Boletim 06

COVID-19: A IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DA RENDA EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS: O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ[1]

A ausência do poder público tem sido um fato alarmante na administração da crise social provocada pela pandemia, principalmente quando vários estudos têm apontado maior letalidade da COVID-19 nas classes sociais e nas faixas de renda menos favorecidas[2]. Até mesmo os liberais têm se rendido aos dogmas do Estado de Bem-Estar Social e da necessidade de implementação de políticas públicas anticíclicas que amorteçam os efeitos deletérios da crise

[1] **Artigo escrito por:** Dr. Joilson Cabral* e Dr. Leonardo Marco Muls#

[2] Como recente estudo coordenado pelos pesquisadores Ben Goldacre (Universidade de Oxford) e Liam Smeeth (Escola de Higiene e Medicina Tropical de Londres) para o Reino Unido (Folha de São Paulo, 11-07-2020, Caderno Saúde – B4). A PNAD COVID-19, com dados semanalmente divulgados pelo IBGE, aponta para a mesma conclusão sobre o peso do fator social (e do local de habitação) na letalidade da doença no Brasil.

epidemiológica sobre o emprego, a renda, a fome e o desamparo.

No que tange as medidas da esfera federal, o Auxílio Emergencial não alcançou várias camadas de pessoas que estão na informalidade e/ou estão ocultas nas bases de dados e nos cadastros oficiais do Governo – ao mesmo tempo em que fraudes possibilitaram que vários indivíduos que não faziam jus ao Auxílio o recebessem. Apesar disso, Cabral et al. (2020), mostraram que a manutenção da renda das pessoas em condições de vulnerabilidade aprovada na câmara dos deputados (auxílio emergencial e ampliação do bolsa família) já foi capaz de amenizar a queda do PIB brasileiro em 2 pontos percentuais. Além dos programas oficiais, a sociedade civil organizada tem se mobilizado para garantir à população desassistida a doação de cestas básicas, água potável, equipamentos e materiais de proteção e de higiene, formando uma rede de solidariedade e de ações humanitárias que preenchem as lacunas deixadas em aberto pelo poder público, principalmente em regiões carentes e marginalizadas.

Apesar dos impactos econômicos e sociais sem precedentes decorrentes da pandemia do COVID-19, estes efeitos têm sido minimizados no município de Maricá no estado do Rio de Janeiro. Enquanto no plano federal desde 2016 vem sendo promovida uma política de desmonte e desconstrução das redes de proteção social que levaram 30 anos para serem construídas (reformas previdenciária e trabalhista, PEC do gasto público, "regra de ouro" para o orçamento público e outras práticas de desmantelamento das políticas sociais), no plano municipal o poder público de Maricá instituiu uma Renda Básica de Cidadania (RBC) no valor de R$130, que vem sendo continuada a aperfeiçoada desde 2013[3]. A Renda Básica de Cidadania beneficia atualmente 26% (42.500 pessoas) da população de 161.207 habitantes (IBGE, 2020). Ressalta-se que no início da pandemia o valor do Programa foi ampliado para R$300,00 (cujo valor passou a vigorar em abril/2020, pagos durante três meses e, podendo ser, prorrogável por mais três), além do governo municipal ter antecipado o abono natalino (no valor de

[3] O benefício foi criado em dezembro de 2013 como programa de renda mínima, posteriormente convertido em Programa de Renda Básica. Durante um tempo co-existiram os programas de renda mínima e o de renda básica, até que em junho de 2019 o programa de renda mínima foi incorporado ao Programa de Renda Básica (atualmente denominado RBC). No 2º semestre de 2019 houve um grande esforço, por parte da prefeitura, de adesão de novos beneficiários ao Programa, o que gerou a inclusão de mais de 10.000 novos beneficiários.

R$130,00)[4] para todos os beneficiários do Programa (portanto cada pessoa assistida recebeu um total de R$1.030,00 do município durante os meses de abril, maio e junho).

Além do RBC (vale notar que os programas de renda mínima e os de renda básica universal voltaram à ordem do dia e têm sido objeto de estudo de vários economistas e *policy makers*), a prefeitura de Maricá formulou mais dois programas com o objetivo de atenuar os efeitos socioeconômicos da pandemia: o Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT) e o Programa de Amparo ao Emprego (PAE).

O PAT (desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Comércio, Indústria e Portos) tem como objetivo garantir a renda de trabalhadores informais, autônomos, profissionais liberais e os MEIs, com um valor mensal de R$1.045,00 durante três meses (abril, maio e junho) – passível de prorrogação por mais três meses - e beneficiou mais de 20.000 pessoas. O PAE, por meio do qual são fornecidos créditos emergenciais às PME's, é uma medida formulada para garantir o emprego formal na cidade e prevê o pagamento de um salário mínimo (R$1.045,00) por um período de três meses ao empregado vinculado a MEIs, trabalhadores de micro ou pequenas empresas instaladas na cidade com até 49 funcionários.

Os dois programas, juntamente com o Renda Básica de Cidadania, injetaram na economia do município (entre março e junho de 2020) o montante de R$105,2 milhões, sendo deste valor R$79,1 milhões consumidos em moeda local. Diante dos objetivos dos Programas e de sua efetivação, forma-se no município de Maricá uma rede de proteção aos trabalhadores (formais e informais) e de garantia de renda, aos microempresários e à população em geral (pelos efeitos multiplicadores dos Programas) que, ao contrário do que estamos vendo em boa parte do país, constitui-se em um alento e em um colchão amortecedor para a economia local, bem ao estilo de um Estado de Bem-Estar Social (com escopo local) preconizado pelas políticas keynesianas. Cabe ressaltar que, até junho de 2020, os Programas atendiam 28.422 pessoas, ou seja, cerca de 18% dos munícipes.

Sempre que há uma política social inovadora, nos perguntamos se esta política deve se tornar uma política de Estado ou se ela continuará sendo uma política de governo. Caso seja uma

[4] Apenas a antecipação do abono natalino injetou mais de R$ 5,5 milhões no município.

política de governo, ela estará à mercê do ciclo político-eleitoral, e corre o risco de ser extinta em nome de uma suposta política de austeridade fiscal ou até mesmo para descontruir o grupo político idealizador da política[5]. Caso seja uma política de Estado, é porque ela se alicerçou nas instituições políticas do município e a população passou a defendê-la como uma conquista social, arguindo as autoridades municipais pela sua continuidade, sedimentação e institucionalização. Desta forma, o Programa passa a ser perene.

A partir deste debate, cabe perguntarmo-nos se os Programas sociais de Maricá devem ou não ser prorrogados – e continuados. A fim de responder a esta questão, foi estimado um modelo econométrico com o objetivo de verificar o impacto da criação do PAT e do PAE e da ampliação do programa Renda Básica de Cidadania sobre o emprego no município (Modelo 1). Neste primeiro modelo foi estimada a elasticidade do emprego formal e informal em relação ao montante desembolsado pelos Programas.

Sabendo que os recursos disponibilizados pelos Programas devem ser gastos no município e que foram destinados a famílias menos favorecidas e com alta propensão marginal a consumir, foi verificado (também por meio de um modelo econométrico), o impacto da pandemia sobre a arrecadação de ICMS, ISS e demais receitas tributárias do município de Maricá (Modelo 2). A lógica por trás deste segundo modelo é avaliar se os Programas foram capazes de manter a arrecadação no município, ainda que de forma indireta. Ambos os modelos utilizaram a forma funcional log-log e foram estimados por meio do método ARIMAX.

Seguem, abaixo, os resultados dos dois modelos, com uma análise dos parâmetros (coeficientes encontrados) de interesse.

[5] Isto pode ser visto no âmbito federal com a proposta de substituição do Bolsa Família para o programa intitulado pelo Ministério da Economia de Renda Brasil.

Modelo 1 - Estimação da elasticidade do emprego em relação aos Programas.

Variáveis	Coeficientes
Intercepto	9,72***
	(0.074)
Log(programa)	0,02***
	(0,005)
MA(1)	0,99**
	(0,281)
R^2 ajustado	0,86
AIC	-5,85
BIC	-5,73
Diagnóstico dos resíduos	
Autocorrelação serial	Ausente

Fonte: Elaboração própria.

Por meio dos resultados do Modelo 1 é possível inferir que os Programas sociais impactam positivamente a geração de emprego no município de Maricá, visto que o coeficiente estimado é positivo e estatisticamente significativo. A elasticidade estimada do emprego na cidade em relação aos Programas foi de 0,02, ou seja, um aumento de 1% nos valores desembolsados pelos Programas aumenta o emprego em 0,02%. Sabendo que os Programas aumentaram seus desembolsos em 655% no ano de 2020, é possível concluir que a criação do PAT e do PAE e a ampliação do Programa Renda Básica de Cidadania foram capazes de poupar 2.826 empregos (formais e informais) no município de Maricá. O número de empregos poupados no período da pandemia representa 15,7% do estoque de empregos formais do município. Cabe apontar que, dentre os municípios da região metropolitana com mais de 150 mil habitantes, Maricá possui o segundo melhor resultado com uma perda de apenas 74 empregos (redução de 1% do emprego formal neste ano em Maricá), ficando atrás apenas de Belford Roxo que criou 38 empregos formais até maio do corrente ano (CAGED, 2020).

Se compararmos este resultado com o de outros municípios vizinhos, veremos que São Gonçalo, que não adotou nenhuma rede de proteção social, desligou 4.287 empregos formais no mesmo período. O município de Macaé, que adotou políticas econômicas modestas de proteção social contra a pandemia, experimentou uma queda de 9.067 empregos formais. Até o município de Niterói, cujo governo municipal adotou

várias políticas compensatórias, observou uma diminuição de 6.978 empregos formais. O grande diferencial de Maricá (principalmente em relação ao município de Niterói) parece ser a utilização e disseminação de uma moeda social digital (Moeda *Mumbuca*) que não permite o vazamento da renda gerada pelos Programas para fora do município, além do seu poder de compra poder ser efetivado em qualquer estabelecimento da rede credenciada[6], o que aumenta o efeito multiplicador dos Programas e evita a evasão do benefício social. [7]

Apesar de haver um grande problema de informalidade no mercado de trabalho do município de Maricá[8] (os dados do CAGED apontam para 18 mil empregos formais, enquanto no PAT estão inscritos 20 mil trabalhadores – ou seja, potencialmente mais trabalhadores informais do que formais), a preocupação do governo municipal em atender aos trabalhadores informais, autônomos e profissionais liberais fez com que estas camadas do mercado de trabalho tivessem seus rendimentos protegidos.

A seguir, é apresentado os resultados do Modelo 2 que buscou avaliar se a pandemia afetou a arrecadação no município de Maricá.

[6] A rede credenciada dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços de Maricá que aceitam a Moeda *Mumbuca* teve uma expansão de 69% no seu número de estabelecimentos após o anúncio dos programas emergenciais.

[7] Além dos efeitos multiplicadores sobre a economia local e da impossibilidade de vazamento da renda gerada para fora dos limites abarcados pelo território (no caso o município), a literatura sobre moedas sociais e sistemas locais de troca aponta serem estes um poderoso instrumento de controle da inflação e de redução das taxas de juros. Um sistema monetário local – bem gerido institucionalmente, aceito por sua população e com lastro na moeda oficial – é um poderoso instrumento de inclusão financeira, de geração de renda e antídoto contra a inflação.

[8] Que não é diferente do Estado do Rio de Janeiro, cujo grau de informalidade atinge 42,41%.

Modelo 2 - Estimação do efeito da pandemia na arrecadação municipal.

Variáveis	Coeficientes
Intercepto	17,22***
	(0.073)
Pandemia	0,03
	(0,129)
MA(1)	0,99**
	(0,128)
R^2 ajustado	0,51
AIC	-0,91
BIC	-0,76
Diagnóstico dos resíduos	
Autocorrelação serial	Ausente

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Modelo 2, o coeficiente estimado da variável *dummy* pandemia (atribui valor 1 para o período da pandemia e 0, caso contrário) não se mostrou estatisticamente significativo. Com base neste resultado, é possível afirmar que, em relação aos tributos analisados, a pandemia não impactou a arrecadação no Município de Maricá. Esse resultado contraria a observação empírica para a maioria dos municípios, estados da federação e para o próprio Brasil, localidades nas quais a arrecadação tributária caiu drasticamente. Em Maricá, a arrecadação municipal (ICMS, ISS e taxas) cresceu 42,72% no período de janeiro a maio de 2020 em relação ao mesmo período de 2019. Isso nos permite deduzir que a política econômica do município (bem como a ampliação dos seus Programas sociais) permitiu arrecadação fiscal estável em Maricá, o que por sua vez sugere que os Programas, criados ou ampliados, garantiram a manutenção da atividade econômica nos mesmos patamares que antes da pandemia.

Voltando à pergunta que fizemos no meio do texto, sobre a importância da continuidade e da prorrogação destes Programas, gostaríamos de ressaltar dois pontos.

Em primeiro lugar, a literatura sobre seguridade social e implementação de Programas de manutenção da renda e do emprego tem demonstrado que municípios (ou localidades) que possuem Programas iniciados e consolidados há mais tempo (Programas que, como dissemos acima, deixaram de ser de governo e tornaram-se de Estado),

têm mais chances de responder de maneira eficaz, rápida e ampla frente à ocorrência de eventos imprevistos, como este da pandemia do novo coronavírus. Além do que a continuidade dos Programas sociais permite o melhoramento, a apuração e o refinamento dos cadastros montados para este fim.

Em segundo lugar, está claro, pelos dados socioeconômicos que foram apresentados e pelos dois modelos elaborados e cujos resultados foram apresentados, que os Programas sociais implementados em Maricá (RBC, PAT e PAE) – e ampliados por razão da pandemia – foram eficazes em conter o aumento do desemprego (fenômeno que vem ocorrendo em todas as regiões do país), como mostrou o Modelo 1; e também possibilitaram a manutenção dos níveis de arrecadação municipal, o que demonstra não apenas uma trajetória de sustentabilidade na gestão do orçamento público mas também sugere que houve uma manutenção da atividade econômica no município. Dito isto, concluímos que os Programas devem ser não apenas prorrogados, mas aprimorados de modo que a seja ampliado (no caso do RBC em direção à universalidade).

REFERÊNCIAS

CABRAL, J. A.; CABRAL, M. V. F.; MONTIBELER, E. E.; CHAIN, C. P. Impacto das medidas de auxílio às pessoas em situação de vulnerabilidade sobre o PIB, arrecadação e setores produtivos. Working paper, PPGER/UFRRJ, 2020.

***** Doutor em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento e líder do Grupo de Pesquisa Núcleo de Análises Regionais, Setoriais e Políticas Públicas ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Contato: cabraljoilson@gmail.com

Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado IV da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência de pesquisa na área de Desenvolvimento Econômico Local, Economia Regional e Urbana e Economia do Trabalho.
Contato: leonardomuls@id.uff.br