu caminho para inovações disruptivas em modelos de negócios de grande impacto econômico e social. Transformar bens em serviços, agregar serviços aos produtos e desenvolver novas interfaces entre ideias, pessoas e “coisas” constituem as forças propulsoras da economia contemporânea. A difusão da internet vem permitindo o desenvolvimento de novas formas de interação entre agentes do mercado, facilitando a

substituição ou eliminação de intermediários e prestadores de determinados serviços. Observa-se a transformação de produtos em serviços e a agregação de mais serviços aos produtos. A servitização tem como premissa a suposição de que os clientes estão mais interessados no uso do produto do que na sua posse. Uma vez que essa necessidade é atendida, o produto perde o valor em si para o cliente.

Os bens da informação armazenados em nuvem são “não rivais” e podem ser utilizados simultaneamente por ilimitados usuários. O modelo em nuvem permite reduzir a capacidade ociosa em armazenamento e processamento de dados utilizando redes integradas de servidores conectados ao ser humano por diferentes dispositivos. O impacto fundamental da nuvem reside na oportunidade de compartilhar conteúdos e pagar pelo uso, ao invés de armazenar dados e instalar programas aplicativos em cada computador. O foco do cliente passou a ser o acesso e a análise da informação e não a forma como ela é mantida e processada.

Outra importante área de oportunidade aberta pelas tecnologias da informação são os novos modelos de negócios baseados na produção de conteúdo pelos próprios usuários. Isso vem sendo explorado por novas empresas que se tornaram gigantes no mercado mundial de serviços. Facebook, Airbnb, Uber e Alibaba são exemplos de empresas que se tornaram líderes mundiais em seus ramos de negócios utilizando modelos de negócios que não exigem investimentos



em ativos fixos e na produção de conteúdo próprio. Ao se colocarem como plataformas para a realização de negócios, estas empresas passam a exercer um papel privilegiado na rede de valor, suprimindo a informação e a tecnologia necessárias para reunir oferta e demanda. Ao contrário dos bens, os serviços são intangíveis, pois não podem ser vistos, testados, ouvidos ou provados antes de comprar. O serviço desaparece após ter sido prestado, exigindo simultaneidade entre produção e consumo.

Diante do avanço econômico dos serviços intensivos em informação, surge a necessidade de repensar seu papel no processo de desenvolvimento. Tal desafio requer a revisão do marco teórico sobre inovação, o desenvolvimento de nova métricas e a elaboração de novas políticas industriais e tecnológicas. Na economia industrial, as empresas buscam eficiência por meio das economias de escala pelo lado da oferta. Quan-

to maior a produção, mais diluídos serão os custos fixos e as despesas indiretas, resultando em menores custos unitários. Já na economia da informação, as economias de escala relevantes ocorrem do lado da demanda. Os ativos fixos e a estrutura de custos dos sites e aplicativos têm relativamente menos importância para o sucesso das plataformas do que os efeitos de rede obtidos com o crescimento de seus associados. Isso muda inteiramente a forma de fixação de preços, já que o custo marginal para se adicionar novos clientes é praticamente zero.

As inovações em serviços são difundidas de forma mais rápida na economia por serem imateriais e intensivas em informações e conhecimentos. A visão schumpeteriana de que o desenvolvimento é um processo mais qualitativo do que quantitativo nos permite entender melhor a dinâmica das inovações em serviços. As empresas responsáveis por inovações disruptivas não são as mesmas que dominam o mercado tradicional, mas sim *startups* e empresas cujos empreendedores não estão presos a investimentos prévios, rotinas

operacionais e trajetórias tecnológicas consolidadas, que acabam por inibir inovações mais radicais.

O desenvolvimento de métricas e estatísticas adequadas para serviços vem avançando lentamente devido às dificuldades de captar inovações que não necessariamente utilizam tecnologias e são realizadas mais informalmente. A simples transposição de indicadores de inovação de produto, processo e organização da indústria não dá conta das especificidades dos serviços, exigindo uma demarcação específica dos tipos de

inovações. A Pintec vem gradativamente incorporando serviços às suas pesquisas, mas o universo ainda é limitado a serviços intensivos em conhecimentos como tecnologias da informação, telecomunicações, eletricidade e gás, serviços de P&D e serviços de engenharia e arquitetura.

Progressivamente os átomos são substituídos pelos bits na dinâmica econômica global. Existem preocupações entre os economistas em relação ao processo de desindustrialização, fato estrutural que ocorre em todo o mundo ocidental. Serviços avançados dirigidos a setores dinâmicos da indústria, agricultura e mineração podem contribuir muito para o aumento da competitividade por meio da agregação de mais valor e inteligência ao sistema produtivo. Para uma inserção mais qualificada do Brasil na economia global, o país precisa desenvolver novas estratégias de desenvolvimento econômico e social com base nas oportunidades abertas pelas tecnologias da informação e da comunicação. Isso requer investimentos públicos e privados em educação avançada, apoio a *startups* e empresas inovadoras e apoio a projetos de aplicação das novas tecnologias da informação não apenas na produção, mas também para enfrentar os grandes problemas nacionais nas áreas de segurança pública, saúde e educação em todos os níveis.

\* Foi professor titular do IE/UFRJ e atualmente prepara, junto com Alessandro Pinheiro, a edição do livro *Inovações em Serviços e a Economia do Compartilhamento*, contando com a colaboração de uma equipe de pesquisadores e especialistas de diferentes instituições brasileiras. O livro será lançado no segundo semestre de 2018 pela Editora Saraiva.



# Trabalho e sociedade em um novo mundo digital

Adhemar S. Mineiro\*

A discussão sobre novas tecnologias, e em especial se estamos falando da chamada “revolução digital” e do novo mundo digital, abre caminho para uma verdadeira viagem de reflexão, imaginação e discussão, que evidentemente não cabem neste espaço. O objetivo aqui, então, muito mais modesto, é pura e simplesmente levantar alguns pontos para a reflexão de quem está lendo este artigo.

Mudanças tecnológicas sempre abrem novas opções, e impõem aos homens e às mulheres debates sobre as consequências de sua utilização. Talvez os problemas que estejamos vivenciando mais de perto nas últimas décadas sejam a redução dos ciclos de introdução de inovações tecnológicas (estou falando aqui especialmente das tecnologias da informação, da automação e mais recentemente da chamada “inteligência artificial”, em que o próprio processamento das informações reage de certa forma ao entorno), a ampliação das possibilidades de inovações derivadas das inovações iniciais no período mais recente, e a velocidade, para o bem ou para o mal, que essas mudanças representam em nossa vida cotidiana.

Assim, existe um debate antigo sobre os efeitos da introdução de inovações sobre o emprego, e embora este debate, como quase todos, não seja conclusivo, dadas as diferenças de premissas – e também interesses concretos – que acabam de certa forma “inspi-

rando” a reflexão e o debate, o mínimo que se poderia dizer é que, no curto prazo, os efeitos da introdução de inovações sobre o mundo do trabalho é de mais perdas do que de possibilidades de novos empregos, e que provavelmente o encurtamento dos ciclos de introdução de inovações evidentemente acelera esses efeitos perversos.

Mais do que isso, como o processo de introdução de inovações é conduzido pelas empresas, o seu efeito imediato é a ampliação da subordinação dos trabalhadores, efeito que é potencialmente acelerado pelos instrumentos de flexibilização das relações de trabalho, uma agenda também conduzida pelas empresas, as quais pressionam permanentemente os Estados Nacionais e suas legislações. Assim, o processo de concentração da renda no interior dos países, que vemos desde o novo ciclo de inovações iniciado nas últimas duas décadas do século passado e que segue nas primeiras décadas do século XXI, não é um acidente, mas a consequência absolutamente esperada da difusão de um ciclo de inovação tecnológica que tem a sua introdução liderada pela hegemonia do capital financeiro.

Historicamente, a defesa do emprego nos momentos anteriores de grandes inovações levou à estruturação de regulamentações, no sentido de que a menor demanda por trabalho fosse equilibrada por jornadas de trabalho menores e redução da vida laboral (sistemas de aposentadoria em que progressivamente se reduz o

tempo necessário à aposentadoria, compensados pela combinação entre o aumento geral de produtividade social com as inovações, associado a um sistema de solidariedade entre gerações para a sustentação do sistema). Assim, se colocarmos a necessidade de trabalho como centro do debate hoje (que seria o reflexo de entender a profundidade das mudanças tecnológicas e seu impacto de redução da necessidade de trabalho), deveríamos estar discutindo a necessidade de uma redução dramática das jornadas de trabalho, uma redução progressiva da idade de aposentadoria, e cada vez mais o que fazer com o tempo livre. Quando se olha para o debate real em curso, percebe-se que a agenda efetiva está muito longe de tratar esses assuntos. O que quer dizer que o debate em curso que estamos fazendo sobre flexibilização trabalhista e extensão da vida laboral (com o aumento dos anos de trabalho requeridos para a aposentadoria) vai de fato agravar nossos problemas.

De outro lado, um debate importante que deve ser colocado com a discussão das novas tecnologias de informação e a revolução digital é sobre a figura do chamado consumidor. O consumidor já vinha sendo de certa forma “trabalhado” a partir da produção em massa, e aqui a propaganda e o marketing criaram um grande ambiente a moldar de certa forma o mercado consumidor. Mas agora a coisa está mudando de figura. Os novos sistemas digitalizados e pro-



cessadores de grande porte permitem que o tal do consumidor digital vire, ele mesmo, um produto. As informações sugadas do consumidor, como CPF, endereço e outras, somadas a informações disponibilizadas pelo próprio consumidor (via Facebook, Amazon, Booking, Google e muitos outros canais) e combinadas em grandes sistemas de processamento permitem um mapeamento individual nunca pensado, em uma espécie de sociedade onde a privacidade se torna apenas uma cada vez mais distante referência, e a sociedade orwelliana<sup>1</sup> vai parecer um ambiente de enorme privacidade e liberdade individual perto do que temos hoje.

Imagine por exemplo o valor de informações sobre sua vida: quanto vale, por exemplo, para um seguro de saúde ou um plano de saúde o cruzamento das suas informações de compra em farmácia, histórico de família e algumas outras que você pode gentilmente disponibilizar no seu Facebook? Ou as informações de seu perfil da gastos para a instituição financeira onde você pretende tomar um empréstimo? Ou uma série de informações disponibilizadas generosamente por você em redes sociais para uma empresa de contratação de pessoal? Ou os usos políticos que podem ser dados a essas informações disponibilizadas? Ou você e seus deslocamentos sendo permanentemente monitorados pelo seu celular. Essas situações não são abstratas e nem se trata de eventual paranoia. Para além de importantes questões tributárias, um debate forte acerca do chamado “comércio eletrônico” que vem sendo feito a nível mundial (e tomou importância crescente, por exemplo, no processo de preparação e na própria Conferência Ministerial da



Organização Mundial do Comércio, ocorrida ao final do ano passado em Buenos Aires, Argentina) diz respeito exatamente à disponibilização e armazenamento das informações oriundas do comércio eletrônico. Da próxima vez que, em uma atividade absolutamente trivial, entrar no sítio web de uma farmácia para comprar analgésico ou remédio para pressão, pense que essa operação é um instrumento, o produto que está sendo negociado é você, as informações sobre sua vida, seu consumo e seu comportamento. Sentiu o tamanho do problema?

Assim, a importante discussão sobre novas tecnologias, que, associada a uma discussão sobre a reestruturação das formas de produção e consumo da humanidade, poderia estar inclusive servindo para que nos aproximássemos de resolver a complicada encruzilhada ambiental em que nos metemos, ou pensar em como nossa vida pode-

ria ser muito mais dedicada à família, aos amigos e amigas, ao lazer, à cultura, à religião, ao esporte, ao turismo, às artes e a música, ao ócio ou ao trabalho e à criação, dependendo do gosto de cada um, ou a como ampliarmos nossos circuitos de comunicação, acaba sendo usada para ampliar a dominação estrutural desse sistema de produção e consumo sobre os indivíduos em geral, agora não só na tradicional forma de subordinação do trabalho das sociedades capitalistas, mas de uma nova forma, ainda a ser analisada, de subordinação dos consumidores em geral, e muito mais do que isso, de cada consumidor individual. A sociedade de informação transforma cada vez mais cada um de nós e nossa privacidade em um produto que circula a partir de nossos computadores pessoais, notebooks, tablets e celulares inteligentes cada vez mais avançados, através das redes e dos cabos de fibra ótica, e se armaze-

na, a partir daí, em bancos de dados internacionalizados que estão sabe-se lá onde.

Mais uma vez temos um ciclo de inovações que se acelera. Isso não é novo na história da humanidade. O que talvez sejam novas são as consequências desse novo ciclo sobre a vida das pessoas, ainda sendo apreendidas, mas em todo caso assustadoras. Se não operarmos rapidamente no sentido de regulamentar esse processo no sentido dos interesses das maiorias sociais, logo pode ser tarde. E olha que a tal da “inteligência artificial” está só começando...

1 Referência ao livro *1984*, de George Orwell, do já a esta altura distante ano de 1949, no ambiente da chamada “Guerra Fria”, onde telas de TV e órgãos de informação tentavam manter permanente controle sobre a vida dos indivíduos.

\* É economista, técnico do Dieese-RJ e assessor da Rebrip (Rede Brasileira pela Integração dos Povos).

# A economia “compartilhada”: inérita forma de precarização do trabalho

Graça Druck\*

Luiz Filgueiras\*\*

**A**s novas tecnologias digitais na forma de aplicativos já são objeto de pesquisa e discussão no campo das relações de trabalho, apesar da sua recente utilização, pois estão presentes nas mais diferentes profissões, como é o caso dos motoristas, professores, médicos, advogados, dentre outras.

Originalmente denominada de “economia compartilhada”, da qual o aplicativo Uber é uma de suas mais conhecidas modalidades, baseou-se numa campanha publicitária sobre o compartilhamento como uma relação comunitária e cooperativa, para proporcionar trocas diretas em pequena escala, por fora das grandes corporações que dominavam o mercado. Entretanto, a trajetória dos negócios realizados através dos aplicativos e o montante de recursos financeiros gerados mostraram rapidamente a que vieram e quem são os agentes proprietários, revelando que a “economia compartilhada” está sob a direção do Vale do Silício.

Hoje são grandes corporações privadas que controlam e movimentam a economia gerada através dos aplicativos, onde predominam serviços de hospedagem (43%), transporte (28%) e educação (17%). Na realidade são empresas de tecnologia sustentadas em capital de risco.<sup>1</sup>

O sucesso dessas empresas se explica em grande medida por uma conjuntura no campo do trabalho e do emprego no âm-

bito mundial, marcada pela desregulamentação do mercado de trabalho, onde as reformas trabalhistas em curso nos vários países retiram os limites à exploração do trabalho, pondo fim à atuação do Estado, através da flexibilização da legislação trabalhista.

O mercado de trabalho brasileiro, antes mesmo da difusão das tecnologias digitais e da reforma trabalhista, era marcado por uma forte flexibilização e precarização do trabalho: apenas 43% dos trabalhadores estavam “protegidos” pela CLT, isto é, contavam com direitos sociais e trabalhistas, embora frequentemente esses direitos não fossem respeitados. Prova disso é o relatório da Justiça em Números (Conselho Nacional de Justiça) para 2016, que afirma que 49% das demandas em toda JT eram por não pagamento de verbas rescisórias, não pagamento de horas extras prestadas e reconhecimento de vínculo de emprego em relações burladas. Uma informalidade crescente, as mais altas de rotatividade do mundo e uma epidemia da terceirização, forma principal de flexibilização e precarização do trabalho. Se acrescentarmos os índices de desemprego dos últimos três anos, em torno de 12%, se completa um quadro de em que a precariedade é a regra.

É neste quadro do emprego e do trabalho que se pode discutir as implicações da chamada “economia compartilhada”. Embora existam diferenças nos tipos de serviços, todas as plataformas (ou aplicativos) têm em comum



Graça Druck



Luiz Filgueiras

a negação de relações de trabalho ou de emprego, mesmo que em todas as transações, o que se troca é trabalho.

Para ilustrar essa relação, se utilizará o caso da Uber, empresa mais conhecida e também a mais analisada e criticada no campo dos estudos sobre o trabalho, a tal ponto que se cunhou a expressão “uberização” para caracterizar uma nova forma de exploração do trabalho.

Resumidamente é a seguinte relação que se estabelece formalmente:

1- Por livre e espontânea vontade se estabelece um contrato (uma relação) comercial entre duas partes: a empresa proprietária do aplicativo e o condutor do veículo que fará uso dele, segundo regras estabelecidas previamente e que deverão ser cumpridas de forma estrita.

2- Nesse contrato comercial, o condutor do veículo situa-se na

posição de contratante (comprador) de um serviço, enquanto a empresa proprietária do aplicativo coloca-se no lugar de contratado (vendedor) para a prestação desse serviço.

3- Portanto, por definição, não há relação de trabalho nem subordinação entre as partes; o trabalhador é proprietário de seu instrumento de trabalho fundamental (o veículo); realiza o trabalho de forma autônoma e a partir de suas necessidades; e o aplicativo aparece apenas como uma ferramenta de trabalho.

No entanto, se observarmos com cuidado, e para além das aparências imediatas, o aplicativo Uber se constitui, antes de tudo, no que se denomina de uma “mercadoria-conhecimento”, que é produzida de uma vez por todas e depois disponibilizada (alugada) para um número de potenciais usuários sem limites. Portanto, tal como a ter-

ra, não tem custo de reprodução (não tem valor), mas tem preço: por isso, a sua propriedade (o seu monopólio) dá origem a uma renda (não a um lucro); no entanto, diferentemente daquela, pode ser acessada (disponibilizada através do seu aluguel) por todos que se interessem pelo seu uso. Em suma, esse tipo de mercadoria, como a terra, entra no processo de produção que fará uso dela não como valor, mas como valor-de-uso.

No caso da Uber e seu aplicativo, há uma particularidade diferencial e fundamental: além de propiciar ao seu proprietário uma renda derivada de seu monopólio (da propriedade), o aluguel pelo seu uso permite-lhe interferir diretamente no processo de trabalho no qual será utilizado; portanto, dá ao seu proprietário poder de comando e direção sobre o trabalho, que passa a personificar o capital enquanto relação social, mas sem ser, e ter, capital do ponto de vista material. Assim, além da renda derivada da propriedade (do monopólio), esse tipo de mercadoria permite a seu proprietário a obtenção também de um lucro na condição de “capital em função”.

É exatamente por sua condição de capital em função que a relação de fato estabelecida entre a empresa proprietária do aplicativo e o condutor do veículo é uma relação de subordinação, mais especificamente uma relação assalariada, que está turvada por um contrato formal de natureza aparentemente comercial. O conteúdo essencial estabelecido, de fato, pela relação é o seguinte: 1- O condutor do veículo (o trabalhador) está desde o início completamente subordinado ao

proprietário do “aplicativo”: todas as regras e procedimentos do trabalho (das “corridas”) estão estabelecidos previamente e unilateralmente pelo Uber, cujo descumprimento pelo trabalhador autoriza o rompimento unilateral do contrato por iniciativa deste último.

2- O valor das corridas, e não apenas o percentual que será transferido (pago), é determinado pelo Uber, podendo ser modificado a qualquer hora; além do tipo (qualidade) de carro a ser utilizado bem como o modo de se vestir (apresentação) do condutor e o comportamento a ser seguido por ele. Portanto, o Uber define o tipo do principal instrumento de trabalho, estabelece uma disciplina para o comportamento do trabalhador e determina a sua remuneração. E, na outra ponta, utiliza o cliente do táxi como instrumento de fiscalização sobre o condutor, ao disponibilizar ao “consumidor” a possibilidade de avaliar o serviço e registrar reclamações.

3- E, o mais insólito, o Uber é um “capital sem capital”, ou seja, tem o poder de comando do “capital em função”, sem, contudo, ter o seu próprio capital material; na verdade se apropria, de fato, do instrumento de trabalho fundamental utilizado no processo de produção (o veículo do condutor), e que formalmente pertence ao trabalhador, como se proprietário dele fosse. Portanto, a sua condição de capitalista decorre não da propriedade de um capital material que ele adianta como condição para que haja a existência do processo de “produção”, mas sim do monopólio de uma mercadoria específica que não é capital, mas

funciona como assim fosse, e que cumpre papel fundamental nesse processo – tal como a terra na produção agrícola.

Em síntese, a relação estabelecida é uma relação assalariada duplamente atípica; não há qualquer “compartilhamento” – que desde já se evidencia um conceito estritamente ideológico, que remete à divisão solidária simétrica, mas que, na verdade, é funcional para expressar a aparência fetichizada do fenômeno tal como descrito acima, encobrindo uma relação de exploração do trabalho alheio. Essa atipicidade se expressa, primeiro, no fato de que o capitalista não tem, e nem precisa ter, capital próprio; a propriedade da mercadoria-conhecimento é condição necessária e suficiente para obter uma renda e extrair um lucro. Segundo porque o trabalhador, ao ser proprietário formalmente, embora não de fato, do seu instrumento de trabalho, aparece como proprietário-trabalhador autônomo frente ao Uber; além de não trabalhar em local fixo e previamente definido pelo capital.

Percebe-se, portanto, que se deve distinguir o Uber, enquanto aplicativo, da Uber enquanto empresa. Esta última não é apenas o aplicativo, embora seja este que permite à Uber submeter os trabalhadores e ganhar tanto renda quanto lucro.

Trata-se, na realidade, de uma forma de precarização do trabalho inédita e típica da economia do conhecimento, na qual as relações mercantis são mediadas pelos indivíduos enquanto consumidores de serviços, ao mesmo tempo em que transforma os trabalhadores em empreendedores.

Ao negar a existência de trabalho e de trabalhadores, cujas relações estão ocultas sob a denominação de “prestadores de serviços”, e, portanto, indivíduos atomizados, a “economia compartilhada” faz parte e ocupa lugar central no movimento de desregulamentação do mercado de trabalho, que busca retirar qualquer poder do Estado de regulamentar e reconhecer essa forma de apropriação do trabalho. É a expansão do “livre mercado” sem limites. Por isso, as empresas proprietárias dos aplicativos não assumem qualquer responsabilidade sobre as consequências sociais negativas decorrentes de sua atuação.

Entretanto, vêm ocorrendo manifestações dos trabalhadores da Uber em vários países, reivindicando o reconhecimento da sua condição de empregados, cujo exemplo maior é a decisão da Justiça inglesa, que considerou que os motoristas são funcionários da Uber e não profissionais autônomos. Também no Brasil há processos trabalhistas em curso em várias cidades, como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília. Resta saber se, com a reforma trabalhista aprovada, que coloca em questão o direito do trabalho no país e limita a atuação da Justiça do Trabalho, será possível algum reconhecimento da relação de emprego dos motoristas da Uber.

1 Slee, Tom. *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. Ed Elefante, 2017.

\* É professora titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA e pesquisadora do CRH/UFBA e do CNPq.  
\*\* É professor titular da Faculdade de Economia da UFBA e autor dos livros *História do Plano Real* (Boitempo) e *A Economia Política do Governo Lula* (Contraponto), esse último em coautoria com Reinaldo Gonçalves.

# Black Mirror ou paraíso: para onde nos levam as novas tecnologias?

Rosa Maria Marques\*

Já faz algumas décadas que os impactos produzidos pela adoção das chamadas novas tecnologias, aqui entendidas como aquelas baseadas na microeletrônica, têm suscitado muita discussão. Lá se vão mais de 40 anos e é farta a literatura sobre o assunto. Num primeiro momento, o foco da atenção foi dirigido para as mudanças que ocasionavam no mundo do trabalho e no processo de produção; num segundo, sem que a preocupação anterior fosse abandonada, o interesse maior voltou-se para a análise dos impactos sobre outros aspectos da reprodução econômica e social, mas também sobre o comportamento humano, decorrente de novos produtos propiciados por essa base técnica, com destaque para o que se alterava no convívio frente ao mundo virtual e ao surgimento de uma nova relação com o tempo. No espaço desse pequeno artigo, e considerando o título que lhe encabeça, destacamos alguns pontos para reflexão.

## As novas tecnologias e o mundo do trabalho

De maneira geral, nos ambientes de trabalho em que a adoção das novas tecnologias propiciou a eliminação de pontos de estrangulamento, a substituição de parte ou de toda a atividade desenvolvida pelo trabalhador e a integração de processos provocou aumento da intensidade do trabalho, elevação da produtividade, perda de qualifica-

ção de parte dos trabalhadores e redução do número de trabalhadores empregados. Isso foi observado tanto junto à indústria quanto junto às atividades comerciais e de serviços. Esses resultados estão largamente documentados nas inúmeras pesquisas desenvolvidas no âmbito da academia e no meio sindical, tanto no mundo como no Brasil. Para se ter uma ideia da dimensão desse processo de transformação, basta que nos lembremos de quantos trabalhadores as montadoras brasileiras, principalmente as localizadas no ABC paulista, empregavam nos anos 1970 e 1980 (disso decorria, em parte, sua força política) e de como eram alterados os preços dos produtos nos supermercados. Em 1985, as montadoras empregavam 145.765 trabalhadores (122.217 na produção de veículos automotores e 23.548 de máquinas agrícolas e rodoviárias), para uma produção total física de 966.708; em 2013, 153.222 e 3.736.629, respectivamente, lembrando que o número de empresas fabricantes em território nacional, bem como de plantas, aumentou significativamente no período (ANFAVAE, 2014). No caso dos preços, apenas para lembrar para os mais jovens, no lugar do código de barras, que permite constante atualização do preço e controle do estoque, a “maquininha de etiquetar”. E isso somente para ficar nesses dois exemplos e no país. Há ainda quem assinale que, em alguns casos, esses impactos foram acompanhados de aumento da jornada de trabalho.

Nos anos 1980, contudo, a experiência dos metalúrgicos alemães confirmou que o uso de uma tecnologia superior à corrente não necessariamente precisa resultar em demissão de trabalhadores, pois, a rigor, o impacto sobre o emprego no local de trabalho depende da força de negociação da categoria frente a empresa. Além disso, os metalúrgicos alemães, ligados ao sindicato IG Metall, foram pioneiros na conquista das 35 horas semanais e, mais recentemente, das 28 horas. Em outras palavras, o aumento da produtividade decorrente da nova tecnologia pode, caso haja força para isso, resultar em redução da jornada e não demissão, mesmo que o ritmo de contratação de novos efetivos seja claramente diminuído.

Ademais, para além dos impactos aqui mencionados, a adoção das novas tecnologias permitiu aumentar o campo das negociações coletivas, como observamos em outro momento. “Se antes se limitavam a determinados aspectos do trabalho e da relação salarial, atualmente não há ponto relevante que não esteja contemplado nas reivindicações dos sindicatos. A microeletrônica permitiu que se generalizasse a discussão em torno de questões que até então eram consideradas de competência única da gerência, tal como a escolha do equipamento, organização do processo de trabalho e o ritmo do trabalho” (MARQUES, 1986, p. 44 - 45). É claro que a condição primeira para que isso aconteça é o grau de organiza-



ção dos trabalhadores afetados pelas mudanças. Na falta dessa organização, o que se impõe é a lógica inexorável do capital, como discute Sawaya (2015), ao comentar trecho de Marx do capítulo XXII de *O Capital* sobre a procura e a oferta de trabalho.

## As novas tecnologias e o comportamento

Sociólogos, filósofos, neurocientistas, psiquiatras e profissionais de outras áreas do conhecimento muito já escreveram sobre o impacto das novas tecnologias no comportamento das pessoas, principalmente pelo uso do *smartphone* e das chamadas redes sociais. E certamente, muito ainda irão escrever, pois se trata de um processo em curso. Mas, aqui iremos somente referir-se ao celular, sabendo das implicações das redes sociais quando, por exemplo, Zygmunt Bauman declara que elas constituem



uma armadilha (EL PAIS, 2016).

Não há dúvida que as “facilidades” decorrentes dos produtos derivados dessa tecnologia beneficiaram, de fato, as pessoas, ao integrarem vários aplicativos a um só equipamento. Desnecessário descrever aqui quais são essas facilidades, pois elas são de conhecimento geral. Contudo, ao lado disso, observa-se que, se ainda não estamos convivendo com situações iguais às abordadas em episódios da série *Black Mirror*, já é preocupante a mudança de comportamento decorrente das “facilidades” decorrentes dessa tecnologia.

O celular já virou um apêndice de nosso corpo, não sendo poucos aqueles que não conseguem dele se separar nem que seja por um instante. É através dele que se sa-

be de “todo mundo” e se posta “todo” sobre a nossa vida, esperando que os “amigos” digam se “gostaram” ou “amaram” o que foi revelado. Estar desconectado é estar morto. As notícias precisam ser conhecidas no momento do ocorrido e essas são logo superadas por outras e, assim, sucessivamente. Não há tempo para reflexão. O tempo é do imediato e da resposta reflexiva, tal como age o capital dito financeiro ao perseguir maior rentabilidade. E o comportamento geral adotado, e muitas vezes objeto de charges de todos os tipos, é aquele de pessoas “plugadas”, que estão em permanente estado de alerta. E isso sem mencionar a extensão da jornada de trabalho que essas “facilidades” propiciam para determinadas segmentos de trabalhadores.

Como exemplo, podemos citar os que estão empregados em cargos de chefia (seja do nível que for) e em atividades de ensino e pesquisa.

Enfim, tanto nos locais de trabalho quanto na vida fora dele, as novas tecnologias parecem se apresentar com duas faces: a do bem e a do mal. As forças do capital conduzem à piora da relação de trabalho e à adoção de seu ritmo acelerado em todas as atividades humanas. Atuar contra essa “pulsação”, sabendo fazer da tecnologia um instrumento de liberdade, é tarefa de todos que desejam construir um mundo melhor.

### Referências

- ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira. Estatístico. Disponível em <http://www.virapagina.com.br/anfaeva2014/files/assets/basic-html/index.html#1>. Acesso em 21/02/2018.
- EL PAIS. Zygmunt Bauman: “As redes sociais são uma armadilha”. Disponível em [https://brasil.el-pais.com/brasil/2015/12/30/cultura/1451504427\\_675885.html](https://brasil.el-pais.com/brasil/2015/12/30/cultura/1451504427_675885.html). Acesso em 22/02/2018.
- MARQUES, Rosa Maria. Os trabalhadores e as novas tecnologias. In Organização, trabalho e tecnologia. Orgs. Lúcia Bruno e Cleusa Saccardo. São Paulo, Atlas, p. 27 a 51, 1986.
- SAWAYA, Rubens. Poder, emprego e política econômica. São Paulo, Estudos Avançados, 29 (85), p. 105 – 119, 2015.

\* É professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP, líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES).

O JE publica o primeiro resumo dos textos vencedores do 27º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de João Paulo Davi Constantino, graduado pela UFRRJ-Nova Iguaçu, foi o primeiro colocado no concurso.

## Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul pós-*apartheid*: uma análise crítica ao discurso institucionalista *mainstream*

João Paulo Davi Constantino\*

**A**visão de que as instituições possuem um papel importante no processo de desenvolvimento socioeconômico já é amplamente aceita na teoria econômica atual. Nas últimas décadas, o interesse em trazer as instituições para o centro do debate sobre desenvolvimento econômico teve significativa contribuição da Nova Economia Institucional (NEI), especialmente a partir da década de 1990, com autores como North (1990), e mais recentemente Acemoglu e Robinson (2005, 2012). Para esta, existe uma série de evidências históricas que comprovam a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, e, nesta interpretação, as desigualdades existentes no progresso das nações são explicadas essencialmente a partir das forças básicas do desenvolvimento econômico encontradas no poder descentralizador do mercado.

Neste sentido, os países periféricos sofreram verdadeira pressão por parte dos países centrais e do consórcio de instituições multilaterais como FMI, Banco Mundial e OMC para a adoção de um conjunto de “boas instituições” e reformas de “boa governança”, que, em geral, como aponta Chang (2004), se traduziam em reformas direcionadas para o mercado, isto

é, *market friendly*. Dentre elas figuravam a liberalização comercial, políticas macroeconômicas restritivas e instituições nos moldes anglo-saxônicos como forte proteção dos direitos de propriedade privada. A África do Sul não foi exceção.

Com o fim do regime do *apartheid* e a eleição de Nelson Mandela para a presidência, em 1994, o país adotou o discurso neoliberal, cristalizado no plano econômico *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), que buscou a combinação de medidas rígidas que favoreceriam as elites econômicas e os investidores nacionais e internacionais, com a aplicação das instituições de “boa governança” tão requisitadas pelos organismos multilaterais. Apesar disto, analisando um grupo de instituições e políticas defendidas pelo discurso institucionalista *mainstream*, como democracia, direitos de propriedade privada (principalmente os de propriedade intelectual), instituições financeiras (sistema bancário, banco central independente), tarifas comerciais (nível de abertura), e as instituições sociais e do trabalho, fica claro que a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é mais complexa e dinâmica do que supõe este discurso.

Com relação a democracia, a África do Sul foi um dos últimos

países do continente africano a transitarem para este regime, com a instituição do sufrágio universal e a realização da primeira eleição multirracial somente em 1994 — ainda que outros países africanos tenham regredido em seu percurso democrático algumas vezes —, e quando já contava com um nível de renda per capita bem acima dos demais países do continente. Além disto, após esta transição, o país apresentou bons indicadores de governança relacionados ao processo democrático como estado de direito, voz e responsabilidade e legitimidade do processo político, se comparado com outros países em desenvolvimento. Não obstante, o país não logrou os mesmos níveis de crescimento econômico que alcançou nas décadas anteriores.

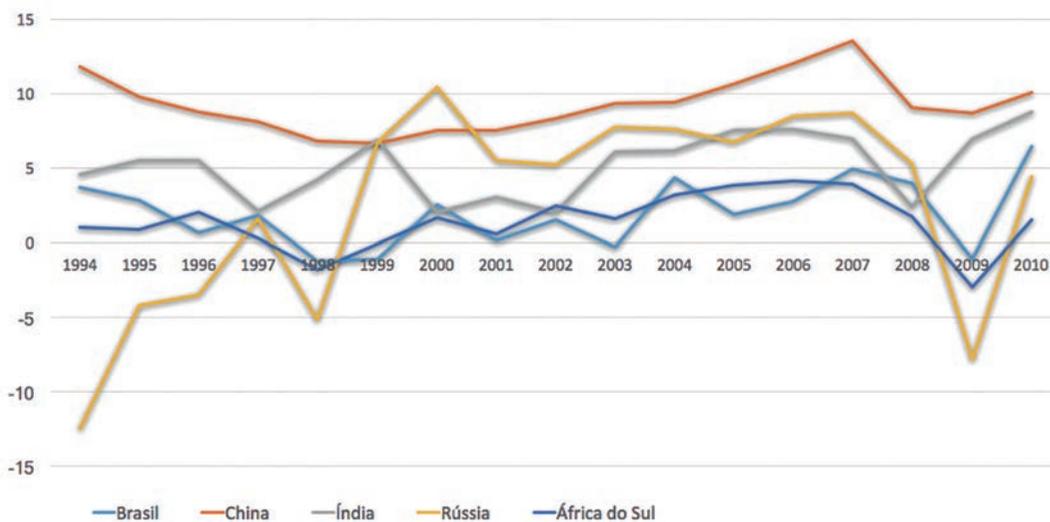
Os direitos de propriedade privada, que ocupam lugar quase que central no discurso institucionalista neoliberal, por motivos metodológicos foram analisados a partir do desempenho com os direitos de propriedade intelectual. Os resultados para a África do Sul foram paradoxais em alguns momentos, especialmente no que diz respeito a concessão de patentes, nos termos da lei de patentes de 1978, e o crescimento da renda per capita. Além das políticas neoliberais implementadas a partir da segunda metade da década de



1990 não necessariamente terem sinalizado um melhor ambiente para a concessão de patentes, que teve uma tendência de queda, o nível de proteção destas, que para a África do Sul é consideravelmente alto — até mesmo maior que o de nações desenvolvidas —, não se refletiu em melhor performance econômica. Até mesmo países em desenvolvimento que não obtiveram resultados em termos de proteção dos direitos de patente como os sul-africanos lograram melhor desempenho econômico.

Se, por um lado, a África do Sul foi um dos últimos países a instituírem um regime democrático, por outro foi um dos primeiros a desenvolver uma envergadura institucional financeira madura no continente, sendo o primeiro

Taxa de crescimento do PIB per capita anual, BRICS, 1994-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, *World Development Indicators*.

a instituir um Banco Central com emissão da moeda em 1921, antes mesmos de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não obstante, o mercado financeiro sul-africano, que para diversos padrões possui um alto nível de sofisticação, não foi capaz de contribuir para os desafios de crescimento econômico cruciais do país, ainda que com as principais especificações notadas pelo discurso *mainstream*.

Em termos do uso de proteção tarifária a partir da sua transição democrática, a África do Sul pôde ser considerada um dos países em desenvolvimento com maior grau de abertura comercial. Somente entre 1996 e 2000, o país já havia cortado tanto sua média das tarifas consolidadas aplicadas para produtos manufaturados em mais que a metade quanto a média das tarifas das nações mais favorecidas. Após os anos de protecionismo e isolacionismo do *apartheid*, o novo go-

verno sul-africano tomou como medida estratégica a liberalização comercial, indo até mesmo além dos termos estabelecidos com a OMC. Entretanto, a combinação destas medidas com uma política macroeconômica ortodoxa contribuiu para eclipsar a construção de uma política industrial dinâmica e geradora de empregos, mantendo os níveis de crescimento econômico bem abaixo do esperado.

Por último, as instituições de bem-estar social e de proteção ao trabalhador apresentaram significativos avanços na África do Sul pós-*apartheid*. Com efeito, as décadas sob a influência de um regime segregacionista engessaram instituições e políticas que precisavam ser revistas especialmente do ponto de vista social. A Constituição sul-africana, promulgada em 1996 e considerada uma das mais progressistas do mundo, estabeleceu direitos no que diz respeito à saúde, educação e ao trabalho e em

conjunto com a expansão dos gastos sociais e dos programas de assistência contribuiu para melhorar a qualidade de vida de muitos sul-africanos. Apesar disso, a presença destes tipos de instituição no discurso *mainstream* é hierarquizada de maneira bem inferior se comparada com as recomendações relacionadas à governança, sendo muitas vezes entendida mais como uma política de alívio da pobreza do que uma forma concreta de proteção social e redução da desigualdade.

É preciso, dadas estas experiências, colocar em questão este discurso que emprega diversos conceitos da teoria neoclássica relacionados a incerteza, aos custos de transação e às falhas de mercado, reduzindo a análise institucional ao tratamento dos indivíduos, dos mercados e da propriedade privada. Não se pode negar, especialmente num país com o histórico da África do Sul, os benefícios

das instituições democráticas e de proteção social. Por outro lado, é imperativo ressaltar os anacronismos de um modelo de desenvolvimento que se supõe universal, que exalta os benefícios da mentalidade de mercado e que impõe um desenvolvimento institucional linear como regra, isto é, um modelo “*one-size-fits-all*”.

Trata-se de um modelo que não leva em conta os desafios da transformação produtiva; que supõe a autonomia dos países para implementação de rotas de desenvolvimento, ignorando conflitos internos e a dinâmica da estrutura de poder interestatal; que constantemente entra em conflito com os mecanismos de proteção do mercado de trabalho; e que prioriza o indivíduo pelo coletivo e neste esforço caminha por uma linha tênue de renegar o papel do Estado — embora seja ele o responsável por criar e assegurar as instituições.

O caso sul-africano, no contexto do debate com o discurso institucionalista *mainstream*, deixa valiosas lições para os países em desenvolvimento de forma geral. A principal delas talvez seja a de lembrar que as demandas de um país em desenvolvimento, ainda marcado pela pobreza e pela desigualdade social, vão muito além do que um modelo neoliberal “*one-size-fits-all*” pode prover. Elas envolvem a maior participação do Estado e da sociedade como um todo, e uma reflexão mais profunda sobre as instituições e políticas adequadas ao seu estágio de desenvolvimento.

Orientador: Robson Dias da Silva

\* É bacharel em Ciências Econômicas pela UFRRJ-Nova Iguaçu e mestrando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp.

## Por que no Rio afunda e nas Alagoas flutua?

Os estados brasileiros vivem um momento de profunda crise econômica. Esse ano a população irá às urnas escolher novos governantes. Logo, é oportuna e frutífera a discussão sobre a situação orçamentária e social desses entes federativos.

Partindo de 2013, ano de intensa movimentação política, cujos impactos são vividos até os dias atuais, o Fórum analisará como se chegou ao cenário colocado em 2017. Para tal, destacam-se os estados do Rio de Janeiro (RJ) e de Alagoas (AL). O primeiro, pela péssima situação econômica e o segundo, por um surpreendente equilíbrio fiscal em meio à crise. Em paralelo, Alagoas apresenta alguns dos piores indicadores socioeconômicos do país, o que também o coloca, menos que o devido, sob holofotes.

Tomando como referência os dados ou médias do Brasil, este artigo debruça-se sobre a comparação destes dois opostos, utilizando para isso indicadores de educação, saúde, emprego, desigualdade e segurança, além dos financeiros.

Todos os valores apresentados a seguir foram deflacionados para setembro de 2017 pelo IPCA-E<sup>1</sup>.

### Rio, Alagoas e Brasil em 2013

Em 2013, tanto Rio e Alagoas quanto o país viviam momentos distintos dos de hoje. Os indicadores socioeconômicos possibilitam uma análise que vai além das prioridades orçamentárias do governo, mostrando também como estas se refletem na vida das pessoas.

Com relação ao emprego e à renda, o estado do Rio apresentava taxa de desocupação de 6,2%, enquanto a de Alagoas era 9,3%. Apesar de ambas serem superiores a do país naquele ano (5,4%), a segunda mantinha-se extremamente alta. Já o rendimento médio mensal domiciliar do Rio era superior ao do país. Enquanto o montante nacional era de R\$1.591,14, o fluminense era de R\$2.312,84 e o alagoano de R\$1.346,65.

Para a desigualdade social, medida pelo Índice de Gini<sup>2</sup> (IG), o ano de referência utilizado é 2010, o ano mais próximo em

que ocorreu este cálculo estadual. É importante ressaltar que neste ano a desigualdade de renda atingiu mínima histórica no Brasil, com IG de 0,5304. Os dois estados analisados têm aferições piores que a União, sendo 0,6116 do RJ e 0,653 de AL. Com relação à educação, a taxa de abandono escolar do Ensino Médio de AL é bastante superior à da federação em 2012, ano de referência mais próximo a 2013, sendo 18,3% do estado nordestino e 9,2% a do país. A situação do RJ é melhor, com taxa de 7,5%.

A combinação de alta taxa de desocupação, baixo rendimento médio mensal relativo e grande desigualdade de renda pode explicar outras estatísticas alarmantes do estado de Alagoas. Enquanto no Rio de Janeiro e no Brasil a taxa de homicídio registrada foi de 27 pa-

ra 100 mil habitantes, a do estado nordestino foi superior a 65 para 100 mil habitantes em 2013. Além disso, a mortalidade infantil<sup>3</sup>, cujo ano de referência também é 2010, em Alagoas foi a pior registrada no país (30,2), o dobro da nacional (15,02) e bastante superior à fluminense (13,2).

Os indicadores do Rio de Janeiro seguiam a ascendente trajetória do país, enquanto Alagoas mantinha estatísticas pouco comemoráveis. Os dados apresentados mostram, de forma geral, a delicada situação em que este se encontrava. A situação fiscal, porém, seguiu comportamento distinto. Enquanto o estado do sudeste produziu Resultado Primário deficitário, o nordestino teve superávit. De 2013 em diante, a conjuntura orçamentária dos dois diferenciou-se acentuadamente.

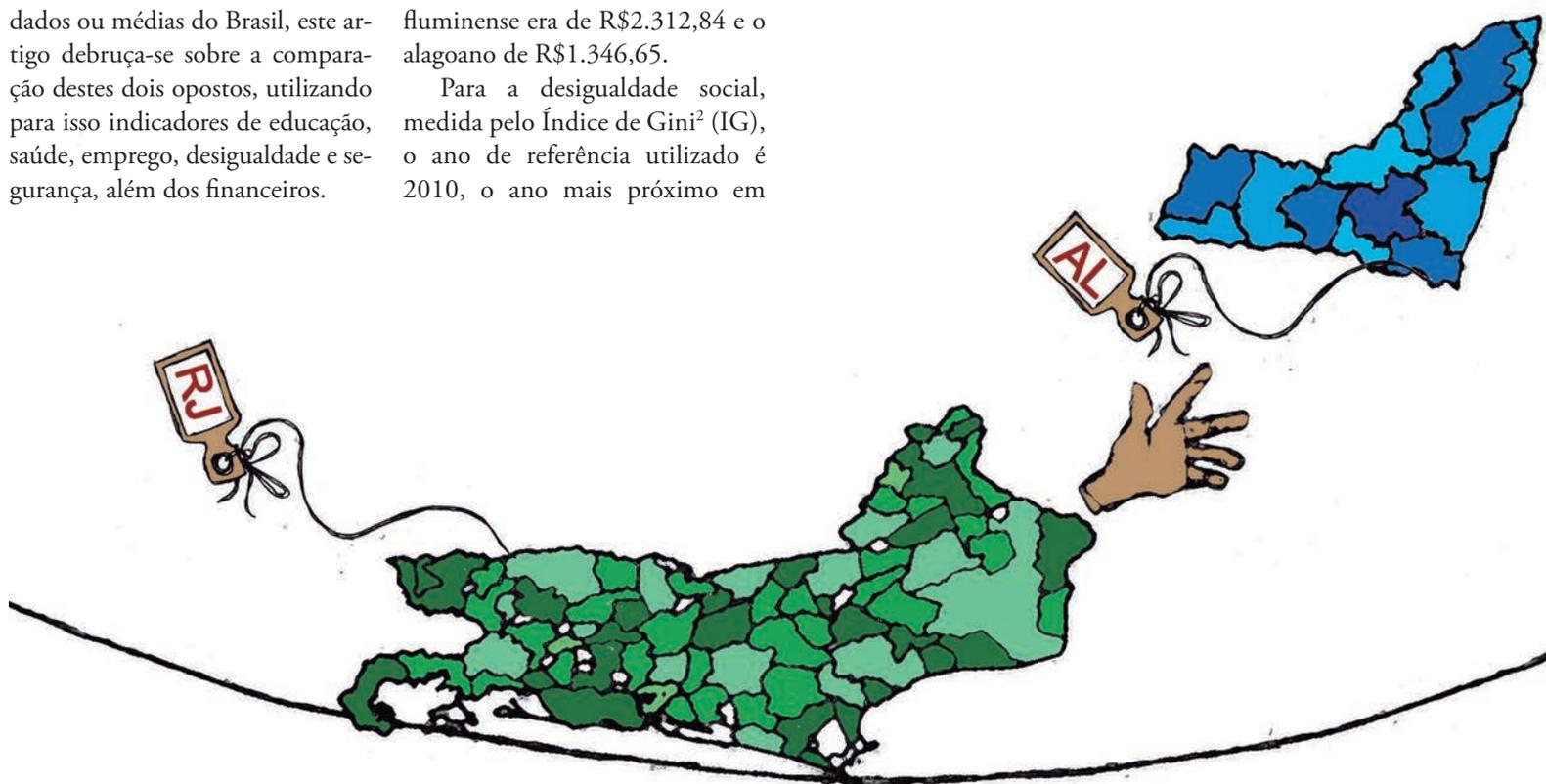
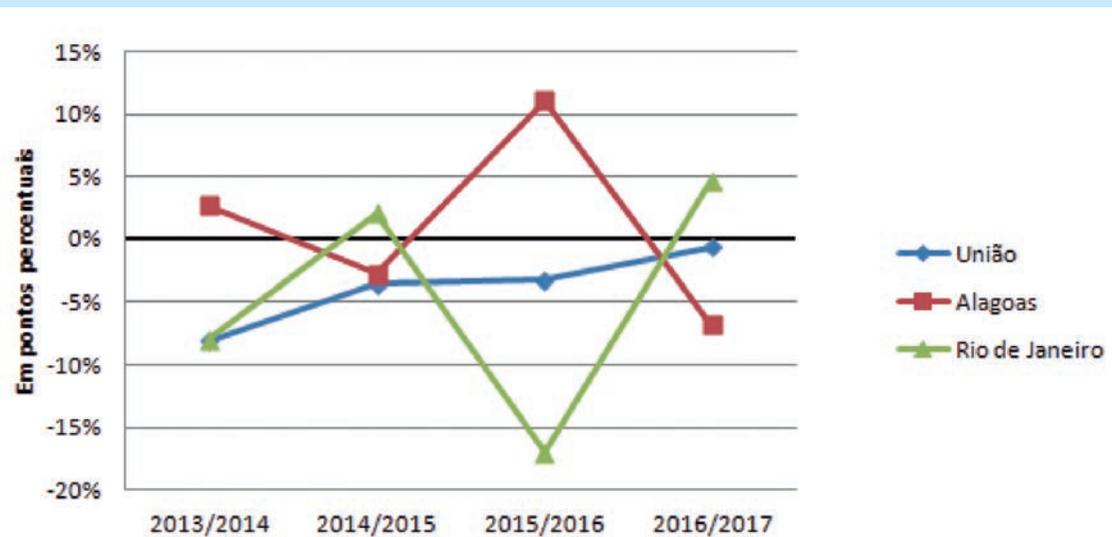


Gráfico 1 – Variação da RCL



Fonte: RREO Estado do Rio de Janeiro (2013-2017), RREO Estado de Alagoas (2013-2017), RREO União (2013-2017)

## Trajatória das Receitas

Em um período de redução drástica da atividade econômica no país, manter ou elevar os níveis de arrecadação é um desafio a ser enfrentado pelos estados. Em boa parte das unidades federativas, constantes frustrações de receitas, principalmente a partir de 2015, provocaram dificuldades na prestação de serviços e consequente redução de despesas.

Na Receita Corrente Líquida (RCL), a discrepância entre os estados é nítida. Enquanto no RJ a RCL obteve uma trajetória decrescente no período analisado, em Alagoas o caminho foi o inverso. De 2013 para 2016, a RCL fluminense, apesar dos megaeventos que movimentaram a economia, apresentou uma queda de 22% e a alagoana, um crescimento de 11%, como é visto no gráfico 1. Comparando ambas com a União, que viu sua RCL reduzir-se em 15% de 2013 a 2017, percebe-se o destaque de Alagoas neste quesito. Todavia, a receita disponível per capita (RCL/População) ainda é maior no RJ, chegando a R\$ 3.000 em

2017, à medida que no estado nordestino representou R\$ 2.193.

Os motivos de tais movimentações de arrecadação em cada estado são esclarecidos ao detalhar suas principais fontes de receita. Em meio ao ciclo de megaeventos, o RJ contratou 41 operações de crédito de 2008 até 2016<sup>4</sup>. Somente em 2014, foram R\$ 7,6 bilhões provenientes de créditos, representando mais que 100% da RCL alagoana no mesmo ano. No entanto, a redução desses incrementos de receita a partir de 2015 contribuiu para a queda da RCL do estado no período analisado. No caso de Alagoas, as Operações de Crédito, apesar de apresentarem índices pouco mais significativos na receita nos anos de 2013 e 2014, nos anos seguintes tiveram seu peso reduzido, não obtendo um papel determinante na trajetória da receita.

O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal imposto estadual, é um indicador eficiente sobre a movimentação econômica. Em Alagoas, apresentou níveis estáveis apesar da crise no país, chegando ao

crescimento em 2016 e 2017, decorrente do aumento das alíquotas. No Rio, a queda foi abrupta a partir de 2013, caindo 17% até 2016, indicando a redução significativa dos níveis de consumo. Já em 2017, houve uma discreta recuperação, explicada também pela alteração nas alíquotas, que passaram a vigorar em 2016.

As transferências federais para os estados assumem um caráter mais estável. A partilha das receitas da União à esfera estadual é baseada em um cálculo que se utiliza da população e renda per capita de cada estado<sup>5</sup>. Dessa forma, apesar de possuir uma população aproximadamente cinco vezes menor, o estado de Alagoas recebeu de transferências, em média do período analisado, metade do valor recebido pelo Rio, representando 41% da sua Receita Total. Percebe-se assim maior dependência dos recursos federais por parte do governo alagoano, o que acaba por ser um fator de estabilidade em momentos conturbados da economia estadual. No caso fluminense, o governo apresenta maior autonomia

financeira; paralelamente, encontra-se mais vulnerável às variações econômicas locais.

Em 2016, mesmo recebendo um incremento de R\$ 3 bilhões na receita de transferências governamentais, voltado para a segurança pública nas Olimpíadas, o governo do Rio não foi capaz de evitar o resultado negativo do mesmo ano. Neste cenário, destacam-se mais dois fatores que, desde o início do período analisado, junto com a queda do ICMS, contribuíram para a situação fiscal no estado. As isenções fiscais em grande escala, ao mesmo tempo em que frustram altos valores de receita para o governo, não parecem gerar impactos econômicos positivos. De 2014 para 2015, mesmo com constantes resultados fiscais negativos, aumentou-se os benefícios em 28%, chegando à casa dos R\$ 40 bilhões, de acordo com o cálculo da Secretaria de Fazenda do Rio de Janeiro.<sup>6</sup>

Ademais, têm-se a queda do preço do barril de petróleo e a crise política acerca da Petrobrás, que reduziu a atividade petrolífera no estado. As receitas de royalties caíram 66% de 2014 a 2016, contribuindo ainda mais para a crise fluminense.

Em contraste, a receita proveniente do petróleo não possui um peso significativo para a arrecadação em Alagoas. Logo, a queda do preço do barril não abalou sua saúde financeira. Junto a isso, os benefícios fiscais também não foram relevantes. Em 2015, reduziram-se em 31%, passando para aproximadamente R\$ 14 milhões em isenções, valor bem distante do concedido pelo RJ.

Desse modo, vemos que o estado de Alagoas obteve sucesso em manter sua receita em níveis constantes, muito por conseguir que a arrecadação do ICMS não caísse e por receber transferências governamentais que sustentam grande

parte da receita. Além de não conceder altos valores em benefícios e não estar vulnerável a variações como a do petróleo.

A evolução da receita de Alagoas chama atenção positivamente e é um bom indicador das políticas fiscais feitas pelo governo; no entanto, analisando as despesas podemos descobrir se este sucesso fiscal está aliado ou não a políticas de desenvolvimento.

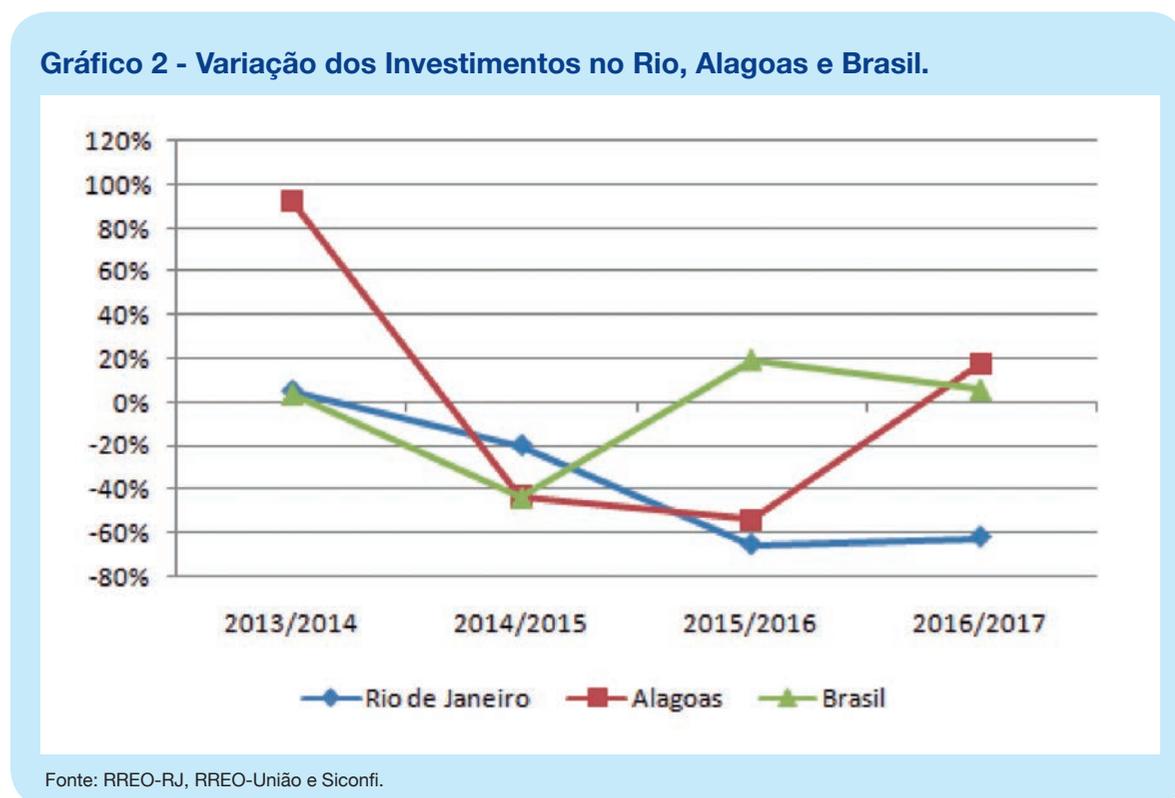
### Trajatória das Despesas

Em meio à grave recessão que enfrenta o país, os governos federal e estadual tentam encontrar soluções para manter a saúde financeira, apesar da dificuldade de manter as receitas. O controle de gastos é uma das principais medidas utilizadas para tal propósito. E apesar dos anúncios de cortes de gastos do governo, o dispêndio total da União e de Alagoas teve uma expansão de 19% e 16%, respectivamente, enquanto o Rio teve uma diminuição de 27% no período observado.

Em 2015, o governo alagoano optou por uma política fiscal restritiva, adotando medidas como o corte de 30% dos cargos comissionados e a extinção e fusão de algumas secretarias, que resultou em uma redução de 13% dos gastos com pessoal, entre 2013 e 2017.

No mesmo período, o Rio de Janeiro apresentou um crescimento de 58% nas despesas com pessoal ativo, inativos e pensionistas, devido a reajustes salariais e à reestruturação dos planos de carreira dos servidores, segundo o governo. Entretanto, em 2017 houve o aumento da alíquota de contribuição dos servidores estaduais, o que representa uma tentativa de redução desta rubrica, medida imposta pelo regime de recuperação fiscal do estado.

Ao comparar as despesas com pessoal de ambos os estados com o Governo Federal, nota-se que o



mesmo mostrou-se mais conservador, pois apresentou uma expansão de apenas 5% durante os cinco anos analisados. Por outro lado, no que diz respeito aos investimentos, a União revelou uma diminuição de 26%. Essa tendência foi seguida pelo Rio e por Alagoas, pois os dois apresentaram quedas desse gasto, conforme expressa o gráfico 2.

O RJ tem uma trajetória de investimentos crescentes até meados de 2014, em virtude dos preparativos para a recepção da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos. Todavia, a partir de 2015, com o agravamento da crise, essa despesa começou a despencar. Em 2017, após a realização dos megaeventos, atingiu a cifra de R\$ 993 milhões, representando uma queda de aproximadamente 90%, vis-à-vis o ano inicial do estudo. Já em Alagoas, embora os gastos na área de segurança tenham aumentado, o investimento total diminuiu 41%, seguindo a lógica da política de austeridade fiscal.

É válido, ainda, mostrar como se comportaram os gastos com pagamento da dívida. Os dois estados apresentam trajetória decrescente nesse quesito, em decorrência da consolidação de acordos de renegociação da dívida e, no caso do Rio de Janeiro, soma-se ainda a impossibilidade de adquirir novos empréstimos devido ao não cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi isso que impediu o aumento do endividamento e consequentemente do serviço da dívida. Enquanto Rio e Alagoas apresentaram queda dos gastos com juros e amortização da dívida de 76% e 48%, respectivamente, o Brasil obteve um aumento de 6% entre 2013 e 2017.

### Resultados

As trajetórias do resultado primário e do endividamento são reflexos das políticas fiscais adotadas no período. Nesse caso, o estado de Alagoas foi destaque, apresentando bom desempenho financeiro

no final do último exercício e o maior resultado primário entre as unidades federativas (R\$ 390 milhões). Além disso, o endividamento do estado teve melhora significativa, a relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a RCL, que era 146% em 2013, passou a ser 95% em 2017.

Por outro lado, tanto o resultado fiscal quanto o nível de endividamento fluminense estão decedentes. Nos últimos cinco anos o Rio apresentou resultados negativos – em 2017, o déficit foi de R\$ 600 milhões e a relação DCL/RCL, que já havia excedido o máximo de 200% estipulado pela LRF em 2016, chegou a 271% da RCL. Foi este um dos fatores que gerou o Plano de Recuperação Fiscal idealizado pelo Governo Federal.

Além das intensas variações nos dados fiscais do Rio de Janeiro, de Alagoas e do Brasil, chamam atenção os possíveis reflexos por estes causados nos dados socioeconômicos. Se em 2013 a si-

**Gráfico 3 – Taxa de Homicídios em Brasil, Alagoas e Rio de Janeiro**



Fontes: Secretaria de Segurança Pública do Alagoas (SSP-AL), Anuário Brasileiro da Segurança Pública e Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).

tuação de Alagoas era delicada, em 2017 os indicadores fluminenses e brasileiros também não são muito positivos. As políticas de desenvolvimento social e redução da desigualdade se mostraram efêmeras diante da crise política, institucional e econômica pela qual passou o país e concomitante o estado do Rio, neste período.

É alarmante a variação da taxa de desocupação, que nacionalmente alcançou 11,8% no ano de 2017, variando 90% desde 2013. No Rio de Janeiro, a variação do período foi de 134%, chegando a 14,5%. Enquanto isso Alagoas, apesar de manter o maior valor absoluto (15,9%), apresentou variação menor do que os demais aqui analisados, de 71%. O rendimento médio, por sua vez, cresceu no país, mas caiu levemente nos dois estados, passando a R\$2.161,00 no Brasil, R\$2.241,34 no Rio de Janeiro e R\$1.274,59 em Alagoas, em 2016.

O Índice de Gini, dentre os indicadores selecionados para es-

ta análise, é o que mais conforta, ainda que longe esteja do ideal. Entre 2013 e 2016, o IG do país caiu de 0,530 para 0,525. Apesar da discreta diminuição de apenas 1%, nos estados a variação foi maior – foi aferido IG de 0,526 no RJ e 0,524 no AL, ou seja, queda de 14% e 20%, respectivamente. A taxa de abandono escolar do Ensino Médio também melhorou nos três entes. A variação foi de -5% em Alagoas, -0,6% no Rio e -2,6% no Brasil.

As estatísticas de violência seguiram o comportamento da taxa de desocupação. Houve aumento na taxa de homicídios de 11% e 39% nacional e fluminense, respectivamente, e diminuição de 14% na alagoana, que segue, porém, com o maior valor absoluto. Esta queda pode ser um reflexo do investimento em segurança pública crescente no estado. O gráfico 3 mostra a comparação entre os valores de 2013 e 2017 para cada ente.

A mortalidade infantil, que tem tendência de diminuição a ní-

vel continental, seguiu este caminho na esfera federal e estaduais do RJ e AL, caindo 11%, 17% e 35%, respectivamente. Com isso, o valor alagoano (19,5) se aproxima mais do fluminense (10,9) e do nacional (13,3). Caso a tendência se mantenha, Alagoas segue rumo a corrigir a desproporção latente deste índice com o dos demais entes.

### Considerações finais

Embora Alagoas apresente os piores índices em valores absolutos, demonstra variações percentuais otimistas dos indicadores socioeconômicos entre 2013 e 2017. Mesmo alta, a taxa de desocupação teve o menor crescimento dentre os avaliados. A desigualdade caiu de forma mais acentuada e já é menor que a fluminense e a nacional. Os homicídios, em ascensão no país e no RJ, diminuíram; a mortalidade infantil caiu drasticamente, embora os dados ainda sejam preocupantes. Além disso, a taxa de abandono escolar no Ensino Médio caiu em proporção maior no estado do Nordeste.

Para o Rio de Janeiro, as perspectivas são menos amplas. Houve piora notável nos indicadores, tanto fiscais quanto socioeconômicos. Enquanto crescerem o déficit e a dívida, há menos chance de acontecerem investimentos nas áreas mais necessitadas. Portanto, a projeção pessimista do resultado fiscal tende a acompanhar o caminho de deterioração dos indicadores sociais. Já em Alagoas, com a queda do Investimento, o movimento de melhoria pode ficar mais lento do que o ritmo atual.

Assim sendo, políticas de austeridade fiscal que visam reduzir

o tamanho do Estado e angariar confiança do mercado caminham rumo à redução da desigualdade? Não necessariamente. O Rio é um exemplo no qual o corte de gastos foi seguido por constante decadência da situação socioeconômica. Além disso, a melhora dos indicadores pode ter várias explicações, inclusive algumas que este estudo não foi capaz de alcançar, como uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Portanto, não é possível neste momento encontrar uma relação de causa e efeito entre os indicadores fiscais e sociais, podendo esta ser comprovada ou reprovada em uma análise mais profunda.

Enfim, o controle das finanças públicas é um elemento positivo e necessário para o avanço no efetivo desenvolvimento de uma sociedade. Porém, é longe de ser suficiente, pois os recursos financeiros são meios da política e não um fim, como os liberais tentam afirmar.

1 Índice de Preços ao Consumidor-Amplo - Especial do IBGE.

2 Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade de renda que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade de renda.

3 A taxa de mortalidade infantil indica a quantidade de mortos com menos de um ano para mil nascidos vivos. A Organização Mundial da Saúde considera aceitáveis taxas de até dez.

4 Plano de Recuperação Fiscal – Estado do Rio de Janeiro (<http://tesouro.gov.br/documents/10180/602241/Plano+de+Recupera%C3%A7%C3%A3o+Fiscal/8fabd06f-10b0-424d-845f-9fa833235a88>).

5 <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.html>

6 <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rj-deu-r-218-bi-de-beneficio-fiscal-em-10-anos-e-sem-controle-confiavel-diz-tce.ghtml>