




**Ponto de Vista**  
Desafio fiscal  
**Samuel Pessoa**



**Carta do IBRE**  
Tendências promissoras na retomada do trabalho  
**Luiz Guilherme Schymura**



**Entrevista**  
"Não há mudança que não seja impulsionada pela sociedade civil"  
**Maria Silvia Bastos Marques**

# CONJUNTURA ECONÔMICA

**FGV IBRE** Editada desde 1947 • [www.conjunturaeconomica.com.br](http://www.conjunturaeconomica.com.br) • Maio 2024 • volume 78 • nº 05



## Governança elétrica

O desafio brasileiro para colocar a transição energética a seu favor

### Artigos

Democrac+IA

**José Roberto Afonso e  
Bernardo Motta Monteiro**

A queda da Selic é viável

**Nelson Marconi**

Qual o perfil do trabalhador ocupado em empregos de baixa qualidade?

**Bruno Ottoni**

Ainda sobre a Nova (?) Política Industrial

**Maurício Canêdo Pinheiro**

Água é mercadoria?

**Marcelo Miterhof e Leticia Pimentel**

Revelando valor a partir dos dados de infraestrutura

**Luiz Firmino Pereira e Rafael Souza**

### Carta do IBRE

#### 10 Retomada do trabalho inclui algumas tendências promissoras

Muitos analistas, mirando a queda do desemprego, a alta da população ocupada (PO) e a elevação do salário real ocorridas recentemente no Brasil, apontam que o mercado de trabalho nacional passa por um momento aquecido. Economistas do FGV IBRE (Fernando Holanda de Barbosa Filho, Fernando Veloso, Paulo Peruchetti e Janaína Feijó) que lidam com o tema, no entanto, chamam a atenção para o fato de que, para além do momento ciclicamente intenso do mercado de trabalho, há novidades bastante positivas, como o aumento da formalização e um melhor perfil educacional dos trabalhadores explicando parte relevante da elevação real da renda.

### Ponto de Vista

#### 14 O desafio fiscal depois que o ajuste de 2021/2022 foi desfeito

Em função da experiência internacional, como apontado por Bráulio Borges, pesquisador associado do FGV IBRE, é que o ajuste fiscal seja metade por meio de corte de gasto e metade por meio de elevação de receita. Como precisamos de ajuste fiscal de uns 3 pontos percentuais do PIB, pois é necessário construir um superávit primário de 1,5% do PIB, o ideal é que o gasto caia em 1,5 p.p. do PIB e os impostos se elevem no mesmo montante.

### Entrevista

#### 18 “Não há mudança que não seja impulsionada pela sociedade civil”

Há 11 anos, na edição de junho da *Conjuntura Econômica*, Maria Sílvia Bastos Marques detalhava sua tarefa à frente da Empresa Olímpica Municipal, responsável pela execução das obras para os Jogos Olímpicos de 2016, sediados no Rio de Janeiro. Este ano, com a experiência da época, passou a coordenar, em parceria com a FGV Conhecimento, uma série de análises sobre o legado do evento para a capital fluminense e seu impacto econômico. Nesta nova conversa para a revista, em que também aborda temas como violência, saneamento e transição energética, a executiva defende que o sucesso do Brasil nessas múltiplas agendas passa pelo que todo gestor conhece, e que foi fundamental para colocar os Jogos em pé: uma boa governança. “O exemplo mais emblemático no Brasil até hoje foi o fim da hiperinflação. Esse é um ativo dos brasileiros, com o qual todo político se preocupa pois, se a inflação sobe, ele perde popularidade.”

### Capa | Energia

#### 44 Governança elétrica

Especialistas convergem em que, no mundo todo, o contexto do setor elétrico é complexo por unir desafios técnicos/tecnológicos, regulatórios e econômicos, além dos ambientais. No Brasil, alertam, o “bom problema” de ter de administrar uma fartura de possibilidades pode se converter em um problema de fato caso não haja uma estratégia mais bem definida, com governança clara.

## Artigos

### 26 Democracia+IA

*José Roberto Afonso e Bernardo Motta Monteiro*

### 30 A queda da Selic é viável

*Nelson Marconi*

### 34 Qual o perfil do trabalhador ocupado em empregos de baixa qualidade?

*Bruno Ottoni*

### 36 Ainda sobre a Nova (?) Política Industrial

*Maurício Canêdo Pinheiro*

### 38 Água é mercadoria?

*Marcelo Miterhof e Leticia Pimentel*

### 42 Revelando valor a partir dos dados de infraestrutura

*Luiz Firmino Pereira e Rafael Souza*





## José Roberto Afonso<sup>1</sup>

Economista, professor do IDP e ISCSP/Universidade de Lisboa



## Bernardo Motta Monteiro

Mestre em economia da inovação e doutorando da Universidade de Lisboa

# Democrac+IA

Crise precisa ser transformada em oportunidade, valendo ou não o ditado chinês. Muito já se fala (ainda que pouco se saiba) das ameaças trazidas pela inteligência artificial generativa (IA) para a democracia, entre outros aspectos da sociedade e da economia. Em particular, a possibilidade de se usar a IA para criar, de forma muito fácil e barata, imagens, falas e vídeos de qualquer pessoa, à perfeição que não permite se distinguir o real do imaginário, ilustra os enormes desafios que vêm pela frente. A começar pela eleição, quando o eleitor, ainda mais sem conhecimento tecnológico, terá a terrível tarefa de conseguir distinguir o que seja verdadeiro da mentira.<sup>2</sup>

Os desafios, como é óbvio, não se limitarão às eleições. Políticas públicas e a dinâmica social privada serão moldadas pelos novos tempos, em que a revolução digital transformará, de forma abrupta e intensa, os governos, os negócios e as vidas. A democracia, em si, deve permanecer fiel às suas origens da Grécia antiga, mas precisará ser remodelada para lidar com os novos instrumentos, costumes e práticas.

Como Keynes ensinava, se o mundo muda, também o dos analistas às políticas precisa mudar. Novos tempos exigem novas regras, novos pactos e, sobretudo, uma compreensão

ampla dos novos caminhos que se desenham no horizonte. Não se precisa entrincheirar as instituições, mas domar e lidar com as transformações de modo a mitigar riscos, e, principalmente, para aproveitar imensas oportunidades trazidas e promover maior e melhor integração entre as nações.

Curiosamente, e muitos não percebem, o peso do Brasil em termos mundiais é maior no mundo digital do que no da economia e da população, em termos tradicionais. É dos maiores mercados mundiais de internet, em particular, para as maiores plataformas e redes sociais, até por ser o brasileiro um dos que passam mais tempo conectados no planeta, de modo que contamos mais do que apenas a nossa proporção entre os habitantes da Terra.

Segundo o Digital Global Overview Report 2024,<sup>3</sup> embora o Brasil responda pela **sétima** maior população do mundo (217 milhões), aparece em **segundo** lugar mundial nos critérios tempo médio de uso diário de internet (9h13, atrás apenas da África do Sul, e mais que o dobro do que se gasta vendo TV) e também no uso de motores de busca (94% dos internautas); **terceiro** lugar, no uso diário médio de redes sociais (Quênia ultrapassa, e um tempo gasto já superior ao da mídia impressa), o mesmo **terceiro** posto no

ranking do mercado de audiência de anúncios do Instagram (alcance 135 milhões), do TikTok (98 milhões) e do LinkedIn (68 milhões); **quarto** lugar no uso de assistentes de voz (24% dos usuários). Ver gráficos 1 e 2 com algumas comparações internacionais. Segundo a mesma e recente pesquisa, o país tem 187,9 milhões de usuários da internet (86,6% de penetração na população total), 144 milhões de identidades ativas de usuários de mí-

dia social (dois terços dos habitantes), e 128,6 milhões de usuários contados no planejamento de anúncios das principais plataformas (78% da população acima de 18 anos).<sup>4</sup>

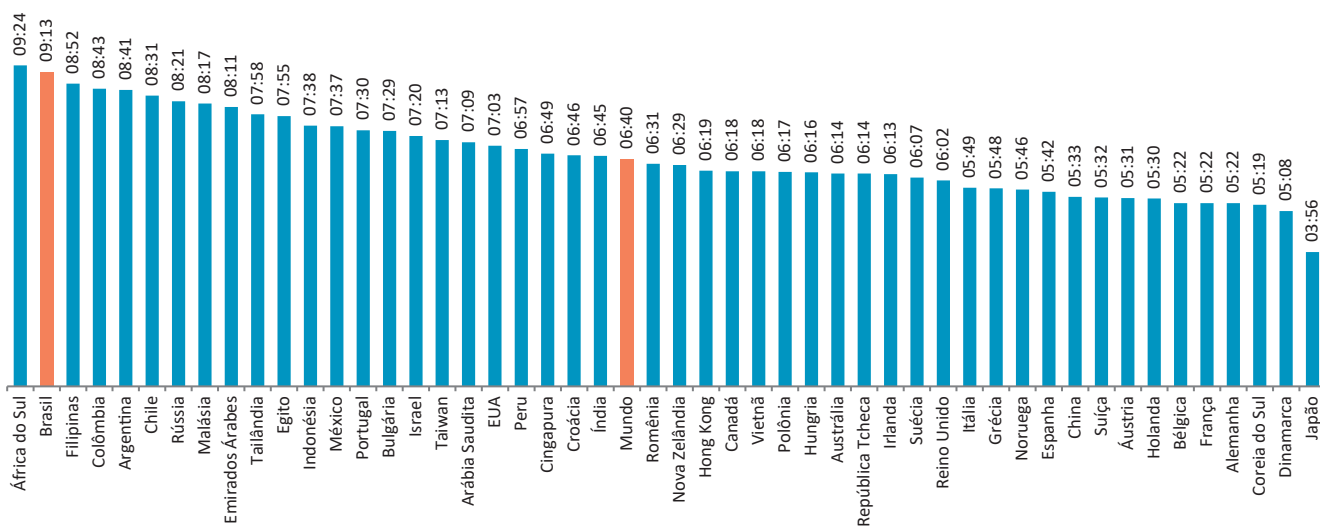
### Regulação das redes

O Brasil aproveita seu protagonismo momentâneo na cena política internacional, ao presidir o G20, para ao menos chamar a atenção, e o ideal

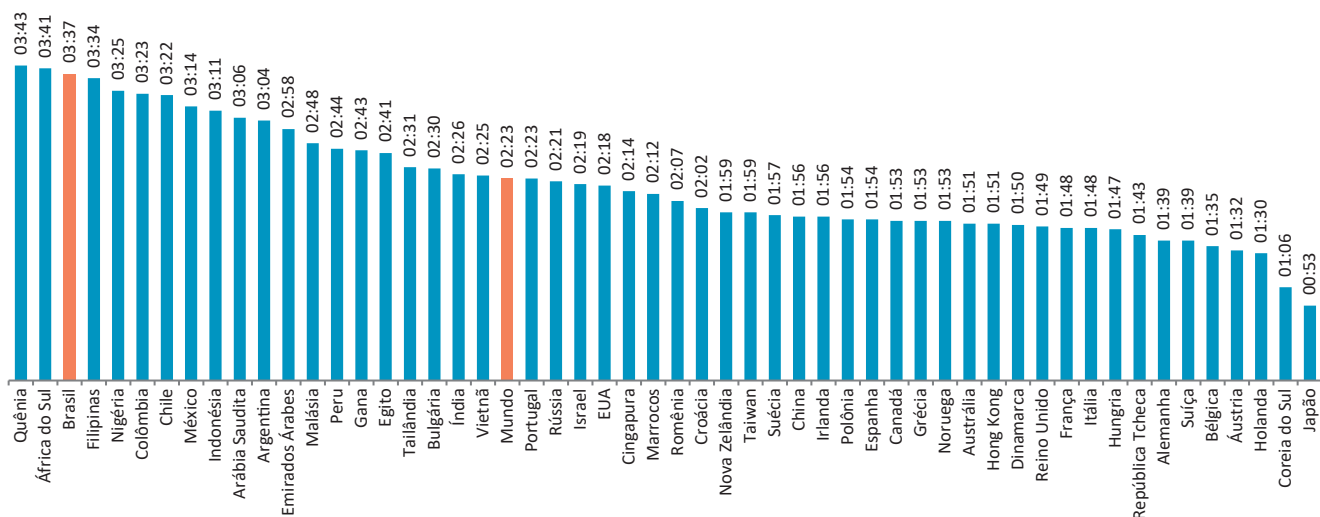
(por mais impossível que pareça) para a urgência e necessidade de uma regulação internacional das redes sociais e dos abusos na aplicação de IA. Os brasileiros aparecem na pesquisa internacional antes citada como dos países com maiores preocupações com relação ao uso indevido de dados pessoais pelas empresas (gráfico 3).

Se muitos brasileiros espalhados pelo mundo, estão entre os cientistas e pesquisadores mais inovadores

**Gráfico 1: Tempo médio de uso diário de internet**

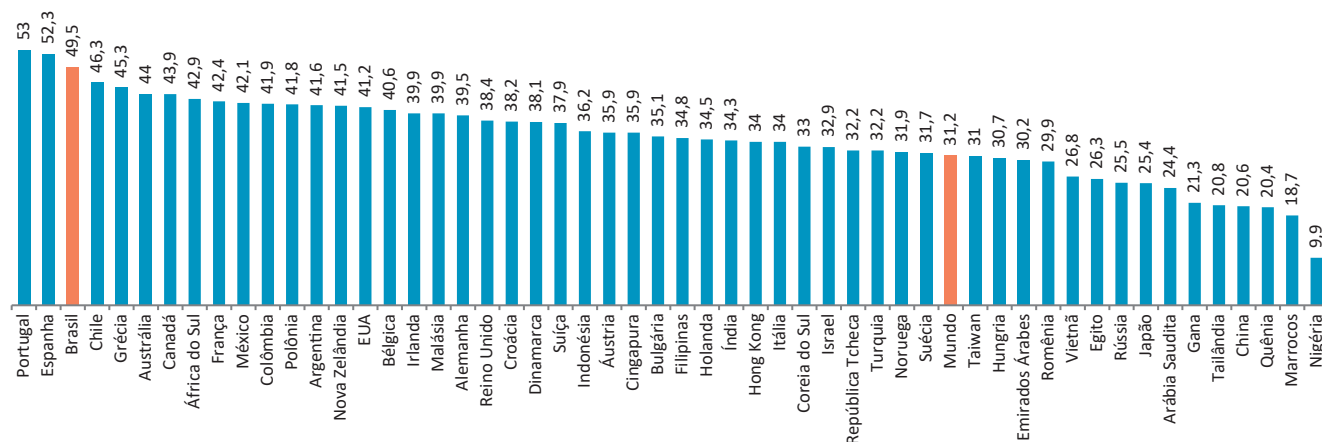


**Gráfico 2: Tempo médio de uso diário de redes sociais**



Elaboração própria. Fonte: Digital Global Overview Report 2024.

**Gráfico 3: Preocupações com o uso indevido de dados pessoais**  
Em % dos usuários de internet



Elaboração própria. Fonte: *Digital Global Overview Report 2024*.

e responsáveis por grandes projetos e mudanças no campo da IA,<sup>5</sup> o país obviamente está demasiado atrasado nas ações e atos próprios.

Até se tenta no campo normativo retomar o pioneirismo que há 10 anos levou à adoção da lei que criou o marco civil da internet (Lei nº 12.965 de 23/4/2014),<sup>6</sup> que ficou ultrapassada ou incompleta em muitos campos, mais pela velocidade das mudanças, o que também turbinou questionamentos judiciais. No Brasil, há poucos dias, o Senado começou a discutir um projeto de lei para estabelecer um Marco Regulatório da IA,<sup>7</sup> enquanto a Câmara dos Deputados criou um grupo de trabalho para debater a regulação das redes sociais. A justiça eleitoral vem revendo e endurecendo a regulamentação da utilização de IA e redes sociais nas campanhas eleitorais, aprendendo a cada eleição.<sup>8</sup>

Mas é preciso ir muito além da regulação, sob o risco de se estar normatizando o que é concebido, produzido e controlado no exterior. Se os dados terão a centralidade na economia que o petróleo tem hoje, é preciso que seu tratamento seja,

antes de tudo, visto como questão central de soberania nacional. Se o Brasil é dos maiores mercados de dados do mundo, insistimos mais do que seu peso na população e na economia, não podemos negligenciar a riqueza que geram a cada segundo as centenas de milhões de brasileiros que estão navegando pela internet. Fornecem seus dados únicos de biometria ao usarem telefones, computadores, sistemas de pagamento. Esses produtos, por sua vez, podem ser utilizados como insumos por privados para ações de *marketing*.

Recentemente, no Brasil ficou famoso o caso de as farmácias capturarem dados a partir de receitas médicas e compra de medicamentos, sem que os consumidores tenham clareza de que estavam entregando informações pessoais íntimas em troca de “descontos” artificiais.<sup>9</sup> Não custa lembrar que o governo da Espanha proibiu uma empresa de capturar imagens da íris de milhares de consumidores.<sup>10</sup> Investigação semelhante está acontecendo em Portugal.<sup>11</sup> Suspeita: o banco de dados pode gerar atividades de vigilância indevida.

Em nome da segurança, câmeras e *softwares* fazem identificação facial nas ruas. Aplicativos de GPS armazenam nossos deslocamentos. E, mais importante, na Europa, podemos destacar dois importantes movimentos. A União Europeia colocou recentemente em vigência sua Lei de Mercados Digitais,<sup>12</sup> que estabelece regras claras para as grandes plataformas e visa impedi-las de impor condições injustas a outras empresas e aos consumidores. E, com isso, obrigou as Big Tech a mudarem termos de adesão e as regras de uso de seus produtos. Em paralelo, importa destacar recente aprovação pelo Parlamento Europeu do Regulamento para a Inteligência Artificial, a fim de garantir “segurança e conformidade com direitos fundamentais no uso desta tecnologia”.<sup>13</sup>

Por trás de toda essa nova economia e sociedade, há uma outra frente de batalha em escala planetária, em que se misturam os interesses de grandes companhias e nações. Se trata do domínio da inteligência artificial e da computação quântica, que exigem enormes investimentos,

que poucos países ou empresas podem fazer. Com isso, vamos para um mundo com mais concentração de renda e poder? Teremos mais produtividade e eficiência. Mas teremos mais inclusão? Teremos mais bem-estar?

Se alguns dos problemas já são conhecidos é preciso começar a ir atrás das respostas. Diante das incertezas e riscos trazidos pelas inovações tecnológicas é urgente responder também com inovações públicas, a começar pelo campo regulatório como alcançar também ações de governo e da sociedade organizada. A busca por respostas é que motiva a realização do **Foro Transformações**, em Madrid, em 3 de maio, organizado pela associação cultural Fórum de Integração Brasil-Europa (FIBE).<sup>14</sup>

Ora, é o caso de resgatar e repetir a mesma confiança que se tem na moeda, em qualquer país do mundo, mesmo depois que se acabou com sua conversão em ouro. Se a tecnologia está impulsionando hoje profundas transformações em ritmo cada vez maior, é necessário reconstruir também as instituições, as normas, os poderes públicos (a reforma não é suficiente). É esperado que a esfera pública fique atrás da inovação tecnológica, mas isso não significa que possa chegar tarde demais ou ser abandonada.


Passa a hora de regulamentar e, idealmente, criar incentivos e estímulos para transformar informações corretas e precisas em um negócio regular e rentável para aqueles que lidam com elas.<sup>15</sup> Por que confiar em uma moeda que já não é mais respaldada pelo ouro? Por que os viticultores encaram as certificações de origem não como um gasto, mas

---

## O Brasil é um dos maiores mercados mundiais de internet, em particular, para as maiores plataformas e redes sociais, até por ser o brasileiro um dos que passam mais tempo conectados

---

como um investimento? Por que os fabricantes de cigarros não abandonaram seus negócios depois que a lei os obrigou a informar nos pacotes que são prejudiciais à saúde? Por que os fabricantes de automóveis os equipam com freios ABS e cintos de segurança e deveriam fazê-lo mesmo sem lei porque os compradores os consideram itens essenciais? Não se trata apenas de punir e restringir, mas de conscientizar os cidadãos e incentivar as empresas que lidam com o digital a serem benéficas para a sociedade e para o capitalismo.

Enfim, precisamos transformar a fé em medidas concretas, transformando as mesmas ferramentas digitais que criam ameaças para que sejam objetivo dos avanços. No lugar dos abusos da IA, vamos a usar para modernizar e consolidar a **democrac+IA**. 

---

<sup>14</sup>Este trabalho é um dos financiados por fundos nacionais de Portugal pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), IP, no âmbito do projeto UIDP/00713/2020.

<sup>2</sup>O caso das eleições de 2023 da Eslováquia em que, na véspera das votações, circulou pelas redes sociais um áudio falso do candidato em 1º lugar admitindo ter armado resultados das eleições é emblemático.

<sup>3</sup><https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>.

<sup>4</sup><https://datareportal.com/reports/digital-2024-brazil>.

<sup>5</sup>Vide exposições em debate do BNDES, especialmente pelo professor da Stanford University, Alexandre Nascimento, em novembro passado: <https://agenciadenoticias.bnades.gov.br/detalhe/noticia/Seminario-debate-impacto-da-IA-com-especialistas-internacionais/>.

<sup>6</sup>Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm).

<sup>7</sup><https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Ver análise detalhada de Dora Kaufmann em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/iagora/coluna/2024/04/proposta-da-comissao-de-ia-do-senado-ponderacoes-preliminares.ghtml>.

<sup>8</sup>Para bom resumo de ações da regulação eleitoral da IA ver: “IA e deep fakes nas eleições: desafio da tecnologia à integridade eleitoral (partes 1 e 2)”, de Rodrigo Terra Cyrineu e Renato Melón, publicados no *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-15/ia-e-deep-fakes-nas-eleicoes-desafio-da-tecnologia-a-integridade-eleitoral-parte-1/> e <https://www.conjur.com.br/2024-abr-29/ia-e-deep-fakes-nas-eleicoes-desafio-da-tecnologia-a-integridade-eleitoral-parte-2/>.

<sup>9</sup><https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2023/12/13/sem-consentimento-industria-farmaceutica-vigia-milhoes-de-receitas-medicinas.htm>.

<sup>10</sup><https://www.reuters.com/markets/currencies/spain-blocks-sam-altmans-eyeball-scanning-venture-worldcoin-ft-reports-2024-03-06/>.

<sup>11</sup><https://expresso.pt/sociedade/2024-02-29-Todos-os-dias-4-mil-pessoas-em-Portugal-oferecem-se-para-fazer-um-scan-da-iris-entrouca-de-dinheiro.-Comissao-de-dados-abre-averiguacao-482f41d4>.

<sup>12</sup>[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en).

<sup>13</sup><https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>.

<sup>14</sup>Vide programa, trabalhos e todos os debates disponíveis no portal do evento em: <https://forumbrasileuropa.org/forum-transformacoes/>.

<sup>15</sup>Para exemplos de algumas iniciativas regulatórias da IA em curso ver coluna de Dora Kaufmann. <https://epocanegocios.globo.com/colunas/iagora/coluna/2024/04/novas-iniciativas-regulatorias-inspiracao-para-o-brasil.ghtml>.