

Estudos de

Planejamento



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

REVISTA ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

**Edição
Nº 16**

Dezembro/2020

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

COMISSÃO EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin
Clarissa Black
Diego Ferrugem Cardoso
Fernando Dreissig de Moraes
Irma Carina Brum Macolmes
Juliana Feliciati Hoffmann

CONSELHO EDITORIAL

Alejandro Fabián Schweitzer, UNPA, Argentina
Claudia Espinoza Lizama - UBB, Chile
Eduardo Fagre - CAF, Venezuela
Joanna Kurowska-Pysz - WSB University, Polônia
José Celso Cardoso Júnior - IPEA, Brasil
Laura Lídia Rodríguez Wong - UFMG, Brasil
Luciana Pazini Papi – UFRGS, Brasil
Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC, Brasil
Suzi Alves Camey – UFRGS, Brasil

COMITÊ CIENTÍFICO

Adriana Pilar Ferreira Albanus - UFRGS
Bruno de Oliveira Lemos – SPGG/RS
Ana Maria de Aveline Bertê – SPGG/RS
Carla Giane Soares da Cunha– SPGG/RS
César Stallbaum Conceição – SPGG/RS
Daiane Boelhauer Menezes– SPGG/RS
Daiane dos Santos Allegretti – SPGG/RS
Eduarda Figueiredo Scheibe - Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne, França
Elia Denise Hammes, UNISC
Fernanda Rodrigues Vargas – SPGG/RS
Giovana Goretti Feijó de Almeida, UNISC
Gisele da Silva Ferreira– SPGG/RS
Heleniza Ávila Campos- UFRGS
Laurie Fofonka Cunha– SPGG/RS
Lilian Hahn Mariano da Rocha, UFSM
Luciana Dal Forno Gianluppi– SPGG/RS
Mariana Lisboa Pessoa– SPGG/RS
Mariana Barbosa de Souza, UNISC
Pedro Luís Büttgenbender, UNIJUÍ
Vinícius Dias Fantinel – SPGG/RS
Roberta Hansel de Moraes – SPGG/RS
Roberto Rodolfo Georg Uebel -
LABETER/UFRGS/CNPq
Rosa Maria Vasconcellos Schlichting – SPGG/RS
Rosanne Lipp João Heidrich – SPGG/RS
Taciana Mareth, UNISINOS



Publicação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul
ISSN 2959-9018

Hospedada no Portal de Revistas Eletrônicas SPGG: <http://revistas.planejamento.rs.gov.br/>

Av. Borges de Medeiros, 1501/20º andar
Porto Alegre – RS
CEP: 90119-900
Telefone: +55 (51) 3288 1545
E-mail: estudosdeplanejamento@gmail.com

Revista Estudos de Planejamento. - N. 15 (2020)- . Porto Alegre:
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020-

ISSN 2595-9018

1. Ciência Política – Periódico. 2. Gestão Pública – Periódico. 3.
Planejamento Governamental – Periódico. 4. Desenvolvimento regional –
Periódico. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e
Gestão. Departamento de Planejamento Governamental

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Editorial

Em sua décima sexta edição, a Revista Estudos de Planejamento aborda temáticas distintas nos três artigos que a compõem.

No texto ***A Economia Gaúcha no Primeiro Semestre de 2020: Desaceleração Cíclica e dois choques*** analisa-se a conjuntura da economia do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2020. Entre outras questões, a autora argumenta que a economia terá um resultado ruim explicado pela expectativa de desaceleração cíclica e por dois choques exógenos à economia, a estiagem e a pandemia da Covid-19.

Em ***Efeitos da Pandemia de Covid-19 no Transporte Intermunicipal de Passageiros do Rio Grande do Sul: Uma proposta de Metodologia Empírica***, busca-se desenvolver metodologia para avaliar os impactos do coronavírus sobre a demanda e a receita dos dois principais sistemas de transporte intermunicipal de passageiros do Rio Grande do Sul, o da Região Metropolitana de Porto Alegre e o de Longo Curso.

Por fim, o terceiro texto trata do ***Acolhimento de migrantes haitianos e senegaleses e a Gestão Pública Municipal brasileira: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS)***. Os resultados encontrados apontam para uma adaptação lenta e gradual do Poder Público Municipal à nova Lei de Migração e a adoção de abordagens para com os imigrantes do tipo clássico do Estado policial, isto é, estranhamento-atenção, em vez dos protocolos recomendados pela literatura referencial de identificação-acolhimento.

Desejamos uma ótima leitura.

A Comissão Editorial.

Sumário

A ECONOMIA GAÚCHA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2020: Desaceleração Cíclica e dois choques	2
EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS DO RIO GRANDE DO SUL: Uma proposta de Metodologia empírica	26
O ACOLHIMENTO DE MIGRANTES HAITIANOS E SENEGALESES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS).....	49

A ECONOMIA GAÚCHA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2020: Desaceleração Cíclica e dois choques¹

Clarissa Black²³

Resumo: Este artigo tem o objetivo principal de analisar a conjuntura da economia gaúcha, no primeiro semestre de 2020. Argumenta-se que a economia terá um resultado ruim explicado por um fator econômico, dado pela expectativa de desaceleração cíclica, somado a dois choques exógenos à economia, quais sejam, a estiagem e a pandemia. Destaca-se que o estudo da economia do Rio Grande do Sul não prescinde da análise do contexto nacional e internacional, no qual a economia gaúcha está inserida e do qual sofre influência, diante das interdependências comerciais, produtivas e financeiras. No referencial teórico para análise de conjuntura, alega-se que o crescimento é puxado pela demanda efetiva, ao mesmo tempo em que se destacam os postulados da Teoria Monetária Moderna, da restrição externa à economia e das contribuições a respeito da predominância de um Ciclo Financeiro Global.

Palavras-chave: Análise de Conjuntura. Análise Regional. Rio Grande do Sul.

THE ECONOMY OF RIO GRANDE DO SUL IN THE FIRST HALF OF 2020: Cyclical Slowdown and two shocks

Abstract: This article's main objective is to analyze the economic conjuncture of Rio Grande do Sul State, in the first half of 2020. It states that the bad result of the year is explained by an economic factor, given by the expectation of cyclical deceleration, added to two shocks exogenous to the economy, namely, the drought and the pandemic. It is noteworthy that the study of the economy of Rio Grande do Sul does not dispense the analysis of the national and international context, in which the economy of State is inserted and by which it is influenced, due to commercial, productive and financial interdependencies. In the theoretical framework for the analysis of the current situation, it is claimed that growth is driven by effective demand, while the postulates of Modern Monetary Theory, the external constraint and the contributions regarding the predominance of a Global Financial Cycle stand out.

Keywords: Business Cycles. Regional Analysis. Rio Grande do Sul.

¹ Análise realizada com dados coletados até 09 de setembro de 2020.

² Doutora em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, do Estado do Rio Grande do Sul.

³ A autora agradece aos comentários de Fernando Maccari Lara, eximindo-o de qualquer responsabilidade por eventuais erros remanescentes no texto.

Introdução

O ano de 2020 ficará para a história por conta da pandemia da Covid-19, com impactos substanciais na saúde, na economia e na sociedade. Em um mundo globalizado, a disseminação do vírus levou, ao mesmo tempo, à intensificação de movimentos econômicos prévios e a rupturas de tendências anteriores.

A crise do coronavírus também tem se colocado em paralelo aos efeitos de uma guerra, ou mesmo à Crise Financeira Global (CFG), de 2008-2009. No entanto, a crise do confinamento é distinta na sua origem – que não é financeira como na CFG, mas é sanitária – e nos seus impactos econômicos, uma vez que a pandemia afeta a demanda e a oferta, simultaneamente, reduzindo a utilização da capacidade produtiva, o que é diametralmente oposto ao que ocorre em um conflito bélico, por exemplo. Ademais, diante do aumento da alavancagem, a crise pode ainda ter desdobramentos financeiros, recordando os preceitos teóricos de Minsky (1986).

Vale lembrar que, antes do vírus se disseminar pelo mundo, a economia mundial, nacional e regional já emitia sinais de desaceleração. No caso da economia internacional, 2019 representou o menor crescimento, desde a CFG. O comércio internacional registrava arrefecimento absoluto e relativo ao PIB desde 2012, o qual foi exacerbado pelo conflito comercial entre Estados Unidos e China. Esse movimento era seguido pelo baixo dinamismo dos preços internacionais das *commodities* e aumento da instabilidade nos mercados financeiros internacionais.

No Brasil, a crise atingiu uma economia com elevado desemprego e um vagaroso dinamismo econômico. O País ainda não conseguia recuperar as perdas da crise de 2015-2016, e a promessa de retomada de um crescimento mais robusto, no âmbito das reformas, não se confirmou. Isso porque, em uma economia com ociosidade de fatores, políticas de enfraquecimento dos gastos e da demanda agregada prejudicam a *performance* do seu produto agregado.

No Rio Grande do Sul, a desaceleração econômica já era observada desde o segundo semestre de 2019, segundo os dados da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão/Departamento de Economia e Estatística (SPGG-RS/DEE). O bom resultado de 2019 se concentrou no primeiro semestre e era explicado, entre outros, pelo desempenho ruim de 2018, quando a economia foi atingida pela paralização dos caminhoneiros e pela estiagem.

Além da referida expectativa de arrefecimento da atividade, na primeira metade de 2020 a economia gaúcha é marcada por dois eventos adversos, relacionados às condições climáticas e à pandemia. Dessa forma, por hipótese, o desempenho no primeiro semestre de 2020 é explicado por um fator estritamente econômico, dado pela expectativa prévia de desaceleração, e por dois fatores exógenos à economia, quais sejam, a escassez pluviométrica e a Covid-19. Desse modo, evidencia-se que a pandemia intensificou um movimento prévio de

arrefecimento na atividade econômica, acompanhado pelo choque agrícola, o que levará a uma queda histórica do produto no Estado.

Diante desse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar a conjuntura da economia gaúcha nos primeiros seis meses de 2020. Antes disso, é preciso levar em consideração, o contexto nacional e internacional no qual a economia gaúcha está inserida e do qual sofre influência, haja vista as interdependências, do lado real e financeiro, entre esses diferentes níveis geográficos.

Quanto ao referencial teórico utilizado para a interpretação dos dados, adota-se o arcabouço heterodoxo, especialmente as contribuições de Keynes (1996)⁴ e da teoria pós-keynesiana, cuja ênfase recai sobre o papel da demanda efetiva para o crescimento econômico. Destaca-se também a ideia principal da Teoria Monetária Moderna (WRAY, 2015; DALTO *et al*, 2020), qual seja, nações com moeda soberana não vão à falência (em relação à dívida e aos gastos denominados em moeda doméstica) e prescindem da arrecadação de recursos para poder gastar.

A validade dessa ideia tornou-se cristalina, no Brasil e em outros países, diante da ausência de dificuldades (do ponto de vista econômico), durante a pandemia, para o aumento dos gastos públicos, simultaneamente à redução na arrecadação tributária. Entretanto, é preciso não se esquecer do legado da Cepal e de Prebisch (2011a, 2011b)⁵, para que os países não descuidem da restrição de divisas em moeda estrangeira, especialmente diante de mudanças no Ciclo Financeiro Global (REY, 2015), ditado, principalmente, pela política monetária dos Estados Unidos.

Diante disso, este artigo é formado por seis seções, além desta introdução. Na seção dois é apresentado, brevemente, o referencial teórico utilizado para a interpretação dos dados. Nas duas seções seguintes é analisada a conjuntura internacional e nacional, respectivamente, na primeira metade de 2020. Na sequência, segue o estudo da conjuntura estadual e, por fim, as considerações finais e as referências bibliográficas consultadas. A metodologia adotada consiste na análise e interpretação de indicadores de atividade econômica selecionados, à luz do recorte teórico abordado.

Referencial Teórico

Em um nível elevado de abstração, a análise macroeconômica de curto prazo pode ser separada, *grossa modo*, em dois grupos: o *mainstream* neoclássico e a heterodoxia keynesiana. O ponto de partida para esse desmembramento tem relação com a premissa de pleno emprego de fatores produtivos (capital e trabalho). Para o primeiro grupo, a economia tende para a plena utilização da sua capacidade produtiva, e haveria apenas o chamado

⁴ A data original da obra é 1936.

⁵ As datas originais dessas obras são 1949 e 1950.

desemprego voluntário, ou seja, não estaria trabalhando apenas o indivíduo que não estaria disposto a aceitar o salário de mercado, determinado no mercado de fatores produtivos, no qual o trabalhador opta pelo trabalho ou pelo lazer, dado o salário de mercado. Portanto, o desemprego é interpretado como uma situação de desequilíbrio no mercado de fatores (FROYEN, 1999; LOPES; VASCONCELLOS, 2008).

Por outro lado, o segundo grupo admite a existência de fatores ociosos na economia, ou seja, considera uma situação de equilíbrio macroeconômico, com desemprego. Nessa abordagem, o nível de emprego seria determinado pelo mercado de bens e serviços, conforme as expectativas de vendas, e não pelo mercado de trabalho da teoria neoclássica. Essa premissa de pleno emprego é basilar para a compreensão dos impactos da demanda agregada na economia. Enquanto, para o primeiro grupo, o aumento da demanda seria um evento não desejável, pois aumentaria a inflação, para o segundo grupo a existência de ociosidade indicaria que um aumento de demanda levaria a uma elevação da produção e da utilização da capacidade instalada. Em outras palavras, para o primeiro grupo, o ajuste a um choque de demanda ocorre por preços; enquanto, para o segundo, o ajuste se dá nas quantidades produzidas.

Esse mesmo pressuposto é o que diferencia os efeitos esperados do aumento dos gastos do governo na dinâmica econômica, para cada grupo. Para o primeiro grupo, um aumento dos gastos do governo levaria a uma redução dos gastos privados, o que é denominado na macroeconomia de efeito *crowding-out*; enquanto que, para o segundo grupo, esse fenômeno não ocorreria, haja vista a referida ociosidade de fatores na economia (FROYEN, 1999; LOPES; VASCONCELLOS, 2008), especialmente se for considerado, adicionalmente, que as despesas de investimento são induzidas pelo nível de gastos e pela atividade econômica.

É importante notar que a pandemia da Covid-19 representou um choque externo à economia, com impactos relevantes na demanda, mas também na oferta na economia, o que pode ser observado a partir do fluxo circular da renda keynesiano, no qual as empresas e famílias reduzem o consumo e a produção, em uma espiral recessiva.

Na pandemia, as famílias diminuem o seu consumo, especialmente de bens e serviços não essenciais, portanto postergáveis, com destaque para os gastos com turismo, transporte aéreo, entretenimento e serviços que exigem interação pessoal⁶. Isso ocorre, por exemplo, devido à redução na circulação, ao medo de se contaminar, à perda de remuneração ou às incertezas quanto à manutenção da renda futura.

As empresas, por sua vez, reduzem a oferta de bens e serviços devido às medidas sanitárias, à retração na demanda, aos riscos de contaminação ou ainda devido à falta ou encarecimento dos insumos. Desse modo, as empresas recrutam um número menor de trabalhadores e provocam demissões, o que reduz a remuneração dos fatores de produção.

⁶ Por outro lado, há um aumento na demanda por instrumentos médicos e hospitalares e por produtos de higiene e limpeza, serviços de *delivery*, serviços *on-line*, de telecomunicações, entre outros.

Dada essa dinâmica recessiva, há a possibilidade de que empresas e famílias, altamente endividadas, levem a crise da economia real para uma dimensão financeira. Isso pode ocorrer se houver dificuldades para honrar os compromissos financeiros, o que pode levar a um “efeito dominó”, à luz das contribuições de Minsky (1986).

Diante dessa situação, a pandemia da Covid-19 reavivou o debate acerca do papel dos gastos públicos, para evitar uma queda ainda mais intensa dos fluxos de atividade econômica, exemplificados acima, e para garantir o mínimo de sobrevivência para uma considerável parcela da população. Antes da pandemia, predominava no debate brasileiro a ideia de que “acabou o dinheiro”, conforme título do texto de Marcos Lisboa, no jornal Folha de São Paulo, de 18 de agosto de 2019 (LISBOA, 2019).

Porém, rapidamente o dinheiro para o combate da pandemia “surgiu”, e esse diagnóstico foi substituído por outro, o que reacendeu a discussão sobre expansionismo monetário e fiscal, e ganhou notoriedade a Teoria Monetária Moderna, MMT na sigla em inglês, a qual tem Randall L. Wray como um de seus principais proponentes.

No Brasil, a MMT ganhou maior repercussão após a publicação do artigo de André Lara Resende, no jornal Valor Econômico (RESENDE, 2019), um ano antes de a pandemia chegar ao País. Durante a crise do confinamento, os preceitos dessa teoria ganharam aplicabilidade prática. Mesmo assim, em muitas análises, ainda permanece a ideia de que a política fiscal deveria ser expansionista apenas nesse período excepcional da pandemia.

Não é objetivo deste artigo discutir profundamente as origens da moeda, as distinções entre cartelistas e neocartelistas, o chamado nexos fiscal-monetário ou mesmo as críticas a esse arcabouço teórico⁷, mas explicitar a ideia básica de que países com soberania monetária não têm restrições para gastar ou para gerir os compromissos financeiros, na moeda que o país emite, com as ressalvas explicitadas a seguir.

Assim, no âmbito da teoria econômica, para países que emitem a própria moeda, não existe falta de dinheiro, uma vez que é o próprio Estado o emissor dessa moeda. Vale destacar que o governo primeiramente gasta e, ao final do período, geralmente anual, é que será verificado se o resultado foi deficitário ou superavitário, uma vez que o governo federal arrecada depois de gastar (CESARATTO, 2016).

Portanto, não há falta de recursos para o combate da pandemia, tampouco para sanar outros problemas, como por exemplo, as precárias condições de vida de um elevado contingente da população. Isso porque, a partir de uma identidade contábil básica, é possível observar que os gastos públicos são iguais à soma da arrecadação de tributos, da expansão monetária (Base Monetária) e da variação na dívida pública (PIMENTEL; MARTINS, 2020).

Por outro lado, no caso brasileiro, há restrições fiscais autoimpostas pela legislação, principalmente dadas pela Meta de Superávit Primário, conforme a Lei de Responsabilidade

⁷ Para um conhecimento aprofundado da teoria, ver Dalto *et al* (2020). Entre os críticos dessa teoria, estão Lavoie (2013) e Palley (2015).

Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000); pela Regra de Ouro, conforme o artigo 167 da Constituição Federal (1988), a qual impossibilita a emissão de dívida para cobrir gastos correntes; e pela Regra do Teto de Gastos, aprovada pela Emenda Constitucional nº 95 (2016), a qual congela os gastos públicos por 20 anos, em termos reais.

Ver-se-á, na seção 4, que a flexibilização dessas regras, durante a pandemia, permitiu que o governo brasileiro elevasse os gastos, sem dificuldades econômicas, mesmo diante da diminuição da arrecadação, o que vai ao encontro do principal corolário da MMT.

No entanto, mesmo países com moeda soberana têm que enfrentar a restrição externa, ao recordar das contribuições da CEPAL e de Raúl Prebisch. Isso porque as relações comerciais e financeiras do país com o resto do mundo são intermediadas pelo dólar, cuja emissão está fora da alçada dos Bancos Centrais (exceto o *Federal Reserve*). Dessa forma, a existência de Ciclos Financeiros Globais (REY, 2015), faz com que os capitais entrem e saiam de economias periféricas, de forma cíclica, ditada, principalmente, pela política monetária estadunidense. Assim, na ausência de controles de capitais, a política doméstica perderia a autonomia preconizada pela MMT, em momentos descendentes do Ciclo Financeiro Global.

Portanto, países com moeda soberana não dispõem de restrições fiscais (na moeda que o país emite), mas há restrições de divisas (para honrar os seus compromissos em moeda estrangeira) e também restrições de recursos reais (fatores produtivos como trabalho, capital, terra, recursos naturais, etc.). Vale destacar que, essa última restrição, a de recursos produtivos, está imposta inclusive para os países com posição privilegiada na hierarquia internacional de moedas.

Felizmente, no caso brasileiro, o acúmulo de reservas internacionais, ao longo dos anos 2000, permitiu o relaxamento da restrição externa (LARA, 2012; BLACK, 2015), enquanto a ociosidade de fatores produtivos (desemprego e redução da utilização da capacidade produtiva, por exemplo) distancia o País da restrição de recursos produtivos. Essa situação, somada à flexibilização das principais regras fiscais do País, permitiu o aumento dos gastos públicos, no Brasil, o que ajudou a arrefecer, parcialmente, o quadro recessivo provocado pela Covid-19.

Economia Internacional

A economia mundial, em 2019, registrou a menor taxa de crescimento, desde a Crise Financeira Global (CFG), há uma década. Esse ano foi marcado por uma desaceleração no comércio internacional e na produção industrial. Por outro lado, o setor de serviços ainda sustentava bons resultados, com contribuição positiva para o mercado de trabalho das economias avançadas, especialmente nos Estados Unidos, que vivenciava uma longa e próspera fase do seu ciclo econômico (IMF, 2020b).

No entanto, o cenário pré-pandemia já envolvia incertezas, como aquelas decorrentes das disputas comerciais, apesar do acordo entre China e Estados Unidos, e o aumento das vulnerabilidades financeiras, acumuladas durante um período longo, e sem precedentes, de expansionismo monetário (IMF, 2020b). Isso porque os fluxos de capitais internacionais são passíveis de alterações repentinas e cíclicas na propensão ao risco dos investidores financeiros, influenciados, principalmente, pelas expectativas quanto à política monetária dos países centrais (REY, 2015).

Quanto ao comércio internacional, depois do “Grande Colapso do Comércio” (2008–2009) (BALDWIN, 2009), e a sua recuperação de curto prazo (2010–2011), já era constatada uma desaceleração no comércio internacional, em termos absolutos e em relação ao PIB (HOEKMAN, 2015), mesmo antes do aumento das tensões comerciais entre Estados Unidos e China.

Em outras palavras, presenciou-se uma redução na elasticidade-renda do comércio e uma convergência ao valor unitário, a partir de 2012, o que contrasta com a realidade dos anos 1990, na qual as transações comerciais cresciam mais do que o dobro do PIB. Isso evidencia, por um lado, elementos cíclicos, relacionados à dinâmica do investimento e, por outro, fatores estruturais (CONSTANTINESCU; MATTOO, RUTA, 2015). Dentre eles, destaca-se o enfraquecimento dos processos de abertura e liberalização que marcaram o período de consolidação do capitalismo global, na década de 1990, e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001 (BLACK, 2017).

Assim, durante a pandemia, as vendas externas brasileiras se retraíram 7,6%, no acumulado dos primeiros seis meses de 2020, enquanto as exportações do Rio Grande do Sul caíram 25,1%, no mesmo período, de acordo com os dados do Ministério da Economia (2020). Vale lembrar que um determinante importante das vendas externas do País e do Estado são os preços das *commodities*, cujo piso das cotações foi alcançado no mês de abril. No entanto, em junho, o índice de *commodities* geral do FMI permanecia 16,8% abaixo do patamar de dezembro de 2019 (IMF, 2020c).

A crise do confinamento geralmente é comparada à CFG ou a uma guerra, no entanto, a crise da Covid-19 é singular, em muitos aspectos. Enquanto a crise CFG iniciou no sistema financeiro e atingiu a economia real, a crise do coronavírus é uma crise sanitária, que impacta primeiramente a economia real, com a possibilidade de se transformar em uma crise financeira. Esse segundo efeito não pode ser subestimado, haja vista o acúmulo de vulnerabilidades financeiras durante o longo período de expansionismo monetário, após a CFG, conforme citado anteriormente.

Apesar da analogia com uma economia de guerra, uma pandemia tem impactos diferentes daqueles provocados por um conflito bélico. A primeira diferença se faz sentir no mercado de fatores. Enquanto, em uma guerra, a economia mobiliza os seus fatores produtivos para produzir os suprimentos de guerra e, com isso, se aproxima do pleno

emprego, por outro lado, em uma pandemia, o desemprego tende a aumentar, devido à redução da atividade econômica e da circulação de pessoas.

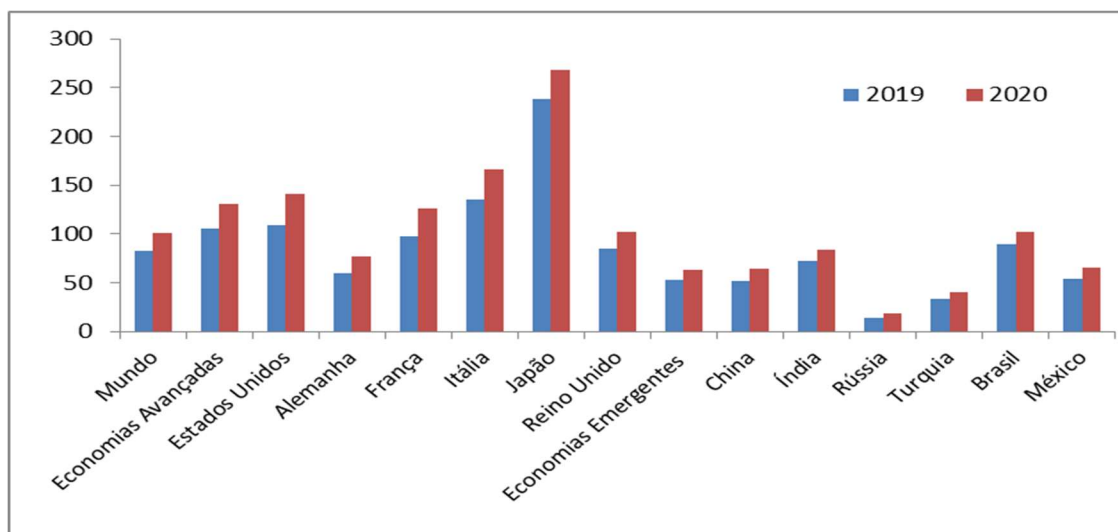
Outra diferença é a de que, em uma guerra, a demanda aumenta frente às necessidades dos suprimentos, enquanto em uma pandemia, as incertezas quanto à perda de renda ou os riscos de contaminação deprimem a demanda (SURICO; GALEOTTI, 2020), principalmente de bens e serviços não essenciais. Quanto à infraestrutura física, uma guerra destrói capital, aumentando a demanda por reposição do capital destruído, o que não ocorre em uma pandemia.

Para o combate ao vírus e para mitigar os impactos econômicos e sociais, os países adotaram políticas fiscais e monetárias expansionistas, o que levará ao aumento do endividamento público. A Figura a seguir exibe o percentual da dívida pública interna (doméstica) em relação ao PIB, para regiões e países selecionados, para o ano de 2019 e as estimativas para 2020. A partir dos dados exibidos, a aproximação ao patamar de 100%, no caso brasileiro, coloca o País em um grupo do qual já fazem parte outras economias, como o Japão, os Estados Unidos e a Itália.

Ademais, o que é mais preocupante em momentos turbulentos é a dívida externa (em dólares), ao invés da dívida interna (em moeda doméstica, no caso brasileiro, em reais). Como exemplo, a Turquia tem aproximadamente 33% de dívida bruta em relação ao PIB, mas problemas na gestão do seu balanço de pagamentos, pois tem elevada dívida externa, o que levou o país a tratativas com o FMI, no final de 2019, diante da escassez de reservas internacionais.

Já o Brasil, outro país emergente e com semelhante posição na hierarquia internacional de moedas, tem dívida pública quase três vezes maior (90%), mas não sofre com restrição de divisas, pois não tem dívida externa e tem um montante substancial de reservas internacionais. Poder-se-ia argumentar que o aumento da dívida poderia levar ao aumento na taxa de juros, no entanto, durante a pandemia, o que ocorreu foi o oposto disso, como veremos na próxima seção, no estudo da conjuntura brasileira.

Figura 1- Dívida Bruta do Governo (% do PIB)– Regiões e países selecionados –2019, 2020*



Fonte: IMF (2020a).

Nota 1: Os dados para 2020* são projeções. Nota 2: Dados ponderados pelo PIB nominal convertido em dólares e ajustado pela paridade do poder de compra (PPP) para a média mundial. Nota 3: A dívida bruta do Brasil refere-se ao setor público não financeiro, o que exclui a ELETROBRAS e a PETROBRAS, mas inclui a dívida soberana mantida pelo Banco Central.

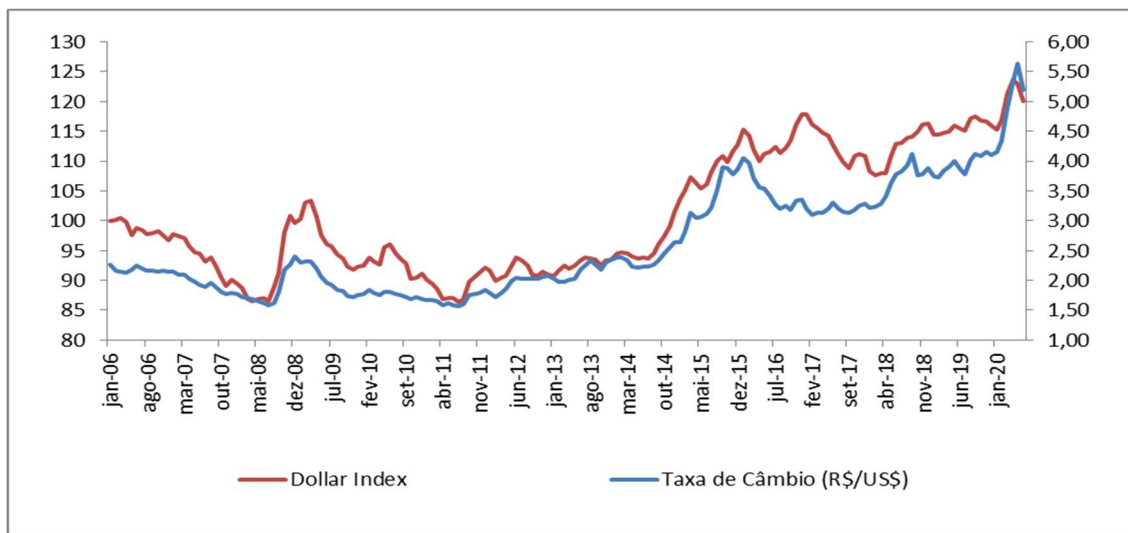
Carvalho (2020) compara os patamares de dívida interna do Japão e Itália para ilustrar a importância da soberania monetária para a autonomia fiscal. A Itália, que tem, mais ou menos, a metade da dívida interna do Japão, se vê diante de restrições fiscais, uma vez que abriu mão da autonomia monetária, ao adotar o Euro como moeda, assim como a Grécia, que se viu forçada a aceitar um pesado pacote de austeridade, no decorrer da CFG. Dessa forma, preconizar a “solução grega” para o Brasil revela desconsiderar a importância da soberania monetária (que o Brasil possui, mas a Grécia e os países da Zona do Euro não têm) e a diferença entre dívida externa e interna.

Quanto à dimensão financeira, do ponto de vista externo, períodos de elevada incerteza são acompanhados pela entrada menor ou pela saída substancial de capitais externos de países emergentes e em desenvolvimento, como o Brasil, em direção a países de “moeda forte”, ou como se convencionou denominar de “fuga para qualidade”, o que tende a provocar depreciação cambial. Em março de 2020, a saída de capitais do Brasil foi recorde, desde o início da série histórica, assim como ocorreu na maior parte das economias emergentes.

Nesse sentido, a Figura a seguir exhibe o aumento da taxa de câmbio (R\$/US\$) em meio à pandemia, o que é acompanhado pelo movimento de valorização do dólar em relação a uma cesta de moedas, representado pelo *Dollar Index*, calculado pelo *Federal Reserve*. Vale notar que, além dos fatores externos citados, a redução da taxa SELIC pode ter contribuído para esse movimento. Não obstante, a manutenção do expansionismo monetário pelo *Federal*

Reserve minimizou as turbulências nos mercados financeiros, o que ajudou a segurar a valorização do dólar, conforme a Figura abaixo.

Figura2-Dollar Index e taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) –jan./06 a jun./20



Fonte: Banco Central do Brasil (2020a); *Federal Reserve* (2020).

Nota: *Dollar Index* (eixo esquerdo) é o índice da taxa de câmbio nominal de uma cesta de moedas por unidade de dólar, com base jan-06=100. A taxa de câmbio (R\$/US\$) está no eixo direito.

Em outras palavras, o cenário internacional é dominado por incertezas, principalmente quanto à evolução da doença no mundo. Portanto, é difícil esperar uma saída externa para a crise, uma vez que o mundo enfrenta o mesmo problema que o País e o Estado. Por essa razão, torna-se fundamental a manutenção dos pacotes de estímulo fiscal e monetário, no País e no Mundo.

Economia Brasileira

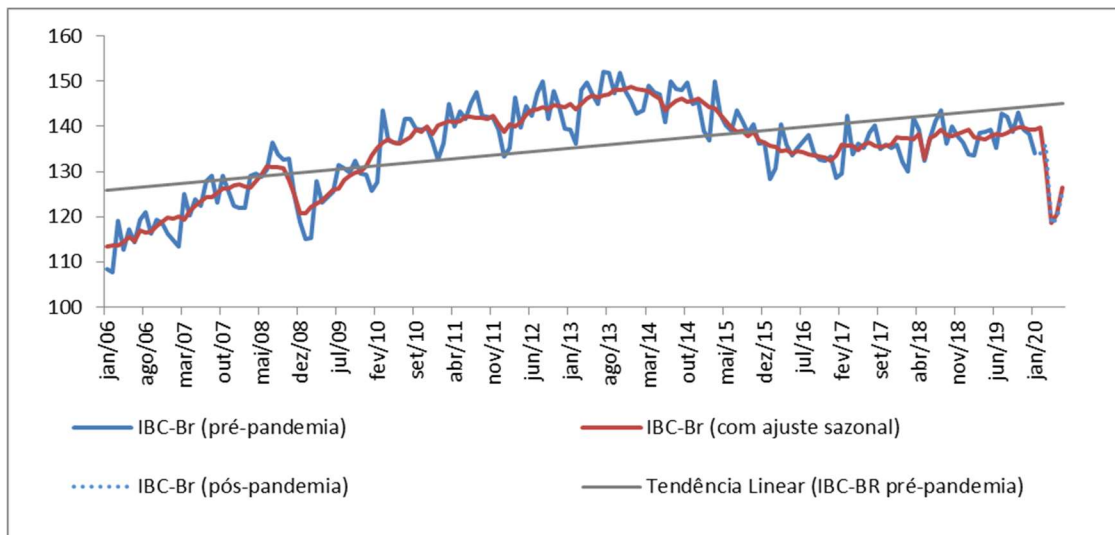
Antes da pandemia se alastrar pelo País, o Brasil presenciava o ritmo mais lento de recuperação do seu histórico de crises e uma taxa de crescimento em 2019, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020a), inferior à taxa do biênio 2017-2018. A promessa de que as reformas trariam de volta um crescimento mais robusto não se confirmou.

Vale recordar o que dizia o Prisma Fiscal, de abril de 2019, do Ministério da Economia (p. 1, 2019): “[...] com a aprovação integral da Nova Previdência, na avaliação mediana do mercado, o crescimento do país será de 2,10% em 2019; 3,50% em 2020; 3,45% em 2021; e 3% em 2022. Por outro lado, sem a aprovação da proposta no Congresso, o crescimento seguiria muito aquém do desejado, com 1% em 2019; 0,5% em 2020; 0,75% em 2021; e 1% em 2022”.

Não surpreende que o desempenho da economia não tenha seguido essas previsões, diante do baixo crescimento de 2019, haja vista a inexistência (dentro do alcance do que se conhece da bibliografia sobre o tema) de relação econométrica positiva, correlação estatística ou referencial teórico macroeconômico entre reformas de contenção dos gastos públicos e crescimento econômico, em países com ociosidade de fatores.

Assim, a economia brasileira ainda não conseguia retornar ao nível de 2014, mesmo antes de a Covid-19 causar impactos substanciais na saúde pública, mas também em termos sociais e econômicos. Nesse sentido, a Figura a seguir exibe o indicador de atividade econômica do Banco Central do Brasil, o IBC-Br, e a linha de tendência prévia ao período de disseminação da pandemia no território nacional, ou seja, ao considerar os dados até fevereiro de 2020. Assim, é possível afirmar que a tendência pré-pandemia ainda não indicava para 2020 uma recuperação do nível de atividade econômica de 2014.

Figura3-Índice de atividade econômica do Brasil (IBC-Br) – jan./06 a jun./20



Fonte: Banco Central do Brasil (2020a).

A Covid-19 prejudicou o mercado de trabalho brasileiro, o qual já estava em condições precárias, com elevado grau de informalidade e desemprego de dois dígitos (11,0%), no final de 2019, segundo dados do IBGE (2020b). Em meio à crise, a taxa de desemprego subiu para 13,3%, no período de abril a junho de 2020. Essa taxa seria ainda maior se não houvesse o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Medida Provisória nº 936), o que possibilitou a redução da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão dos contratos de trabalho⁸. Ademais, a diminuição da procura de trabalho adiciona cautela na interpretação da taxa de desemprego no País, a qual tem viés de subestimação, especialmente nesse período, no qual as pessoas deixaram de procurar trabalho.

⁸ Para uma avaliação crítica dos impactos na renda e na massa salarial desse programa, ver Welle *et al* (2020).

Sob o aspecto financeiro, a crise significou um aumento no endividamento das empresas e famílias, para complementar a renda reduzida pelas dificuldades causadas pela pandemia. Conforme os dados do Banco Central do Brasil (2020), o saldo da carteira de crédito total, em proporção do PIB, aumentou de 47,7% para 50,4%, entre fevereiro e junho de 2020. O crédito para pessoa jurídica passou de 19,74% para 22,0%, ao passo que o crédito para pessoa física aumentou de 27,94% para 28,39%, nesse mesmo intervalo.

Nesse cenário, o PIB brasileiro já apresentou retração no primeiro trimestre de 2020, mesmo que a pandemia tenha provocado efeitos na economia doméstica, em meados do mês de março. Já no segundo trimestre de 2020, impactado pela Covid-19 em todo o período, o PIB apresentou retração de 11,4% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, conforme dados do IBGE (2020a).

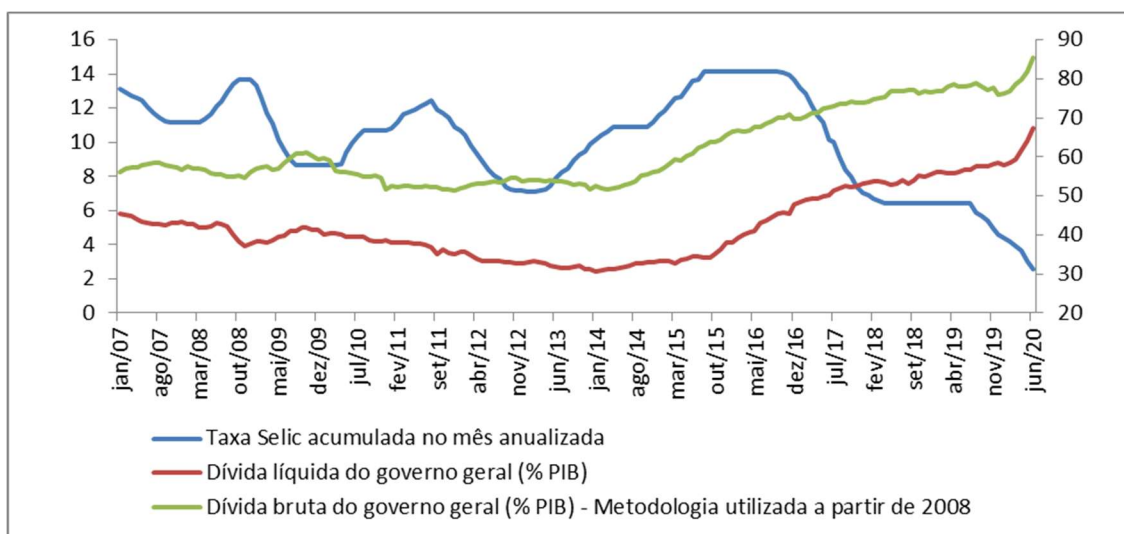
Frente ao tamanho da crise, políticas de renda, creditícias, monetárias e fiscais foram aprovadas. A principal delas foi o Auxílio Emergencial, o qual proporcionou a subsistência de uma ampla camada da população. Além disso, os valores do auxílio, e os seus efeitos multiplicadores na economia, minimizaram as perdas econômicas da crise, o que possibilitou uma recuperação parcial da atividade econômica, na margem. Isso pode ser observado nos dados mensais positivos em maio, na indústria de transformação, e em junho, não apenas na indústria de transformação, mas também no comércio e nos serviços. Assim, abril se coloca como o pior mês da crise, mas os dados positivos de maio e junho se mostraram ainda insuficientes para recuperar a queda acumulada no ano, no intervalo observado.

Sob o aspecto fiscal, os gastos públicos aumentaram com a pandemia, o auxílio a Estados e Municípios, o financiamento da folha salarial, o apoio a micro e pequenas empresas, os gastos na saúde, entre outros. Para isso, tornou-se necessário o relaxamento da Regra de Superávit Primário, conforme a LRF, e da Regra de Ouro (artigo 167 da Constituição Federal de 1988), a qual impossibilita a emissão de dívida para cobrir gastos correntes.

Em março de 2020, o parlamento aprovou o Estado de Calamidade e, na sequência, a Emenda Constitucional nº 106, conhecida como Orçamento de Guerra. Isso permitiu infringir a Regra de Ouro, enquanto o Estado de Calamidade dispensou o cumprimento da LRF. Por sua vez, para contornar a Regra do Teto de Gastos, foram aprovados créditos extraordinários, para arcar com os gastos com o Auxílio Emergencial, por exemplo.

A Emenda Constitucional nº 106 também deu permissão ao Banco Central do Brasil para a compra de títulos públicos e privados, no mercado secundário, o que representa um instrumento para injeção de liquidez. Ademais, reduziu-se a exigência de depósitos compulsórios dos bancos no Banco Central, e a taxa de juros alcançou um piso histórico de 2,0%, em agosto de 2020. Isso ocorreu a despeito do crescimento da dívida pública, a qual não apresenta correlação com a taxa SELIC, conforme se observa na Figura a seguir, mas que é um argumento recorrente na defesa pela redução do passivo do governo.

Figura4- Taxa de juros (%), dívida do governo geral bruta e líquida (% PIB)– jan./2007 a jun./2020



Fonte: Banco Central do Brasil (2020a).

Nota: A taxa SELIC está no eixo esquerdo e a os indicadores de dívida estão no eixo direito.

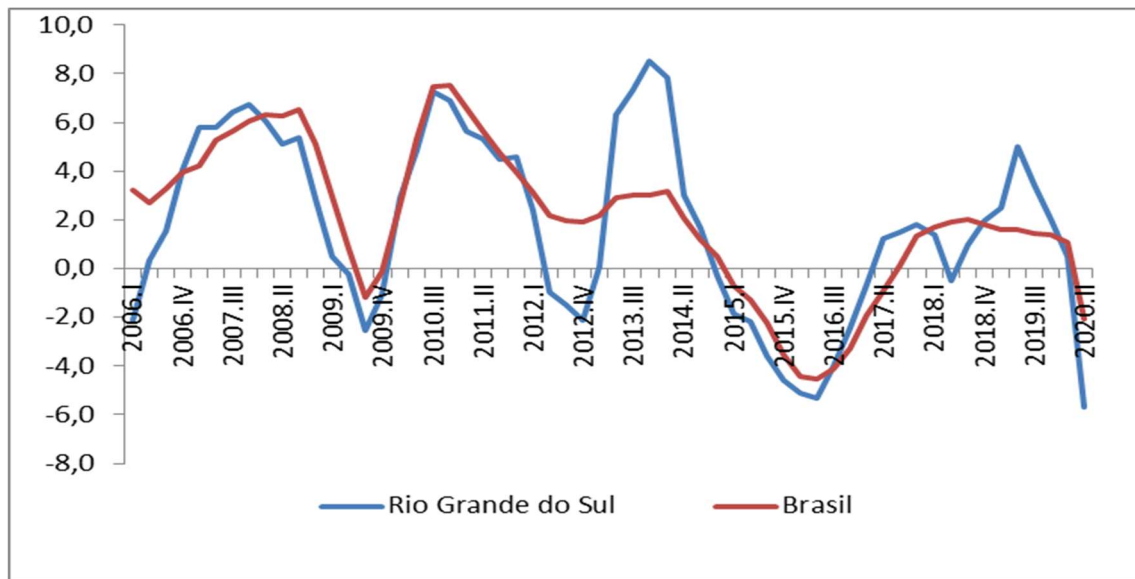
Vale recordar que, em países que emitem a própria moeda, não existe falta de dinheiro, uma vez que é o Estado o emissor da moeda, e que o governo federal gasta antes de arrecadar. Se o resultado for deficitário e isso gerar um excesso de liquidez no sistema bancário, há uma emissão de títulos da dívida pública interna para “enxugar” esse excesso de recursos, de modo a manter a taxa de juros na meta estipulada pelo Comitê de Política Monetária – COPOM. Esse é um panorama superficial do chamado nexso fiscal-monetário, o que pode ser considerada uma das principais contribuições da MMT, conforme discutido na seção 2 (WRAY; 2015, DALTO et al, 2020).

Portanto, não há falta de recursos para o combate à pandemia, tampouco para sanar outros problemas, como por exemplo, as precárias condições de vida de um elevado contingente da população e para o desenvolvimento do País. Com isso em mente, a seção a seguir analisa a dinâmica da economia gaúcha, no primeiro semestre de 2020.

Economia do Rio Grande do Sul

A economia gaúcha presenciava um movimento de arrefecimento na dinâmica econômica, desde o terceiro trimestre de 2019, de acordo com os dados da SPGG-RS/DEE e conforme pode ser observado na Figura abaixo.

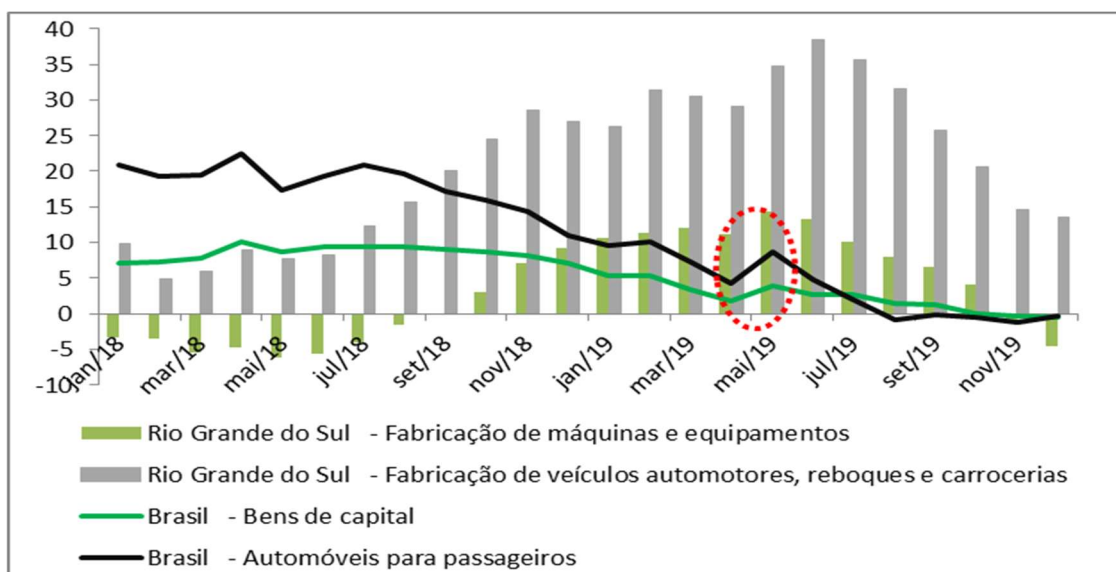
Figura 5 - Variação (%) acumulada em quatro trimestres do PIB – Brasil e Rio Grande do Sul – 1º tri./2006 ao 2º tri./2020



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE (2020a); SPGG-RS/DEE (2020).

Vale lembrar que o bom desempenho do ano de 2019 se concentrou nos dois primeiros trimestres, e pode ser atribuído, por hipótese, a dois fatores. Primeiramente, ao resultado ruim de 2018, quando houve a greve dos caminhoneiros, que impactou mais fortemente a indústria gaúcha em relação à indústria nacional, e a estiagem. Em segundo lugar, ao movimento de crescimento nacional na produção das categorias de bens de capital e de automóveis para passageiros, principalmente no mês de maio de 2019, conforme se observa no gráfico a seguir.

Figura 6 - Variação (%) acumulada em quatro trimestres –categorias de uso e atividades selecionadas – Brasil, Rio Grande do Sul– jan./2018 a dez./2019



Esse movimento nacional pode ter beneficiado o segmento metalmeccânico no Estado, que já apresentava um movimento de recuperação após a paralização dos caminhoneiros de maio de 2018, a qual atingiu o Estado de forma mais intensa do que o resto do País. Isso explica, em parte, as taxas mais expressivas da produção estadual, em relação à nacional, em 2019.

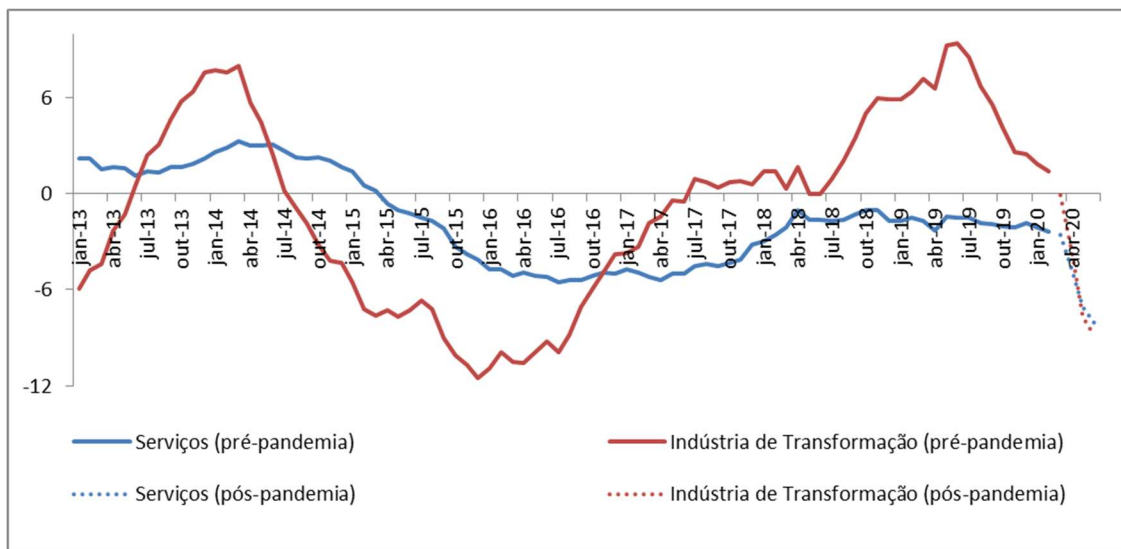
Já a partir do segundo semestre de 2019, houve uma desaceleração nesses segmentos em nível nacional, a qual pode ter repercutido na indústria gaúcha. Vale destacar que a indústria do Rio Grande do Sul já apresentava tendência de redução do dinamismo, com a perda de fôlego da recuperação que se seguiu após a paralisação dos caminhoneiros de 2018.

Além da citada desaceleração cíclica, no primeiro semestre de 2020, a economia do Rio Grande do Sul foi atingida por dois eventos adversos externos à economia, dados pela estiagem, nos meses de verão, e pela crise da Covid-19. Portanto, o desempenho ruim da economia do Rio Grande do Sul, nos primeiros dois trimestres de 2020, pode ser explicado por um elemento econômico, dado pela desaceleração cíclica prévia, e dois fatores exógenos, climático e sanitário.

No que tange ao problema climático, a falta de chuvas provocou perdas substanciais para a agricultura gaúcha, o que contrasta com a expectativa de produção agrícola recorde no País. Segundo dados da SPGG-RS/DEE, o PIB da agropecuária caiu 19,7% no primeiro trimestre de 2020 e apresentou taxa de -39,4% no segundo trimestre, em relação a iguais períodos de 2019. Os destaques negativos referem-se à quebra substancial na produção de soja, milho e fumo.

Já a pandemia da Covid-19 representou um choque, tanto de oferta quanto de demanda, na indústria e nos serviços. Conforme se observa na Figura a seguir, a indústria de transformação já estava em desaceleração cíclica, e os serviços já exibiam um lento dinamismo, antes da pandemia (até fevereiro de 2020), de acordo com dados de variação acumulada em 12 meses. Dessa forma, a pandemia transformou o lento dinamismo em um resultado fortemente negativo. Vale observar, ainda, que a variação acumulada em 12 meses dos serviços não saiu do terreno negativo, desde abril de 2015.

Figura7- Variação (%) acumulada em 12 meses -Volume dos serviços e da indústria de transformação – Rio Grande do Sul – jan./2013 a jun./2020



Fonte: Pesquisa Mensal de Serviços/IBGE (2020d); Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física PIM-PF/IBGE (2020e).

Quanto à indústria de transformação, a tabela a seguir exhibe as taxas acumuladas no ano até fevereiro, portanto antes da pandemia, e até junho, em relação a igual período de 2019. Desse modo, é possível inferir que metade das atividades observadas já exibiam dados negativos antes da pandemia no Rio Grande do Sul. Ademais, o Estado exhibe pior desempenho em relação ao País, antes e depois da pandemia, de -0,1%, no acumulado do ano até fevereiro, e -15,8%, até junho.

Tabela 1 - Variação (%) acumulada no ano– Produção da indústria de transformação – Brasil, Rio Grande do Sul – fev./20 e jun./20

Atividades	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL	
	fev./20	jun./20	fev./20	jun./20
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	0,5	-11,9	-0,1	-15,8
Alimentos	0,2	3,7	0,7	1,1
Bebidas	2,6	-11,9	11,9	-5,9
Produtos do fumo	17,7	-1,4	48,0	-4,8
Couro e calçados	-0,5	-33,7	7,0	-27,6
Celulose e produtos de papel	3,0	0,3	13,5	3,2
Coque, derivados do petróleo e biocombustíveis	13,0	3,7	9,0	2,9
Outros produtos químicos	0,5	-6,1	-11,9	-16,2
Produtos de borracha e plásticos	1,3	-12,7	-0,6	-13,1
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	-1,8	-13,7	-7,6	-17,4
Metalurgia	-0,3	-15,8	-8,5	-22,9
Produtos de metal, exceto máq. e equipamentos	-0,8	-11,9	-1,1	-10,3
Máquinas e equipamentos	0,9	-16,7	-8,5	-14,1
Veículos automotores, reboques e carrocerias	-5,4	-43,6	1,6	-41,2
Móveis	0,1	-19,0	-10,3	-25,5

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física PIM-PF/IBGE (2020d).

Na comparação mensal, o pior desempenho foi verificado em abril (-36,4%), em relação ao mesmo mês do ano anterior. No mês de abril, somente a produção de alimentos registrou variação positiva, e quedas superiores a 50% foram verificadas na produção de veículos (-83,0%), metalurgia (-63,6%), couro e calçados (-60,5%) e móveis (-55,9%) no Estado.

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre o mês mais agudo da pandemia, abril de 2020, e o auge da CFG, em janeiro de 2009, para a indústria de transformação brasileira e gaúcha. Em termos agregados, a produção da indústria de transformação do Brasil e do Rio Grande do Sul registrou queda de quase o dobro no pior mês da crise da Covid-19, em comparação com o mês mais agudo da CFG (1,9 vezes maior, em ambas as dimensões geográficas).

Quanto às atividades, a produção de bebidas teve a maior queda na pandemia relativa à CFG (18,8 e 24,1 vezes maior, no País e no Estado, respectivamente), o que pode ser atribuído à redução na circulação de pessoas e ao forte impacto da pandemia no setor de bares, restaurantes, entretenimento e em grandes eventos musicais e esportivos, por exemplo. No Rio Grande do Sul, setores que registraram mais do que o dobro da queda relativa foram: veículos (2,4); couro e calçados, móveis e fumo, com queda aproximada de 2,3 vezes maior na pandemia, em comparação com a crise de 2009.

Tabela 2– Variação (%) mensal– Produção da indústria de transformação – Brasil, Rio Grande do Sul – jan./20 e abr./20

Atividades	BRASIL			RIO GRANDE DO SUL		
	jan./09 (A)	abr./20 (B)	(A)/(B)	jan./09 (A)	abr./20 (B)	(A)/(B)
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	-16,9	-31,5	1,9	-19,3	-36,4	1,9
Alimentos	-5,7	6,0	-1,1	-11,8	0,7	-0,1
Bebidas	-2,7	-50,7	18,8	-1,2	-28,9	24,1
Produtos do fumo	-4,8	-18,6	3,9	-12,5	-28,2	2,3
Couro e calçados	-22,7	-69,8	3,1	-26,3	-60,5	2,3
Celulose e produtos de papel	-5,2	0,9	-0,2	-8,2	-4,7	0,6
Coque, derivados do petróleo e biocombustíveis	-6,8	-9,5	1,4	10,6	-21,0	-2,0
Outros produtos químicos	-30,1	-15,4	0,5	-53,1	-13,8	0,3
Produtos de borracha e plásticos	-23,3	-35,0	1,5	-22,1	-35,6	1,6
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	-6,6	-36,3	5,5	***	-39,9	***
Metalurgia	-31,5	-33,9	1,1	-45,4	-63,6	1,4
Produtos de metal, exceto máq. e equipamentos	-23,2	-34,2	1,5	-28,0	-32,1	1,1
Máquinas e equipamentos	-31,8	-41,4	1,3	-22,9	-35,5	1,6
Veículos automotores, reboques e carrocerias	-34,1	-92,6	2,7	-34,3	-83,0	2,4
Móveis	-17,1	-58,0	3,4	-24,4	-55,9	2,3

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física PIM-PF/IBGE (2020d).

Nota 1: em relação ao mesmo mês do ano anterior. Nota 2: *** denota valores inexistentes.

A respeito dos serviços, no primeiro trimestre de 2020, registraram taxa de -1,0%, em comparação com igual intervalo de 2019. No segundo trimestre, a queda foi mais intensa (-9,9%), o que reflete os impactos do distanciamento social, conforme dados da SPGG-RS/DEE.

Ao analisar os dados da Pesquisa Mensal de Serviços do IBGE, na referência mensal, quanto ao mesmo mês do ano anterior, o pior mês em nível nacional foi registrado em maio (-19,3%), enquanto no âmbito estadual a taxa mais negativa ocorreu em abril (-28,1%).

Na margem, ou seja, em relação ao mês anterior, ajustado sazonalmente, o Brasil registrou desempenho positivo em junho (5,0%), e o Rio Grande do Sul registrou taxas positivas em maio e junho, de 5,4% e 6,6%, nessa ordem. Entretanto, o Estado acumula no ano, até junho, uma queda de 6,1 pontos percentuais acima do Brasil, haja vista o volume de serviços ter caído 14,4% no Rio Grande do Sul e 8,3% no Brasil, nessa referência.

Tabela 3 - Variação (%) mensal e acumulada no ano– Volume de serviços – Brasil, Rio Grande do Sul – jan./20 a jun./20

	BRASIL			RIO GRANDE DO SUL		
	Variação mês/mês anterior	Variação mês/igual mês do ano anterior	Variação acumulada no ano	Variação mês/mês anterior	Variação mês/igual mês do ano anterior	Variação acumulada no ano
jan./20	0,6	1,6	1,6	-1,3	-3,5	-3,5
fev./20	-1,0	0,6	1,1	1,0	-3,1	-3,3
mar./20	-7,1	-2,8	-0,2	-11,6	-8,6	-5,0
abr./20	-11,9	-17,3	-4,5	-17,9	-28,1	-11,1
mai./20	-0,5	-19,3	-7,6	5,4	-24,4	-13,8
jun./20	5,0	-12,1	-8,3	6,6	-17,2	-14,4

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física PIM-PF/IBGE (2020d).

Quanto ao comércio varejista ampliado, no acumulado do ano até junho, a categoria hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo registrou desempenho positivo (5,8%), enquanto as demais apresentaram taxas consideravelmente negativas, especialmente tecidos, vestuário e calçados (-38,1%), livros e papelaria (-33,5%) e veículos (-27,0%).

Tabela 4 - Variação (%) acumulada no ano– Volume de vendas no comércio varejista ampliado – Rio Grande do Sul – jun./20

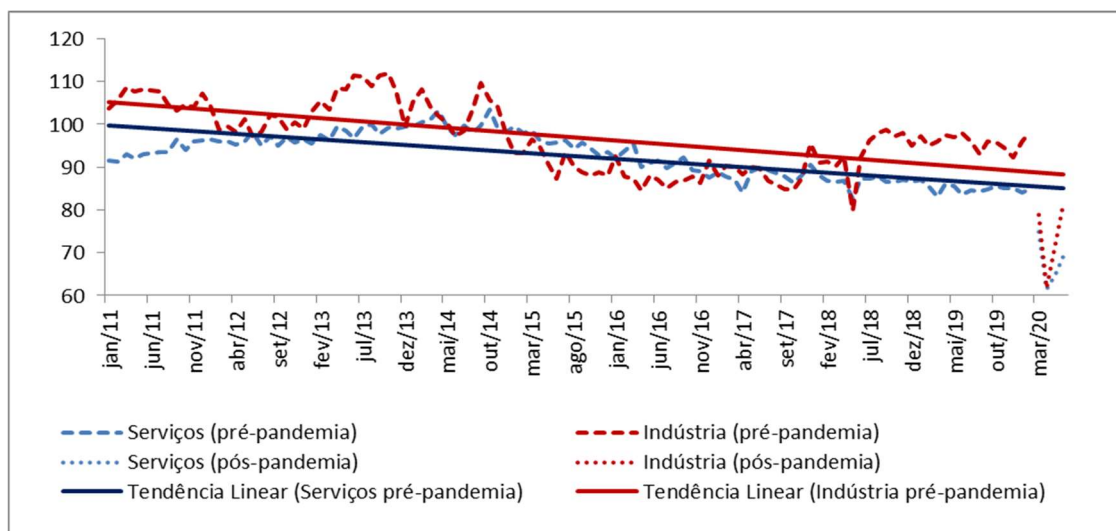
Atividades	Taxa (%)
Combustíveis e lubrificantes	-8,3
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	5,8
Hipermercados e supermercados	6,1
Tecidos, vestuário e calçados	-38,1
Móveis e eletrodomésticos	-10,8
Móveis	-13,1
Eletrodomésticos	-12,0
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	19,3
Livros, jornais, revistas e papelaria	-33,5
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	-8,0
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	-8,8
Veículos, motocicletas, partes e peças	-27,0
Material de construção	-4,5

Fonte: Pesquisa Mensal do Comércio/IBGE (2020f).

Por outro lado, a despeito das quedas expressivas exibidas, os dados mensais indicam alguma recuperação, impulsionada, entre outros, pelo Auxílio Emergencial. A indústria

apresentou crescimento em maio (16,8%) e junho (12,6%), em relação ao mês imediatamente anterior, ajustado sazonalmente. Nesses meses, os serviços aumentaram 5,4% e 6,6%, respectivamente, conforme visto anteriormente, ao passo que o comércio varejista ampliado também apresentou dados positivos a partir do mês de maio.

Figura8-Índice mensal de serviços e industrial– Rio Grande do Sul – jan./2011 a jun./2020



Fontes: Pesquisa Mensal de Serviços/IBGE; Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (PIM-PF/IBGE). Nota: índice mensal em relação ao mês imediatamente anterior, ajustado sazonalmente, com base 2012=100.

A partir da figura anterior, é possível observar que os serviços apresentam maiores dificuldades no seu processo de recuperação. Por essa razão, é incerto falar em um movimento sustentado e continuado de retomada, haja vista o controle sanitário se colocar como condicionante para um movimento de superação plena e sustentável da crise.

Considerações Finais

Este artigo analisou a conjuntura da economia gaúcha, na primeira metade de 2020. O resultado ruim esperado para o período é relacionado a um fator econômico, dado pela desaceleração cíclica, e dois choques externos à economia, quais sejam, a estiagem e a pandemia. Verificou-se que a crise da Covid-19 é distinta quanto ao tipo de impacto econômico, bem como quanto à sua magnitude, se comparada à CFG.

Ressaltou-se a importância da análise do contexto nacional e internacional, diante das relações comerciais, produtivas e financeiras do Estado com o resto do mundo. No referencial teórico para análise de conjuntura, destacou-se o principal postulado da Teoria Monetária Moderna, qual seja, de que as economias têm restrições de recursos reais (fatores

produtivos), mas não têm restrições econômicas para os gastos do governo ou para o aumento da dívida na moeda emitida por países com soberania monetária, como o Brasil.

A análise foi complementada e ponderada ao reafirmar a existência da restrição externa à economia e das contribuições a respeito dos impactos em economias periféricas dos Ciclos Financeiros Globais. Vale lembrar que, para o caso brasileiro, o estoque de reservas internacionais diminui a vulnerabilidade do País às oscilações cíclicas dos mercados financeiros, como ocorreu ao longo da CFG e da crise da Covid-19.

Isso explica o expansionismo fiscal durante a pandemia, diante da ausência de restrições reais, financeiras e externas. Assim, as preocupações se deslocam para a dívida social do País com uma ampla camada da população, que não tem acesso a serviços públicos básicos ou mesmo a condições mínimas para a sua subsistência. E essa situação não será sanada com o fim da pandemia, tampouco com políticas de enfraquecimento dos gastos ou da demanda.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. 2020a. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BALDWIN, R. The great trade collapse: what caused it and what does it mean? In: BALDWIN, R. **The great trade collapse: causes, consequences and prospects**. London: Centre for Economic Policy Research, 2009. p. 1-16.

BLACK, C. Desaceleração cíclica ou estrutural no comércio mundial? **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 12, 27 dez. 2017. p. 3-4.

BLACK, C. Preços de commodities, termos de troca e crescimento econômico brasileiro nos anos 2000. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, 2015. p. 27-44.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CESARATTO, S. The state spends first: Logic, facts, fictions, open questions. **Journal of Post Keynesian Economics**, Amonk, v. 39, n. 1, p. 44-71, 22 jun. 2016.

CONSTANTINESCU, C.; MATTOO, A.; RUTA, M. The global trade slowdown. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington, n. 7158, Jan. 2015a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/991561468127799318/pdf/WPS7158-REPLACEMENT-The-Global-Trade-Slowdown-Cyclical-or-Structural.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2020.

DALTO, F. A. S. et al. **Teoria Monetária Moderna: a chave para a economia a serviço das pessoas**. Fortaleza: Editora Vestseller, 2020.

FEDERAL RESERVE. **Nominal Broad Dollar Index - Monthly Index**. Washington, 2020. Disponível em:

<https://www.federalreserve.gov/releases/h10/summary/jrxwtfb_nm.htm>. Acesso em: 28 ago. 2020.

FROYEN, R. T. **Macroeconomia**. 5a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

HOEKMAN, B. (ed.). **The global trade slowdown: a new normal?** London: Centre for Economic Policy Research, 2015. p. 33-54. Disponível em:

<https://voxeu.org/sites/default/files/file/Global%20Trade%20Slowdown_nocover.pdf>.

Acesso em: 27 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas Nacionais Trimestrais**. 2020a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 09 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD**. 2020b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 28 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA**. 2020c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 11 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Mensal de Serviços - PMS**. 2020d. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 14 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - PIM-PF**. 2020e. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 14 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Mensal do Comércio - PMC**. 2020f. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 14 ago. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. In: INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **World economic outlook, June 2020**. Washington, 2020a. Disponível em: <<https://www.imf.org>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. *Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?* In:

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **World economic outlook, January 2020**.

Washington, 2020b. Disponível em: <<https://www.imf.org>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **IMF primary commodity prices**. Washington, 2020c. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2020.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

LARA, F. M. A política econômica e os condicionantes externos ao crescimento na economia brasileira recente. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 21-32, 2012.

LAVOIE, M. The monetary and fiscal nexus of neo-chartalism: a friendly critique. **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 47, n. 1, p. 1-32, Mar. 2013.

LISBOA, M. Acabou o dinheiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 ago. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2019/08/acabou-o-dinheiro.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org). **Manual de macroeconomia**: nível básico e intermediário. 3a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

PALLEY, T. I. Money, fiscal policy, and interest rates: A critique of Modern Monetary Theory. **Review of Political Economy**, London, v. 27, n. 1, p. 1-23, 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Estatísticas do Comércio Externo. 2020. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>. Acesso em 14 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Pesquisa da Secretaria de Política Econômica com mercado aponta que Nova Previdência potencializa o crescimento**. 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/04/pesquisa-da-secretaria-de-politica-economica-com-mercado-aponta-que-nova-previdencia-potencializa-o-crescimento>>. Acesso em 20 ago. 2020.

MINSKY, H. P. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven, London: Yale University Press, 1986.

PREBISCH, R. Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: GURRIERI, A. **O manifesto latino-americano e outros ensaios**: Raúl Prebisch. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011a. p. 153-246.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus principais problemas. In: GURRIERI, A. **O manifesto latino-americano e outros ensaios**: Raúl Prebisch. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011b. p. 95-152.

PIMENTEL, K.; MARTINS, N. M. Financiamento do gasto público, controle da(s) taxa(s) de juros e a dívida pública. **Nota de Política Econômica**, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Maio 2020. Disponível em:

<<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/Financiamentodogastopublico.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

RESENDE, A. L. André Lara Resende escreve sobre a crise da macroeconomia. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 08 mar. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/andre-lara-resende-escreve-sobre-a-crise-da-macroeconomia.ghtml>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

REY, H. Dilemma not trilemma: The Global Financial Cycle and monetary policy independence, **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, Cambridge, n. 21162, May 2015. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w21162.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO/DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - SPGG-RS/DEE. **PIB RS Trimestral. 2020**. Disponível em: <<https://dee.rs.gov.br/pib-trimestral>>. Acesso em: 09 set. 2020.

SURICO, P.; GALEOTTI, A. **The economics of a pandemic: the case for Covid-19**. London Business School, London, 2020. Disponível em: <<https://icsb-org.exactdn.com/wp->

content/uploads/2020/03/LBS_Covid19_final.pdf.pdf.pdf-1.pdf.pdf>. Acesso em 20 abr. 2020.

WELLE, A. et al. Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial. **Nota Cecon**, Campinas, n. 11, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

WRAY, L. R. **Modern Money Theory**: a primer on macroeconomics for sovereign monetary systems, 2nd edition. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

WORLD BANK. **Global Economic Prospects, June 2020**. Washington: World Bank, 2019. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Trade falls steeply in first half of 2020**. WTO Press Release, Geneva, n. 858, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS DO RIO GRANDE DO SUL: Uma proposta de Metodologia Empírica

Luiz Henrique Gaston⁹

Resumo: O transporte público no Brasil, em especial o modal rodoviário, apresenta quadro sistêmico de crise e dificuldades com piora na qualidade dos serviços e majoração constante das tarifas. Mesmo antes da pandemia, a situação já apontava para um quadro crítico. A pandemia de Covid-19 pode ter agravado ainda mais o desequilíbrio econômico-financeiro, trazendo novos desafios ao cenário já conturbado. O presente estudo objetiva desenvolver metodologia para se avaliar os impactos do vírus sobre a demanda e a receita dos dois principais sistemas de transporte intermunicipal de passageiros do Rio Grande do Sul, o da Região Metropolitana de Porto Alegre e o de Longo Curso. Foram utilizados métodos econométricos de análise de séries temporais, a metodologia Box-Jenkins adaptada, quantificando os efeitos nas variáveis analisadas.

Palavras-chave: Transporte Intermunicipal de Passageiros. Covid-19. Impactos. Box-Jenkins. Séries Temporais.

Effects of the Covid-19 Pandemic on Intermunicipal Passenger Transport in Rio Grande do Sul: an Empirical Methodology Proposal

Abstract: Public transport in Brazil, especially road transport, presents a systemic picture of crisis and difficulties with worsening in the quality of services and constant increase in tariffs. Even before the pandemic, the situation was already pointing to a critical situation. The Covid-19 pandemic may have further aggravated the economic and financial imbalance, bringing new challenges to the already troubled scenario. The present study aims to develop a methodology to assess the impacts of the virus on the demand and revenue of the two main intercity passenger transport systems in Rio Grande do Sul, the Metropolitan Region of Porto Alegre and the Long Haul. Econometric methods of time series analysis were used, the adapted Box-Jenkins methodology, quantifying the effects on the analyzed variables.

Keywords: Intermunicipal Passenger Transport. Covid-19.Effects.Box-Jenkins.Time Series.

⁹ Mestre em Economia Aplicada PPGE/UFRGS. Especialista em Contabilidade, Auditoria e Finanças Governamentais. UFRGS/DCCA/NECON. Bacharel em Ciências Econômicas/UFRGS. Graduando em Ciências Jurídicas e Sociais/UFRGS. Técnico Superior Economista da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do RS-AGERGS.

Introdução

O sistema de transportes intermunicipal do Estado do Rio Grande do Sul constitui importante tema na análise procedida pelos órgãos de Estado. De maneira bastante reduzida, podemos caracterizá-lo como dividido em aglomerações urbanas e um sistema de longo curso, transportando usuários entre as aglomerações. Estas se dividindo em quatro: Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), atendendo as cidades que orbitam a capital; Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG); Aglomeração Urbana do Litoral Norte; e Aglomeração Urbana da Região Sul, possuindo Pelotas como centro.

Quanto à atuação de órgãos de Estado, existe duplo papel entre aqueles que concedem o serviço à iniciativa privada e aquele que empreende a regulação deles. Nesse sentido, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) exerce a função de fiscalização no âmbito micro, enquanto poder concedente, do serviço das aglomerações. Já o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER) é seu congêneres no sistema de longo curso. Ambos atuam na fiscalização do serviço quanto a horários, regularidade e reclamações pontuais de usuários. A regulação é exercida pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (AGERGS), que objetiva a modicidade tarifária e a qualidade dos serviços delegados. Em outras palavras, definem-se tarifas e qualidade de maneira macro, para os dois sistemas citados.

Nesse contexto, mesmo antes da pandemia de Covid-19, já se ressaltava a crise sistêmica enfrentada pelos transportes no Estado do Rio Grande do Sul. Sucessivas quedas no número de usuários e pressões sobre as tarifas e qualidade acabavam por apontar um dos maiores desafios à atividade de regulação. A pergunta que se fazia era: Como reverter o quadro garantindo a qualidade em um ambiente de crise com redução significativa na rentabilidade das empresas e no equilíbrio econômico dos serviços, mantendo a modicidade tarifária?

A epidemia de coronavírus, em 2020, encontrou esse cenário de dificuldades, agravando-o de maneira significativa. No momento em que se escreve este trabalho, o Brasil ultrapassou as cento e oitenta mil vidas perdidas, acontecendo uma segunda onda de contágios e aceleração no número de casos. Os efeitos sobre a atividade econômica foram inegáveis, gerando queda no produto e na renda tanto locais quanto nacionais. Nesse sentido, o transporte intermunicipal de passageiros experimentou diminuição brusca e abrupta na demanda e na receita dos serviços.

Este trabalho, portanto, objetiva apresentar uma metodologia para se avaliar e quantificar os possíveis efeitos da pandemia sobre os sistemas. Aqui se faz necessária uma primeira advertência. De maneira nenhuma se afirma que todo o efeito quantificado deva ser atribuído à pandemia, ou seja, relação de causa e efeito perfeita. Busca-se, entretanto, através de modelos, verificar, dada a tendência de queda nas variáveis e a crise sistêmica, para o ano de 2020, quanto maior foi a queda do que seria esperado? Segundo, utilizou-se apenas dois

sistemas, os quais representam mais de noventa por cento, tanto da receita quanto no número de passageiros, o da Região Metropolitana de Porto Alegre e o do Sistema de Longo Curso. Podendo o trabalho, em um segundo momento, ser expandido para os demais sistemas. Isso se originou na disponibilidade de dados, a RMPA possui bilhetagem eletrônica com maior facilidade de acesso aos mesmos, já o Longo Curso dispõe de banco de dados acessível.

Os métodos utilizados serão econométricos, com o uso de análise de séries temporais, estrutura que parece adequada ao problema proposto. O ponto de partida será a consagrada metodologia Box-Jenkins para análise de séries temporais, modificando-a e adaptando-a ao contexto. Dividir-se-á o trabalho, além desta introdução, em uma breve revisão teórica, apresentando a situação dos sistemas de Longo Curso e da Região Metropolitana de Porto Alegre e os conceitos básicos utilizados, metodologia, onde se versará sobre o método utilizado, resultados e conclusão, com a síntese dos achados. Sempre buscando atingir o objetivo principal de o trabalho apresentar breve contribuição a uma possível consolidação de metodologia para se quantificar e analisar os efeitos da pandemia de Covid-19.

Revisão Teórica

Caracterização dos sistemas pré-pandemia de Covid-19

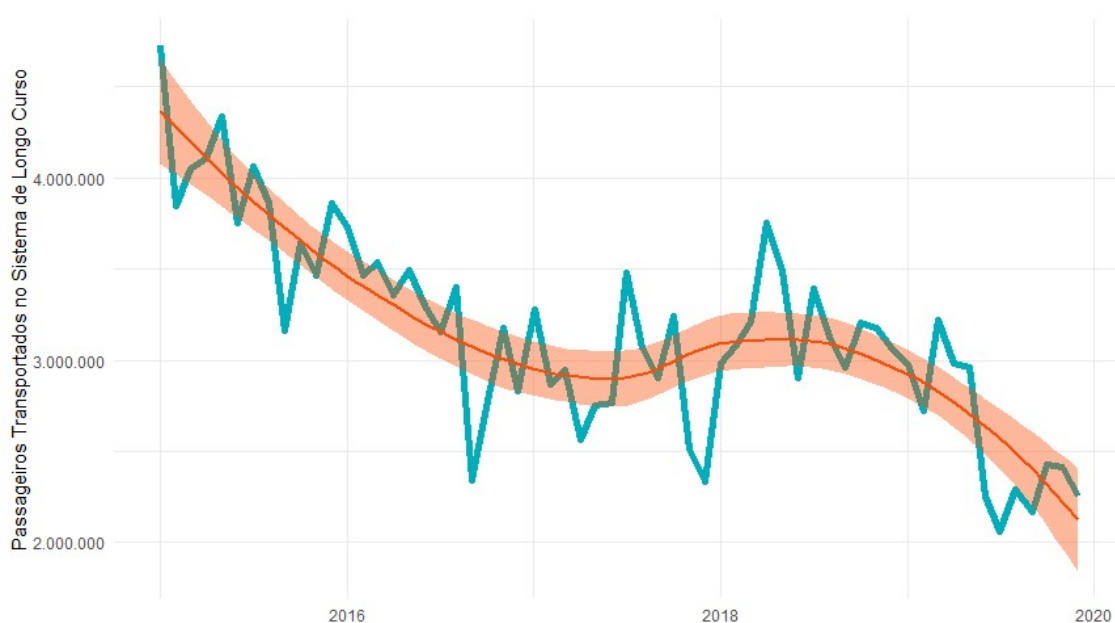
Deve-se começar o trabalho caracterizando os dois sistemas que serão estudados. Como dito na introdução, ainda que não caracterizem a totalidade do sistema de transportes intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul (TIP), o sistema de Longo Curso e a Região Metropolitana de Porto Alegre, juntos, em termos de usuários e receita, possuem mais de noventa por cento do que é verificado em todo o TIP.

O TIP Longo Curso é um sistema gerenciado pelo DAER, que interliga o Rio Grande do Sul de ponta a ponta. Quando se pensa em termos de formação do sistema de transportes, este é o mais antigo, dando origem aos demais, os quais foram segregados, passando à gestão da METROPLAN. Em termos de organização, cabe destacar, que não é necessariamente a questão de distância que caracteriza uma linha como sendo de longo curso. Na verdade, o fato de transportar passageiros entre as Aglomerações assim a define. Ou seja, por exemplo, o transporte entre um município da Região Metropolitana da Serra Gaúcha e outro da Região de Porto Alegre, dessa forma, é definido como de longo curso. Assim como entre as regiões não organizadas em aglomerações e as mesmas.

Já quando se fala em mercado econômico, o Longo Curso se caracteriza pela alta concentração, mesmo que com grande número de empresas pouco representativas para o sistema. De um total de aproximado de 200 empresas, apenas treze abarcam cerca de oitenta

por cento da receita e do número de passageiros. Segundo os boletins de Oferta e Demanda (BOD) compilados pelo DAER para o ano de 2019, encontramos o expressivo número de 30.736.351 de passageiros transportados. Já em escala de receita, R\$ 1.367.977.736,00 em valores constantes em dezembro daquele ano. Trata-se, portanto, de sistema que, anualmente, transporta cerca de 31 milhões de passageiros, com receita bilionária. Mensalmente, entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019, pode-se verificar a evolução dele, em termos de passageiros.

Gráfico 1 – Evolução no número de Passageiros Mensais Transportados no Longo Curso entre Janeiro de 2015 e Dezembro de 2020



Fonte: Elaboração própria com dados do Boletim de Oferta e Demanda do DAER/RS

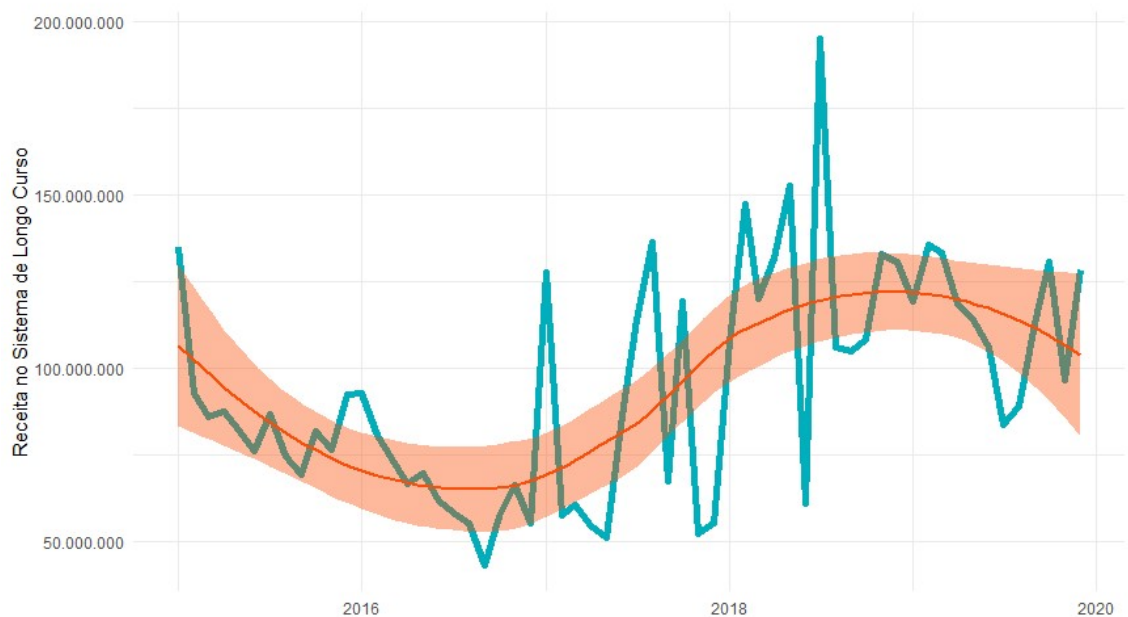
Do gráfico acima, uma primeira constatação em relação ao sistema de Longo Curso pode ser realizada. Uma vez que a linha azul representa a evolução numérica nos passageiros transportados mês a mês, entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019, e a linha vermelha, a tendência central da série suavizada, podemos verificar a queda na demanda no período analisado. Mesmo antes da pandemia, já se observava significativa saída de usuários do sistema. Acelerando-se a partir de 2019.

Interessante notar que essa tendência poderia estar prejudicando sobremaneira o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de Longo Curso. Entretanto, para o mesmo período, em valores constantes de dezembro de 2019, a análise da Receita do Total do Sistema de Longo Curso aponta caminho diverso do verificado. Em 2017, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Público do Rio Grande do Sul efetuou a revisão dos parâmetros de

custos e receitas reajustando o valor do coeficiente tarifário, ou seja, da remuneração por quilômetro rodado dos serviços.

Do gráfico abaixo, pode-se perceber que a revisão, a partir de 2018, reverteu, mesmo com queda no número de passageiros, a tendência de diminuição da receita, via saída de usuários. Há que se ressaltar, entretanto, que essa mesma política, frente a um cenário de esgotamento da capacidade de pagamento dos usuários, pode estar contribuindo para o agravamento da crise já vivenciada pelo sistema. Em resumo, a caracterização do Transporte Intermunicipal de Longo Curso no Estado do Rio Grande do Sul, pré-pandemia de Covid-19, era de um sistema com diminuição intensa no número de passageiros, tendência de queda na demanda, com manutenção do equilíbrio econômico-financeiro via política tarifária de majoração.

Gráfico2 – Evolução da Receita Mensal no Longo Curso entre Janeiro de 2015 e Dezembro de 2020 em valores constantes em R\$

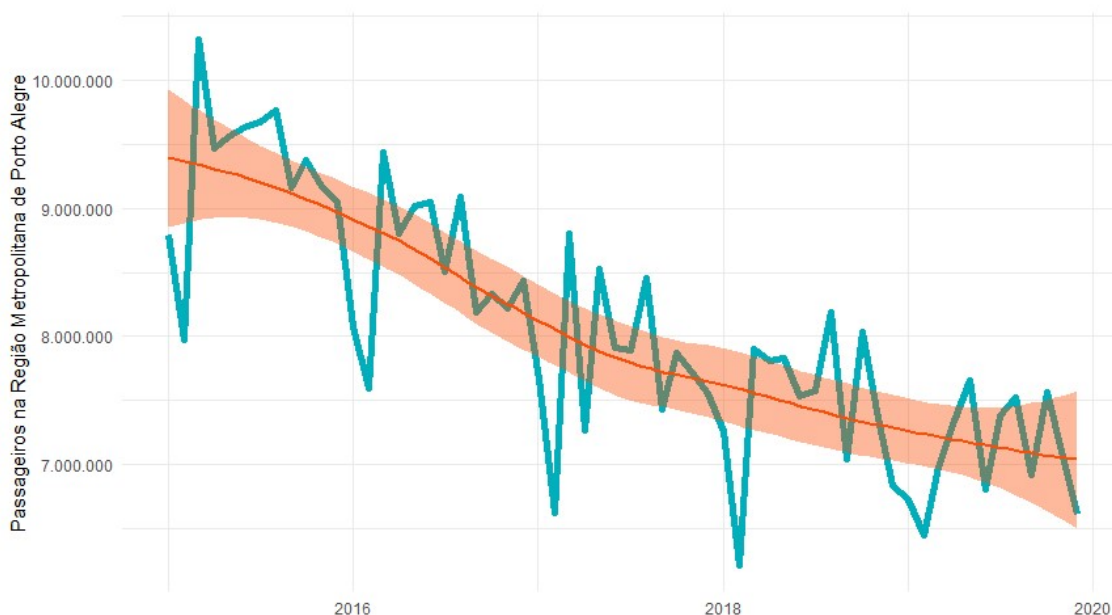


Fonte: Elaboração própria com dados do Boletim de Oferta e Demanda do DAER/RS

Já a Região Metropolitana de Porto Alegre, enquanto ente organizativo para o planejamento Metropolitano, foi criada em 1973, concentrando cerca de 23% da população total do Estado do Rio Grande do Sul, sendo constituída por 14 municípios. Hoje em dia, tendo Porto Alegre como centro, 36 municípios compõem a Região, a partir de 2015, representando, conforme o censo de 2010, 37,7% da população do Estado (METROPLAN,2014).

Quando se consideram dados de demanda, a região, conforme sistema de bilhetagem eletrônica mantido pela Associação dos Transportadores Municipais (ATM), em 2019, transportou 78.329.998 passageiros. Quando se fala em receita do sistema, o *Bussiness Intelligence* (BI) da AGERGS, com o uso dos Boletins de Oferta e Demanda, aponta para uma receita total de R\$ 550.176.857,32 no mesmo período.

Gráfico3 – Evolução no número de Passageiros Mensais Transportados na Região Metropolitana de Porto Alegre entre Janeiro de 2015 e Dezembro de 2020.



Fonte: Elaboração própria com dados da Bilhetagem Eletrônica operacional ATM.

Procedendo análise preliminar semelhante, para a RMPA, verifica-se tendência semelhante. A linha azul mostra a evolução numérica de passageiros transportados, passando de um pico acima de 10 milhões mensais para valores abaixo de 7. A linha vermelha, a tendência suavizada da série, aponta queda constante quase linear no número de passageiros entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019. Ainda que não se possa, como feito na advertência acima, caracterizar o mesmo período para receita, a política tarifária de reajustes e revisões, com majoração de tarifas, tem sido semelhante.

Metodologia e procedimentos econométricos

Como citado na introdução, o presente trabalho visa contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia para se avaliar os efeitos da pandemia de Covid-19 no transporte intermunicipal do Estado do Rio Grande do Sul. Em outras palavras, visa-se subsidiar a tomada de decisão na política pública de transportes.

Cabe começar definindo política pública como aqui entendido. Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Detalhando-se ainda a definição como sendo uma orientação à atividade ou à passividade de alguém. Ressaltando que, enquanto poder público, a decisão pode ser por agir ou não, frente ao problema enfrentado. Possuindo dois elementos fundamentais: a intencionalidade e a resposta a um problema público. De outra maneira, o tratamento a um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2014).

Portanto, o problema que se coloca ao desenvolvimento e aplicação de uma metodologia, no presente caso, pode ser resumido: Frente a um sistema já em dificuldades, como quantificar e avaliar os efeitos da pandemia? Separá-los da tendência verificada de queda, também, mostra-se relevante ao estudo e às propostas de ação. Verificam-se mesmo fatores exógenos ao sistema e diferenciados da situação em 2020, como concorrência e substitutibilidade frente aos aplicativos de transportes, incentivos à aquisição de veículos individuais e mesmo à política tarifária.

Os dados disponíveis são séries temporais. Do ponto de vista econométrico, torna-se importante diferenciar a estrutura de dados que se apresenta para, corretamente, proceder à análise. Série temporal, portanto, é um conjunto de dados que consiste em observações sobre uma variável ou muitas variáveis ao longo do tempo. Diferente do corte transversal, a ordenação cronológica das observações em uma série temporal transmite informações potencialmente importantes (WOOLDRIDGE, 2018).

Uma metodologia bastante conhecida para se trabalhar séries temporais univariadas é a modelagem de Box, Jenkins e Reinsel (1994), como apresentada em Bueno (2012), consiste em:

1. Identificar as ordens p e q do modelo.
2. Estimar o modelo.
3. Verificar se os resíduos estimados não rejeitam a hipótese nula de que sejam um ruído branco. Se não rejeitam, passa-se ao próximo passo. Se rejeitam, retorna-se ao primeiro passo.
4. Prever.

Trata-se, portanto, de modelo de organização para se trabalhar as séries temporais e gerar previsões econometricamente desejáveis. Almeja-se gerar, com uma série univariada, uma previsão. Esta, a partir das informações contidas nos dados, demonstraria um cenário

possível para o que poderia ter sido o ano de 2020, sem pandemia de Covid-19, com as tendências verificadas anteriormente. De novo, não se está a afirmar nem uma relação de causa e efeito, nem mesmo que se deva agir frente às conclusões e aos achados. Apenas que eles podem servir de subsídio às decisões tomadas.

Outro fato notório que deve ser ressaltado é a crônica falta de dados ou mesmo a desorganização destes frente à necessidade de análises. Sempre se deve preferir dados confiáveis e somente realizar a análise quando disponíveis. Banco de dados com entradas manuais, em geral, acaba por levar a erros que impossibilitam o tratamento estatístico adequado. Mesmo o Estado do Rio Grande do Sul ainda carece de séries longas e confiáveis, não sendo recomendável, pela informação da série ser muito curta, análises inferiores a 5 anos anteriores, ou algo próximo a sessenta observações.

Partindo das advertências realizadas, buscou-se modificar a metodologia Box-Jenkins para o seguinte roteiro:

1. Definição da disponibilidade de dados e das variáveis de interesse.
2. Análise preliminar da informação contida na série através da decomposição dos componentes da série temporal.
3. Seleção dos modelos a serem aplicados e estimados.
4. Identificação dos parâmetros dos modelos respeitando as especificidades econométricas, principalmente quanto a resíduos.
5. A partir do modelo selecionado, gerar uma previsão para 2020.
6. Comparação dos modelos via critério de menores erros.
7. Comparação da previsão com os resultados dos dados de 2020.

Do roteiro acima, cabe empreender alguns detalhamentos preliminares. O primeiro deles diz respeito à seleção dos modelos a serem aplicados. Séries multivariadas, isto é, incluindo-se variáveis extras à análise, são justificáveis e, em certo sentido, desejáveis. Há que se ressaltar, entretanto, que a simplicidade, às vezes, pode levar ao melhor caminho. Para trabalhos futuros, pretende-se refinar o modelo nessa direção. Outro fator sobre o item é que dois tipos de modelos, mesmo na literatura, acabam por serem tradicionais nesse tipo de análise: 1. Modelos autorregressivos de média móvel (ARMA), com sua variante modelando sazonalidade (SARIMA); e 2. Modelos de Suavização Exponencial.

Conforme proposto, desejaremos observar o comportamento das variáveis de interesse para o Transporte Público Intermunicipal do Estado do Rio Grande do Sul no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2019, gerando uma previsão para 2020. Quando se fala em modelos ARMA, tem-se as vantagens de que os mesmos são amplamente utilizados em estudos semelhantes e de não derivarem de nenhuma teoria econômica específica, possuindo o comportamento das variáveis só explicado pelos seus valores defasados e pelos erros. Sendo o modelo geral representado por:

$$Y_t = \mu + \theta_1 Z_{t-1} + \dots + \theta_p Z_{t-p} + u_t + \phi_1 u_{t-1} + \dots + \phi_q u_{t-q} \quad (1)$$

Onde $Y_t = \text{variável explicada de interesse}$

$\mu = \text{intercepto};$

$\theta_p = \text{parâmetro autorregressivo de ordem } p;$

$\phi_q = \text{parâmetro autorregressivo de ordem } q;$

$u_t = \text{resíduo}.$

Segundo a metodologia Box-Jenkins, para modelar o processo ARIMA, primeiro identificamos a estacionariedade da série através dos testes de raiz unitária de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) ou de Philip-Perron (PP). Caso se encontre raiz unitária, o processo será diferenciado até a estacionariedade (ENDERS, 1995 e HAMILTON, 1994).

A segunda etapa seria a identificação da ordem p e q do processo através da análise do correlograma da série. A análise visual nos fornecerá pistas acerca de quais os modelos a serem testados. Depois dessa indicação, o teste de Q de Ljung-Box será utilizado para verificar se os modelos estimados por mínimos quadrados possuem realmente ruído branco. Também, utilizaremos a estimação de HAC-Newey-West, por apresentar resultados robustos à heterocedasticidade.

A opção pelo modelo mais adequado obedecerá aos critérios de informação de Akaike (AIC) e de Schwarz(SIC), a fim de escolhermos o modelo mais parcimonioso (ENDERS, 1995).

Quanto aos modelos de suavização exponencial, parte da lógica é bastante semelhante. Algum conhecimento preliminar em séries temporais permite determinar que o comportamento delas apresenta, em geral, alguns padrões. Isto é, componentes. Geralmente verifica-se uma tendência, ou seja, a série segue determinada direção, crescente ou decrescente e não necessariamente linear. Sazonalidade, um padrão que se repete com certa periodicidade dentro de um ano. E, por último, ciclo. A repetição de um padrão, não dentro de um período fixo, ainda que relativamente regular (Ferreira, 2017). Reside aí a importância da decomposição anterior empreendida no item 2.

O método mais simples de suavização exponencial (SES) é adequado para séries temporais livres das componentes de tendência e sazonalidade. Já o método de Holt (SEH) mostra-se adequado para séries com tendência linear. Por último, a suavização exponencial de Holt-Winter (SHW) é o método mais indicado para séries que apresentam componente sazonal. Podendo ser aditivo ou multiplicativo. Uma vez que as séries aqui trabalhadas, em geral, apresentam sazonalidade e tendência, como demonstrado, cabe detalhar o método SHW. Ele consiste, basicamente, em modelar a série, a tendência e a sazonalidade, suavizando seus efeitos ao longo do tempo.

Modelo SHW aditivo:

$$L_t = \alpha(Z_t - S_{t-m}) + (1 - \alpha)(L_{t-1} + T_{t-1}); 0 \leq \alpha \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (2)$$

$$T_t = \beta(L_t - L_{t-1}) + (1 - \beta)T_{t-1}; 0 \leq \beta \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (3)$$

$$S_t = \gamma(Z_t + L_t - L_{t-1}) + (1 - \gamma)S_{t-m} ; 0 \leq \gamma \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (4)$$

$$\hat{Z}_{t+h} = L_t + T_t h + S_{t+h-m} \quad (5)$$

Modelo SHW multiplicativo:

$$L_t = \alpha\left(\frac{Z_t}{S_{t-m}}\right) + (1 - \alpha)(L_{t-1} + T_{t-1}) ; 0 \leq \alpha \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (6)$$

$$T_t = \beta(L_t - L_{t-1}) + (1 - \beta)T_{t-1} ; 0 \leq \beta \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (7)$$

$$S_t = \gamma\left(\frac{Z_t}{L_t - L_{t-1}}\right) + (1 - \gamma)S_{t-m} ; 0 \leq \gamma \leq 1, t = m + 1, \dots, N \quad (8)$$

$$\hat{Z}_{t+h} = (L_t + T_t h) S_{t+h-m} \quad (9)$$

Onde:

α representa o parâmetro de suavização

$\hat{Z}_{t+h}$ é a previsão da série com h períodos a frente.

T_t modela a tendência

S_t modela a sazonalidade

Tanto os modelos univariados ARMA, quanto os modelos de suavização exponencial são bastante simples, mas amplamente utilizados em séries semelhantes, sendo, por esse motivo, escolhidos. Consistindo o trabalho econométrico na estimação dos parâmetros deles, verificação, através dos testes, de sua robustez, principalmente no que diz respeito a ruídos e à comparação, através dos menores erros médios. Gerando a previsão.

Uso recente do método econométrico

Os modelos aqui trabalhados costumam encontrar bastante aceitação em termos de usos para a política de transportes e na estimação em geral. Também, recentemente, têm sido objeto de uso na quantificação de efeitos da pandemia de Covid-19. Apenas para ficar no uso mais recente, entre 2019 e 2020, encontramos o artigo de Kufel (2020), o qual utilizou modelos ARIMA para prever o comportamento da propagação do vírus em países europeus. Do mesmo modo, AlzahraniIbrahim, Ebrahim e Fakih (2020), utilizaram a mesma categoria, determinada por Ceylan (2020). A busca por autores e artigos confirma o amplo uso do mesmo no tratamento e previsão da pandemia.

Já nos transportes, para o Brasil, as categorias de uso são diversas, passando pelo transporte hidroviário em (TAKASAKI, 2020). Por último, o modal rodoviário de Porto Alegre pode ser evidenciado por Scaletzky (2019). Comprovando o uso comum e amplo dos modelos propostos.

Aplicação da Metodologia e Achados

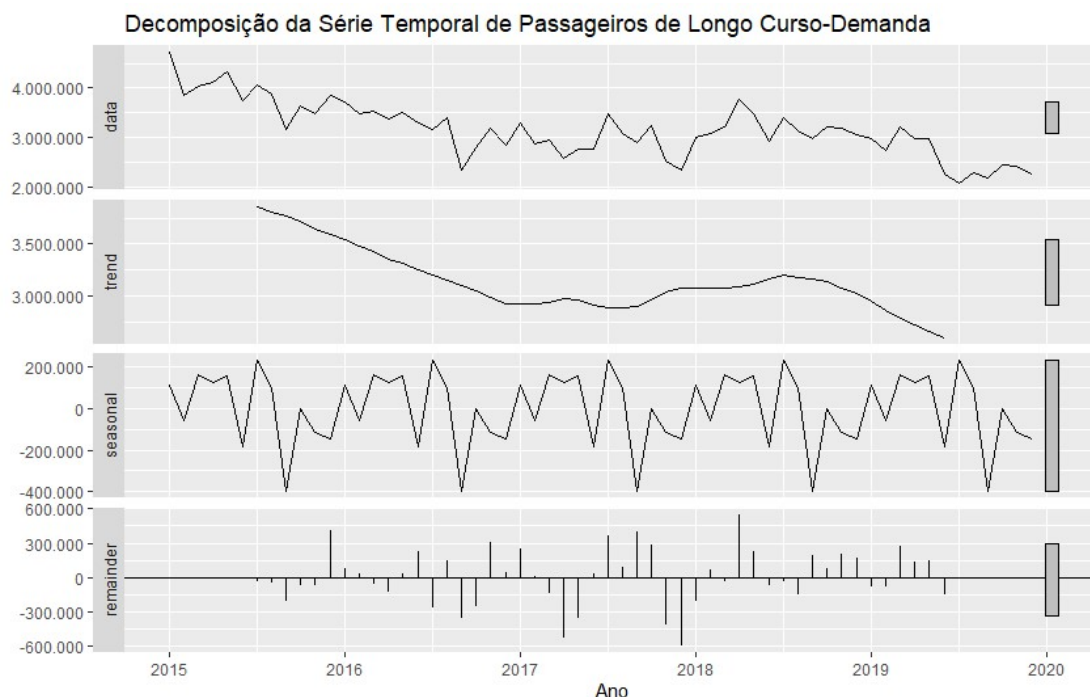
Para a metodologia proposta, o primeiro passo é a definição das variáveis de interesse. Uma vez que se busca analisar os impactos da pandemia de Covid-19 no equilíbrio econômico-financeiro, torna-se natural definir o número de passageiros, a fim de representar a demanda dos serviços, e a Receita Total para os sistemas analisados. Como advertido anteriormente, os dados mais robustos foram encontrados para a Demanda e Receita do Longo Curso e na Demanda de Passageiros da RMPA, com uma série temporal mais longa e mais estável. Selecionou-se o período entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019.

Variáveis de Interesse:

- a) Receita Total mensal em valores constantes de dezembro de 2019 para o sistema de Longo Curso.
- b) Número de passageiros transportados mensal para o sistema de Longo Curso.
- c) Número de passageiros transportados mensal para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

O passo seguinte consiste na decomposição da série temporal em seus componentes a fim de verificar a existência de tendência, sazonalidade e ciclo. Para tanto, utilizar-se-á a função *decompose* do pacote *stats v3.6.2* para o *software* livre *R*. Essa função, conforme a documentação do pacote, decompõe uma série temporal em componentes sazonais, de tendência e irregulares usando médias móveis. Lidando, ainda, com componente sazonal aditivo ou multiplicativo. Obtemos os seguintes resultados:

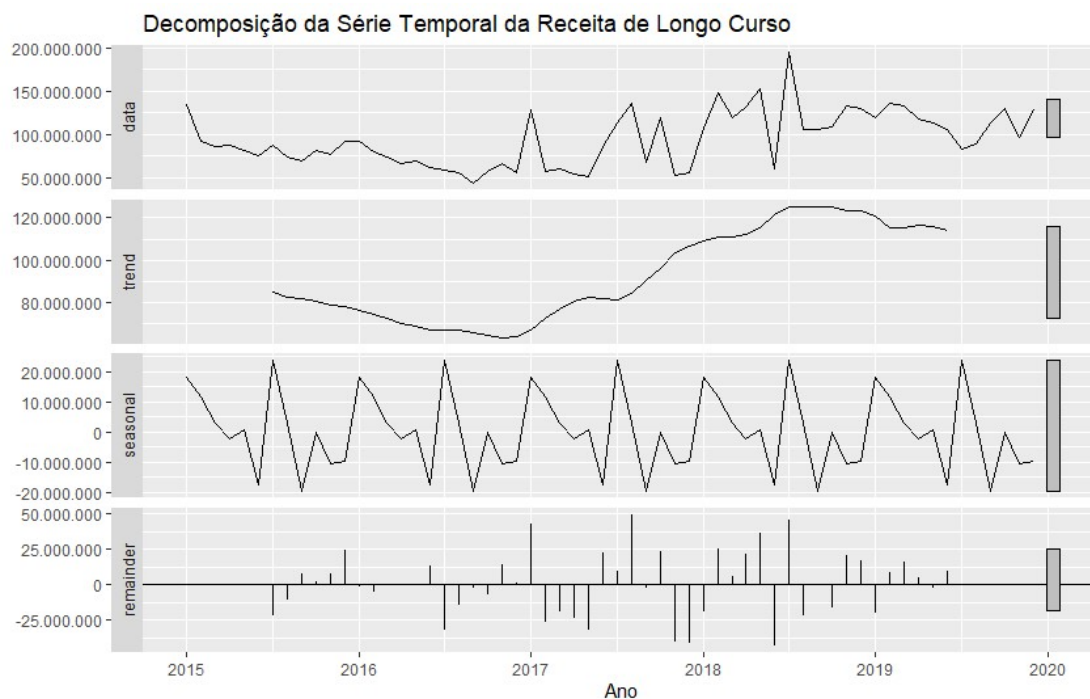
Gráfico3 – Decomposição do número de Passageiros Mensais Transportados no Longo Curso entre Janeiro de 2015 e Dezembro de 2019.



Fonte: Elaboração própria

A primeira janela do gráfico 3, identificada como data, representa a série temporal, enquanto a segunda, a terceira e a quarta, respectivamente, os componentes de tendência sazonalidade e erro. Para o gráfico, em termos de tendência, ficam evidentes três movimentos de queda: acentuada e quase linear entre 2015 e 2017, certa manutenção entre 2017 e 2019, com aceleração no último ano. Ou seja, pré-pandemia, a tendência já era de queda, sem a recuperação dos patamares anteriores a 2015. A saída de passageiros do sistema de longo curso estava em aceleração, sem perspectivas de recuperação. Quanto ao componente sazonal, observa-se regularidade, com picos no início e final dos períodos e na metade do ano, com sincronia dado o calendário de férias. Por último, o componente de erro (*remainder*) aponta que, ao longo da série, fatores externos, como choques, foram relevantes, encontrando eco na mesma.

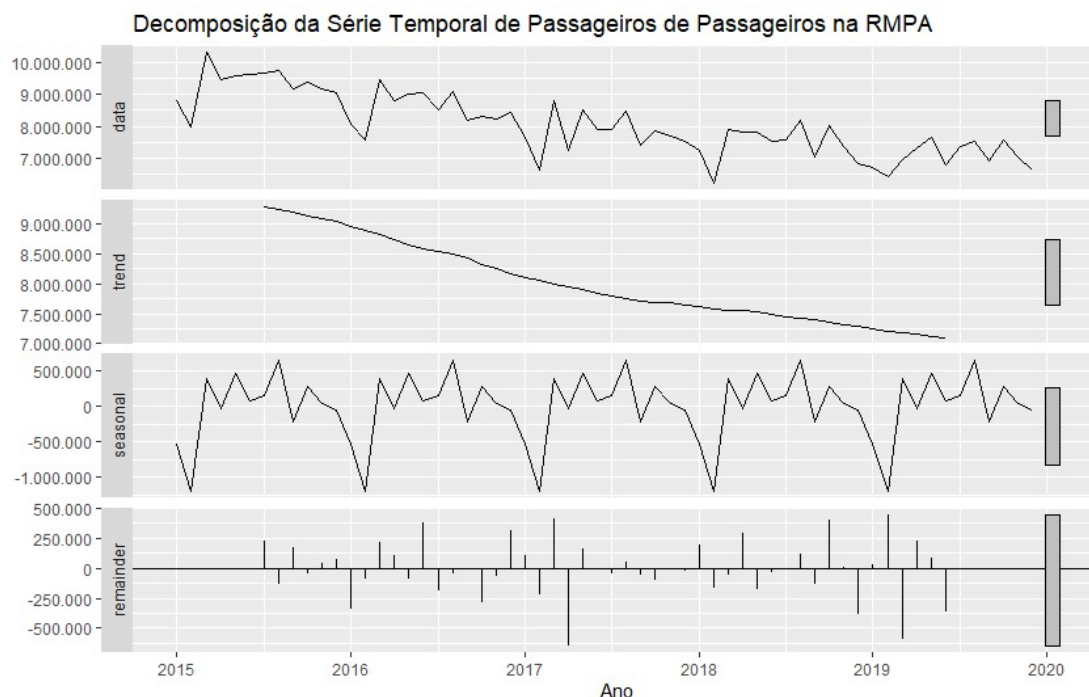
Gráfico4 – Decomposição da Receita Total no Longo Curso entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019.



Fonte: Elaboração própria

Procedendo a mesma análise, fica ainda mais evidente o descompasso entre a tendência na Receita e no número de passageiros para o Longo Curso. Nesse sentido, pós-revisão tarifária empreendida pela AGERGS em 2017, observamos tendência (*trend*) de recuperação dos valores e posterior estabilidade, mesmo com saída de passageiros do sistema. A sazonalidade dos valores de receita encontra certa consonância com a demanda, com os picos e vales aproximadamente iguais. O componente de erro também segue parâmetros semelhantes.

Gráfico5 – Decomposição do número de Passageiros Mensais Transportados no Longo Curso entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019



Fonte: Elaboração própria

Por último, a decomposição dos componentes da série temporal para a Região Metropolitana de Porto Alegre pode, ainda mais, ressaltar tanto a política tarifária quanto o esgotamento desta e da capacidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços apenas na majoração de preços. Ao contrário do sistema de Longo Curso, a revisão, em que se analisam parâmetros de custos e demanda, ocorreu em 2014. Após, apenas reajustes, ou seja, recuperação da inflação foi implementada. Mesmo assim, a tendência (*trend*) da série é de queda constante quase linear. Novamente, sem perspectivas de reversão. A sazonalidade(*seasonal*) segue lógica diversa, uma vez que o início do ano diminui os deslocamentos nas cidades da RMPA, devido às férias de verão. O componente de erro repete os demais.

Uma vez identificados os componentes de presença de tendência e sazonalidade da série, decidiu-se testar modelos de Suavização Exponencial de Holt-Winters (SHW) e de Autorregressivos de Média Móvel com sazonalidade (SARIMA). A escolha parece razoável para a construção de um modelo de previsão univariado, uma vez que não dependem de teorias econômicas específicas.

A partir dos critérios de estimação, chegou-se nos modelos listados abaixo. O modelo de suavização exponencial de Holt-Winters, basicamente, consiste em estimar os parâmetros alpha, beta e gamma. Já o modelo SARIMA acaba por ser um pouco mais trabalhoso

necessitando, primeiramente, da análise de estacionariedade. Empreendido Dickey-Fuller Aumentado (ADF) ou de Philip-Perron(PP), verificou-se a necessidade de diferenciação da mesma. Após a análise dos correlogramas para tentar definir as defasagens a serem incluídas.

Feito isso, e definido o modelo que parecia mais razoável, testou-se para ausência de autocorrelação linear, heterocedasticidade condicional e normalidade, utilizando-se a função `tsdiag()` do pacote `stats v3.6.2`, não parecendo encontrar evidências das mesmas nos resíduos. Por último, os testes de Ljung-Box (1978), ARCH-LM(Engle,1982) e Jarque-Bera(1980) também pareceram apontar para bons diagnósticos. Seguindo o roteiro proposto por Ferreira, 2017.

De maneira resumida, os modelos escolhidos, em termos de parâmetros, podem ser explicitados como:

Tabela 1- Modelos estimados

Passageiros no Longo Curso		Receita no Longo Curso		Passageiros na RMPA	
SHW	SARIMA	SHW	SARIMA	SHW	SARIMA
alpha: 0.5165394	(1,1,0)(1,0,0)	alpha: 0.2812937	(1,1,1)(1,0,0)	alpha: 0.1266393	(1,1,2)(0,1,1)
beta: 0		beta: 0.0393183		beta: 0.3039751	
gamma: 0.2530235		gamma: 0		gamma: 0.4327318	

Fonte: Elaboração própria

De posse dos parâmetros estimados e da possibilidade de bons diagnósticos econométricos, podemos, então, empreender a previsão propriamente dita para o ano de 2020.

Cabe esclarecer preliminarmente que os modelos selecionados, tanto o de Holt-Winters (SHW) quanto os da SARIMA, preveem valores possibilitando um intervalo. Para tanto, as tabelas abaixo resumem as previsões dos modelos selecionados, partindo do pressuposto de que as colunas Forecast representam o centro da previsão. Já as colunas Hi 95 E Lo 95 demonstram os valores esperados, ou seja, previstos, com um intervalo de 95% de confiança para cima e para baixo. Funcionando como um cenário básico previsto (*forecast*), um otimista (Hi95) e um pessimista (Lo 95).

Tabela 2- Previsão dos Modelos para os Passageiros no Longo Curso

Previsão dos Modelos para a Receita no Longo Curso						
	SHW			SARIMA		
	Lo 95	Forecast	Hi 95	Lo 95	Forecast	Hi 95
Janeiro	1.725.504	2.438.687	3.151.871	1.604.111	2.283.666	2.963.221
Fevereiro	1.392.730	2.195.438	2.998.146	1.400.786	2.206.419	3.012.051
Março	1.422.592	2.305.796	3.189.000	1.371.068	2.331.236	3.291.405
Abril	1.191.256	2.148.209	3.105.162	1.194.628	2.272.515	3.350.402
Maio	1.155.754	2.181.165	3.206.576	1.078.738	2.267.638	3.456.539
Junho	817.174	1.906.751	2.996.327	812.074	2.100.808	3.389.543
Julho	945.055	2.095.223	3.245.391	671.555	2.053.490	3.435.424
Agosto	757.207	1.964.930	3.172.654	639.948	2.108.990	3.578.033
Setembro	109.854	1.372.513	2.635.171	527.606	2.078.938	3.630.271
Outubro	378.515	1.693.815	3.009.115	512.138	2.141.587	3.771.036
Novembro	169.047	1.534.962	2.900.877	434.533	2.138.529	3.842.526
Dezembro	254.507	1.669.228	3.083.948	324.996	2.100.410	3.875.824
Total	10.319.194	23.506.717	36.694.238	10.572.181	26.084.226	41.596.275

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3- Previsão dos Modelos para os Passageiros no Longo Curso

Previsão dos Modelos para a Receita no Longo Curso						
	SHW			SARIMA		
	Lo 95	Forecast	Hi 95	Lo 95	Forecast	Hi 95
Janeiro	71.996.362	129.631.387	187.266.413	58.246.543	112.101.844	165.957.146
Fevereiro	59.657.200	119.704.784	179.752.368	58.661.396	113.496.864	168.332.333
Março	52.729.177	115.271.294	177.813.412	56.764.484	113.378.068	169.991.652
Abril	45.283.923	110.399.368	175.514.812	55.156.475	113.416.666	171.676.858
Maio	47.065.020	114.829.606	182.594.192	53.555.835	113.423.786	173.291.737
Junho	38.897.913	109.384.670	179.871.427	52.006.170	113.439.278	174.872.386
Julho	43.014.483	116.293.848	189.573.213	50.521.640	113.481.053	176.440.467
Agosto	30.290.651	106.430.648	182.570.644	49.021.609	113.471.188	177.920.766
Setembro	23.302.904	102.369.311	181.435.718	47.520.377	113.426.437	179.332.496
Outubro	34.466.241	116.522.751	198.579.261	46.061.679	113.392.721	180.723.763
Novembro	27.641.246	112.749.614	197.857.982	44.730.099	113.456.583	182.183.068
Dezembro	41.830.712	130.050.889	218.271.066	43.302.540	113.396.692	183.490.844
Total	516.175.832	1.383.638.170	2.251.100.508	615.548.847	1.359.881.180	2.104.213.516

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4- Previsão dos Modelos para os Passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre

Previsão dos Modelos para os Passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre						
	SHW			SARIMA		
	Lo 95	Forecast	Hi 95	Lo 95	Forecast	Hi 95
Janeiro	6.309.139	6.309.139	6.988.962	5.906.188	6.382.190	6.858.192
Fevereiro	5.677.985	5.677.985	6.367.014	5.344.210	5.781.817	6.219.423
Março	7.012.637	7.012.637	7.715.435	6.632.123	7.188.259	7.744.395
Abril	6.814.805	6.814.805	7.536.621	6.242.096	6.782.833	7.323.570
Mai	7.171.989	7.171.989	7.918.589	6.484.235	7.069.783	7.655.332
Junho	6.702.690	6.702.690	7.480.171	6.183.362	6.770.543	7.357.723
Julho	6.911.815	6.911.815	7.726.418	6.203.702	6.828.150	7.452.597
Agosto	7.270.173	7.270.173	8.128.130	6.447.766	7.140.435	7.833.105
Setembro	6.462.012	6.462.012	7.369.416	5.752.059	6.415.248	7.078.437
Outubro	7.065.403	7.065.403	8.028.119	6.113.361	6.873.105	7.632.849
Novembro	6.633.910	6.633.910	7.657.522	5.802.882	6.582.669	7.362.456
Dezembro	6.322.704	6.322.704	7.412.487	5.574.409	6.386.146	7.197.884
Total	80.355.262	80.355.262	90.328.884	72.686.393	80.201.178	87.715.963

Fonte: Elaboração própria

Destaca-se que alguns dos valores encontrados entre vários modelos são bastante próximos, outros nem tanto. Em média, entre os valores estimados, encontramos discrepância, quando comparados os valores mínimos com seus pares, o centro do intervalo com os centros e os valores máximos com os máximos, de cerca de 7,19%. Ainda que não prejudique a análise, no mínimo, torna-se necessário considerar e advertir para essa diferença.

A função *accuracy* do pacote *forecast v8.12* do *softwareR* permite um critério objetivo de comparação entre os modelos. Ela retorna o intervalo de medidas resumidas de precisão da previsão, sendo que elas foram definidas e discutidas em Hyndman e Koehler (2006). As medidas calculadas são Erro Médio (ME), Raiz do Erro Quadrático Médio (RMSE), Erro Médio Absoluto (MAE), Percentagem de Erro Média (MPE), Erro Percentual Médio Absoluto (MAPE), Erro Médio Absoluto Escalado (MASE) e Autocorrelação de erros no lag 1 (ACF1).

Dadas as características das séries e uma vez que as previsões, ainda que tenham diferido em cerca de 7%, apresentam valores relativamente próximos, os critérios de seleção dos modelos mais adequados foram o erro médio (ME) e a percentagem de erro média (MPE). Quando os valores apontavam diferente, o critério foi a raiz do erro quadrático médio (RMSE).

Tabela 5- Comparação entre os erros dos modelos

		ME	RMSE	MAE	MPE	MAPE	MASE	ACF1
Passageiros no Longo Curso	SHW	42.801,27	362.600,60	282.139,70	0,7557	9,9773	0,5026	0,1428
	SARIMA	45.802,31	343.817,10	256.997,10	2,1904	8,6256	0,8291	0,0703
Receita no Longo Curso	SHW	3.506.431,00	29.308.746,00	21.199.137,00	2,7301	22,0200	0,6200	0,0567
	SARIMA	130.747,70	27.247.762,00	21.075.219,00	7,1050	23,3187	0,6164	0,0260
Passageiros na RMPA	SHW	18.605,67	343.726,20	272.713,00	0,1992	3,5920	0,4560	0,1943
	SARIMA	4.341,13	257.249,20	202.841,90	0,0208	2,5719	0,3392	0,2974

Fonte: Elaboração própria

Da análise dos erros dos modelos percebe-se que os modelos de suavização exponencial de Holt-Winters tendem a errar para cima, isto é, sobrestimarem os valores observados. Já os modelos SARIMA propostos fazem o contrário, tendem a subestimar. Utilizando o critério delineado, para a variável passageiros no Longo Curso utilizar-se-á a previsão do modelo de suavização exponencial de Holt-Winters (SHW) demonstrado na tabela 2. Já para a Receita do Longo Curso e para os Passageiros da RMPA, os modelos SARIMA das tabelas 3 e 4.

Tabela 6- Cenários para os passageiros de Longo Curso

Previsão do Modelo SHW				Comparação entre os cenários			
Mês	Lo 95	Forecast	Hi 95	Série Observada	Pior Cenário	Cenário Base	Cenário Otimista
Janeiro	1.725.504	2.438.687	3.151.871	2.392.694	667.190	45.993	759.177
Fevereiro	1.392.730	2.195.438	2.998.146	2.068.543	675.813	126.895	929.603
Março	1.422.592	2.305.796	3.189.000	1.311.712	110.880	994.084	1.877.288
Abril	1.191.256	2.148.209	3.105.162	433.943	757.313	1.714.266	2.671.219
Maio	1.155.754	2.181.165	3.206.576	552.741	603.013	1.628.424	2.653.835
Junho	817.174	1.906.751	2.996.327	587.050	230.124	1.319.701	2.409.277
Julho	945.055	2.095.223	3.245.391	602.084	342.971	1.493.139	2.643.307
Agosto	757.207	1.964.930	3.172.654	639.616	117.591	1.325.314	2.533.038
Setembro	109.854	1.372.513	2.635.171	728.516	618.662	643.997	1.906.655
Outubro	378.515	1.693.815	3.009.115	769.403	390.889	924.412	2.239.712
Novembro	169.047	1.534.962	2.900.877	770.090	601.043	764.872	2.130.787
Total	10.064.686	21.837.489	33.610.290	10.856.392	791.706	10.981.097	22.753.898

Fonte: Elaboração própria

Ao se analisar a comparação entre a série observada para o ano de 2020 e o cenário que os modelos previam, alguns efeitos da pandemia de Covid-19 podem ser verificados. Em

primeiro lugar, como dito anteriormente, o modelo prevê por intervalos, um cenário base (o centro da previsão), um limite inferior (algo como uma previsão mais pessimista, mas ainda dentro do esperado) e um limite superior (um bom desempenho, mas ainda dentro do intervalo de 95%). Lembrando que se consideraram os valores acumulados entre janeiro e novembro, pois os dados de dezembro ainda não estão completos.

Para a demanda de passageiros do sistema de Longo Curso, antes da pandemia, nos meses de janeiro e fevereiro, a situação encontrava-se entre o pior cenário previsto e o base. A partir de março, com as medidas de distanciamento e o recrudescimento da pandemia, os valores observados mostraram constância abaixo do pior cenário previsto. Essa situação começou a mudar, ainda que brevemente, a partir do mês de setembro. Em comparação ao pior que o modelo poderia prever, o cenário líquido ainda seria positivo no sentido de quase 800 mil passageiros, algo como 7% positivo. Ou seja, no acumulado do ano, o limite inferior do modelo trabalhava com 10.064.686, o que se verificou foram 10.856.392

Ainda em demanda do Longo Curso, o cenário base aponta para situação bastante diferente. Aconteceu a redução de 10.981.097 passageiros transportados. Ou algo como 51% dos passageiros que poderiam estar sendo transportados, já considerando a tendência de queda histórica. Grande parte desse efeito pode ser atribuído à pandemia de Covid-19 e às medidas de distanciamento social. Dado o histórico da série, esse valor constitui o melhor para a análise. Os valores mais otimistas, ou seja, o limite superior, mostram possibilidades ainda mais significativas, mas como já se esperava algum tipo de queda, não cabe se deter muito neles.

Tabela 7- Cenários para a Receita de Longo Curso

Mês	Previsão do Modelo SHW			Série Observada	Comparação entre os cenários		
	Lo 95	Forecast	Hi 95		Pior Cenário	Cenário Base	Cenário Otimista
Janeiro	58.246.543	112.101.844	165.957.146	139.997.039,40	81.750.496	27.895.195	25.960.107
Fevereiro	58.661.396	113.496.864	168.332.333	117.647.356,35	58.985.960	4.150.492	50.684.977
Março	56.764.484	113.378.068	169.991.652	45.238.001,55	11.526.482	68.140.066	124.753.650
Abril	55.156.475	113.416.666	171.676.858	6.947.818,93	48.208.656	106.468.847	164.729.039
Maio	53.555.835	113.423.786	173.291.737	11.908.816,76	41.647.018	101.514.969	161.382.920
Junho	52.006.170	113.439.278	174.872.386	10.531.571,93	41.474.598	102.907.706	164.340.814
Julho	50.521.640	113.481.053	176.440.467	10.255.875,63	40.265.764	103.225.177	166.184.591
Agosto	49.021.609	113.471.188	177.920.766	12.078.454,20	36.943.155	101.392.734	165.842.312
Setembro	47.520.377	113.426.437	179.332.496	14.684.607,05	32.835.770	98.741.830	164.647.889
Outubro	46.061.679	113.392.721	180.723.763	18.757.910,36	27.303.769	94.634.811	161.965.853
Novembro	44.730.099	113.456.583	182.183.068	17.348.534,27	27.381.565	96.108.049	164.834.534
Total	572.246.307	1.246.484.488	1.920.722.672	405.395.986	166.850.321	841.088.502	1.515.326.686

Fonte: Elaboração própria

A mesma análise pode ser empreendida para a Receita do Sistema de Longo Curso, utilizando os limites e o centro previsto pelos modelos, a fim de estimar os efeitos da

pandemia e das medidas necessárias. Aqui o cenário é bem diferente, mesmo o cenário mais pessimista não prevê a queda ocorrida. No pior cenário, a frustração de expectativa acumulada até novembro de 2020 para o sistema é da ordem de R\$ -166.850.321,00 ou algo como 29,15% da receita nesse cenário. A base que se poderia esperar acumularia diminuição de receita de R\$ -841.088.502, 00 ou -67,42 %. Novamente, os valores otimistas não comportam maiores análises. Deve-se ressaltar, entretanto, que a receita estava sendo prevista para os meses de janeiro e fevereiro, no cenário base, com relativa precisão, demonstrando que as medidas necessárias de distanciamento social, a partir de março, podem ter tido um papel fundamental nessa diferença.

Tabela 8- Cenários para os passageiros da RMPA

Mês	Previsão do Modelo SHW			Série Observada	Comparação entre os cenários			
	Lo 95	Forecast	Hi 95		Pior Cenário	Cenário Base	Cenário Otimista	
Janeiro	5.906.188	6.382.190	6.858.192	6.538.875	632.687	156.685	-	319.317
Fevereiro	5.344.210	5.781.817	6.219.423	5.973.859	629.649	192.042	-	245.564
Março	6.632.123	7.188.259	7.744.395	5.201.892	- 1.430.231	- 1.986.367	-	2.542.503
Abril	6.242.096	6.782.833	7.323.570	2.221.804	- 4.020.292	- 4.561.029	-	5.101.766
Maio	6.484.235	7.069.783	7.655.332	2.906.027	- 3.578.208	- 4.163.756	-	4.749.305
Junho	6.183.362	6.770.543	7.357.723	3.208.357	- 2.975.005	- 3.562.186	-	4.149.366
Julho	6.203.702	6.828.150	7.452.597	3.071.033	- 3.132.669	- 3.757.117	-	4.381.564
Agosto	6.447.766	7.140.435	7.833.105	3.329.057	- 3.118.709	- 3.811.378	-	4.504.048
Setembro	5.752.059	6.415.248	7.078.437	3.593.198	- 2.158.861	- 2.822.050	-	3.485.239
Outubro	6.113.361	6.873.105	7.632.849	4.099.140	- 2.014.221	- 2.773.965	-	3.533.709
Novembro	5.802.882	6.582.669	7.362.456	4.092.978	- 1.709.904	- 2.489.691	-	3.269.478
Total	67.111.984	73.815.032	80.518.079	44.236.220	- 22.875.764	- 29.578.812	-	36.281.859

Fonte: Elaboração própria

Por último, a comparação entre os limites previstos pelo modelo selecionado e a série observada para o número de passageiros transportados na RMPA apontam que os meses de janeiro e fevereiro evidenciavam certa estabilidade com o cenário base previsto sendo bastante preciso. A partir de março, ocorreu quase que uma reversão completa. Mesmo o cenário mais pessimista apontou queda na ordem de -22.875.764 ou de -34,08% na demanda. Já o base, indicou -29.578.812 passageiros transportados do que o previsto pelo modelo ou ainda -40, 08%. A marcação bem desenhada para o descompasso entre o previsto pelo modelo e os valores observados aponta para o fortalecimento da hipótese de que essas quedas foram, em grande parte, ocasionadas pela pandemia de Covid-19.

Considerando que, para o de 2019, a receita na Região Metropolitana de Porto Alegre, tendo como fonte o BI da AGERGS, era de R\$ 550.176.857,32, pode-se chegar à aproximação de receita não realizada para o sistema como algo entre R\$ 187.500.272,97 e R\$ 220.510.884,41.

Mesmo que se atribua apenas grande parte desses efeitos, os dois sistemas estudados, os quais representam cerca de 90% do transporte intermunicipal de passageiros do

Rio Grande do Sul, em termos de receita, apresentaram, em um cenário base, diminuição de receita esperada aproximada estimada em R\$ 1.061.599.386,41.

Frente a esse achado, corroboram-se as estimativas do Grupo de Trabalho de Infraestrutura, Logística e Mobilidade do Comitê de Dados do Rio Grande do Sul. O mesmo, em trabalho semelhante, estimava que, somando-se os custos e a queda na receita, os efeitos da pandemia sobre o sistema de transportes poderiam chegar a ser de cerca de 145 milhões para os meses de março, abril, maio e junho. Considerando-se uma perda média anualizada de 14,76% tanto na demanda, quanto na receita. O pior cenário daquele estudo contemplava a possibilidade de queda na demanda de cerca de 40%, verificou-se uma média de -45,17%, confirmando as piores previsões. Nesse cenário, naquele estudo, a frustração acumulada pelo sistema seria de cerca R\$ 1,3 bilhão.

Conclusões

A pandemia de coronavírus, ocorrida no ano de 2020, ocasionou situações nunca vivenciadas em, pelo menos, cem anos. Torna-se difícil, inclusive, encontrar pontos de comparação e de convergência com o ocorrido, tanto nas medidas necessárias que se estabeleceram como forma de combate à pandemia como nos efeitos sociais e econômicos do vírus.

No setor de transportes, em especial o de transporte intermunicipal de passageiros, a situação acabou por ser ainda mais grave. As notórias dificuldades do sistema, tão ressaltadas recentemente, já demandavam soluções urgentes, reformulações e criatividade para a constante queda no número de usuários. A crise era sistêmica e já se esperava, para o ano de 2020, algum tipo de queda tanto de receita quanto de demanda.

Este trabalho objetivou servir como contribuição no estabelecimento de uma metodologia adaptada ao contexto. Frente à queda já esperada, como começar a separar os efeitos sistêmicos do fato imprevisto ocasionado pela pandemia? Visou, em última instância, servir ao debate de políticas públicas sobre o tema.

Para tanto, utilizaram-se séries temporais, as melhores disponíveis. Estudos mais completos podem ser realizados aprofundando as análises. Espera-se que o trabalho possa ser continuado e refinado.

Os modelos selecionados, através de critérios econométricos, demonstraram que o número de passageiros transportados no sistema de Longo Curso, isto é, a demanda, frente ao mais pessimista dos cenários, mesmo que tenha visto ao longo do ano de 2020 uma queda significativa, apresentou breve recuperação, ficando dentro do esperado. Já o cenário base, mais preciso e estável, nem otimista e nem pessimista, apontou uma queda na ordem 10.981.097 passageiros transportados. Ou algo como 51% da variável esperada. Sublinhando os efeitos da pandemia nessa variável.

Já a Receita do sistema de Longo Curso, em todos os cenários considerados, apresentou frustração de expectativa acumulada até novembro de 2020 entre R\$ -166.850.321,00 e R\$ -841.088.502, 00. Quando se pensa em termos percentuais, em um cenário base, a diferença de receita entre o que poderia ser previsto pelo modelo e o que ocorreu era de cerca de -67, 42%. Ou seja, o equilíbrio financeiro do sistema, devido em grande parte à pandemia de Covid-19, poderia restar prejudicado.

Por último, para a Região Metropolitana de Porto Alegre, quando se pensa em passageiros transportados, demanda, mesmo o cenário mais pessimista previsto sublinhou na ordem de -34,08% os efeitos em parte ocasionados pela Covid-19. Já o base, mais estável -29.578.812 usuários, ou -40, 08%.

Cabe uma última advertência, não se está afirmando de maneira categórica que toda a queda nas variáveis deva ser creditada à pandemia. Maiores estudos são necessários, e o refinamento dos modelos pode trazer resultados interessantes. Sublinha-se, entretanto, que a evidência empírica leva a crer que grande parte do descompasso entre o previsto pelos modelos e o realizado na série restou ocasionado pelas medidas necessárias tomadas de combate à propagação do vírus.

Nota-se que não foram estudados os custos. Aqui somente se trabalhava com expectativas previstas pelo modelo. Geralmente, em situações como essa, as empresas reagem diminuindo a oferta e contendo custos, reduzindo assim os prejuízos verificados. Para tanto, não se está aqui estimando diretamente prejuízos, somente frustrações de expectativa de Receita e de Demanda. O que, sem dúvida, prejudica o planejamento do setor, já apertado pela situação pré-pandêmica, com reflexos no equilíbrio econômico-financeiro. Por último, mesmo que se atribua apenas grande parte desses efeitos à crise e às medidas de distanciamento, a relevante frustração de receita esperada estimada em cerca de R\$ 1.061.599.386,41, já encontrava um sistema em dificuldades, e o equilíbrio pode ter sido afetado de maneira decisiva. As soluções, que já se faziam urgentes, agora podem se mostrar ainda mais. Espera-se que elas vislumbrem e contemplem, de maneira integrada, o financiamento do setor, a regularização, a remodelagem do sistema e o planejamento integrado com outros modais.

Referências

- ALZHRANIIBRAHIM,S.I; EBRAHIM,A.A.; AL-FAKIH,A. Forecasting the spread of the COVID-19 pandemic in Saudi Arabia using ARIMA prediction model under current public health interventions. Journal of Infection and Public Health. Volume 13, Issue 7, p. 914-919, 2020.
- BOX, G.; JENKINS, G.; REINSEL, G. C. Time Series Analysis, Forecasting and Control. 3.ed. Englewood Cliffs:Prentice-Hall, 1994.
- BUENO, R., Econometria de séries temporais. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

CEYLAN, Z., Estimation of COVID-19 prevalence in Italy, Spain, and France. Science of The Total Environment, volume 729, 2020.

ENDERS, W., Applied Econometric Time Series. John Wiley & Sons, Inc. 1995.

ENGLE, R. Autoregressive conditional heteroscedasticity with estimates of the variance of united kingdom inflation. Econometrica, v. 50, n. 4, p. 987–1007, 1982.

FERREIRA, P. G. C. Análise de séries temporais em R: Curso introdutório. São Paulo, SP: GEN Atlas, 2018.

HAMILTON, J., Time Series Analysis. Princeton: Princeton University Press, 1994.

HYNDMAN, R.J; KOEHLER, A.B. Another look at measures of forecast accuracy. International Journal of Forecasting, p. 679-688, 2006.

KUFEL, T. ARIMA-based forecasting of the dynamics of confirmed Covid-19 cases for selected European countries. Journal of Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, p. 182-204, 2020.

SECCHI, L.. (2014). Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning.

SCALETZKY, H.L, A morte do transporte público - análise da sustentabilidade econômico-financeira do sistema de ônibus de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação. Escola de Engenharia- UFRGS, 2019.

LJUNG, G. M.; BOX, G. E. P. On a measure of lack of fit in time series models. Biometrika. v.65, p. 297–303, 1978.

JARQUE, C. M.; BERA, A. K. Efficient tests for normality, homoscedasticity and serial independence of regression residuals. Economics letters, v. 6, n. 3, p. 255- 259, 1980.

TAKASAKI, E. A. O novo modelo brasileiro de exploração ferroviária. 2014. 127 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

WOOLDRIDGE, J.M. Introdução à econometria. São Paulo: CENGAGE, 5.ed. 2018.

O ACOLHIMENTO DE MIGRANTES HAITIANOS E SENEGALESES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS)

Roberto Rodolfo Georg Uebel¹⁰

Resumo: Este estudo está inserido na lógica cada vez mais presente dos estudos migratórios contemporâneos, que aproxima as escalas locais e internacionais para a interpretação das novas migrações transnacionais e internacionais. Nesse contexto, utilizando o recorte temporal da história recente, este artigo tem como objetivo analisar o processo de acolhimento de dois grupos imigratórios – haitianos e senegaleses – no nível micro, isto é, na esfera pública municipal de Novo Hamburgo, localizada no estado do Rio Grande do Sul, tendo como justificativa a inexistência de estudos de políticas públicas e agendas municipais de acolhimento de imigrantes no Rio Grande do Sul e a necessidade de embasamentos científicos para a formulação de uma efetiva política municipal para imigrantes e refugiados no município estudado. Os resultados encontrados apontam para uma adaptação lenta e gradual do Poder Público Municipal à nova Lei de Migração e a adoção de abordagens para com os imigrantes do tipo clássico do Estado policial, isto é, estranhamento-atenção, em vez dos protocolos recomendados pela literatura referencial de identificação-acolhimento.

Palavras-chave: Imigração. Haitianos. Senegaleses. Gestão Pública Municipal. Novo Hamburgo.

HOSTING OF HAITIAN AND SENEGALESE MIGRANTS AND BRAZILIAN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: a qualitative analysis of the case of Novo Hamburgo (RS)

Abstract: This study is part of the growing present logic of contemporary migration studies, which approaches local and international scales for the interpretation of new transnational and international migrations. In this context, using the time frame of recent history, this article analyses the hosting process of two immigrant groups – Haitians and Senegalese – at the micro level, that is, in the municipal public sphere of Novo Hamburgo, located in the state of Rio Grande do Sul, justified by the lack of studies on public policies and municipal agendas for the hosting of immigrants in Rio Grande do Sul and the need for scientific bases for the formulation of an effective municipal policy for immigrants and refugees in the studied city. The results point to a slow and gradual adaptation of the Municipal Public Administration to the new Migration Law and the adoption of attitudes towards immigrants like the classic type of police State, that is, strangeness-attention, instead of the protocols recommended by the referential literature as the identification-welcoming process.

Keywords: Immigration. Haitians. Senegalese. Municipal Public Management. Novo Hamburgo.

¹⁰ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Geografia (UFRGS), Especialista em Gestão Pública (UFSM) e Gestão Pública Municipal (UNIFESP), Economista e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria.

Introdução

Desde o começo dos anos 2000, os fluxos migratórios internacionais se diversificaram em virtude de novas barreiras impostas pelos tradicionais países receptores, como Estados Unidos, nações da União Europeia, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá.

Nesse contexto, o Brasil, que apresentava um crescimento econômico acima da média internacional e incorporava em sua macroeconomia uma redução substancial na taxa de desemprego e criação de novas oportunidades laborais, recebeu cerca de 2,1 milhões de imigrantes entre 2003 e 2017, consolidando-se como um dos principais destinos alternativos, sobretudo para os grupos de latino-americanos, caribenhos e africanos.

Isso posto, dentre os principais novos fluxos imigratórios transnacionais no país, haitianos e senegaleses passaram a liderar o debate sobre a necessidade de uma nova Lei de Migração, uma vez que o então Estatuto do Estrangeiro vigorava desde o período ditatorial civil-militar (1980).

Assim, os haitianos, motivados por questões humanitárias, como a guerra civil de 2004 e o terremoto de 2010, e os senegaleses, inseridos em uma lógica transnacional de migrações para o Sul Global e impedidos pelas barreiras da França, Itália e Canadá – seus principais países de destino – escolheram o Brasil como uma alternativa para a construção de seus sonhos econômicos, pessoais e profissionais.

A partir desse cenário, portanto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o processo de acolhimento dos dois grupos em tela no nível micro, isto é, na esfera pública municipal de Novo Hamburgo, tendo como justificativas: a) a inexistência de estudos, dentro do alcance do que se conhece acerca da literatura sobre o tema, sobre políticas públicas e agendas municipais de acolhimento de imigrantes no Rio Grande do Sul; e b) a necessidade de embasamentos científicos para a formulação de uma efetiva política municipal para imigrantes e refugiados no município de Novo Hamburgo, onde reside e trabalha o autor.

O artigo está dividido em cinco seções além desta introdutória, e utilizará os referenciais teóricos da literatura canadense de Gestão Pública Municipal para migrantes e refugiados, a fim de identificar os pontos críticos do acolhimento de senegaleses e haitianos no município estudado. A pesquisa utiliza também os instrumentos do tipo metodológico analítico-descritivo, pesquisa documental, exploratória e bibliográfica, bem como a realização de entrevistas informais institucionais para a observação da problemática proposta.

Metodologia

A partir da leitura de Gil (2002) e Rua (2009), este estudo se apresenta como um tipo de pesquisa qualitativa mista, uma vez que adotará elementos da pesquisa documental,

exploratória, descritiva e bibliográfica a fim de discutir o fenômeno em tela – as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo – e promover o debate sob a ótica da literatura de Gestão Pública Municipal.

Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa documental pelo fato de que se recorrerá às fontes documentais, sobretudo normativas, da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, para discorrer acerca do problema do presente estudo. Isso posto, documentos como leis, ofícios, programas governamentais, atas e cartilhas serão consultados vis-à-vis a análise dos resultados nas próximas seções.

Com relação à pesquisa exploratória, é mister observar que o caráter exploratório deste estudo advém de dois eixos, quais sejam: a) identificação do problema – o fenômeno migratório em Novo Hamburgo per se –; e b) pesquisa sobre a literatura que debate o tema, incorrendo aí o tipo de pesquisa bibliográfica.

Quanto à identificação do problema, selecionou-se o município de Novo Hamburgo em virtude do seu destaque estadual e nacional pioneiro no acolhimento de imigrantes e refugiados, bem como pelo fato de o município adotar uma combinação de tipos de acolhimento de migrantes, tais como a integração, inclusão, assimilação e agregação, o que caracteriza uma peculiaridade no cenário brasileiro, conforme a nossa hipótese.

Ademais, a pesquisa bibliográfica, já mencionada na seção anterior, proporcionará o entorno teórico da discussão do presente problema de pesquisa, além de permitir que comparações nas searas de viabilização e efetivação de políticas públicas municipais para migrantes sejam possíveis, ou seja, identificar como outros municípios brasileiros – e também canadenses, visto que a literatura referencial é originária daquele país – aplicam e positivam as suas agendas de políticas públicas migratórias.

Por fim, considerando essas questões, este estudo também se caracteriza como uma pesquisa do tipo descritivo, haja vista que terá como pano de fundo a descrição da problemática identificada a partir da aplicação de um questionário não-estruturado à Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. O referido questionário, que embasará a discussão das próximas seções, será o documento referencial principal para a presente pesquisa e análise dos resultados, que serão complementados pelos referenciais advindos da pesquisa bibliográfica, exploratória e documental. Esse tipo de metodologia já foi implementado com efetividade por autores como Souza (2015) e Sampaio e Baraldi (2019).

Referencial Teórico

Os conceitos-chave para a pesquisa em tela são oriundos da literatura de migrações e da Gestão Pública Municipal, especialmente aquela proveniente da academia canadense, visto

que os principais referenciais se desenvolveram nos estudos municipais e provinciais daquele país.

Nesse diapasão, apresentaremos a seguir uma breve discussão sobre os conceitos de imigração, buscando analisá-los em face de uma abordagem da academia canadense e brasileira – bem como as aproximações dadas pelo ordenamento jurídico de cada país –, de cunho comparativo e complementar. Tais conceitos, portanto, subsidiarão as discussões das próximas seções e a análise dos resultados.

Utilizamos como base, devidamente citada, a revisão teórica de Uebel e Moura (2016), com base na literatura canadense e brasileira, embora aplicada em esferas distintas, federal e local, respectivamente.

Imigração: conceitos

O conceito de imigração, embora pareça universal e atrelado às discussões acadêmicas do século XVI, possui diferentes nuances e interpretações se analisado em distintas conjunturas. Isto é, em um país tradicional receptor de imigrantes nas últimas quatro décadas, como no caso do Canadá, ou em um tradicional emissor de emigrantes no mesmo período, mas que passa por um processo de transformação em país receptor novamente¹¹, como no caso do Brasil, conforme escrevêramos previamente (UEBEL; MOURA, 2016).

Segundo Helly (2002) apud Uebel e Moura (2016): “a diversidade cultural da sociedade canadense foi eleita sua maior figura simbólica, buscando através da política de multiculturalismo promover a igualdade de direitos, respeito às liberdades fundamentais e participação política de diversas culturas, além de favorecer a integração das comunidades imigrantes em um sentido comum de cidadania, diferentemente do tradicional modelo integracionista europeu. E é nessa conjuntura multicultural que o conceito de imigração assim surge no Canadá, segundo a terminologia oficial – e também normativa administrativa para os demais órgãos federais e provinciais – sugerida pelo Conselho Canadense para os Refugiados” (UEBEL; MOURA, 2016, p. 60).

Embora essa normativa seja ampla e ainda conceitue os termos ligados ao refúgio e asilo político, o órgão de estatística e recenseamento canadense, Statistics Canada, define os imigrantes como “pessoas que residem no Canadá que nasceram fora do Canadá, excluindo os trabalhadores temporários estrangeiros, cidadãos canadenses nascidos fora do Canadá e aqueles com vistos de estudante ou de trabalho” (CANADÁ, 2010b, tradução nossa); posto isso, uma definição mais ampla.

¹¹ É importante observar, de acordo com Uebel e Moura (2016), que o Brasil sempre foi um país receptor de imigrantes, tendo a sua base populacional constituída de elementos imigrantes de todas as partes do mundo, sobretudo de europeus ocidentais, africanos, sul-americanos e leste-asiáticos. Entretanto, no período desde a redemocratização até o início dos anos 2000, o país percebeu um saldo migratório peculiar, onde a emigração de brasileiros para o exterior se destacou em face à imigração estrangeira para o Brasil.

Por fim, o ordenamento jurídico canadense, a exemplo do Common-Law britânico – fortemente inspirado neste – expressa, por meio do seu Immigration and Refugee Protection Act, em vigor desde 2002, as definições de imigrante, as condições para a sua autorização legal e permanência em território canadense, além de embasar as políticas públicas e a política migratória do país, que será discutida nas próximas seções, conforme apontamos em Uebel e Moura (2016).

Analisando essa legislação, que difere da sua contraparte brasileira, conforme se verá a seguir, tem-se que, no Canadá, o imigrante passa a ganhar esse status apenas após o seu ingresso no território, antes disso, o Act aponta duas denominações: “1) estrangeiro, significa uma pessoa que não é um cidadão canadense ou residente permanente, e inclui os apátridas; e 2) residente permanente, significa uma pessoa que adquiriu o status de residente permanente e não tenha posteriormente perdido esse status de acordo com a seção 46 do Act” (CANADÁ, 2001).

Já o conceito de imigração mais incorporado pela academia brasileira, em especial na Demografia e a Ciência Geográfica, é aquele dado por Brunet, Ferras e Théry (2012) apud Uebel e Moura (2016):

Movimento de indivíduos (imigrantes) contabilizados quando do ingresso em um lugar, em um país. Na realidade, o termo se aplica a estrangeiros que permanecem por um longo tempo em um país que não é seu – eventualmente à demanda do próprio país. No seu país de origem eles são considerados como emigrantes. A imigração teve um papel muito importante no povoamento realizado pelos europeus nas terras conquistadas d’além-mar, como na América, na África, na Austrália, sobretudo na virada do século XIX para o XX, quando coexistiam a atratividade dos novos países e a repulsa nos seus países de origem (devido a múltiplas causas). Os traços na literatura e no cinema são inúmeros. (BRUNET; FERRAS; THÉRY, 2012, p. 271, tradução nossa).

Visando adaptar à contemporaneidade a legislação migratória brasileira, inclusive para as discussões que faremos no âmbito municipal mais adiante, Faria (2015) cita que as sucessivas anistias implementadas pelo Governo Federal buscaram, em certa medida, atualizar a realidade migratória do país aos desafios contemporâneos, que não encontravam resposta no arcabouço jurídico vigente para o tema. Também devido à defasagem do Estatuto do Estrangeiro, substituído pela Lei de Migração de 2017 (Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017), matérias afetas ao tratamento dos migrantes no Brasil têm sido reguladas por sucessivas resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), tais como concessão de vistos, regularização migratória e acesso ao mercado de trabalho.

As resoluções do CNIg tornaram-se a solução possível para se atender a demanda imposta pela presença de estrangeiros no Brasil, em aspectos não contemplados pela nova lei, servindo também como aporte para a formulação de políticas públicas voltadas aos imigrantes, como se verá nas próximas seções.

Ademais, a definição mais utilizada para “estrangeiro” é aquela dada pelos glossários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que remontam ao ano de 1940, a saber:

A classificação mais geral de nacionalidade adotada pelos censos é: brasileiros natos (pessoas que nasceram no Brasil ou em país estrangeiro e foram registradas como brasileiras, segundo as leis do Brasil); naturalizados brasileiros (pessoas estrangeiras que obtiveram a nacionalidade brasileira por meio de título de naturalização ou valendo-se de disposição da legislação brasileira); **estrangeiros (pessoas nascidas em país estrangeiro ou nascidas no Brasil e registradas em representações estrangeiras, que não se naturalizaram brasileiras)** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1940, p. 39, grifo nosso).

No que se refere à Lei de Migração, ela estabelece critérios semelhantes àqueles trazidos pela literatura canadense na definição de migrante e termos correlatos, conforme segue:

Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

§ 2º (VETADO).

Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares (BRASIL, 2017).

Definidos os termos relacionados à imigração, como imigrante e estrangeiro, à luz da interpretação normativa canadense e brasileira, discutiremos na próxima seção a metodologia utilizada neste estudo analítico sobre a agenda municipal de políticas públicas para imigrantes em Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul.

Pesquisa Realizada

Partindo-se da delimitação do grupo focal e da problemática a ser discutida pela ótica da Gestão Pública Municipal, identificamos, no município de Novo Hamburgo, estado do Rio Grande do Sul, uma comunidade de cerca de 700 imigrantes, de acordo com os dados fornecidos pela Polícia Federal e pela própria Prefeitura Municipal, por meio da Lei de Acesso à Informação.

Desse grupo de imigrantes, procuramos identificar quais eram as principais nacionalidades e países de origem, bem como os anos em que foram admitidos no Brasil como imigrantes e/ou refugiados. A partir da compilação dessas informações, em que a pesquisa exploratória e documental serviu de aporte, encontramos a seguinte distribuição – Quadro 1 – que será analisada na seção posterior.

Quadro 1 – Principais grupos de imigrantes em Novo Hamburgo/RS

País de origem	Principal ano de admissão	População total (%) do universo de 700 imigrantes
Haiti	2012	40%
Senegal	2014	35%
Cuba	2013	10%
Bolívia	2010	8%
Colômbia	1997	5%
Palestina	1995	2%

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir de informações da Polícia Federal e Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo.

Isso posto, a fim de identificarmos a presença de haitianos e senegaleses na comunidade novo-hamburguesa, isto é, sua agregação e interação com os serviços públicos e atividades privadas do município, aplicamos um questionário informal não-estruturado à Subsecretaria de Direitos Humanos do município, que, à época (primeiro semestre de 2019), estava sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

O questionário informal não-estruturado, como foi aplicado à instituição e não a grupo de pessoas, compreendia as seguintes perguntas (Quadro 2):

Quadro 2 – Questionário informal não-estruturado aplicado à Subsecretaria Municipal de Direitos Humanos de Novo Hamburgo/RS

1. Quais são as políticas públicas municipais implementadas em Novo Hamburgo para imigrantes e refugiados?
2. Qual é a população estimada de imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo?
3. Quais são os principais grupos de imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo (nacionalidades ou países de origem)?
4. Existem associações, entidades, coletivos, grupos de migrantes em Novo Hamburgo? Se sim, qual é a relação deles com a Prefeitura?
5. Como se dá a relação desta Prefeitura com os governos estadual e federal para a atenção dos migrantes? Há algum tipo de recurso estadual e federal disponibilizado e utilizado pelo município para este fim?
6. Quais são os principais desafios para esta Secretaria e para esta Prefeitura no que se refere:
 - a) definição e execução de políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados?
 - b) inserção, inclusão, integração dos imigrantes e refugiados na sociedade civil, mercado de trabalho e serviços públicos de Novo Hamburgo (escolas públicas, saúde, habitação e moradia popular, assistência social)?
 - c) orçamento para as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados?
7. Vocês possuem algum tipo de material ou cartilha para imigrantes e refugiados?

Fonte: Elaborado pelo autor.

As respostas foram enviadas por e-mail após três tentativas de contato com a Administração Pública Municipal e foram complementadas por dois contatos telefônicos durante os meses de abril e maio de 2019, demonstrando aí também a dificuldade ainda existente na obtenção de dados e informações públicas municipais sobre a questão migratória.

Ademais, conforme supramencionado, as respostas a esse questionário serão analisadas na próxima seção, uma vez que estruturam a nossa discussão acerca do acolhimento dos migrantes haitianos e senegaleses – grupos mais recentes e de maior expressão em Novo Hamburgo – nas últimas duas administrações e que, apesar de serem partidos opostos, Partido dos Trabalhadores e Partido da Social Democracia Brasileira, apresentaram agendas e políticas semelhantes.

Nesse contexto, com o propósito de atender ao objetivo central desta pesquisa, que é identificar e compreender as agendas de acolhimento, inserção, inclusão e integração de imigrantes e refugiados haitianos e senegaleses no Município de Novo Hamburgo/RS, também realizamos uma pesquisa de cunho documental-exploratório com outras entidades municipais, como Guarda Municipal, Fundação Pública de Saúde de Novo Hamburgo, Secretaria Municipal de Educação e Companhia Municipal de Urbanismo, a fim de identificar as demais ações possíveis para com imigrantes no município.

Também atuamos na aplicação de entrevistas informais com a Associação dos Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo e a Associação de Haitianos do Rio Grande do Sul, que atuam diretamente com os dois grupos focais na região do Vale do Sinos, onde se localiza o nosso município em análise. Entretanto, há que se ressaltar algo já levantado por autores como Sassen (2007) e Rocha-Trindade (1995) e também por Ley e Hiebert (2001) no Canadá, nosso país de referência, no que se refere à dificuldade de contato com grupos migratórios originários de países não-tradicionais de emissores, como o caso do Haiti e Senegal para com o Brasil.

Segundo esses autores, o contato com imigrantes para a obtenção de dados qualitativos deve se dar por meio de uma aproximação inicial de caráter informal, como no caso em tela, através das redes sociais. E, após estabelecido o contato, inclusive com interlocutores da sociedade civil, como mesquitas, igrejas pentecostais, Pastoral do Migrante e organizações não-governamentais, é possível a formalização de questões mais diretas acerca do seu estabelecimento migratório no município.

É importante considerar essas questões, haja vista dois tópicos: a) o caráter de impessoalidade da presente pesquisa, que não trata diretamente com narrativas individuais ou coleta de dados pessoais, portanto, não é um experimento com seres humanos; b) a proteção à informação e à condição legal dos migrantes, muitos em situação irregular ou em vias de regularização pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a pesquisa não identificará eventuais fontes orais oriundas de migrantes.

O destaque desses desafios na obtenção e tratamento de dados sobre agendas e políticas migratórias no âmbito da Gestão Pública Municipal brasileira se faz no sentido de apontar que, ao contrário das demais políticas públicas municipais, que demandam a transparência universal e acessível a todos os munícipes, programas específicos para comunidades migrantes invocam um tipo específico de proteção e amparo legal, condicionados mais às convenções e acordos internacionais, como Genebra (1951), Cartagena (1984) e o Pacto Global de Migração (2018), do que às leis de transparência e acesso à informação da esfera federal brasileira.

Esse tratamento específico aponta, portanto, como o regime jurídico internacional se faz cada vez mais presente na aplicabilidade de políticas públicas na esfera municipal, denotando, por conseguinte, relações cada vez mais locais-internacionais, que acabam por invocar também uma internacionalização da ótica municipal e vice-versa. Desse modo, na próxima seção, procederemos à análise dos resultados e veremos como cada grupo migrante representa, conforme as palavras de Demartini (2018), um Estado dentro de outro, ou seja, o processo de acolhimento de haitianos e senegaleses em Novo Hamburgo significa também agregar particularidades do próprio Haiti e Senegal, respectivamente, reforçando a internacionalização do município.

Análise dos Resultados

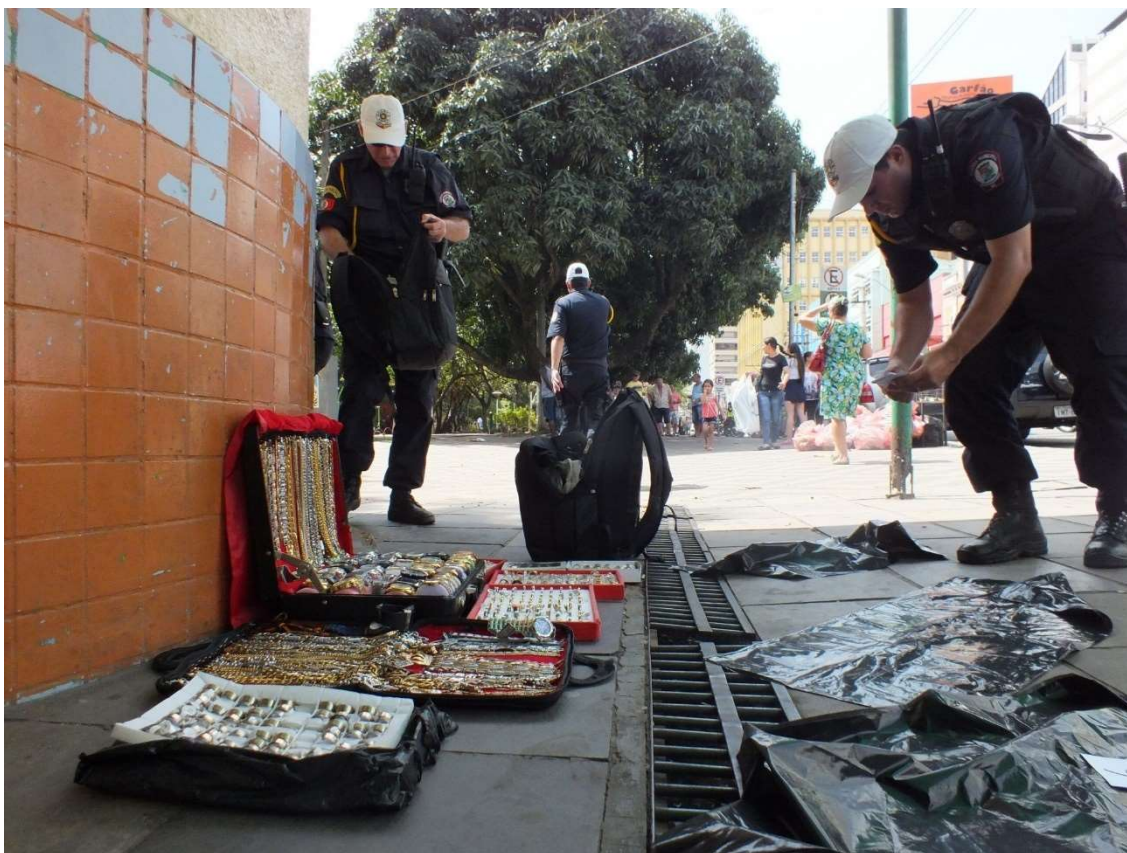
Conforme mencionado na seção anterior, nos debruçaremos nas sete perguntas aplicadas aos gestores públicos municipais de Novo Hamburgo a fim de compreender o panorama municipal de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados, especialmente os dois grupos analisados, haitianos e senegaleses.

Com relação às políticas públicas municipais implementadas em Novo Hamburgo para imigrantes e refugiados, há uma percepção por parte da Administração Pública municipal de que nenhuma agenda de atuação pode estar fora do espectro da Lei de Migração (BRASIL, 2017), o que não permite, segundo os gestores entrevistados, uma “inovação de atuações”, isto é, criar novas formas de abordagem e acolhimento junto aos migrantes.

Essa questão está atrelada, conforme os interlocutores oficiais, ao amplo e constante processo fiscalizatório por parte de entidades como o Ministério Público Federal, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da República e a própria Polícia Federal, o que demonstra uma federalização inclusive das agendas e administrações municipais, ao contrário do que preconiza a literatura de referência.

Esse cenário também aponta para uma efetivação do estado policial em face do controle migratório local, ou seja, o primeiro contato da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo com esses grupos migratórios se deu a partir das abordagens de guardas municipais (Figura 1), que, à época, foram amplamente mediatizadas, não raro, com tônicas de sensacionalismo. Conforme Rocha-Trindade (1995), esse tipo de abordagem é o mais inadequado, uma vez que transmite a mensagem de que imigrantes são considerados elementos estranhos e, portanto, passíveis de portarem consigo o ilícito, típico de países anti-imigração, o que até então o Brasil não se configurava.

Figura 1 – Guardas municipais de Novo Hamburgo fiscalizando as mercadorias de imigrantes haitianos e senegaleses



Fonte: Jornal NH (2014).

Nesse contexto, com uma securitização da questão migratória no município de Novo Hamburgo, o começo da agenda de políticas públicas se deu de forma tensionada e inadequada às próprias diretrizes humanitárias previstas no tratamento da nova Lei de Migração. Entretanto, após discussões – Figura 2 – na Câmara Municipal (Situação de imigrantes em Novo Hamburgo..., 2017), audiências públicas e novas abordagens por parte do Executivo municipal, foi possível identificar um padrão de construção de novas práticas, muitas sustentadas nas experiências de outros municípios sul-rio-grandenses, como Passo Fundo, Caxias do Sul e Torres.

Figura 2 – Manifestação de imigrantes senegaleses e haitianos na Câmara Municipal de Novo Hamburgo em 11/07/2017



Fonte: Jornal NH (2017).

Como resultado dessa articulação, que também envolveu associações empresariais e comerciais, academia, organizações não-governamentais e a presença dos órgãos federais fiscalizatórios supramencionados, deu-se o surgimento de duas associações locais de migrantes, a Associação dos Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo e a Associação de Haitianos do Rio Grande do Sul, que se apresentam como canal de diálogo e interposição de demandas entre os migrantes e o Poder Público, algo até então inédito no município, mas já com práticas positivas em outros municípios, sobretudo aqueles localizados no estado de São Paulo.

Isso posto, conforme verificado nas entrevistas e na análise qualitativa, percebeu-se que a relação com a Prefeitura se deu em três estágios distintos: 1) estranhamento e resistência; 2) aproximação gradual; 3) focalização de demandas e consolidação como grupo representativo sustentado na Lei de Migração. Esses três estágios parecem seguir, segundo as nossas inferências prévias, os estágios de formulação de políticas públicas apontados por Rua (2009).

Em que pese a relação construída entre as associações de migrantes e a Prefeitura Municipal, verificou-se que existia uma ausência de atuação por parte do Governo Estadual,

que sequer contava com uma política estadual para migrantes e refugiados durante o período analisado neste estudo, uma vez que três governos de partidos distintos comandaram o Palácio Piratini ao longo dos últimos oito anos, todos com agendas distintas quanto à ótica migratória.

A gestão de Tarso Genro (PT), ex-ministro da Justiça, chegou a prospectar uma política estadual no final do seu mandato, enquanto o governo de José Ivo Sartori (MDB) extinguiu instituições estaduais ligadas aos Direitos Humanos e à proteção social; já o governo atual de Eduardo Leite (PSDB) aparenta retomar a Secretaria Estadual de Relações Federativas e Internacionais, criada na administração petista, a fim de tratar temas externos e correlatos, como as migrações internacionais no Rio Grande do Sul.

Se inexistisse uma relação com o Governo Estadual, de acordo com a Prefeitura de Novo Hamburgo, também os recursos estaduais são restritos aos programas universais de saúde e educação, que, ao cabo, terão como seus usuários os próprios imigrantes e refugiados no município. Quanto à relação com o Governo Federal, os gestores entrevistados apontaram que houve uma sensibilização por parte da administração Rousseff e Temer no sentido de disponibilizar recursos específicos para políticas migratórias locais, entretanto, com a contrapartida de que os municípios deveriam acolher novos fluxos (especialmente de venezuelanos), mas com o mesmo aporte orçamentário e de infraestrutura.

Dentre os desafios identificados tanto pela subsecretaria como pela própria Prefeitura, os elencamos em três tópicos estruturados a seguir:

a) definição e execução de políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados: o desafio inicial se deu com a identificação dos grupos imigrantes, que só foi possível, segundo os entrevistados, com a atuação do Estado policial por meio da Guarda Municipal e suas abordagens periódicas e encaminhamento às secretarias responsáveis, como registra a Figura 3. Nesse sentido, não se verificou uma efetiva política pública municipal normativa e exclusiva para imigrantes e refugiados, mas sim uma agenda de intenções, muito fomentada pelas discussões da Câmara Municipal e associações empresariais e comerciais do município.

Figura 3 – Imigrantes haitianos e senegaleses encaminhados para o atendimento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Novo Hamburgo



Fonte: Uebel (2016).

b) inserção, inclusão, integração dos imigrantes e refugiados na sociedade civil, mercado de trabalho e serviços públicos de Novo Hamburgo (escolas públicas, saúde, habitação e moradia popular, assistência social): não foi possível identificar um efetivo processo de inserção, inclusão ou integração dos senegaleses e haitianos na comunidade de Novo Hamburgo, mas sim um processo gradual de aceitação – por parte da sociedade – e agregação – por parte dos empregadores e dos próprios imigrantes – o que possibilitou o acesso destes a cursos de língua portuguesa, postos de saúde, obtenção de moradias populares ou aluguel social e encaminhamento ao mercado de trabalho por meio da Agência Municipal de Empregos (AME).

c) orçamento para as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados: em virtude da crise econômica e fiscal que atingiu o Brasil e especialmente o estado do Rio Grande do Sul, o orçamento municipal de Novo Hamburgo nos últimos anos não permitiu a criação de uma dotação orçamentária exclusiva para esse tópico. Nesse contexto, é válido mencionar que o orçamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em 2019, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, era de R\$ 31.778.214,00, correspondendo a 2,25% do orçamento total da Prefeitura Municipal, de R\$ 1.409.175.663,00 (NOVO HAMBURGO, 2018).

Com um orçamento reduzido e uma agenda ainda incipiente, pautada mais na condição de estranhamento dos novos fluxos migratórios, não-europeus e não-brancos como eram aqueles que deram origem à própria comunidade novo-hamburguesa no final do Século

XIX, veremos na próxima seção, dedicada às considerações finais, quais as estruturas, desafios e possíveis políticas macro que poderão ser adotadas pela Prefeitura Municipal no sentido de cumprir com a plena inserção dos imigrantes haitianos e senegaleses no município, bem como obedecer aos preceitos da nova Lei de Migração e da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Considerações Finais

Este artigo buscou tecer as primeiras aproximações para o entendimento das políticas públicas e agendas municipais de atenção e acolhimento de imigrantes e refugiados na esfera local brasileira, que apresenta peculiaridades e potencialidades de integração interinstitucional e multinível. Ao contrário das migrações históricas de europeus e asiáticos para o Brasil no final do Século XIX, as novas migrações se caracterizam pelo elemento da transnacionalidade e da existência do Poder Público Municipal como o garantidor do acesso aos direitos de imigrantes e refugiados.

Nesse contexto, escolhemos o município de Novo Hamburgo, localizado no Vale do Sinos, Região Metropolitana de Porto Alegre, construído por imigrantes alemães, prussianos e italianos desde 1824, para analisar o seu processo de acolhimento e agregação dos novos fluxos migratórios do Século XXI, especialmente o de haitianos e senegaleses, os maiores grupos, haja vista as dinâmicas da Gestão Pública Municipal e da globalização internacional-local.

Utilizando os referenciais teóricos da Administração Pública canadense, que é a matriz da literatura sobre o tema migratório na esfera local, identificamos os processos, agendas e integrações realizados pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo com a comunidade dos imigrantes dos dois grupos estudados.

A partir desse recorte espacial e temporal – entre novembro de 2018 e maio de 2019 – identificamos um perfil de construção gradual da agenda municipal novo-hamburguense de atenção aos imigrantes haitianos e senegaleses, posteriormente estendida aos demais grupos, como venezuelanos e cubanos. Ao contrário do que preconiza a literatura referencial canadense, o Poder Executivo Municipal optou por uma abordagem do tipo “estranhamento-atenção” em vez do protocolo de “identificação-acolhimento”.

Esse cenário explica-se por dois fatores: a) a implantação e vigência recente da nova Lei de Migração, que modificou todo o tratamento da questão migratória na esfera pública brasileira; e b) a hiperdinamização dos fluxos migratórios para Novo Hamburgo e demais municípios do Rio Grande do Sul, que se deu de forma muito rápida e sem a elaboração de estudos prévios por parte dos gestores públicos municipais.

Nesse diapasão, inferimos a participação relevante de três atores da comunidade novo-hamburguense no sentido de estruturar a criação de uma agenda municipal de atenção

aos imigrantes, a saber: Câmara Municipal de Vereadores, associações empresariais e comerciais de Novo Hamburgo e associações de imigrantes senegaleses e haitianos, estas últimas se apresentaram como um coletivo de migrantes que os representava oficialmente ante a sociedade civil.

Não é possível mencionar, entretanto, a existência de uma efetiva política pública municipal para imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo, mas sim uma grande agenda multinível e multitemática que poderá ser transformada futuramente em uma política pública, como o caso de São Paulo, por exemplo, que é referência nacional. Os desafios orçamentários, que discutimos na seção de Análise dos Resultados, se apresentam como o principal obstáculo na positivação dessa política.

Ademais, quanto às limitações da pesquisa, cabe mencionar o seu caráter qualitativo, porém respaldado por dados quantitativos fornecidos pela Polícia Federal e pela própria Prefeitura Municipal, que, por meio da Lei de Acesso à Informação, disponibilizaram as bases de dados que serviram de esteio para a presente pesquisa. Não obstante, como é próprio dos estudos migratórios no Brasil, a inexistência de um banco de dados estatísticos migratórios unificado ainda é o principal entrave à ampliação de pesquisas do tipo como esta em tela, que se propõe a analisar o nível municipal com repercussões da escala internacional.

Em síntese, é possível afirmar que Novo Hamburgo avança na discussão pública e civil sobre o papel das migrações e do acolhimento e atenção de migrantes, não raro por meio do Estado policial, conforme discutimos, e se insere em uma lógica internacional de aproximação das cidades e do Poder Público Municipal como os efetivos integradores dos imigrantes transnacionais na comunidade local, nas estruturas regionais e no elemento nacional do país de destino.

Isso posto, a presente pesquisa se consolida como mais uma etapa nos estudos migratórios da Gestão Pública de nível municipal e permitirá que trabalhos futuros ampliem a discussão com novos dados, políticas, agendas e, sobretudo, um conhecimento maior acerca da efetividade da nova Lei de Migração na esfera local e nas próprias Administrações Municipais.

Referências

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017**: Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. Immigration. In: BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. **Les mots de la Géographie**. 3. ed. Paris: Reclus - La Documentation Française, 2012. p. 271.

CANADÁ. **Immigration and Refugee Protection Act**. Canadá, 01 nov. 2001. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/FullText.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CANADÁ. CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. **Refugees and Immigrants: A glossary**: Distinguishes between common terms used to talk about refugee and immigrants in Canada and around the world. 2010a. Disponível em: <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/glossary_en.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CANADÁ. STATISTICS CANADA. **Definition of “Immigrant”**. 2010b. Disponível em: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2010004/def/immigrant-eng.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. Narrativas de imigrantes do passado e do presente: questões para pesquisa. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto)Biográfica**, Salvador, v. 3, n. 7, p.45-66, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/rbpab/article/view/4475>>. Acesso em: 20 maio 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015. 306 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HELLY, Denise. Primacía de los derechos o cohesión social: os límites del multiculturalismo canadiense. **Acciones e Investigaciones Sociales**, [s. L.], n. 15, p.5-28, out. 2002. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284112>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Nacionalidade. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**: Conceitos e definições - pesquisas sociais. Brasília. 1940. p. 39. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_sociais.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

JORNAL NH. Prefeitura vai orientar senegaleses para buscarem trabalho formal. 2014. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2014/11/noticias/regiao/99482-prefeitura-vai-orientar-senegaleses-a-buscar-trabalho-formal.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

JORNAL NH. Vereadores debaterão situação de imigrantes em Novo Hamburgo. 2017. Disponível em: <<https://www.jornalnh.com.br/2017/07/noticias/regiao/2139808-vereadores-debaterao-situacao-de-imigrantes-em-novo-hamburgo.html>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

LEY, David; HIEBERT, Daniel. Immigration policy as population policy. **The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien**, Montreal, v. 1, n. 45, p.120-125, 2001. Disponível em: <<http://dkerr.kingsfaculty.ca/dkerr/assets/Reading24.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.

NOVO HAMBURGO. **Lei Nº 3.161, de 21 de dezembro de 2018**: Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Novo Hamburgo para o exercício de 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2018/317/3161/lei-ordinaria-n-3161-2018-dispoe-sobre-a-lei-orcamentaria-anual-loa-que-estima-a-receita-e-fixa>>.

a-despesa-do-municipio-de-novo-hamburgo-para-o-exercicio-de-2019>. Acesso em: 23 maio. 2019.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2009.

SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. **Políticas migratórias em nível local: Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2019.

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SITUAÇÃO De imigrantes em Novo Hamburgo e o comércio ilegal de mercadorias são debatidos na Câmara. In: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. **Notícias**. Novo Hamburgo, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://portal.camaranh.rs.gov.br/pm3/informacao_e_conhecimento/noticias/situacao-de-imigrantes-em-novo-hamburgo-e-debatida-da-camara>. Acesso em: 23 maio 2018.

SOUZA, Beatriz de Barros. Pelos imigrantes: Experiências com Direitos Humanos e Imigração na Prefeitura de São Paulo (2013-2014). **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 221-238, set. 2015. Disponível em: <<https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/61/46>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Panorama e perfil da imigração senegalesa no Rio Grande do Sul no início do século XXI. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 28, p. 56-77, set. 2016. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3731>>. Acesso em: 24 maio 2019.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; MOURA, Gilnei Luiz de. Políticas públicas de imigração no Canadá e suas possíveis aplicações no Estado do Rio Grande do Sul. **Signos**, Lajeado, v. 1, n. 2, p. 53-85, set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1085>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

Número 16

A economia gaúcha no primeiro semestre de 2020: Desaceleração cíclica e dois choques

O acolhimento de migrantes Haitianos e Senegaleses e a gestão pública municipal brasileira: Uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS)

Efeitos da Pandemia de Covid-19 no Transporte Intermunicipal de Passageiros do Rio Grande do Sul: Uma proposta de Metodologia empírica