

ECONOMIA de MACEIÓ

diagnóstico e propostas para
construção de uma nova realidade

Organizador
Alexandre Manoel Angelo da Silva



ECONOMIA de MACEIÓ

diagnóstico e propostas para
construção de uma nova realidade



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ECONOMIA de MACEIÓ

diagnóstico e propostas para
construção de uma nova realidade



Organizador
Alexandre Manoel Angelo da Silva



ipea
Brasília, 2013

Economia de Maceió : diagnóstico e proposta para construção de uma nova realidade / organizador: Alexandre Manoel Angelo da Silva. – Brasília : Ipea : Ed. UFAL, 2013.
241 p. : gráfs., mapas, tabs.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-161-8

1.Economia. 2. Macroeconomia. 3. Políticas Públicas. 4. Capital Humano. 5. Infraestrutura Local. 6. Desenvolvimento Local. 7. Brasil – Maceió, AL. I. Silva, Alexandre Manoel Angelo da. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Universidade Federal de Alagoas.

CDD 330.98135

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	11

PARTE I – DESCRIÇÃO DA MACROECONOMIA DE MACEIÓ: MERCADO DE BENS E SERVIÇOS E MERCADO DE TRABALHO

CAPÍTULO 1

MACROECONOMIA DE MACEIÓ: PRODUÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS	19
Alexandre Manoel Angelo da Silva	

CAPÍTULO 2

UM PANORAMA DO MERCADO DE TRABALHO EM MACEIÓ NO PERÍODO 2000 A 2010	39
Dílson José de Sena Pereira Alexandre Manoel Angelo da Silva	

CAPÍTULO 3

DIMENSÃO E PERFIL DA MÃO DE OBRA NO SETOR TURISMO EM MACEIÓ	55
Margarida H. Pinto Coelho Patrícia A. Morita Sakowski Bárbara Lopes Franco	

PARTE II – DESCRIÇÃO DO CAPITAL HUMANO DE MACEIÓ: EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO EM MACEIÓ: UMA DESCRIÇÃO DO CENÁRIO ATUAL	77
Luzia Maria Cavalcante de Melo	

CAPÍTULO 5

A SAÚDE EM MACEIÓ: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DAS NECESSIDADES, DA ESTRUTURA DE OFERTA E DO FINANCIAMENTO	101
Alexandre Manoel Angelo da Silva Luciana Mendes Santos Servo Roberta da Silva Vieira	

CAPÍTULO 6

A POBREZA INFANTIL E O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM MACEIÓ..... 125

Rozane Bezerra de Siqueira

Rafael Ferreira Tiné

Alexandre Manoel Angelo da Silva

PARTE III – INFRAESTRUTURA LOCAL: SANEAMENTO, HABITAÇÃO E MOBILIDADE URBANA NA CAPITAL ALAGOANA

CAPÍTULO 7

SANEAMENTO E HABITAÇÃO EM MACEIÓ: UM DIAGNÓSTICO E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES 141

Cleandro Krause

Vicente Correia Lima Neto

CAPÍTULO 8

GASTOS DAS FAMÍLIAS COM TRANSPORTE URBANO PÚBLICO E PRIVADO NA CIDADE DE MACEIÓ: UMA ANÁLISE DAS POFS 2003 E 2009 163

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

PARTE IV – DESENVOLVIMENTO LOCAL: TEORIA E PROPOSTAS

CAPÍTULO 9

IDEIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DE MACEIÓ 181

Mansueto Almeida

CAPÍTULO 10

O ABASTECIMENTO ATACADISTA DE HORTIGRANJEIROS EM MACEIÓ: UMA ANÁLISE INTRODUTÓRIA 197

André Maia Gomes Lages

Alonso Barros da Silva Júnior

José Jeferson Conceição Silva

Kleyton Danilo da Silva Costa

PARTE V – A CRIMINALIDADE RECENTE EM MACEIÓ

CAPÍTULO 11

POR UM PLANO INTEGRADO “MACEIÓ É DA PAZ!” 215

Daniel Cerqueira

APRESENTAÇÃO

O livro *Economia de Maceió: diagnóstico e propostas para construção de uma nova realidade*, capitaneado por técnicos do Ipea, professores da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mostra-se oportuno para o debate público em torno de diversas facetas da economia maceioense, colocando-a em comparação com as outras capitais nordestinas de mesmo porte econômico e populacional.

O volume apresenta, em riqueza de detalhes, a problematização das principais necessidades socioeconômicas da sociedade maceioense, oferecendo também, em várias oportunidades, propostas para supri-las. São onze capítulos, elaborados por dezenove profissionais, que trazem à capital alagoana e às demais capitais comparadas parte do melhor do pensamento e da reflexão sobre políticas públicas.

Ao longo desses capítulos, destacam-se duas observações de maior vulto. Em primeiro lugar, a carência de Maceió nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, habitação e segurança pública. Em educação e saúde pública as carências revelam-se ainda mais inquietantes, pois evidencia-se que, entre as capitais em foco, Maceió possui a mais alta taxa de analfabetismo e a mais baixa cobertura de atenção básica.

Em segundo lugar, observa-se a pequena possibilidade de Maceió suprir essas carências com recursos próprios, ou até mesmo com as receitas de transferências, visto serem estas relativamente baixas quando comparadas às de outras capitais nordestinas. Nos anos recentes, o debate federativo tem se intensificado, sem que se coloque no horizonte uma alternativa para equalizar as receitas de transferências. A realidade de Maceió certamente se repete não apenas em outros municípios nordestinos, mas também em vários municípios pobres localizados nas demais regiões.

Com este livro, o Ipea pretende, como tem feito ao longo de sua história, estimular e amplificar este debate bastante relevante para o interesse nacional, posicionando, de um lado, cidades com muitas carências de políticas públicas, e, de outro, a dificuldade para o financiamento de soluções para tais carências. Objetiva-se, assim, com estas reflexões em mente, estimular o debate regional sobre essas ideias.

Ao se apropriar intelectualmente dos capítulos deste livro, o leitor está convidado a se juntar a todos os maceioenses nesta tarefa.

Marcelo Neri
Presidente do Ipea

PREFÁCIO

“O cidadão não mora na União, não mora no Estado, mora no município”. Este bordão atribuído ao saudoso governador de São Paulo Franco Montoro, e repetido de forma semelhante pelo igualmente saudoso deputado Ulysses Guimarães, tornou-se uma realidade na geração que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988. As prefeituras constituem o elo mais dinâmico e emergente da Federação brasileira. Até porque estas foram as unidades de governo mais favorecidas pela descentralização fiscal, que começou na revisão da partilha de receitas promovida pela Assembleia Constituinte, passou pela revisão de duas vinculações – a que mudou o rateio dos recursos de impostos para a aplicação em ensino e a que repassou os recursos federais do Sistema Único de Saúde (SUS) direto para a ponta –, e chegou às transferências voluntárias federais, que hoje beneficiam mais prefeituras que governos estaduais.

A mudança na divisão do montante formado pela receita tributária nacional reflete essa valorização do governo local em um horizonte mais amplo, em detrimento do nível intermediário. Isto aparece quando são consideradas as receitas disponíveis, ou seja, o arrecadado mais ou menos a repartição obrigatória de receita. Em 1960, as prefeituras detinham uma receita que representava tão somente 19% daquela destinada aos cofres estaduais. Em 1988, promulgada a Constituição, este peso já tinha saltado para 50%. Em 2012, a mesma proporção bateu recorde e chegou a 75%. Isto é, em meio século, os prefeitos que administravam um orçamento agregado equivalente a apenas um quinto do gerido pelos governadores passaram a cuidar de uma massa de recursos que correspondia a três quartos da estadual.

Este livro tem como iniciativa, em meio a esse contexto de uma federação que está se renovando, valorizar cada vez mais o governo que se torna mais próximo da comunidade. No mundo globalizado, o melhor espaço para conciliar política social e econômica de modo a alcançar os cidadãos é no âmbito da prefeitura e da gestão do dia a dia das cidades. Esta obra não é sobre a prefeitura, mas sim sobre a cidade de Maceió. Porém, é necessário reforçar que o objeto maior aqui é analisar a governança local. São muitos autores e diferentes temas, mas existe uma questão simples e básica que permeia todos os capítulos: como tornar melhor a vida de quem vive, trabalha e reside na cidade de Maceió?

É louvável o trabalho de coordenação de Alexandre Manoel Angelo da Silva, colega do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ótimo economista, sempre aberto e disposto a enfrentar novos desafios. Este volume sobre Maceió

representa apenas mais um deles, pois atende ao que se propõe: apresenta uma contribuição para melhorar a vida da cidade e de seus cidadãos. Não é simples organizar um livro deste porte, com tal diversidade de enfoques e temas.

Oferecer uma abordagem multidisciplinar dos diferentes aspectos da vida de uma cidade é o que mais se destaca na estrutura do livro. Por certo, os autores oferecem lições e propostas não só para Maceió, mas também para outras cidades e regiões. É muito rica a reunião, em um livro, de visões tão diferentes, desde a economia, passando pelas finanças, até a sociedade. Os profissionais que assinam os capítulos prestam relevantes subsídios tanto para a sociedade civil organizada como para autoridades que gerem e legislam as cidades brasileiras.

Este livro encara o desafio da cidade de Maceió, marcada pelo contraste de ostentar beleza natural ao lado de tanta miséria e mazelas ainda por equacionar. Vamos à leitura.

José Roberto R. Afonso
Economista do BNDES

INTRODUÇÃO

O livro *Economia de Maceió: diagnóstico e propostas para construção de uma nova realidade* traça um diagnóstico sobre Maceió em diversas áreas econômicas. Além disso, oferece também propostas para cada uma destas áreas. Neste diagnóstico, buscou-se, sempre que possível, comparar a cidade de Maceió com outras cinco capitais nordestinas de portes econômico e populacional similares aos da capital alagoana.

Essa comparação resulta do entendimento de que não é adequado restringir a consecução desse diagnóstico à capital alagoana, em virtude basicamente de dois motivos. Primeiro, uma cidade do porte econômico e populacional como o de Maceió recebe muito mais influência do contexto regional em que está inserida do que necessariamente é capaz de influenciar. Consequentemente, é possível que a situação socioeconômica vivenciada pela capital alagoana não seja determinada somente por fatores peculiares ao seu território municipal, ao seu povo ou até mesmo aos seus gestores públicos, mas, sobretudo, que seja resultante de seu contexto regional.

Como segundo motivo, tem-se o fato de que o primeiro passo para um planejamento que visa estabelecer objetivos e metas para que uma cidade se destaque nacionalmente é traçar um diagnóstico consistente, como é o caso do exposto ao longo deste livro. Nesse sentido, imagina-se que, antes de alcançar a relevância nacional, é preciso a cidade se distinga ao menos entre seus pares. Afinal, como pretender que Maceió seja uma cidade com destaque positivo nacional não apenas por suas belezas naturais, mas também por seus índices socioeconômicos, apenas repetindo os tradicionais discursos em épocas de eleição? A partir disso e de um ponto de vista metodológico, buscou-se encontrar um arcabouço teórico que justificasse a escolha de cidades pares em um contexto regional. A seleção das capitais Aracaju, João Pessoa, Natal, São Luís e Teresina como pares de Maceió, ou melhor, como cidades comparáveis a Maceió, ocorreu em função de suas respectivas áreas de concentração de população, pois elas agregam municípios conurbados, pertencem à mesma hierarquia de centros urbanos, e são definidas como *capitais regionais*, segundo o documento nominado *Regiões de influência das cidades 2007 (REGIC)*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em 2008.

Mais especificamente, as seis aludidas capitais pertencem à subdivisão das *capitais regionais A*, nisto se diferenciando das outras três capitais do Nordeste, classificadas como metrópoles, e das demais capitais regionais localizadas no interior dos estados

do Nordeste, classificadas nos grupos B e C – de porte menor, portanto. Assim, neste volume, por pertencerem a esta mesma subdivisão e também à região Nordeste, ressalta-se que as seis seguintes capitais são chamadas de *capitais regionais do Nordeste*: Aracaju, Maceió, João Pessoa, Natal, São Luís e Teresina.

A propósito, a REGIC objetiva, por exemplo, subsidiar o planejamento da localização dos investimentos e a implantação de serviços – públicos e privados – necessários a atender a demanda em bases territoriais. Para isso, este documento embasa-se na delimitação de regiões de influência associadas às cidades, a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial, assim como da presença de equipamentos e serviços, identificando os alcances territoriais dos mercados para cada bem e serviço. Na construção da REGIC são utilizados dados de pesquisa específica e, secundariamente, dados de outros levantamentos também efetuados pelo IBGE, bem como registros provenientes de órgãos públicos e de empresas privadas.

Uma vez justificada teoricamente a escolha das cidades comparadas à capital alagoana, vale mencionar que o organizador do livro selecionou onze temas que lhe parecem mais importantes para efetuar um diagnóstico sobre Maceió. Estes temas foram agrupados nas cinco partes em que se divide a obra. A primeira parte – Descrição da macroeconomia de Maceió: mercado de bens e serviços e mercado de trabalho – compreende os temas produção, finanças públicas e emprego.

Em tese, a primeira parte baseou-se em uma usual segmentação da macroeconomia, que a divide em quatro grandes mercados: *i)* bens e serviços; *ii)* trabalho; *iii)* moeda; e *iv)* divisas. Visto que a prefeitura não faz política monetária tampouco política cambial, excluíram-se estes dois mercados da análise, restringindo-a apenas aos dois primeiros, discutidos nos três primeiros capítulos.

No capítulo 1, descreve-se como comportou-se o mercado de bens e serviços de Maceió, comparativamente ao das outras capitais regionais do Nordeste, diante do crescimento recente da economia brasileira, revelando a evolução, na última década, do produto interno bruto (PIB), da população, e do PIB *per capita*, não só da capital alagoana, mas também das outras capitais regionais nordestinas.

Além dessas variáveis representativas da produção, ainda no capítulo 1 descrevem-se também as finanças públicas dessas capitais, porquanto, no caso de Maceió, por exemplo, as receitas públicas municipais são equivalentes a aproximadamente 10% do PIB maceioense, o que certamente as tornam um importante componente do mercado de bens e serviços daquela capital.

Por sua vez, a análise do mercado de trabalho de Maceió foi dividida nos capítulos 2 e 3. No capítulo 2, descrevem-se alguns dos traços relevantes do mercado de trabalho ao longo do período 2000-2010, comparando a capital em foco com

as demais capitais regionais nordestinas, em duas etapas. Na primeira analisa-se o mercado de trabalho formal no período, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE), segundo o setor de atividade econômica, a partição em gênero e os subsetores econômicos. Na segunda etapa, a partir de dados de censos do IBGE, descrevem-se a população economicamente ativa, a população ocupada e os ocupados no mercado informal nos anos 2000 e 2010. Nesta etapa são apontadas também as taxas de desemprego e de informalidade das capitais regionais nordestinas nos mesmos anos.

No capítulo 3, restringiu-se a análise do mercado de trabalho apenas aos empregos relacionados ao turismo, oferecendo não apenas uma visão do emprego neste setor de Maceió, mas também dimensionando sua importância na economia local. Nesse sentido, são apresentados resultados referentes à ocupação nas atividades características do turismo, as quais contemplam a maior parte dos gastos dos turistas, a partir de estimativas produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT), estruturado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o apoio do Ministério do Turismo.

A segunda parte – Descrição do capital humano em Maceió: educação, saúde e assistência social – compreende os temas educação, saúde e assistência social, expostos nos capítulos 4, 5 e 6, respectivamente. Nesta parte, entende-se o capital humano como a junção de aspectos relacionados à saúde e à educação. Adicionou-se a análise de assistência social em suas temáticas de pobreza e desigualdade por se entender que, em uma cidade pobre como Maceió, uma prefeitura mais atuante em políticas de assistência social ajuda a alavancar o capital humano.

No capítulo 4, considerando-se a importância da educação para o desenvolvimento socioeconômico, sucesso e bem-estar individual, evidencia-se o panorama atual da situação educacional na capital alagoana, comparando-a também com as demais capitais regionais do Nordeste. No capítulo 5, apresentam-se elementos que tornam possível compreender o sistema de saúde pública do município de Maceió do ponto de vista econômico. Nesse sentido, descrevem-se indicadores relacionados tanto a necessidades em saúde como às atuais estruturas de oferta e financiamento do sistema de saúde municipal maceioense, comparando-os aos vigentes nas demais capitais regionais do Nordeste.

No capítulo 6, analisa-se o impacto de programas de assistência social sobre a pobreza e a desigualdade da população de Maceió – por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF). Considerando-se que, conforme já aqui assinalado, uma prefeitura mais atuante na assistência social ajuda a alavancar o capital humano da cidade, a complementação do PBF por parte do município também pode contribuir com a erradicação da pobreza infantil extrema na capital alagoana.

A terceira parte – Infraestrutura local: saneamento, habitação e mobilidade urbana na capital alagoana – compreende os temas saneamento, habitação e mobilidade urbana, delineados ao longo dos capítulos 7 e 8. No capítulo 7, realiza-se um diagnóstico sobre as condições de infraestrutura urbana de Maceió, à luz do crescimento, na última década, do número de domicílios particulares permanentes. Ali apresenta-se também um quadro dos investimentos federais em infraestruturas de saneamento, urbanização de favelas e habitação na capital alagoana, em comparação com as demais capitais regionais nordestinas.

Ainda no capítulo 7 são apresentadas algumas capacidades administrativas e financeiras para o saneamento e a habitação, com ênfase nos prestadores de serviços de saneamento, nos instrumentos de que dispõem as prefeituras municipais e na sua capacidade de investimento, assim como dos governos estaduais. No capítulo 8 descreve-se o perfil de gasto com deslocamentos urbanos ou metropolitanos das famílias do estado de Alagoas, com destaque para sua capital.

A quarta parte – Desenvolvimento local: teorias e propostas – compreende o tema desenvolvimento local, exposto nos capítulos 9 e 10. No capítulo 9, evidenciam-se maneiras de o prefeito de Maceió diminuir os custos associados ao processo de descoberta de competitividade local, criar um ambiente favorável à abertura de novos negócios e ampliar a oferta de bens públicos, com vistas ao provisionamento de soluções mais rápidas de gargalos identificados e, assim, alavancar o desenvolvimento em Maceió, por meio da elevação da renda e da oferta do emprego local.

No capítulo 10, apontam-se alguns aspectos do abastecimento alimentar em Maceió, mostrando que a maior parte dos produtos comercializados na Central de Abastecimento (Ceasa) da cidade advém de outros estados e/ou de alguns municípios no interior, sendo insignificante a proporção de produtos oriundos da própria capital alagoana. Diante disso, propõe-se que sua prefeitura implante um cinturão verde, evidenciando os ganhos em termos de ampliação do abastecimento alimentar e da arborização. Deve-se mencionar também que, em nível de desenvolvimento local, estes benefícios podem implicar diminuição do custo de vida, aumento da ocupação e elevação da renda naquela capital.

Por fim, a quinta parte – A criminalidade recente em Maceió – foca o tema violência urbana, que vem dominando o noticiário local há algum tempo. Nesta parte, o autor faz um diagnóstico sobre a evolução recente da criminalidade na capital alagoana, e propõe um plano a partir do qual, com a integração de todos os poderes constituídos, inclusive o municipal, seria possível sonhar com a cidade de Maceió como uma capital da paz.

É claro que outros temas poderiam ter sido incluídos. A questão do meio ambiente com propostas de sustentabilidade ambiental, por exemplo, poderia ter sido tratada em uma parte específica. Da mesma forma, a cultura local e a

previdência municipal também poderiam pertencer ao conjunto de temas do livro. Sobre tais lacunas, o melhor que o organizador pode expressar é que certamente serão sanadas em etapas futuras deste trabalho.

Definidos e delimitados os temas, pesquisadores ligados ao Ipea, à Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) foram convidados a pensar sobre eles. Sem estes autores muito provavelmente não haveria como este livro ser elaborado, e, ainda que o fosse, jamais teria a qualidade demonstrada ao longo de suas linhas.

O organizador agradece a gentileza dos dezoito pesquisadores – dez ligados ao Ipea, seis à Ufal e dois à UFPE – que aceitaram escrever seus capítulos sem qualquer apoio financeiro e com a finalidade única de contribuir para o debate sobre crescimento e desenvolvimento local. Este é, inclusive, o tipo de compromisso social que se espera de servidores públicos de um instituto de pesquisa como o Ipea e de universidades como a Ufal e a UFPE, financiados por recursos públicos. De qualquer forma, o organizador espera que a bondade infinita de Deus possa recompensá-los.

Também gostaria de agradecer aos colegas Mansueto Almeida e Cícero Péricles de Carvalho, que muito incentivaram a produção deste livro, em virtude da experiência profissional de seu organizador na prefeitura da capital alagoana. Este volume não é fruto de iniciativa solitária: os incentivos destes colegas ajudaram a sistematizar tal ideia. O organizador agradece ainda a colaboração de Marcos Aurélio Souza, colega da graduação em economia da Ufal e hoje servidor efetivo do Tesouro Nacional, que também estimulou bastante na consecução da ideia. Por fim, registram-se agradecimentos a Luiz Antônio Silva, servidor efetivo da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió, pelas informações fornecidas ao longo da construção do capítulo 5 do livro.

Alexandre Manoel Angelo da Silva
Organizador

PARTE I

DESCRIÇÃO DA MACROECONOMIA DE MACEIÓ: MERCADO DE BENS E SERVIÇOS E MERCADO DE TRABALHO



MACROECONOMIA DE MACEIÓ: PRODUÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

Alexandre Manoel Angelo da Silva*

1 INTRODUÇÃO

De acordo com os dados recentes, o crescimento médio real da economia brasileira entre 2004 e 2011 foi de 4,3% ao ano (a.a.), quase o dobro, portanto, da média observada nas duas décadas imediatamente anteriores – e pouco menos de dois terços da média observada entre 1947 (o primeiro ano para o qual existem dados oficiais) e 1980. Com efeito, a economia brasileira cresceu em média 2,5% a.a. entre 1984 e 2003 e 7,5% a.a. entre 1947 e 1980.

Neste capítulo, busca-se descrever como o mercado de bens e serviços de Maceió – em relação ao das outras capitais regionais do Nordeste – comportou-se diante desse relativo forte crescimento recente da economia brasileira. Nesse sentido, descreve-se o produto interno bruto (PIB), a população e o PIB *per capita* da capital alagoana e destas outras capitais.

Além dessas variáveis representativas da atividade econômica, são descritas também as finanças públicas dessas capitais, uma vez que, no caso de Maceió, por exemplo, as receitas públicas municipais equivalem a quase 10% do PIB maceioense, o que certamente as tornam um importante componente do mercado de bens e serviços da capital alagoana.

Assim, com vistas a executar a aludida descrição do mercado de bens e serviços, além desta introdução, este capítulo contém mais três seções. Na segunda seção, descreve-se a evolução do PIB, da população e do PIB *per capita* de Maceió e das capitais comparadas, no período recente. Na terceira seção, descreve-se um panorama das finanças públicas de Maceió, em comparação com as demais capitais regionais do Nordeste. Por fim, na quarta e última seção, fazem-se as considerações finais.

2 O PRODUTO INTERNO BRUTO E A POPULAÇÃO NO PERÍODO RECENTE

Em 2010 – último ano para o qual foi divulgado o PIB municipal –, o PIB de Maceió era R\$ 12,1 bilhões e representava 0,32% do PIB brasileiro (tabela 1).

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Ao longo da primeira década do século XXI, o PIB maceioense passou de uma participação no PIB nacional de 0,29%, em 2001, para a mencionada participação de 0,32%, em 2010.

A propósito, uma vez que a participação do PIB de Maceió se altera pouco ao longo do tempo e que o PIB municipal é divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com uma defasagem de pelo menos dois anos, deve-se mencionar que essa participação pode ser utilizada para fazer estimativas do PIB de Maceió. Por exemplo, em 2011, supondo-se mantida a participação de 0,32% do PIB de Maceió no PIB nacional, estima-se que o PIB maceioense tenha sido em torno de R\$ 13,3 bilhões, visto que o PIB brasileiro foi de R\$ 4,14 trilhões.

TABELA 1

Produto interno bruto das capitais regionais do Nordeste e sua participação no PIB nacional (2010)
(Em R\$ milhões)

Brasil e capitais regionais do Nordeste	PIB 2010	Participação percentual no PIB nacional			
		2001	2004	2007	2010
Brasil	3.770.085	100	100	100	100
Maceió	12.114	0,29	0,30	0,30	0,32
Aracaju	8.751	0,27	0,23	0,23	0,23
João Pessoa	9.806	0,28	0,22	0,22	0,26
Natal	11.997	0,34	0,31	0,31	0,32
São Luís	17.915	0,43	0,44	0,44	0,48
Teresina	10.539	0,25	0,23	0,23	0,28

Fonte: Ipeadata e IBGE.
Elaboração do autor.

Esse aumento de participação do PIB de Maceió no PIB nacional entre 2001 e 2010 deve-se ao fato de Maceió ter crescido economicamente mais que o Brasil nesta década. Ao se utilizar o deflator do PIB nacional para calcular as taxas reais de crescimento econômico de Maceió e do Brasil, infere-se que, em média, entre 2004 e 2010, enquanto o Brasil cresceu 4,8% a.a., Maceió cresceu 6,1% a.a.

Em particular, em termos de taxa de crescimento, houve maior aceleração no crescimento do PIB maceioense entre 2005 e 2007, seguindo a macroeconomia nacional, pautada no espriamento da renda gerada nas exportações, no maior mercado doméstico e nos resultados das reformas institucionais anteriormente estabelecidas. Nesse período, em média, enquanto o Brasil cresceu 4,40% a.a., Maceió cresceu 6,48% a.a.

As políticas públicas são destinadas às pessoas, que, por sua vez, constituem elemento-chave para a transformação de insumos em produtos em um sistema econômico. Em 2010, segundo o Censo Demográfico do IBGE, a população

residente em Maceió era de 932.748 mil pessoas, que representavam 0,49% da população brasileira (tabela 2). De igual forma ao que ocorreu com o PIB de Maceió, a população maceioense também aumentou sua participação no total da população ao longo da última década. Isto naturalmente ocorreu porque a taxa média de crescimento populacional de Maceió ficou acima da taxa média de crescimento da população brasileira.

Ademais, deve-se mencionar que, a exemplo do que ocorreu no Brasil, houve uma desaceleração na taxa de crescimento populacional em todas as capitais regionais do Nordeste, inclusive em Maceió. Nesse sentido, é provável que o evidenciado aumento da participação da população maceioense no total da população brasileira tenha ocorrido, em parte, devido ao número de oportunidades no interior do estado de Alagoas ser relativamente inferior ao da capital alagoana.

TABELA 2
População e sua participação na população brasileira (2010)

Brasil e capitais regionais do Nordeste	População 2010	Participação percentual na população brasileira			
		2001	2004	2007	2010
Brasil	190.732.694	100	100	100	100
Maceió	932.748	0,47	0,49	0,48	0,49
Aracaju	571.149	0,27	0,27	0,28	0,30
João Pessoa	723.515	0,35	0,36	0,36	0,38
Natal	803.739	0,42	0,42	0,41	0,42
São Luís	1.014.837	0,51	0,53	0,51	0,53
Teresina	814.230	0,42	0,43	0,42	0,43

Fonte: Ipeadata e IBGE.
Elaboração do autor.

O decaimento nas taxas de crescimento populacional em todas as capitais regionais do Nordeste sugere a eliminação de ao menos um mito – por exemplo, o de que o programa Bolsa Família estimularia a procriação da população beneficiada. Sabe-se que este programa foi consolidado, implantado e ampliado a partir de 2004. Para ilustrar, entre 2001 e 2004, a média das taxas de crescimento populacional das capitais regionais nordestinas era de 2,4% a.a. Todavia, entre 2005 e 2010, esta média caiu para 1,3% a.a.

Ao se dividir o PIB pela população, encontra-se o PIB por habitante, ou o PIB *per capita*, que é a principal *proxy* de riqueza utilizada para comparar economias, do ponto de vista macroeconômico. Em 2010, o PIB por maceioense era de R\$ 12.988, equivalente a 65,7% do PIB *per capita* brasileiro, superando apenas Teresina nesta comparação; isto é, Maceió é uma capital pobre, mesmo comparando-a dentro do Nordeste (tabela 3). Esta pobreza relativa de Maceió também é observada quando se compara rendas domiciliares, níveis de pobreza e de desigualdade, conforme se verifica no capítulo 6 deste livro.

TABELA 3
Produto interno bruto *per capita* e sua participação no PIB *per capita* nacional (2010)
 (Em R\$)

Brasil e capitais regionais do Nordeste	PIB <i>per capita</i> 2010	Participação percentual no PIB <i>per capita</i> nacional			
		2001	2004	2007	2010
Brasil	19.766	100	100	100	100
Maceió	12.988	62,6	61,7	66,9	65,7
Aracaju	15.323	99,5	85,7	86,1	77,5
João Pessoa	13.553	78,7	62,6	70,6	68,6
Natal	14.927	82,7	72,5	73,1	75,5
São Luís	17.653	84,5	82,8	90,7	89,3
Teresina	12.944	60,8	54,0	58,8	65,5

Fonte: Ipeadata e IBGE.
 Elaboração do autor.

Na tabela 4, decompõe-se o valor adicionado bruto, que se constitui do PIB a preços de mercado acrescido dos impostos líquidos de subsídios, nos três tradicionais setores da economia: agropecuária, indústria e serviços. Nesta tabela, nota-se que, entre 2004 e 2010, seguindo a tendência nacional, o setor de serviços vem aumentando sua participação em todas as capitais regionais nordestinas. Em Maceió, em 2010, ele representou 78,2% do valor adicionado bruto. Em geral, o setor de serviços é de baixa produtividade. Assim, faz-se necessário que haja estratégia para que a capital alagoana insira em sua economia os serviços mais produtivos, a exemplo de polo de saúde, polos de incubadoras ligadas a serviços tecnológicos e turismo de “alto padrão”.

TABELA 4
Decomposição setorial do valor adicionado bruto
 (Em %)

Capitais regionais do Nordeste	2004			2007			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Maceió	0,5	26,0	73,5	0,3	23,8	75,9	0,3	21,5	78,2
Aracaju	0,1	24,1	75,8	0,1	18,9	81,0	0,1	18,9	81,0
João Pessoa	0,1	26,9	72,9	0,1	25,7	74,1	0,1	26,1	73,9
Natal	0,4	19,3	80,3	0,2	14,8	85,0	0,2	17,5	82,4
São Luís	0,2	24,8	75,0	0,2	24,6	75,3	0,1	22,2	77,7
Teresina	1,0	22,3	76,7	0,9	20,2	78,9	0,6	21,7	77,7

Fonte: Ipeadata e IBGE.
 Elaboração do autor.

3 UMA VISÃO GERAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE MACEIÓ NO CONTEXTO DAS CAPITAIS REGIONAIS NORDESTINAS

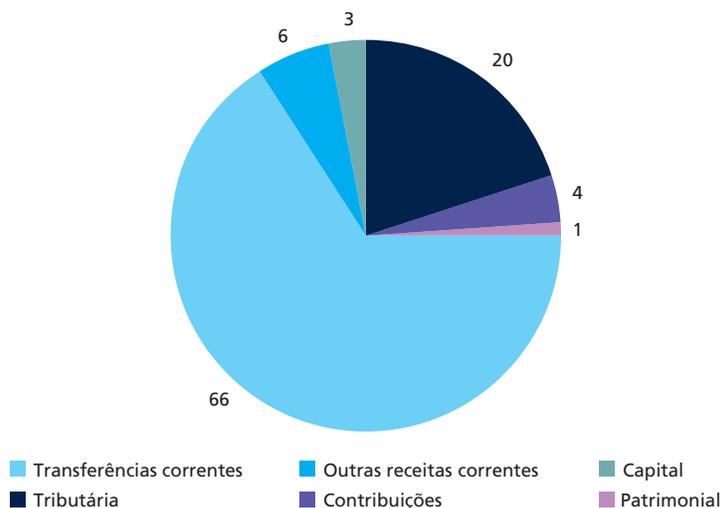
3.1 As receitas municipais no período recente

No gráfico 1, em relação ao período 2005 - 2011, evidencia-se a participação média do total de receitas da prefeitura de Maceió nos seguintes grupos: transferências correntes, receita patrimonial, receita de contribuições, receita tributária, receita de capital e outras receitas correntes. Entre 2005 e 2011, em média, 66% do total das receitas arrecadadas pela prefeitura de Maceió foram constituídas por transferências correntes originadas do governo federal ou do governo estadual alagoano.

Na arrecadação municipal maceioense, destacaram-se, também, as receitas tributárias – formadas por taxas, contribuições de melhorias e impostos, tais como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, as quais corresponderam, em média, a 20% do total arrecadado. Ainda de acordo com o gráfico 1, é possível afirmar que, em média, no período 2005-2011, as receitas de capital foram equivalentes a 3% do total de receitas municipais, enquanto a receita patrimonial representou 1% deste total de receitas.

GRÁFICO 1

Composição média da arrecadação da Prefeitura de Maceió (2005-2011)
(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Em termos numéricos, as receitas da prefeitura de Maceió, agregadas no gráfico 1, distribuíram-se conforme a tabela 5. No período de 2005 a 2011, os três

impostos gerenciados pela prefeitura – IPTU, ISS e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – tiveram, em média, aumentos reais de 5,64%, 9,32% e 15,36%, respectivamente. Estes crescimentos foram conquistados a partir do bom desempenho da economia, em especial ao longo dos anos 2005 a 2007, e da fiscalização aos contribuintes.

No caso do IPTU, no decorrer desses anos, não houve aumento efetivo de alíquota, mas apenas correção de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, houve algumas medidas de fiscalização e de gestão fundamentais para a obtenção da taxa média real de crescimento positiva do IPTU nesse período.

Por exemplo, em 2008, houve as primeiras ações voltadas para identificar o porquê do retorno “via correios” dos carnês do IPTU. Neste caso, por meio de amostragem, ocorreu o reenvio dos documentos no intuito de atestar a existência ou inexistência do imóvel. Nos anos 2009 e 2010, por sua vez, houve notificação de atualização do imóvel para os proprietários que estavam cadastrados como terreno, mas que, pela sobreposição da imagem do satélite, tiveram alguma reforma ou construção predial, com repercussão direta no aumento do IPTU.

Houve, ainda, envio de notificação para proprietários de imóveis que estavam cadastrados como residência, mas eram empresas. Em 2010, houve também envio de notificação de cobrança para os maiores devedores do IPTU e para os proprietários que possuíam imóveis com dados cadastrais incompletos, no intuito de que pudessem ser devidamente identificados na execução fiscal.

TABELA 5
Arrecadação da Prefeitura de Maceió (2004-2011)

Discriminação	2004 (R\$ 1 mil)	2005 (R\$ 1 mil)	2006 (R\$ 1 mil)	2007 (R\$ 1 mil)	2008 (R\$ 1 mil)	2009 (R\$ 1 mil)	2010 (R\$ 1 mil)	2011 (R\$ 1 mil)	Variação média 2004-2011 (%)	Variação ² média real 2004-2011 (%)
Receitas correntes	479.029	557.367	633.065	781.218	945.988	998.187	1.159.715	1.385.256	16,4	10,7
Receita tributária	95.070	120.100	137.567	155.616	167.630	192.053	236.172	272.097	16,21	10,54
IPTU	25.968	30.230	30.828	35.064	39.946	43.127	47.995	54.096	11,05	5,64
ISS	45.787	59.043	70.662	71.411	73.801	85.771	109.130	121.188	14,92	9,32
RRF	5.063	7.776	8.805	11.873	15.379	24.087	30.618	36.780	32,75	26,28
ITBI	6.174	6.947	8.791	13.415	15.262	13.160	18.726	23.819	21,27	15,36
Taxas	12.078	16.103	18.481	23.852	23.241	25.909	29.703	36.213	16,98	11,28
Receita de contribuições	20.802	19.416	24.153	35.838	44.729	50.620	58.194	65.462	17,80	12,05
Receita patrimonial	2.742	6.758	5.975	5.850	11.678	13.025	21.479	31.239	41,56	34,66
Receita de transferências correntes	326.020	375.653	426.398	532.208	646.269	682.718	786.942	945.359	16,43	10,75
Outras receitas correntes	34.395	35.440	38.972	51.706	75.682	59.770	56.924	71.093	10,93	5,52

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2004 (R\$ 1 mil)	2005 (R\$ 1 mil)	2006 (R\$ 1 mil)	2007 (R\$ 1 mil)	2008 (R\$ 1 mil)	2009 (R\$ 1 mil)	2010 (R\$ 1 mil)	2011 (R\$ 1 mil)	Variação média 2004-2011 (%)	Variação ² média real 2004-2011 (%)
Multas e juros de mora	10.224	10.903	11.379	15.080	19.678	19.703	24.595	23.194	12,41	6,93
Indenizações e restituições	420	581	411	9.334	15.249	4.803	3.551	5.659	45,00	37,93
Receita da dívida ativa	20.772	20.720	18.808	21.427	28.362	23.362	27.863	21.434	0,45	-4,45
Receitas diversas	2.979	3.235	8.374	5.866	12.393	23.478	914	20.805	32,00	25,57
Receitas de capital	32.802	15.807	22.801	23.020	49.669	20.123	22.120	4.152	-25,6	-29,2
Operações de crédito	4.611	1.193	1.475	0	0	4.525	4.311	0	-	-
Alienação de bens	36	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Transferências de capital	20.148	13.173	17.635	20.220	45.963	13.380	11.857	1.692	-29,8	-33,2
Demais receitas de capital	8.008	1.441	3.691	2.801	3.706	2.218	5.953	2.460	-15,5	-19,6
Receita total	511.831	573.174	655.866	804.239	995.658	1.018.309	1.181.836	1.389.408	15,3	9,7

Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Em reais correntes (2004-2011).² Deflacionada pelo IPCA.

Obs.: no cálculo da variação média, foram considerados os dados de 2004, a fim de captar a variação ocorrida em 2005.

No que diz respeito ao ISS, cabe mencionar sua característica eminentemente pró-cíclica, no sentido de ter suas taxas de crescimento de arrecadação aceleradas, quando a economia cresce, e desaceleradas, quando a economia diminui o ritmo de crescimento. Neste sentido, destaque-se que, em 2008, houve uma desaceleração na taxa real de crescimento do ISS, em virtude da desaceleração na atividade econômica nacional, que repercutiu localmente.

Em outras palavras, além da fiscalização e gestão da Secretaria Municipal de Finanças (SMF) de Maceió, o ISS arrecadado por Maceió depende de modo substancial do ritmo de crescimento da atividade econômica local, que é bastante influenciada pelo ritmo de crescimento nacional. Em decorrência disto, é possível afirmar que o aumento real médio de 9,32% do ISS, ao longo dos anos 2005 a 2011, ocorreu tanto em função de anos de forte crescimento da economia nacional quanto em decorrência de medidas de fiscalização e de gestão.

Para ilustrar, em 2008, houve os primeiros resultados decorrentes da contratação de empresa para gestão do ISS e para emissão de notas fiscais eletrônicas. Em 2009, por sua vez, houve envio de notificação para 330 prestadores do município que tiveram serviços prestados retidos, mas não escriturados pelo tomador. Neste caso, a notificação era para que apresentassem, em cinco dias, o comprovante de retenção da GissOnline destes serviços. A grande maioria dos prestadores pressionou os tomadores de serviço e trouxeram o comprovante de retenção, fazendo com que fosse feita a escrituração na GissOnline, o encerramento, a geração do Documento de Arrecadação Municipal (DAM) do ISS substituído e o seu pagamento por parte do tomador de serviço.

Em 2010, por sua vez, foi enviada notificação para que os 474 prestadores que eram os maiores devedores de ISS naquele ano regularizassem seus débitos por meio de pagamento (à vista ou parcelado), em até dez dias. Houve um bom retorno, em termos proporcionais, entretanto, houve um grande número de empresas que eram uniprofissionais e possuíam débitos altos referentes à cobrança do ISS por faturamento, e não fixo. Ainda em 2010, implantou-se a obrigatoriedade de emissão de notas fiscais eletrônicas para todas as empresas prestadoras de serviços (GissOnline).

Assim como para o IPTU e para o ISS, houve, também, no que diz respeito aos outros tributos arrecadados pela prefeitura de Maceió, algumas medidas de fiscalização e de gestão fundamentais para a elevação real média destes tributos durante o período analisado. Por exemplo, em 2008, no caso do ITBI, houve maior controle por parte da Coordenação de Auditoria Fiscal (CAF) das petições visando suspender a incidência deste nas operações de incorporação de imóveis ao patrimônio das empresas.

Nos idos de 2009 e 2010, também no caso do ITBI, houve aumento da alíquota de 2% para 3% para os pagamentos realizados após trinta dias do fato translativo. Nestes anos, ocorreu ainda envio de notificação para as construtoras para que fornecessem à SMF a relação dos contratos de compra e venda dos imóveis que ainda estavam no nome das construtoras, no intuito de os compradores desses imóveis serem notificados para pagar o ITBI, que não havia sido pago. Por sua vez, em 2010, ainda em relação ao ITBI, houve várias fiscalizações no sentido de incentivar mudanças de titularidade, para que se pudesse exigir o pagamento deste imposto. Este procedimento foi realizado pelo setor de fiscalização do ITBI.

No que diz respeito à Taxa de Licença e Fiscalização de Licença para Instalação e Funcionamento (TLFLIF), integrante da rubrica *taxas* na tabela 5 – as quais tiveram variação média real positiva de 11,28% entre 2005 e 2011 –, em 2009, foram notificadas as empresas inscritas no Simples Nacional que não tinham inscrição no município de Maceió. Foram também notificados os optantes do Simples Nacional que possuíam débitos de TLFLIF para com o município. Em caso de não regularização do pagamento, essas empresas seriam excluídas do Simples.

No que concerne à *receita com dívida ativa*, deve-se destacar, conforme a tabela 5, que foi a única rubrica de receita – entre as receitas correntes – que apresentou um crescimento abaixo da inflação no período, redundando em uma taxa média de crescimento real negativa no montante de -4,45%, durante os anos 2005 a 2011. A SMF de Maceió tem encaminhado, via cartório de protesto, cartas cobrando os débitos já inscritos na dívida ativa, como ocorreu em 2008, 2009 e 2010, mas aparentemente isto não vem surtindo os efeitos reais positivos desejados em termos de arrecadação. Faz-se necessário uma atuação mais intensa da SMF de Maceió, em conjunto com a Procuradoria-Geral do município, para que a arrecadação da dívida ativa aumente em termos reais.

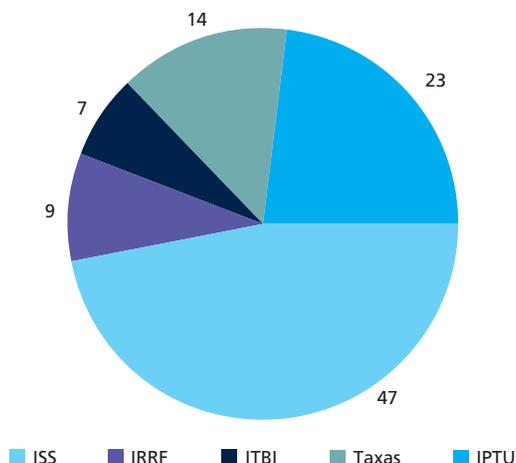
Feita essa análise sobre alguns tributos gerenciados e arrecadados pela prefeitura de Maceió, vale mencionar que, em geral, como se observa no gráfico 2, o ISS é o tributo mais representativo, entre os arrecadados pela prefeitura de Maceió. Entre 2005 e 2011, em média, enquanto o IPTU constituiu em torno de 23% do total de arrecadação tributária, o ISS representou em torno de 47% da arrecadação tributária da SMF de Maceió.

O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) arrecadado pela SMF de Maceió, que advém da retenção do Imposto de Renda descontado em folha salarial dos servidores públicos da prefeitura de Maceió, representou, em média, 9% da arrecadação tributária, no período de 2005 a 2011. Em média, o ITBI foi responsável por 7% do total de receitas tributárias, enquanto as taxas constituíram 14% dessas receitas no aludido período.

GRÁFICO 2

Composição média da arrecadação tributária (2005-2011)

(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração do autor.

No que concerne às transferências recebidas pela prefeitura de Maceió, que representaram 66% do total de receitas arrecadadas¹ pela SMF de Maceió, em média, durante o período de 2005 a 2011, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi o principal componente, constituindo 37% do total das transferências recebidas pelo município de Maceió no aludido período. As transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) representaram a segunda principal fonte de receitas de transferências da capital alagoana nestes anos, constituindo, em média, 23% do total das transferências recebidas por Maceió (gráfico 3).

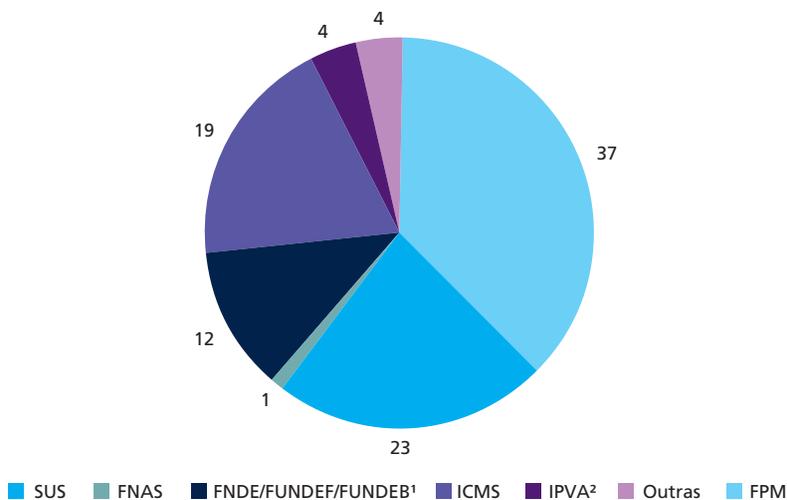
1. Para mais detalhes, ver gráfico 1.

A cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recebida pela SMF de Maceió constituiu-se na terceira maior fonte de transferências recebidas pela prefeitura de Maceió, significando, em média, 19% do total das transferências recebidas. As receitas de transferências associadas à educação constituíram, em média, em torno de 12% no período, enquanto as associadas à assistência social, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), totalizaram apenas 1% do total das receitas de transferência da prefeitura de Maceió. Neste caso, vale mencionar que, desde fins do século passado, a política de assistência social do governo federal não tem utilizado intermediários para o seu alcance, visto que a maioria das transferências oriundas desta política tem sido feita diretamente para os beneficiários, a exemplo das transferências do programa Bolsa Família.

GRÁFICO 3

Composição média das receitas de transferências (2005 a 2011)

(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

² Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Até este momento, observou-se a evolução, a composição e algumas especificidades da arrecadação da prefeitura de Maceió. Em geral, denotou-se que a arrecadação municipal real da capital alagoana cresce ano a ano. Em particular, ao se descontar a inflação mensurada pelo IPCA, observa-se que os impostos cuja arrecadação constitui-se em responsabilidade exclusiva da SMF de Maceió, tais como ISS e IPTU, têm crescido em termos reais.

Para que esse crescimento da arrecadação própria da prefeitura de Maceió venha ocorrendo, várias medidas de gestão e fiscalização foram implantadas pela SMF de Maceió, conforme foi explicitado. Assim, ao considerar especificamente a capital alagoana, fica clarividente pelos números expostos que o esforço fiscal da SMF de Maceió foi vigoroso nos últimos anos. Resta saber, todavia, se houve também um grande esforço fiscal do ponto de vista relativo. Esta comparação relativa é útil, pois é uma forma de “isolar” os efeitos positivos que o crescimento econômico nacional tem sobre a arrecadação local.

Outrossim, ao comparar os esforços fiscais das capitais regionais do Nordeste, excluem-se os efeitos do crescimento econômico nacional, que são basicamente os mesmos para essas capitais nordestinas, considerando-se quase que de forma exclusiva os impactos da gestão e da fiscalização sobre a arrecadação municipal. Nesse sentido, na próxima subseção, Maceió será comparada às outras cinco capitais regionais nordestinas, em termos de esforço fiscal.

3.2 Esforço fiscal de Maceió em relação às outras capitais regionais do Nordeste

A princípio, na tabela 6, apresenta-se a receita corrente própria (receita corrente exclusive transferências correntes recebidas) em relação ao total de receita corrente, a fim de verificar o grau de dependência das transferências dos governos federal e estadual. Quanto maior for este indicador, menor é a dependência fiscal da cidade. Desde que as capitais regionais nordestinas são cidades com portes socioeconômicos similares, esperar-se-ia que tivessem, também, um similar grau de dependência dos respectivos governos federal e estadual.

É exatamente isso o que acontece com Maceió apresentando um grau de dependência fiscal similar às demais capitais nordestinas presentes na mesma posição na rede urbana brasileira. A fim de ilustrar, em 2011, Maceió contribuiu com recursos próprios para sua receita total em uma proporção superior à apresentada por João Pessoa e Teresina, e inferior à Aracaju, São Luís e Natal. Mas, de fato, com exceção de Natal – que em 2011 apresentou um grau de dependência fiscal substancialmente menor que Maceió, com indicador em torno de 7,4 pontos percentuais superior ao apresentado pela capital alagoana –, as capitais Aracaju e São Luís apresentaram esforços fiscais muito próximos aos apresentados por Maceió.

Na tabela 6, é válido observar também que o grau de dependência de Maceió diminuiu no período de 2005 a 2011, com a razão receita própria/receitas correntes aumentando de 30,6 em 2005 para 31,3 em 2011. Isto evidencia que, entre 2005 e 2011, houve aumento real da arrecadação própria de Maceió acima do aumento real das transferências recebidas dos governos federal e estadual.

TABELA 6

**Participação da receita corrente própria¹ na receita corrente total
(Em %)**

Capitais regionais do Nordeste	Receita corrente exclusive transferências correntes/receita corrente			
	2005	2007	2009	2011
Maceió	30,6	30,5	30,3	31,3
Aracaju	32,1	34,3	32,1	33,9
João Pessoa	29,2	26,4	30,6	29,4
Natal	32,5	33,7	32,3	38,7
São Luís	27,8	30,5	29,3	32,3
Teresina	34,5	19,6	25,4	27,7

Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Receita corrente exclusive transferências correntes.

Nas tabelas 7 e 8, intenciona-se comparar o grau de dependência em relação às principais transferências intergovernamentais (ICMS e FPM), no intuito de verificar se estas fontes de receita de transferência perdem ou ganham importância ao longo do tempo.

Na tabela 7, observa-se o ISS em relação à cota-parte recebida do ICMS. Em tese, o ISS e o ICMS possuem a mesma base de arrecadação, então, quanto maior esta relação, maior é o esforço fiscal por parte da Secretaria Municipal de Finanças. Ao longo do período analisado, a razão ISS/cota-parte do ICMS é maior em Maceió que em João Pessoa e que em Teresina, mas inferior às outras três capitais regionais nordestinas.

TABELA 7

Arrecadação do ISS em relação à cota-parte do ICMS

Capitais regionais do Nordeste	Arrecadação do ISS/cota-parte relativa ao ICMS				
	2001	2005	2008	2009	2011
Maceió	0,46	0,79	0,61	0,64	0,64
Aracaju	0,80	0,88	0,91	0,96	1,03
João Pessoa	0,40	0,49	0,57	0,62	0,58
Natal	0,46	0,57	0,63	0,69	0,71
São Luís	0,61	0,61	0,86	0,90	0,99
Teresina	0,34	0,30	0,36	0,38	0,41

Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração do autor.

Na tabela 8, por sua vez, observa-se a relação entre o IPTU e a cota-parte do FPM, que é outro indicador de esforço fiscal. Neste caso, observa-se se as receitas do FPM geram um desincentivo à tributação dos imóveis localizados

no município. Assim, quanto mais próximo de um, maior é o esforço fiscal do município. Por outro lado, quanto mais próximo de zero, menor é o esforço fiscal do município, o que poderia ocorrer em virtude do desincentivo gerado por um maior montante de recursos “livres e incondicionais” do FPM, por exemplo.

Assim, em 2011, Maceió apresentou um esforço fiscal superior às seguintes capitais: João Pessoa, São Luís e Teresina. Este esforço fiscal de Maceió oscilou ao longo do período 2001-2011, mas foi sempre superior ao destas três cidades.

TABELA 8
Arrecadação do IPTU em relação ao FPM

Capitais regionais do Nordeste	Arrecadação do IPTU/cota-parte relativa ao FPM				
	2001	2005	2008	2009	2011
Maceió	0,20	0,19	0,15	0,17	0,16
Aracaju	0,41	0,34	0,25	0,32	0,31
João Pessoa	0,13	0,13	0,11	0,06	0,12
Natal	0,25	0,24	0,18	0,24	0,23
São Luís	0,16	0,13	0,10	0,13	0,09
Teresina	0,09	0,09	0,08	0,09	0,11

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

3.3 Por que a receita corrente por habitante em Maceió é relativamente baixa?

Nas tabelas 6, 7 e 8, pode-se constatar que o esforço fiscal de Maceió, em todo o período explicitado, é similar ao das demais capitais regionais do Nordeste, apresentando-se em terceiro ou quarto lugar entre as seis capitais regionais nordestinas. Então, questiona-se o que explicaria Maceió apresentar, de maneira sistemática, uma receita corrente por habitante inferior a das demais capitais regionais do Nordeste, conforme se observa na tabela 9.

TABELA 9
Receita corrente *per capita* das capitais regionais do Nordeste
(Em R\$ correntes)

Capitais regionais do Nordeste	Receita corrente <i>per capita</i>			
	2005	2007	2009	2011
Maceió	882	1.163	1.253	1.490
Aracaju	1.253	1.325	1.571	1.784
João Pessoa	1.219	1.285	1.681	1.816
Natal	1.117	1.352	1.465	1.706
São Luís	1.156	1.391	1.681	1.887
Teresina	1.028	1.299	1.512	1.786

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Para ilustrar, em 2011, Maceió obteve R\$ 296,00 por habitante a menos que recebeu Teresina. Porém, em todos os indicadores utilizados de esforço fiscal, Maceió se apresentou superior à Teresina. Na tabela 10, contudo, observa-se que, em 2011, a receita própria por habitante de Maceió é inferior a de todas as outras cinco capitais regionais nordestinas, em comparação.

Isso fornece o primeiro indício do porquê de a receita corrente por habitante ser menor, denotando que o esforço fiscal na capital alagoana precisa continuar se intensificando, inclusive em relação à Teresina. Ocorre que a diferença de receita própria por habitante entre Teresina e Maceió é de R\$ 29,00, mas a diferença de receita corrente por habitante entre estas duas capitais é de R\$ 296,00 como já mencionado.

TABELA 10
Receita própria *per capita* das capitais regionais do Nordeste
(Em R\$ correntes)

Capitais regionais do Nordeste	Receita corrente exclusive			
	Transferências correntes (<i>per capita</i>)			
	2005	2007	2009	2011
Maceió	270	355	380	466
Aracaju	402	455	503	605
João Pessoa	356	340	514	533
Natal	364	456	473	660
São Luís	322	424	492	610
Teresina	354	254	384	495

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Por consequência, deduz-se que a diferença entre R\$ 296,00 e R\$ 29,00, equivalente a R\$ 267,00, apenas pode se encontrar no fato de as transferências correntes recebidas por Maceió serem R\$ 267,00 inferiores às recebidas por Teresina, em termos *per capita*. Outrossim, na tabela 11, depreende-se que Maceió recebe sistematicamente bem menos recursos que as demais capitais regionais do Nordeste.

TABELA 11
Transferências recebidas *per capita* pelas capitais regionais do Nordeste
(Em R\$)

Capitais regionais do Nordeste	Transferências <i>per capita</i>			
	2005	2007	2009	2011
Maceió	612	808	873	1.024
Aracaju	851	870	1.067	1.178

(Continua)

(Continuação)

Capitais regionais do Nordeste	Transferências <i>per capita</i>			
	2005	2007	2009	2011
João Pessoa	863	945	1.167	1.283
Natal	754	896	993	1.046
São Luís	834	967	1.189	1.277
Teresina	674	1.045	1.129	1.292

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Em particular, em 2011, enquanto Teresina recebeu R\$ 1.292,00 por habitante, Maceió recebeu R\$ 1.024,00. Em outras palavras, Teresina consegue ter uma receita corrente por habitante maior que a de Maceió não apenas em virtude de sua receita própria por habitante, mas principalmente em decorrência de receber mais transferências que a capital alagoana.

Em tese, segundo o princípio do equilíbrio horizontal, a ser perseguido por um regime federativo tal qual o brasileiro, em consequência de seu arcabouço jurídico, as transferências recebidas deveriam atuar no sentido de elevar todos os entes federativos a um mesmo nível de receita por habitante. Entretanto, em linhas gerais, ao se comparar as capitais regionais nordestinas, depreende-se que não é isso o que tem acontecido. Deve-se mencionar, entretanto, que se entende que o menor volume de transferências recebidas por Maceió não decorre apenas do vigente arcabouço institucional de transferências federais ou estaduais, mas também da ausência de projetos ou de maior integração política da prefeitura de Maceió junto aos programas e projetos do governo federal.

Ilustrativamente, como se observa no capítulo 5, Maceió recebe bem menos transferências por habitante do SUS – que constituiu, em média, entre 2005 e 2011, 23% do total de transferências recebidas por Maceió, conforme gráfico 3 – que as demais capitais regionais nordestinas, sobretudo em decorrência de ausência de rede física hospitalar pública. Mas, como também será descrito no capítulo 5, parte desta ausência decorre da inexistência de vontade política em ampliar a rede municipal de saúde, que não ofereceu, por exemplo, terrenos para que fossem instaladas Unidades Básicas de Saúde (UBS) ou Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) pelo governo federal na capital alagoana nos últimos anos.

3.4 Por que o investimento por habitante em Maceió é relativamente baixo?

Essa menor quantidade de recursos recebidos por Maceió certamente influencia o seu relativo baixo nível de investimento por habitante, a despeito do suntuoso aumento do investimento na capital alagoana, no período de 2005 a 2007, quando o investimento por habitante aumentou quase 156% na capital alagoana, em termos reais (tabela 12). Apesar de ter aumentado de modo substancial o montante de

investimentos de 2005 a 2007, o nível de investimentos por habitante de Maceió decaiu bastante entre 2009 e 2011, e tem se mostrado quase que sistematicamente abaixo do encontrado nas demais capitais regionais do Nordeste.

Em consequência da subseção anterior, é possível afirmar que parte da explicação para esse baixo nível de investimento da prefeitura de Maceió decorre naturalmente do baixo nível de transferências recebidas pela capital alagoana em comparação aos montantes recebidos pelas demais capitais regionais do Nordeste. Este raciocínio decorre de se acreditar que, ao receber menos transferências, mais recursos próprios são destinados para despesas que deveriam ser custeadas pelo sistema de transferências.

TABELA 12
Investimento *per capita* das capitais regionais do Nordeste
(Em R\$ correntes)

Capitais regionais do Nordeste	Investimento <i>per capita</i>			
	2005	2007	2009	2011
Maceió	44	113	61	25
Aracaju	128	138	97	90
João Pessoa	45	110	78	149
Natal	77	225	182	53
São Luís	58	85	79	84
Teresina	77	167	143	92

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Há de se justificar ainda esse relativo menor nível de investimento em decorrência de menores transferências em virtude de se saber que a despesa com pessoal em Maceió – mais importante agregado no total das despesas municipais – não tem se mostrado explosiva nem comprometedora dos limites apresentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Neste sentido, na tabela 13, observa-se que a despesa com pessoal como proporção da receita corrente líquida (RCL) oscilou nos últimos anos, mas tem se mantido relativamente distante do limite prudencial estabelecido pela LRF, estimado em 51,3% da RCL.

TABELA 13
Despesa com pessoal como proporção da receita corrente líquida
(Em %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maceió	40,44	37,34	38,8	47,6	45,9	42,3

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Vale mencionar, ainda, que também não é um elevado endividamento e uma consequente elevada despesa com juros e amortizações que de maneira eventual impedem Maceió de elevar seu nível de investimento por habitante, relativamente, como poderia se suspeitar. Na tabela 14, evidencia-se a trajetória cadente da dívida consolidada líquida (DCL) como percentual da RCL nos últimos anos.

Em 2006, a DCL constituía 52,57% da RCL, passando para 6,4% da RCL em 2011. Deve-se destacar que, no caso de um município, o limite máximo da dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida é 120%, segundo a LRF. Em termos de pagamento de juros e amortização, esse estoque de 6,4% da DCL em relação à RCL significou um dispêndio de R\$ 26.515.519 para a prefeitura de Maceió em 2011, o que representou aproximadamente 11% da receita com impostos da SMF de Maceió no mesmo ano.

Logo, ainda que se saiba que outros limites têm de ser analisados para se inferir sobre espaço fiscal,² tais informações *per se* sugerem que há espaço fiscal para que a prefeitura de Maceió possa incrementar seu nível de investimento por habitante também por aumento de endividamento. Cabe mencionar, todavia, que uma suposta elevação de endividamento deve prezar, sobretudo, não apenas pelo aumento do estoque de capital mas também pelo aumento da produtividade local, de modo a tornar o aumento de investimento por habitante sustentável ao longo do tempo. Além disso, tal elevação deve ser responsável do ponto de vista fiscal, devendo também garantir maiores receitas correntes por habitante ao longo do tempo.

TABELA 14

Dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida
(Em %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maceió	52,57	36,33	25,3	22,9	9,8	6,4

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração do autor.

Enfim, do ponto de vista federativo, ao se comparar Maceió com as outras capitais regionais do Nordeste, depreende-se que a capital alagoana faz um esforço fiscal similar ao destas capitais, contudo recebe sistematicamente, em todos os anos observados, menos transferências por habitante que as demais capitais regionais do Nordeste. Isto implica, em parte, um menor nível de investimento por habitante em Maceió em comparação ao das demais capitais regionais do Nordeste.

2. Espaço fiscal pode ser definido como um espaço no orçamento que permita a provisão de recursos para um propósito desejado (construção de uma estrada, por exemplo) sem pôr em risco a sustentabilidade da posição financeira do governo. Um governo pode criar um espaço fiscal a partir de aumento de tributos, cortando gastos de menor prioridade ou tomando empréstimos do sistema financeiro.

Portanto, a fim de aumentar relativamente seu nível de receita corrente por habitante e, por conseguinte, seu nível de execução de investimento por habitante, Maceió precisa não apenas elevar seu nível de receita própria por habitante, intensificando a fiscalização e modernizando a gestão fiscal do município, mas, sobretudo, ampliar o nível de transferências recebidas, sendo as transferências do SUS somente um exemplo de receita de transferências que deve ser ampliada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, o autor fez uma comparação entre o mercado de bens e serviços de Maceió e os vigentes nas demais capitais regionais do Nordeste. Em particular, descreveu-se o PIB, a população, o PIB *per capita* – resultante da divisão do PIB pela população – e a estrutura de finanças públicas destas capitais. Na análise do PIB *per capita*, principal *proxy* de riqueza utilizada para comparar economias, do ponto de vista macroeconômico, verificou-se que Maceió é uma capital pobre, mesmo comparando-a dentro do Nordeste.

Houve esforço fiscal da prefeitura de Maceió entre 2005 e 2011 e um forte incremento nos investimentos entre 2005 e 2007, mas se verificou que estes ainda são consideravelmente baixos, não apenas em função do baixo nível de arrecadação própria, mas também, e em especial, em decorrência do baixo nível de transferências recebidas, fazendo-se necessário maior integração com o governo federal com vistas a internalizar mais programas federais.

Por fim, vale mencionar que, até 2011, a prefeitura de Maceió possuía uma situação fiscal relativamente saneada, segundo os indicadores de endividamento e gastos com amortizações e juros. Isto denota a existência de um possível espaço fiscal para aumentar endividamento com vistas a provisionar investimentos em infraestrutura e/ou fornecer contrapartida em programas do Banco Mundial e do governo federal que visem impulsionar o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da fazenda. Tesouro Nacional. Secretaria de Finanças de Aracaju. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Maceió. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de João Pessoa. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]c. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Natal. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de São Luís. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]e. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Teresina. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Vários números. [s.d.]f. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Aracaju. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]g. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Maceió. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]h. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de João Pessoa. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]i. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Natal. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]j. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de São Luís. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]k. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Secretaria de Finanças de Teresina. **Relatório de gestão fiscal**. Vários números. [s.d.]l. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 2000 e 2010**. [s.d.]a.

_____. **Contas Regionais 2001, 2004, 2007 e 2010**. [s.d.]b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KON, A. (Org.). **Unidade e fragmentação**: a questão regional no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

SILVA, A. M. A. Meta de superávit primário: implicações para a receita pública no atual arcabouço institucional. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. (Org.). **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2011. v. 1, p. 73-88.

UM PANORAMA DO MERCADO DE TRABALHO EM MACEIÓ NO PERÍODO 2000 A 2010

Dílson José de Sena Pereira*
Alexandre Manoel Angelo da Silva**

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem experimentado uma maior abertura comercial, consequência da integração aos principais mercados mundiais. Esta política resultou em significativas transformações tecnológicas nas estruturas de produção e nas formas de gestão empresarial que se disseminaram pelos mais variados ramos da economia brasileira, ocasionando dinâmicas diferenciadas nos setores econômicos.

Essas alterações na dinâmica econômica também afetam o mercado de trabalho, disseminando alterações nas ofertas setoriais de empregos e sugerindo novas tendências. Para que seja possível acompanhar essas mudanças, é necessário maior conhecimento sobre a situação do mercado de trabalho, permitindo uma visão ampla dos movimentos das contratações.

A fim de captar essas alterações no mercado de trabalho maceioense, pretende-se apresentar neste capítulo a descrição de alguns dos traços relevantes do mercado de trabalho em Maceió ao longo do período 2000-2010, comparando a capital alagoana com as demais capitais regionais nordestinas. Esta comparação está dividida em duas etapas. Na primeira etapa, analisa-se o mercado de trabalho formal no período 2000-2010 visando o setor de atividade econômica, a partição em gênero e os subsetores econômicos, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Na segunda etapa, tendo como base os dados dos Censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), descreve-se a população economicamente ativa, a população ocupada e os ocupados no mercado informal nos anos 2000 e 2010. Nesta segunda etapa, descrevem-se também as taxas de desemprego e de informalidade das capitais regionais nordestinas nos anos 2000 e 2010.

* Professor do curso de mestrado em economia aplicada da Universidade Federal de Alagoas (CMEA/Ufal).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Com vistas a cumprir essas duas etapas, além desta introdução, este capítulo contém mais três seções. Na próxima seção descrevem-se e analisam-se os mercados de trabalho formal maceioense e das demais capitais regionais do Nordeste no período 2000-2010. Na seção 3, as taxas de informalidade e de desemprego das capitais regionais nordestinas nos anos 2000 e 2010 são descritas e analisadas. Por fim, na quarta e última seção, são feitas as considerações finais deste capítulo.

2 UMA DESCRIÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO FORMAL EM MACEIÓ E OUTRAS CAPITAIS REGIONAIS DO NORDESTE

A descrição da alocação dos empregos formais no mercado de trabalho fornece elementos consistentes para a realização de formulação de políticas públicas por parte de instituições de planejamento, assim como de ensino e pesquisa, independente de serem públicas ou privadas. De fato, a identificação dos setores dinâmicos e não dinâmicos na empregabilidade dos indivíduos permite a consolidação de informações para a realização de políticas públicas, privadas ou público-privadas, no intuito de manter e criar novos postos de trabalho.

As informações desta seção foram levantadas da Rais. Desse modo, as análises que são descritas a seguir dizem respeito ao universo de empregados do setor formal. Ao menos teoricamente, todos os trabalhadores formais são captados na Rais, uma vez que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) aplica multa às empresas que não prestam as informações à Rais e que esta base de dados considera a totalidade de estabelecimentos formalizados no Brasil.

Segundo a Rais, o município de Maceió contava, no ano de 2010, com 23.386 estabelecimentos empregadores de mão de obra, os quais, conjuntamente, empregavam um total de 231.453 trabalhadores. Considerando oito grandes setores econômicos definidos pelo IBGE – administração pública, agropecuária, comércio, serviços, construção civil, extrativa mineral, indústria de transformação e serviços industriais de utilidade pública –, pode-se afirmar que dois destes setores concentram maior número de estabelecimentos: comércio (46,70%) e serviços (41,33%), conforme gráfico 1.

Por sua vez, em termos de distribuição do volume de empregos formais, além dos setores de serviços (34,0%) e comércio (19,3%), também há grande concentração de empregos na administração pública (28,4%). Nesse sentido, pode-se afirmar que cerca de 81,7% dos trabalhadores formais de Maceió estão em um destes três setores: administração pública, serviços ou comércio.

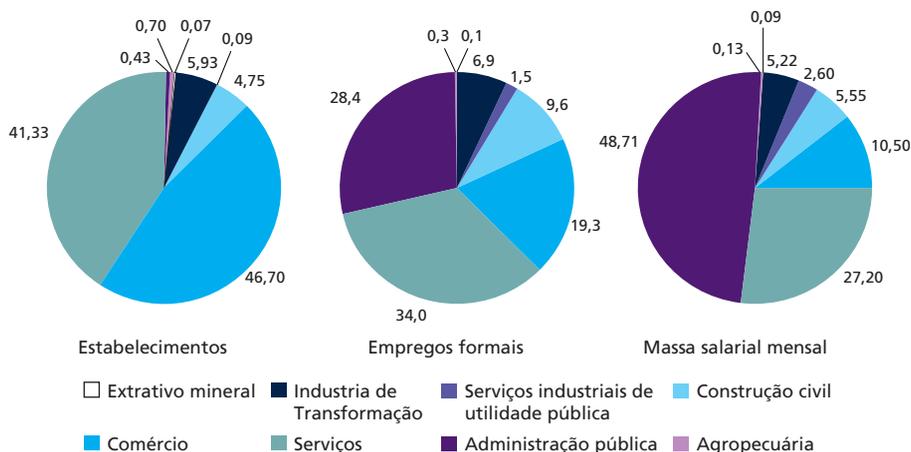
Apesar de não ser o maior em termos de número de estabelecimentos nem em volume de empregos, quando se observa a média mensal da massa salarial, depreende-se que a administração pública detém a maior concentração, tendo

provisionado 48,71% da massa salarial gerada no mercado de trabalho formal maceioense em 2010. Isto, por si só, denota a importância do setor público na economia de Maceió, uma vez que emprega em torno de 28,0% dos empregados formais e é responsável por aproximadamente 48,7% da massa salarial formal gerada na capital alagoana.

GRÁFICO 1

Participação setorial no número de estabelecimentos, no estoque de emprego e na massa salarial – Maceió (2010)

(Em %)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
Elaboração dos autores.

Na tabela 1, apresenta-se a evolução do emprego formal em Maceió, assim como nas demais capitais regionais do Nordeste no período de 2000 a 2010. Em todas estas capitais, houve um grande crescimento do emprego formal. Com uma taxa média de 69,3% no aludido período, Maceió foi a quarta capital regional nordestina que apresentou maior crescimento, à frente de Aracaju (60,2%) e de João Pessoa (60,0%). Conseqüentemente, o estoque de empregos formais na capital alagoana passou de 136.706 postos de trabalho, em 2000, para 231.453 em 2010.

Contudo, mesmo levando em consideração somente as capitais regionais nordestinas, esse estoque de empregos formais evidenciado na capital alagoana ainda é relativamente pequeno, ficando um pouco à frente, cerca de 10,0%, apenas da capital Aracaju, que possui uma população muito menor que a de Maceió, aproximadamente 61,0% da população maceioense.

TABELA 1
Evolução do emprego formal em Maceió e nas demais capitais regionais do Nordeste (2000-2010)

Capital	Ano											Taxa média de crescimento: 2000 - 2010 (%)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Maceió	136.706	141.214	148.256	144.397	163.624	178.208	187.253	192.260	204.112	216.112	231.453	69,3
São Luís	172.477	179.301	176.170	161.147	169.947	180.928	217.733	235.329	277.409	277.248	324.299	88,0
Teresina	124.382	154.949	167.932	171.492	181.883	188.498	194.864	194.210	223.795	231.571	247.035	98,6
Natal	179.137	184.548	150.339	204.590	224.540	238.313	250.582	265.639	277.870	289.337	306.064	70,9
João Pessoa	170.401	182.316	183.289	184.853	186.447	195.267	209.992	220.564	236.734	253.564	272.668	60,0
Aracaju	130.268	133.097	143.951	146.361	152.594	163.190	179.102	187.886	184.129	195.162	208.667	60,2

Fonte: MTE/Rais.
 Elaboração dos autores.

Na tabela 2, evidencia-se a decomposição relativa do emprego formal em relação ao estoque de emprego formal nas capitais regionais nordestinas, tanto no ano 2000 quanto no ano de 2010, segundo os oito maiores setores econômicos definidos pelo IBGE. No caso de Maceió, em 2000, com 34,5% do total de empregos formais, o setor que mais empregava relativamente era a administração pública, sendo seguido pelo setor de serviços (33,5%). Em 2010, no entanto, com 34,0% dos empregos formais da capital alagoana, o setor de serviços passou a ser o que mais emprega formalmente, passando a administração pública a ser o segundo maior empregador formal, com 28,4% dos empregos formais existentes em Maceió.

Ainda na tabela 2, vale observar que, entre os anos 2000 e 2010, os setores construção civil, comércio e serviços aumentaram sua participação em todas as capitais da região Nordeste. Neste mesmo período, é válido destacar que os setores administração pública e agropecuário – agropecuária, extração vegetal, caça e pesca – perderam espaço relativo no total de empregos formais existentes em todas as capitais regionais nordestinas.

No caso da redução da participação da administração pública, essa diminuição pode ser considerada uma tendência definitiva, tendo em vista as discussões sobre a necessidade de desburocratização frente a novas tecnologias de administração pública que vêm sendo discutidas tanto nos meios acadêmicos quanto nos órgãos de gerenciamento da administração pública. Por sua vez, no caso do setor agropecuário, há de se mencionar que em virtude desta análise ser relativa a capitais, espera-se uma participação menor e decrescente no volume de emprego (tabela 2).

No caso da indústria de transformação, setor normalmente conhecido como indústria propriamente dita, apenas em Natal houve aumento de participação relativa – 8,2%, em 2000, para 9,8% em 2010 – no total de empregos formais existentes, entre os anos 2000 e 2010. Neste sentido, pode-se afirmar, em linhas gerais, que ao longo da primeira década deste século, as capitais regionais nordestinas tornaram-se cada vez mais as capitais dos serviços, do comércio e das construções imobiliárias.

TABELA 2
Participação do setor no estoque de emprego formal e variação percentual (2000-2010)
(Em %)

Setor (IBGE)	Maceió		São Luís		Teresina		Natal		João Pessoa		Aracaju	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
1 - Extrativa mineral	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,4	0,6
2 - Indústria de transformação	7,2	6,9	4,3	4,0	10,0	7,4	8,2	9,8	7,4	6,6	6,5	5,5
3 - Serviços industriais de utilidade pública	1,4	1,5	1,7	1,2	2,0	1,5	1,0	1,3	2,6	1,8	1,5	2,3
4 - Construção civil	6,3	9,6	8,2	13,9	8,2	9,9	5,2	7,1	4,8	7,9	7,0	9,5
5 - Comércio	16,4	19,3	12,4	15,6	17,2	17,8	14,7	17,8	9,9	13,2	13,4	16,7
6 - Serviços	33,5	34,0	28,6	30,4	27,4	32,1	28,7	34,3	25,4	25,5	30,1	37,1
7 - Administração pública	34,5	28,4	44,5	34,7	34,0	30,5	41,5	29,3	49,2	44,7	39,8	27,6
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	0,5	0,3	0,2	0,1	1,0	0,6	0,8	0,4	0,6	0,3	1,3	0,8
Total	100,0											

Fonte: MTE/Rais.
Elaboração dos autores.

Assim, diante dessa evolução na decomposição dos empregos formais, pode-se depreender que os setores mais dinâmicos, em termos de geração de empregos formais nas capitais da região Nordeste, em particular na capital alagoana, têm sido os três seguintes: comércio, serviços e construção civil.

Na tabela 3, denota-se que em Maceió, com exceção do setor agropecuário, em todos os setores houve aumento no estoque de empregos formais, destacando-se os setores construção civil, comércio e serviços. Estes setores passaram, respectivamente, de 8.558, 22.437 e 45.804 empregados formais, em 2000, para 22.257, 44.587 e 78.688 empregados formais em 2010.

Em Maceió, vale ressaltar que a administração pública passou de 47.165, em 2000, para 65.691 empregados formais em 2010. Não obstante, apresenta a segunda maior participação no mercado formal de trabalho maceioense em 2010.

Entre as capitais regionais nordestinas, o setor administração pública maceioense somente apresentou mais servidores públicos – em torno de 14% a mais – que Aracaju, capital que possui aproximadamente 61% da população de Maceió, conforme mencionado.

Logo, considerando as três esferas da administração pública – município, estado e governo federal –, pode-se inferir que, em termos de número de servidores públicos, a administração pública em Maceió é relativamente enxuta ou pequena. A escolha por um destes dois termos depende do juízo de valor utilizado, uma vez que, com as informações deste capítulo, não é possível optar por qualquer inferência subjetiva desta natureza.

Com relação aos demais setores, o setor de serviços industriais de utilidade pública apresentou aumento expressivo de empregados em quase todas as capitais nordestinas, destacando-se Maceió, Natal e Aracaju, as quais passaram, respectivamente, de 1.971, 1.766 e 1.989 empregados formais, no ano 2000, para 3.535, 4.062 e 4.798 empregados formais em 2010.

Já o setor agropecuário, além de possuir participação pequena no total de empregos gerados em três capitais regionais do Nordeste – Maceió, Natal e João Pessoa –, apresentou diminuição de aproximadamente 20% no estoque formal de empregos entre 2000 e 2010. O setor de extrativa mineral, que também possui pequena participação em relação ao total de empregados formais, mais que dobrou a quantidade de empregados nas cidades de Teresina e Aracaju no período 2000-2010. O setor de extrativa mineral só apresentou diminuição no estoque formal de empregados em João Pessoa neste mesmo período.

TABELA 3
Estoque de emprego formal por setor – Capitais regionais do Nordeste (2000-2010)
(Em %)

IBGE Subsetor	Maceió		São Luís		Teresina		Natal		João Pessoa		Aracaju	
	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.
1 - Extrativa mineral	0,09	0,01	0,07	0,01	0,10	0,01	0,05	0,01	0,01	0,00	0,55	0,09
2 - Produção mineral não metálico	0,14	0,01	0,21	0,02	0,83	0,05	0,22	0,03	0,89	0,05	0,19	0,02
3 - Indústria metalúrgica	0,25	0,03	0,94	0,09	0,53	0,04	0,24	0,03	0,17	0,02	0,32	0,05
4 - Indústria mecânica	0,25	0,02	0,31	0,02	0,14	0,02	0,10	0,02	0,23	0,03	0,57	0,11
5 - Elétrico e comunicação	0,01	0,00	0,04	0,01	0,05	0,01	0,01	0,00	0,02	0,00	0,05	0,01
6 - Material de transporte	0,06	0,01	0,06	0,01	0,47	0,07	0,02	0,00	0,01	0,00	0,02	0,00

(Continua)

(Continuação)

IBGE Subsetor	Maceió		São Luís		Teresina		Natal		João Pessoa		Aracaju	
	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.
7 - Madeira e obiliário	0,23	0,04	0,17	0,04	0,59	0,05	0,29	0,04	0,24	0,03	0,31	0,04
8 - Papel e gráfica	0,45	0,14	0,41	0,12	0,36	0,09	0,31	0,10	0,73	0,22	0,55	0,18
9 - Borracha, fumo, couros	0,10	0,02	0,09	0,02	0,25	0,05	0,12	0,04	0,27	0,09	0,09	0,02
10 - Indústria química	0,90	0,20	0,27	0,04	0,48	0,12	0,39	0,07	0,51	0,10	0,56	0,10
11 - Indústria têxtil	0,22	0,16	0,17	0,11	1,55	1,09	6,63	4,04	1,94	0,73	1,19	0,65
12 - Indústria de calçados	0,04	0,01	0,00	0,00	0,03	0,01	0,04	0,02	0,24	0,09	0,01	0,00
13 - Alimentos e bebidas	4,21	0,66	1,32	0,44	2,14	0,60	1,42	0,43	1,36	0,30	1,63	0,64
14 - Serviço de utilidade pública	1,53	0,22	1,21	0,25	1,53	0,24	1,33	0,19	1,83	0,29	2,30	0,36
15 - Construção civil	9,62	0,38	13,86	0,89	9,95	0,47	7,07	0,42	7,88	0,65	9,49	0,74
16 - Comércio varejista	16,76	6,99	13,15	5,89	13,99	5,66	15,46	6,88	11,11	4,64	14,48	6,41
17 - Comércio atacadista	2,51	0,61	2,50	0,59	3,83	0,97	2,34	0,70	2,09	0,50	2,17	0,61
18 - Instituição financeira	1,38	0,73	1,02	0,54	1,44	0,76	1,22	0,64	1,22	0,62	1,65	0,89
19 - Administração técnica profissional	8,71	2,27	9,13	2,26	6,15	1,59	11,68	3,79	7,00	1,53	9,77	2,43
20 - Transporte e comunicações	3,87	0,72	5,30	1,04	3,54	0,46	3,08	0,56	2,65	0,36	3,96	0,64
21 - Alojamentos e comunicação	10,96	5,08	8,57	4,47	9,75	4,99	9,18	4,54	5,62	2,67	9,08	4,65
22 - Médicos, odontólogos e veterinários	3,89	2,78	3,19	2,32	5,05	3,57	3,37	2,45	3,10	2,35	7,71	5,61
23 - Ensino	5,20	2,82	3,15	1,77	6,13	3,29	5,81	3,15	5,89	3,19	4,95	3,11
24 - Administração pública	28,38	14,86	34,74	19,79	30,52	16,65	29,27	16,04	44,70	25,03	27,59	14,56
25 - Agricultura	0,27	0,03	0,12	0,03	0,62	0,07	0,35	0,06	0,30	0,06	0,81	0,15
Total relativo	100,0	38,80	100,0	40,78	100,0	40,91	100,0	44,23	100,0	43,56	100,0	42,07
Total absoluto	231.453	89.803	324.299	132.236	247.035	101.050	306.064	135.381	272.668	118.764	208.667	87.795

Fonte: MTE/Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: fem. refere-se à participação das mulheres no emprego por subsectores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na tabela 4, apresenta-se a decomposição do estoque de empregos formais em 25 subsectores econômicos particionados pelo IBGE, denotando também a participação feminina em cada um destes subsectores em 2010. Em termos de

gênero, observa-se que Maceió foi a capital regional nordestina que relativamente menos empregou mulheres, apresentando uma participação feminina de 38,8% no total de trabalhadores formais empregados, em 2010, na capital alagoana.

Entretanto, se tratando dos cinco seguintes subsetores: indústria têxtil, instituição financeira, “médicos, odontólogos e veterinários”, ensino e administração pública, as mulheres constituíram a maioria da força de trabalho formal em Maceió no ano de 2010. A título de ilustração, na administração pública, as mulheres constituíram 14,86% do relativo de 28,38% – porcentagem de trabalhadores na administração pública em relação ao total de trabalhadores formais em Maceió. Em outras palavras, as mulheres representaram aproximadamente 52,3% do total de trabalhadores da administração pública maceioense. Destaque-se que essa maioria feminina na administração pública também foi observada nas demais capitais regionais nordestinas.

A primeira e a segunda coluna da tabela 4 – analisadas conjuntamente – informam que, em Maceió, em 2010, 67,0% dos trabalhadores formais do sexo feminino estavam empregados em um dos quatro seguintes subsetores: administração pública, ensino, “médicos, odontólogos e veterinários” e “alojamentos e comunicação”. Ademais, as trabalhadoras destes quatro subsetores representavam em torno de 26,0% do total de empregados formais da capital alagoana em 2010.

TABELA 4
Participação no estoque de emprego formal e participação feminina no emprego por subsetores do IBGE (2010)

Setor econômico (IBGE)	Total de estabelecimentos	Estoque de empregos	Massa salarial (média mensal corrigida para mar./2012)
1 - Extrativa mineral	16	203	318.686
2 - Indústria de transformação	1.387	15.872	19.027.202
3 - Serviços industriais de utilidade pública	22	3.535	9.460.670
4 - Construção civil	1.110	22.257	20.219.084
5 - Comércio	10.921	44.587	38.225.511
6 - Serviços	9.666	78.688	99.055.468
7 - Administração pública	100	65.691	177.390.232
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	164	620	480.304
Total	23.386	231.453	364.177.157

Fonte: MTE/Rais.
Elaboração dos autores.

As tabelas 5 e 6 trazem informações a respeito do número de estabelecimentos, do estoque de empregados e da média da massa salarial real – atualizada pelo

Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para janeiro de 2012 – para os trabalhadores formais da capital alagoana nos anos 2000 e 2010, respectivamente. O ponto de partida da análise destas tabelas será a evolução do número de estabelecimentos e da relação trabalhadores por estabelecimento nestes dois pontos do tempo.

Em Maceió, os dados mostram que o número de estabelecimentos cresceu 158,4% na última década, passando de 9.048, em 2000, para 23.386 estabelecimentos em 2010. Por sua vez, em 2000, em média, havia em torno de quinze trabalhadores por estabelecimento, passando para cerca de dez trabalhadores por estabelecimento em 2010. Isto fornece indícios de que a proliferação de negócios ocorrida em Maceió entre os anos 2000 e 2010 foi no sentido de ampliação dos micro e pequenos negócios, merecendo estes uma atenção especial do poder público, em virtude das altas taxas de mortalidade das micro e pequenas empresas.¹

TABELA 5
Distribuição do número de estabelecimentos, estoque de emprego formal e da massa salarial por setores econômicos – Maceió (2000)

Setor econômico (IBGE)	Estabelecimentos		Estoque de empregos		Massa salarial em R\$ (média mensal corrigida para jan./2012)	
	Quantidade	Participação relativa (%)	Quantidade	Participação relativa (%)	Quantidade	Participação relativa (%)
1 - Extrativa mineral	8	0,1	190	0,1	67.335	0,1
2 - Indústria de transformação	696	7,7	9.858	7,2	5.335.880	5,2
3 - Serviços industriais de utilidade pública	9	0,1	1.971	1,4	3.471.527	3,4
4 - Construção civil	438	4,8	8.558	6,3	3.811.090	3,7
5 - Comércio	3.848	42,5	22.437	16,4	8.616.259	8,5
6 - Serviços	3.873	42,8	45.804	33,5	26.522.745	26,0
7 - Administrações pública	80	0,9	47.165	34,5	53.608.538	52,6
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	96	1,1	723	0,5	431.734	0,4
Total	9.048	100,0	136.706	100,0	101.865.108	100,0

Fonte: MTE/Rais.
Elaboração dos autores.

Ao se desagregar a análise do número de estabelecimentos e da relação trabalhador-estabelecimento por setor, depreende-se que em todos os oito setores analisados houve crescimento do número de estabelecimentos, mas nem em todos estes setores houve queda na relação trabalhador por estabelecimento entre os anos 2000 e 2010. De fato, em Maceió, em dois setores – administração

1. Ver Sebrae (2004).

pública e construção civil –, houve crescimento, em média, na razão do número de trabalhadores pelo número de estabelecimentos no período 2000-2010.

Na administração pública da capital alagoana, em 2000, em média, havia 589,5 trabalhadores por estabelecimento, passando para 656,9 em 2010. Por sua vez, no setor construção civil, em média, havia 19,5 trabalhadores por estabelecimento, em 2000, passando para vinte trabalhadores por estabelecimento em 2010.

A última variável a ser analisada nas tabelas 5 e 6 é a massa salarial real. Em uma economia competitiva, com fatores de produção plenamente empregados, pode-se afirmar que a evolução da média da massa salarial real por trabalhador é uma boa *proxy* da evolução da produtividade da economia, o que não parece ser o caso de Maceió, que convive com taxas de desemprego relativamente altas, mesmo comparando às demais capitais regionais nordestinas.

Assim, na análise dessas duas tabelas, se restringirá a análise da evolução da média mensal da massa salarial real – *proxy* do rendimento médio mensal real – e da média mensal da massa salarial real por trabalhador – *proxy* do rendimento médio mensal real por trabalhador. Em todos os oito setores analisados, houve aumento da média mensal da massa salarial real entre os anos 2000 e 2010. Isso é um tanto quanto natural, uma vez que em todos os setores – com exceção da “agropecuária, extração vegetal, caça e pesca”, que teve um decréscimo de 723 trabalhadores em 2000, para 620 trabalhadores em 2010 – houve aumento do número de trabalhadores (tabela 6).

TABELA 6

Distribuição do número de estabelecimentos, estoque de emprego formal e da massa salarial por setores econômicos – Maceió (2010)

Setor econômico (IBGE)	Estabelecimentos		Estoque de empregos		Massa salarial em R\$ (média mensal corrigida para jan./2012)	
	Quantidade	Participação relativa (%)	Quantidade	Participação relativa (%)	Quantidade	Participação relativa (%)
1 - Extrativa mineral	16	0,1	203	0,1	338.188	0,1
2 - Indústria de transformação	1.387	5,9	15.872	6,9	20.191.559	5,2
3 - Serviços industriais de utilidade pública	22	0,1	3.535	1,5	10.039.610	2,6
4 - Construção civil	1.110	4,7	22.257	9,6	21.456.378	5,6
5 - Comércio	10.921	46,7	44.587	19,3	40.564.696	10,5
6 - Serviços	9.666	41,3	78.688	34,0	105.117.101	27,2
7 - Administrações pública	100	0,4	65.691	28,4	188.245.510	48,7
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	164	0,7	620	0,3	509.696	0,1
Total	23.386	100,0	231.453	100,0	386.462.737	100,0

Fonte: MTE/Rais.
Elaboração dos autores.

Ao se observar a média mensal da massa salarial real por trabalhador, também se constata que houve aumento em todos os oito setores analisados na capital alagoana no período 2000-2010. O aumento real acumulado da média da massa salarial real mensal por trabalhador foi de 124% ao longo do aludido período. Os setores que tiveram elevação acima desta média foram: extrativa mineral (370%), indústria de transformação (135%), comércio (136%), serviços (130%) e administração pública (152%).

Admira-se o fato de a construção civil ter sua média mensal de massa salarial real por trabalhador abaixo da média dos setores, visto que houve forte crescimento do número de trabalhadores e aumento do número de trabalhadores por estabelecimento neste setor. Igualmente, este crescimento abaixo da média pode ser um indício de que o aumento de trabalhadores neste setor ocorreu preponderantemente por meio de trabalhadores com qualificação educacional abaixo da média do mercado de trabalho maceioense.

Em linhas gerais, entre os anos 2000 e 2010, a partir dessa análise descritiva do mercado de trabalho formal maceioense, comparando-o em várias ocasiões aos mercados vigentes nas demais capitais regionais nordestinas, cinco conclusões podem ser apontadas: *i)* houve aumento no estoque de trabalhadores formais em todas as capitais regionais do Nordeste, inclusive em Maceió; *ii)* os setores mais dinâmicos em termos de geração de empregos formais na capital alagoana foram comércio, serviços e construção civil; *iii)* apesar do forte aumento do estoque de trabalhadores formais, a capital alagoana ainda possui um baixo estoque de trabalhadores formais, quando comparada às demais capitais regionais do Nordeste; *iv)* com exceção da administração pública e da construção civil, em todos os outros setores, houve diminuição do número de trabalhadores por estabelecimento em Maceió; e *v)* ocorreu elevação real do rendimento do trabalhador formal da capital alagoana.

3 UMA DESCRIÇÃO DAS TAXAS DE DESEMPREGO E DE INFORMALIDADE DO MERCADO DE TRABALHO EM MACEIÓ E NAS DEMAIS CAPITALS REGIONAIS DO NORDESTE

Antes de apresentar as taxas de desemprego e de informalidade das capitais regionais nordestinas, faz-se necessário apresentar alguns conceitos a fim de que se explicita como foram calculadas estas taxas. A população economicamente ativa (PEA), que é a população em idade ativa integrada ao mercado de trabalho, divide-se em ocupados e desempregados. Logo, na PEA, incluem-se as pessoas empregadas e as que estão procurando emprego.

Na população em que se encontram os ocupados – população ocupada –, encontram-se os empregados formais e os informais, sendo, portanto, a soma dos

empregados registrados na Rais com os empregados informais, estimados a partir da diferença entre a população ocupada e os trabalhadores registrados na Rais. Assim, para calcular a taxa de informalidade, basta dividir o número de informais pela população ocupada.

No que diz respeito à taxa de desemprego, inicialmente, calcula-se o número de desempregados: subtraindo-se a população ocupada da PEA. Depois, divide-se o número de desempregados pela PEA. Deve-se mencionar que esta taxa de desemprego é conhecida como a taxa de desemprego aberta do IBGE, a qual inclui as pessoas que procuraram emprego de modo efetivo nos últimos trinta dias e que não exerceram nenhuma ocupação nos últimos sete dias.²

Na análise conjunta das tabelas 7 e 8, constata-se que as taxas de desemprego caíram substancialmente em todas as capitais regionais nordestinas. Em 2000, a média das taxas de desemprego dessas capitais era 19,4%, passando para 10,9% em 2010. Há também uma baixa variabilidade na distribuição destas taxas entre estas capitais, que ficou ainda menor no ano 2010. Tal variabilidade entre estas taxas pode ser denotada pelo cálculo do desvio padrão, que se reduziu de 2,6%, em 2000, para 1,1% em 2010, mostrando que a similaridade entre as taxas de desemprego das capitais regionais nordestinas se acentuou ao longo do período 2000-2010.

Apesar de as taxas de desemprego entre as capitais do Nordeste serem bastante próximas, e de tal proximidade ter se acentuado no período recente, vale destacar que, tanto em 2000 quanto em 2010, Maceió apresentou a mais alta taxa de desemprego, apesar de ter se aproximado da média das capitais regionais nordestinas. Em 2000, a taxa de desemprego em Maceió era de 23,4%, significando 4 pontos percentuais (p.p.) acima da média das capitais regionais do Nordeste, já em 2010, a taxa de desemprego passou para 12,3% – 1,4 p.p. acima da média destas capitais.

Além da taxa de desemprego, que apesar de se mostrar cadente no período recente continua sendo um problema, o outro grande problema do mercado de trabalho maceioense é a taxa de informalidade. Considerando-se os tipos de ocupação explicitados no Censo do IBGE, os trabalhadores informais são aqueles sem carteira assinada e os que trabalham por conta própria.

2. Aquele que não está procurando emprego nessas condições não é considerado desempregado, e sim desocupado.

TABELA 7

Taxas de informalidade e de desemprego nas capitais regionais do Nordeste (2000)

Capital	PEA ¹	Formais	Informais	População ocupada	Taxa de informalidade (%)	Taxa de desemprego (%)
Maceió	345.732	136.706	128.158	264.864	48,4	23,4
Aracaju	211.380	130.268	36.585	166.853	21,9	21,1
João Pessoa	273.075	170.410	53.747	224.157	24,0	17,9
Natal	318.820	179.137	82.034	261.171	31,4	18,1
São Luís	384.900	172.478	128.219	300.697	42,6	21,9
Teresina	316.588	124.382	138.912	263.294	52,8	16,8

Fonte: MTE/Rais; Censo/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ População economicamente ativa (PEA).

Assim como a taxa de desemprego, a taxa de informalidade também caiu substancialmente em todas as capitais regionais do Nordeste, passando de uma média de 36,9%, em 2000, para 24,7% em 2010. Todavia, há uma alta variabilidade na distribuição das taxas de informalidade entre estas capitais, apesar de esta variabilidade ter se reduzido levemente entre 2000 e 2010. De fato, considerando todas as taxas de informalidade das capitais regionais nordestinas, o desvio padrão era 12,9% em 2000, diminuindo para 10,6% em 2010.

De forma semelhante à taxa de desemprego, Maceió também detém a mais alta taxa de informalidade entre as capitais regionais nordestinas, tanto em 2000 quanto em 2010. Com um agravante, apesar de a taxa de informalidade da capital alagoana ter sido cadente, tal taxa se distanciou da média das capitais regionais nordestinas ao longo do interregno 2000-2010. Em 2000, a taxa de informalidade em Maceió era de 48,4% – 11,3 p.p. acima da média das capitais regionais do Nordeste –, passando para 40,6% – 15,9 p.p. acima da média dessas capitais – em 2010.

Houve uma piora relativa no mercado de trabalho informal da capital alagoana em relação às demais capitais regionais. Esta piora pode ter advindo do relativo baixo crescimento de empregos formais e/ou dos menores incentivos à formalização por parte dos poderes públicos atuantes em Maceió. O fato é que essa menor diminuição relativa da população ocupada que atua sem carteira assinada e por conta própria indica uma maior precarização das condições de emprego na capital alagoana, pois tais pessoas possuem proteção social inferior em relação às ocupadas no setor formal.

TABELA 8
Taxas de informalidade e de desemprego nas capitais regionais do Nordeste (2010)

Capital	PEA ¹	Formais	Informais	População ocupada	Taxa de informalidade (%)	Taxa de desemprego (%)
Maceió	443.979	231.453	158.115	389.568	40,6	12,3
Aracaju	283.333	208.667	43.826	252.493	17,4	10,9
João Pessoa	355.366	272.668	47.445	320.113	14,8	9,9
Natal	403.354	306.064	56.044	362.108	15,5	10,2
São Luís	502.567	324.299	117.853	442.152	26,7	12,0
Teresina	407.827	247.035	120.926	367.961	32,9	9,8

Fonte: MTE/Rais; Censo/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ População economicamente ativa (PEA).

Diante dessa alta taxa relativa de informalidade de Maceió, surge a necessidade de conhecer quais as iniciativas públicas ou de ordem civil organizada que têm amenizado esse fenômeno, ou mesmo quais ausências de iniciativas têm contribuído para o seu aumento. Por um lado, pode-se tomar como exemplo de contribuição para esta alta informalidade a ausência de políticas públicas de desenvolvimento local por parte do poder público municipal. Por outro lado, é preciso reconhecer também que a elevada taxa de informalidade em Maceió tem agido como instrumento de nivelamento da taxa de desemprego entre as capitais nordestinas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em função das relações complexas que envolvem os movimentos de entrada e saída no mercado de trabalho, uma análise mais detalhada vai além do que foi abordado neste capítulo. No entanto, as informações ora examinadas sugerem a ocorrência de pelo menos três impactos positivos sobre os mercados de trabalho das capitais regionais do Nordeste no período 2000-2010. Um primeiro impacto positivo foi a crescente elevação no estoque de empregos formais, no qual a relação fundamental de inclusão das pessoas no mundo formal – representado pelo trabalho assalariado com registro e acesso aos direitos e às garantias trabalhistas preconizados pelo estado de bem-estar social brasileiro – ganha importância no conjunto das ocupações existentes.

O segundo impacto positivo se caracterizou pelo decrescente contingente de pessoas em condições de desemprego aberto. Por sua vez, o terceiro impacto positivo que abrange todas as economias regionais nordestinas diz respeito também à decrescente taxa de informalidade. Assim, certamente, estes três impactos sugerem tendências gerais de melhor estruturação do mercado de trabalho, mostrando que não são específicos a um espaço restrito no Nordeste.

Tratando-se especificamente do mercado de trabalho da capital alagoana ao longo dos anos 2000-2010, é possível fazer também três afirmativas: *i*) detém um estoque formal de trabalhadores relativamente pequeno; *ii*) possui a maior taxa de desemprego, aparentemente convergente em relação à média das taxas das capitais regionais nordestinas; e *iii*) possui a maior taxa de informalidade, esta relativamente divergente da média das taxas das capitais da região Nordeste.

REFERÊNCIAS

- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Pearson-Prentice Hall, 2004.
- CHAHAD, J. P. Z.; CACCIAMALI, M. C. (Orgs.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTR, 2003.
- CHAHAD, J. P. Z.; FERNANDES, R. (Orgs.). **O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios**. São Paulo: MTE; Fipe; EDUSP, 2002.
- CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. S. **Criação, destruição e realocação de empregos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.
- EHRENBERG, R. G.; SMITH, R. S. **A moderna economia do trabalho: teoria e política pública**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.
- MACAMBIRA JÚNIOR, L. J. B.; CARLEIAL, L. M. F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT; BNB, 2009.
- MORETTO, A. *et al.* **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho no Brasil**. Fortaleza: IDT; BNB, 2010.
- SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS. **Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil**. Minas Gerais: Sebrae, 2004. (Relatório de Pesquisa).

DIMENSÃO E PERFIL DA MÃO DE OBRA NO SETOR TURISMO EM MACEIÓ

Margarida H. Pinto Coelho*
Patrícia A. Morita Sakowski**
Bárbara Lopes Franco***

1 INTRODUÇÃO

O turismo tem sido apontado como importante alternativa de criação de oportunidades de trabalho em projetos de desenvolvimento sustentável, seja no âmbito nacional ou local. No Brasil, o turismo tem ocupado papel crescente na agenda governamental. Uma das metas do Plano Nacional de Turismo, do Ministério do Turismo (MTur), é a geração de ocupações no setor de turismo, como fator de inclusão social.

Nesse sentido, um conhecimento maior do mercado de trabalho no turismo contribui ao menos em três importantes aspectos para que dirigentes do setor público possam incentivar melhorias na dinâmica da economia local: *i)* definição de estratégias destinadas a propiciar mais e melhores empregos nesse setor; *ii)* focalização de ações que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos visitantes; e *iii)* provisão de orientação ao setor privado, especialmente no que diz respeito às micro, pequenas e médias empresas, que geralmente não dispõem de recursos para aplicar em pesquisas capazes de apoiar decisões relativas à ampliação ou melhoria de serviços turísticos.

Com isso em mente, o objetivo deste capítulo é oferecer uma visão do emprego do setor turismo de Maceió, dimensionando sua importância na economia local. Na consecução dessa tarefa, são apresentados resultados referentes à ocupação nas atividades características do turismo (ACTs), as quais contemplam a maior parte dos gastos dos turistas, a partir de estimativas produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo (SIMT), que o Ipea estruturou com o apoio do MTur.

* Pesquisadora da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), cedida ao Ipea.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

*** Estagiária no Ipea.

As estimativas do SIMT abrangem oito grupos de ACTs: alojamento, alimentação, cultura e lazer, transporte aéreo, transporte terrestre, transporte aquaviário, agências de viagem e aluguel de transporte. Estas estimativas referem-se apenas ao mercado formal, em decorrência da ausência de confiabilidade dos dados sobre o mercado informal em nível municipal. Vale destacar que os dados referem-se a dezembro de 2010, exceto quando indicada outra data.

Além desta introdução, este capítulo contém mais cinco seções. Na próxima seção, apresentam-se notas metodológicas que trazem informações sobre as variáveis utilizadas neste texto. Na seção 3, apresenta-se a participação do emprego formal do setor turismo na economia nacional, local e nas demais capitais regionais do Nordeste. Na seção 4, apresentam-se dados relativos à importância de cada ACT na economia maceioense, alagoana e nordestina e, na seção 5, estimativas sobre a caracterização do emprego celetista formal no setor turismo, tais como remuneração e atributos individuais dos empregados. Na última seção, são feitas as considerações finais.

2 NOTAS METODOLÓGICAS¹

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), é a fonte utilizada para dimensionar e caracterizar a ocupação formal no turismo. A Rais é um banco de dados com elevada cobertura, pois abrange praticamente todo o universo dos estabelecimentos com vínculos empregatícios regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), trazendo também informações sobre os servidores públicos da administração direta e indireta, assim como de trabalhadores avulsos, temporários e aprendizes, entre outros.

É importante observar que, neste capítulo, foram considerados apenas os vínculos empregatícios regidos pela CLT. Cabe fazer a ressalva que esta análise gera números diferentes e necessariamente menores do tamanho do mercado de trabalho formal, quando comparada àquela descrita no capítulo 2 deste livro.

A Rais apresenta os dados referentes ao total dos ocupados nas ACTs. Na ausência de informações relativas ao consumo turístico nas ACTs, geralmente se incorpora a totalidade dos empregados nestas atividades como prestadores de serviços do turismo. Ao se proceder desta forma, considera-se, por exemplo, que todos os empregados da atividade *alimentação* estariam ligados ao atendimento de turistas, incorrendo-se em superestimação da ocupação no setor turismo.

1. As notas metodológicas descritas nesta seção estão detalhadas nas publicações do Ipea listadas na seção de referências, todas disponíveis para acesso no *site* do instituto: <<http://www.ipea.gov.br>>.

Assim, a fim de obter dados mais realistas, o Ipea construiu um coeficiente de demanda turística para cada ACT, a partir de uma pesquisa realizada em nível nacional com cerca de 8 mil estabelecimentos, que possibilitou distinguir o atendimento feito a turistas e a não turistas nas oito atividades características do turismo. Com base nestes coeficientes e em dados da Rais, elaboraram-se as estimativas referentes à ocupação gerada pelo turismo propriamente dito.

Apesar de serem mais realistas, esses números não estão disponíveis em nível municipal, tendo em vista que os coeficientes de demanda turística chegam apenas até o nível estadual. Em virtude disso, neste capítulo, apresentam-se dados referentes à totalidade de empregos nas ACTs, independentemente de serem ou não relacionados ao consumo de turistas.

Também é importante chamar atenção para o fato de que as estatísticas apresentadas sobre a caracterização da ocupação no turismo referem-se à totalidade dos estabelecimentos nas oito ACTs, já que não é possível identificar em cada uma dessas ACTs a proporção dos serviços prestados exclusivamente a turistas. Na impossibilidade de captar esta diferença, para efeito de comparação da ocupação do setor turismo, além de apresentar os dados para o conjunto das ACTs, optou-se pela agregação de três atividades cuja clientela é formada principalmente por turistas – alojamento, transporte aéreo e agências de viagem –, que compõem o chamado núcleo das ACTs (núcleo do turismo).

Em consequência disso, os resultados das estimativas sobre a caracterização da ocupação formal em Maceió, sob a forma de gráficos e tabelas, são apresentados para cada ACT, para o núcleo das ACTs, para a economia como um todo e para o conjunto das ACTs – que daqui até o final do capítulo será chamado turismo.

3 IMPORTÂNCIA DO EMPREGO FORMAL DO TURISMO

3.1 A participação do emprego formal das ACTs na economia brasileira

As estimativas apresentadas na tabela 1 mostram que as ACTs eram responsáveis pelo emprego formal de 1,725 milhão de pessoas no Brasil, em dezembro de 2010, representando 5% do total de empregados e trabalhadores domésticos levantados pela Rais daquele ano. Conforme mencionado na seção de notas metodológicas, ressalta-se que, nestes valores, excluem-se os militares e estatutários.

Entre as regiões brasileiras, o turismo representa o setor econômico mais importante para o Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, nas quais a participação do emprego formal gerado pelo turismo na economia se mostra acima da média brasileira.

TABELA 1
Porcentagem do emprego formal nas ACTs em relação ao total de emprego formal na economia (2010)¹

	ACTs	Emprego formal	
		Economia	(%)
Norte	64.426	1.475.097	4,4
Nordeste	287.956	5.440.843	5,3
Sudeste	965.007	18.907.348	5,1
Sul	274.291	6.352.279	4,3
Centro-Oeste	133.589	2.549.523	5,2
Brasil	1.725.269	34.725.090	5,0

Fonte: Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de Turismo – SIMT (Ipea, 2012).

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Em relação ao total de empregos gerados pelo turismo na economia brasileira, a região Sudeste, com 965.007 empregos formais, respondia por 56% das ocupações formais, seguida pelo Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, com 17%, 16%, 8% e 4%, respectivamente.

Ainda de acordo com dados do SIMT, Alagoas é responsável por 1% dos empregos formais gerados pelo turismo no Brasil. No contexto nacional, esta participação ainda é pouco relevante, visto que estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais são responsáveis por mais da metade do emprego formal do turismo gerado no Brasil. Regionalmente, entretanto, Alagoas representa cerca de 6% do emprego formal do turismo da região Nordeste, com 16.265 postos de trabalho.

3.2 O emprego formal das ACTs em Maceió e em outras capitais regionais do Nordeste

A tabela 2 apresenta o emprego formal em ACTs em Maceió, em 2009 e 2010, e a participação relativa de cada atividade em relação ao total das ACTs, a fim de que seja possível dimensionar a importância de cada uma. Em dezembro de 2010, Maceió era responsável por cerca de 10.690 empregos formais no setor turismo, representando 3,7% dos empregos formais gerados pelo turismo no Nordeste e 65,7% dos empregos formais gerados pelo turismo em Alagoas.

TABELA 2
Número de ocupados formais nas atividades características do turismo e participação relativa destas atividades – Maceió (2009 e 2010)¹

	Número de ocupados		Participação relativa das ACTs (%)	
	2009	2010	2009	2010
Alojamento	2.677	2.565	26	24
Alimentação	6.048	6.426	59	60
Transporte aéreo	8	6	0	0

(Continua)

(Continuação)

	Número de ocupados		Participação relativa das ACTs (%)	
	2009	2010	2009	2010
Transporte aquaviário	19	14	0	0
Transporte terrestre	520	594	5	6
Agência de viagem	500	514	5	5
Aluguel de transporte	173	317	2	3
Cultura e lazer	257	254	3	2
Turismo	10.202	10.690	100	100
Economia	145.724	159.383		

Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

A tabela 3 mostra o número de ocupados das ACTs nas capitais regionais do Nordeste e a participação do emprego formal dessas ACTs no total de empregos formais gerados pela economia da respectiva capital. Em relação à economia maceioense (excluindo militares e estatutários), por exemplo, em 2010, o setor turismo representava aproximadamente 6,7% dos empregos formais.

Essa participação de 6,7% (dos empregos formais provenientes do turismo) revela a importância relativa do turismo para a economia de Maceió. De fato, entre as capitais regionais do Nordeste, apenas Natal apresenta participação maior de empregados formalizados no setor turismo, destacando-se também em termos absolutos, com 15.546 empregados formais em 2010.

TABELA 3

Participação dos empregos formais das ACTs no total de empregos formais – Capitais regionais do Nordeste (2009 e 2010)¹

	Turismo		(%)	
	2009	2010	2009	2010
Maceió	10.202	10.690	7,0	6,7
Aracaju	8.830	9.518	6,8	6,6
João Pessoa	7.414	8.100	5,7	5,7
Natal	14.647	15.546	7,7	7,6
São Luís	8.475	9.231	4,8	4,4
Teresina	7.145	8.352	5,0	5,3

Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

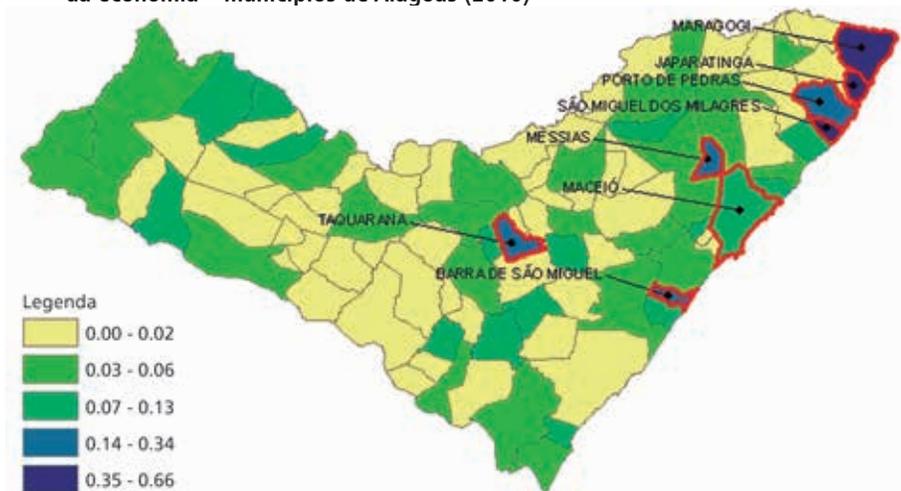
Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

O mapa 1 traz os diversos municípios de Alagoas e, em escala, indica a participação dos empregos formais gerados pelo turismo em relação aos empregos formais da economia do município. Por ter uma economia relativamente mais diversificada que os demais municípios alagoanos, a importância do turismo em Maceió, apesar de significativa, é menos relevante que em municípios como Maragogi, cuja participação do emprego do turismo no total da economia é maior que 60%.

MAPA 1

Participação do emprego formal das ACTs no total de empregos formais da economia – municípios de Alagoas (2010)¹

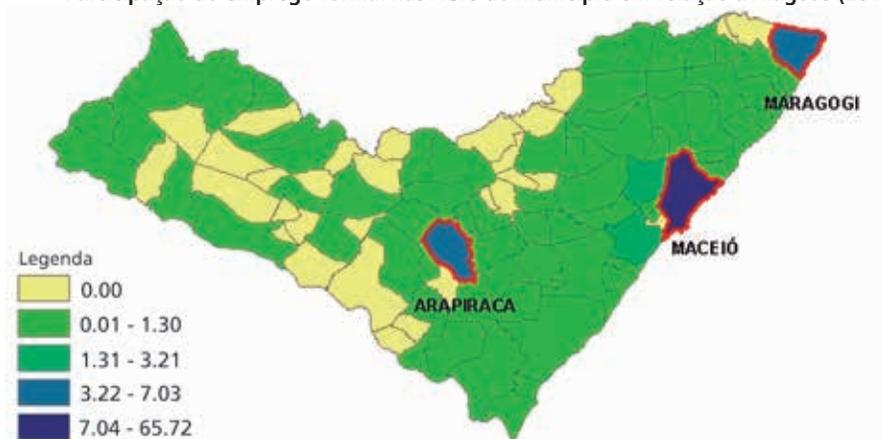


Fonte: SIMT (Ipea, 2012).
 Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

O mapa 2, por sua vez, revela a importância do emprego formal gerado pelo turismo em cada municípios, em relação ao total de empregos formais gerado pelo setor turismo no estado de Alagoas. Neste caso, sobressai-se a importância do turismo em Maceió, uma vez que a capital alagoana representa 65,7% dos empregos formais gerados pelo turismo em Alagoas.

MAPA 2

Participação do emprego formal nas ACTs do município em relação a Alagoas (2010)¹



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).
 Elaboração das autoras.
 Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Na tabela 4, conforme dados de dezembro de 2010, Maceió é responsável por 3,7% dos empregos gerados no turismo do Nordeste. À sua frente, entre as capitais regionais nordestinas, encontra-se somente Natal, com 5,4% dos empregos formais gerados no setor turismo do Nordeste.

TABELA 4
Participação do emprego formal do turismo nas ACTs das capitais regionais do Nordeste em relação ao Nordeste
 (Em %)

Ano ¹	Maceió	Aracaju	João Pessoa	Natal	São Luís	Teresina
2009	3,9	3,4	2,9	5,6	3,3	2,8
2010	3,7	3,3	2,8	5,4	3,2	2,9

Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

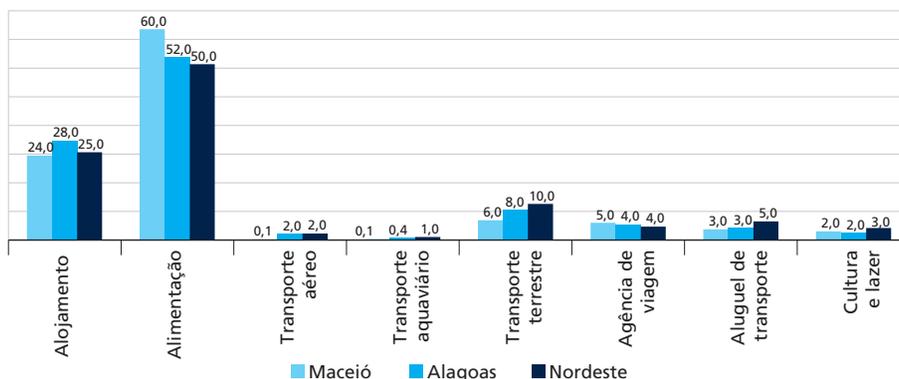
Entre 2009 e 2010, observa-se que, com exceção de Teresina, em todas as capitais regionais nordestinas, houve um ligeiro decréscimo na participação de empregos no turismo na economia. Como houve aumento no número de ocupações formais no turismo, isto sinaliza que o montante de empregos formais nestas economias cresceu em ritmo maior que no setor turismo.

4 IMPORTÂNCIA RELATIVA DAS ACTs

4.1 A participação das ACTs em Maceió, Alagoas e no Nordeste

O gráfico 1 apresenta a participação de cada ACT em relação ao conjunto das ACTs, evidenciando a importância das atividades alimentação, alojamento, transporte terrestre e agência de viagens na composição da ocupação no turismo em Maceió, Alagoas e no Nordeste.

GRÁFICO 1
Participação relativa do emprego formal das ACTs em Maceió, em Alagoas e no Nordeste (2010)¹
 (Em%)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Em Maceió, a atividade alimentação é a que mais contribui para o total de ocupados no setor. Em dezembro de 2010, ela era responsável por 60% do total das ocupações no turismo, seguida pelas atividades alojamento e transporte terrestre, com 24% e 6%, respectivamente.

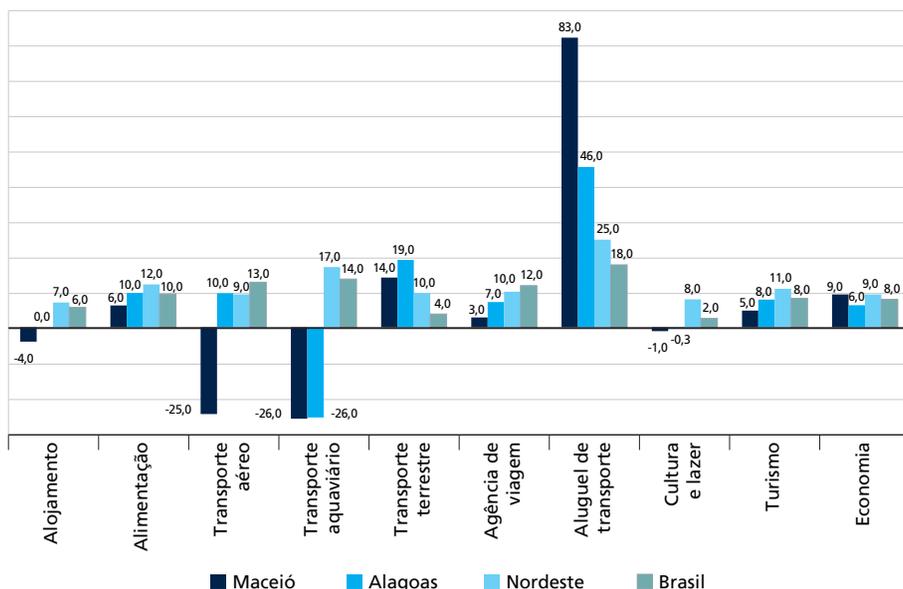
No caso do alojamento, em Maceió, a participação é um pouco menor que a participação desta atividade no setor turismo em Alagoas (28%) e no setor turismo do Nordeste (25%). Por sua vez, o setor alimentação é mais relevante para o turismo em Maceió (60%) que para o turismo em Alagoas (52%) e no Nordeste (50%).

4.2 PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGOS FORMAIS DAS ACTs EM MACEIÓ, EM ALAGOAS E NO NORDESTE

No gráfico 2, evidencia-se o percentual de crescimento de cada ACT entre 2009 e 2010 no Brasil, no Nordeste, em Alagoas e Maceió. Observa-se que, no conjunto das ACTs, entre 2009 e 2010, Maceió teve crescimento de 5% no emprego formal do turismo, abaixo da média da região Nordeste, de 11%, e de Alagoas, de 8%. Considerando-se todos os empregos formais, o emprego na economia em Maceió, no mesmo período, cresceu cerca de 9%, evolução maior que nas ACTs.

GRÁFICO 2

Crescimento do emprego formal nas ACTs em Maceió, em Alagoas, no Nordeste e no Brasil (2009 e 2010)¹
(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

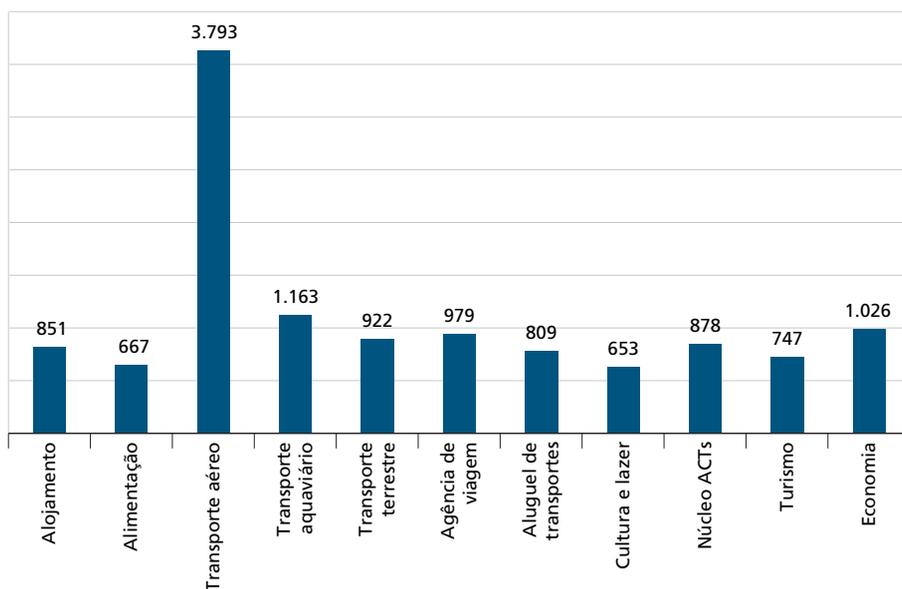
Proporcionalmente, entre 2009 e 2010, a ACT que mais cresceu em Maceió foi a de aluguel de transportes (83%), seguida por transporte terrestre (14%) e alimentação (6%). Há que se destacar que, em virtude do pequeno número de ocupados em transporte aéreo e transporte aquaviário, uma pequena redução ou aumento em termos absolutos neste número pode resultar em uma variação percentual considerável.

5 CARACTERIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA DO EMPREGO FORMAL DO TURISMO EM MACEIÓ

5.1 Remuneração e massa salarial geradas nos empregos formais

De acordo com o gráfico 3, a remuneração mensal média dos ocupados no setor turismo em Maceió é relativamente baixa, tendo alcançado R\$ 747 em dezembro de 2010, valor inferior ao apresentado na média das atividades econômicas em Maceió (R\$ 1.026) e também inferior ao valor observado no conjunto das atividades turísticas no Brasil, (R\$ 1.157). A remuneração média no núcleo das ACTs (R\$ 878), que engloba alojamento, transporte aéreo e agências de viagem, mostrou-se superior à do turismo (R\$ 747), que engloba todas as ACTs.

GRÁFICO 3
Remuneração mensal média em Maceió (2010)¹
(Em R\$)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Em Maceió, a atividade que apresentou maior remuneração mensal média foi a de transporte aéreo (R\$ 3.793), seguida de transporte aquaviário (R\$ 1.163), e agência de viagem (R\$ 979), devendo-se ressaltar que, em 2010, havia apenas oito ocupados em transporte aéreo. Estas são também as atividades com maior porcentagem de ocupados com nível superior completo, como será visto posteriormente. A ACT que apresentou menor remuneração foi cultura e lazer (R\$ 653).

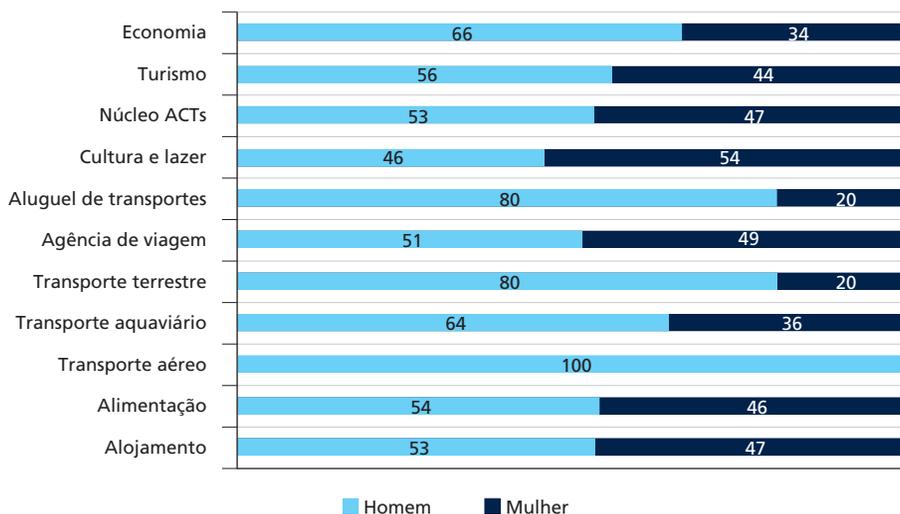
Em 2010, a massa salarial gerada pelo setor turismo em Maceió correspondeu a cerca de R\$ 8 milhões, ou 5% da massa salarial gerada na economia de Maceió.

5.2 Gênero *versus* distribuição dos ocupados formais

Em Maceió, a mão de obra masculina predomina entre os ocupados no setor turismo. Analisando-se os dados de 2010, nota-se que os homens representam 56% dos ocupados, porcentagem inferior ao que se encontra quando se considera a totalidade da economia maceioense, que apresenta 66% de homens no total de ocupados formais, conforme se observa no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Distribuição dos ocupados formais por gênero em Maceió (2010)¹
(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Em linhas gerais, com exceção de cultura e lazer, que tem 54% de mulheres entre seus empregados formais, a mão de obra masculina é maioria nas demais

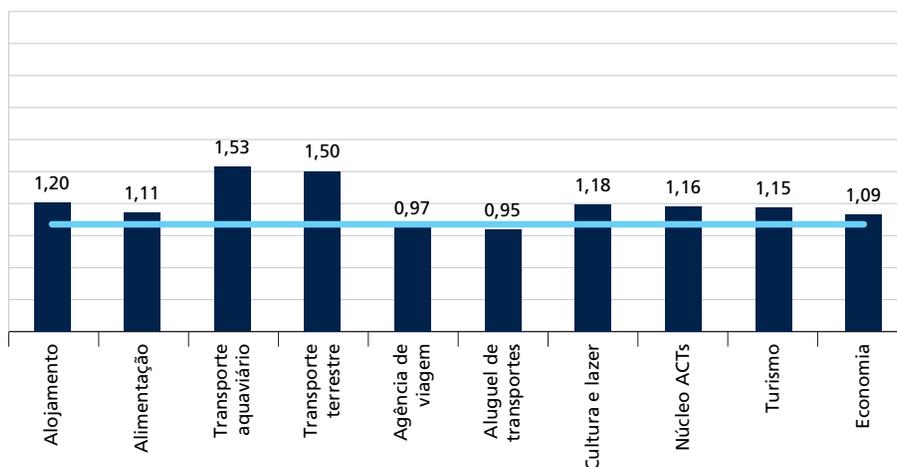
atividades características do turismo. As atividades relacionadas ao transporte são as que apresentam maior porcentagem de trabalhadores do sexo masculino. A título de ilustração, em transporte aéreo, todos os oito empregos são ocupados por homens.

5.3 Gênero *versus* remuneração de ocupações formais

Em termos de remuneração, há uma diferença significativa entre homens e mulheres. No turismo de Maceió, em 2010, a remuneração média dos homens era 15% superior à das mulheres. Este diferencial é maior no turismo que na economia de Maceió, em que os salários dos homens são, em média, 9% superiores aos das mulheres. Todavia, a diferença de remuneração por gênero no turismo de Maceió é substancialmente inferior à diferença média por gênero observada no turismo do Brasil, que é na ordem de 44%.

GRÁFICO 5

Remuneração dos empregos formais: diferença entre homens e mulheres – Maceió (2010)¹
(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Em Maceió, nas ACTs mais relevantes, alimentação e alojamento, os homens recebem, em média, 11% e 20% a mais que as mulheres, respectivamente. A maior diferença de remuneração está nas ACTs relacionadas ao transporte, explicada, talvez, pela maior presença de homens em cargos de gerência e técnico-operacionais. Em agência de viagens e aluguel de transportes, a remuneração média das mulheres é pouco maior que a dos homens, 3% e 5%, respectivamente.

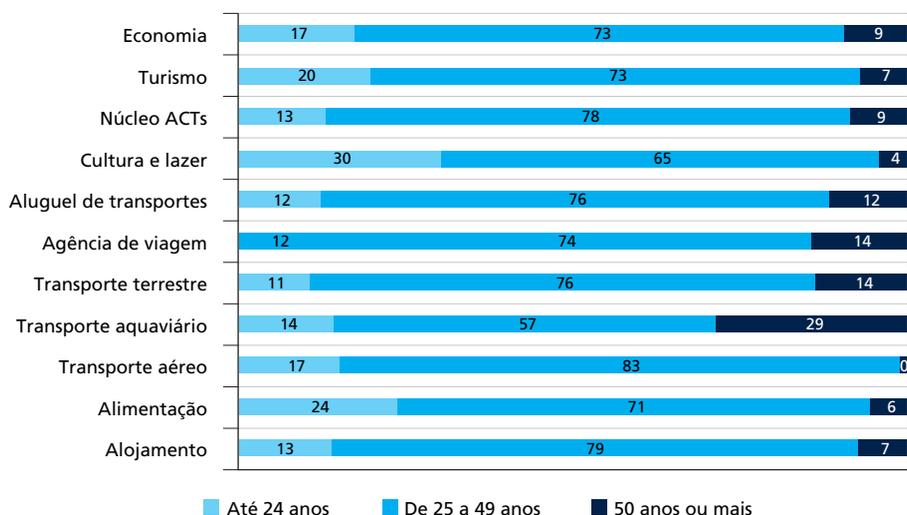
5.4 Idade *versus* distribuição dos ocupados formais

A distribuição por faixa etária dos ocupados no turismo em Maceió não difere significativamente da distribuição dos ocupados da economia como um todo. Em ambas, em 2010, a maior parte dos ocupados (73%) possuía entre 25 e 49 anos de idade. Os ocupados com até 24 anos representavam 20% no turismo e 17% na economia. Por sua vez, os ocupados com 50 anos ou mais correspondiam a 7% dos empregados no turismo e a 9% no núcleo ACTs, considerando-se toda a economia formal de Maceió, de acordo com o gráfico 6.

GRÁFICO 6

Distribuição dos ocupados formais, por faixa etária, em Maceió (2010)¹

(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Analisando-se as ACTs individualmente, nota-se que cultura e lazer (30%) e alimentação (24%) destacam-se pela maior participação de ocupados com até 24 anos de idade. Transporte aquaviário, transporte terrestre e agência de viagem, por sua vez, são as ACTs que apresentam maior porcentagem de ocupados com 50 anos ou mais (29%, 14% e 14%, respectivamente).

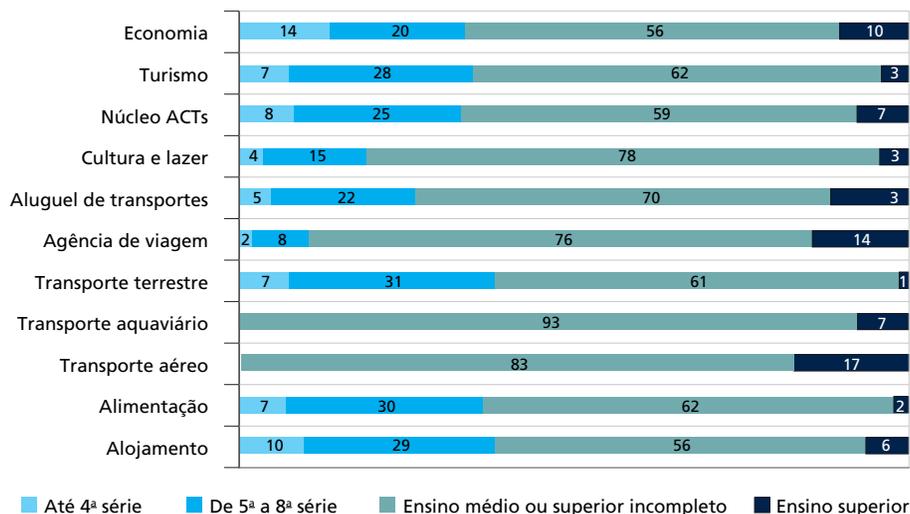
5.5 Escolaridade *versus* distribuição dos ocupados formais

Ao se comparar o perfil de escolaridade dos ocupados formais no turismo com o dos ocupados formais na economia de Maceió, nota-se que o nível de instrução no turismo é inferior ao da média da economia local. Enquanto na economia de Maceió há 10% de empregados com nível superior, considerando-se apenas o turismo, esta porcentagem é de 3%, o que justifica a diferença de remuneração média entre a economia e o setor turismo vista anteriormente (R\$ 1.026 *versus* R\$ 747), de acordo com o gráfico 7.

GRÁFICO 7

Distribuição dos ocupados formais por escolaridade em Maceió (2010)¹

(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Chama atenção o elevado percentual de empregados com nível superior em transporte aéreo (17%). Esta é também a ACT que tem a remuneração mais alta. Em seguida, vem agência de viagem, com 14% de empregados com nível superior. As ACTs com maior proporção de ocupados que cursaram apenas até a 4ª série são alojamento (10%), alimentação (7%) e transporte terrestre (7%).

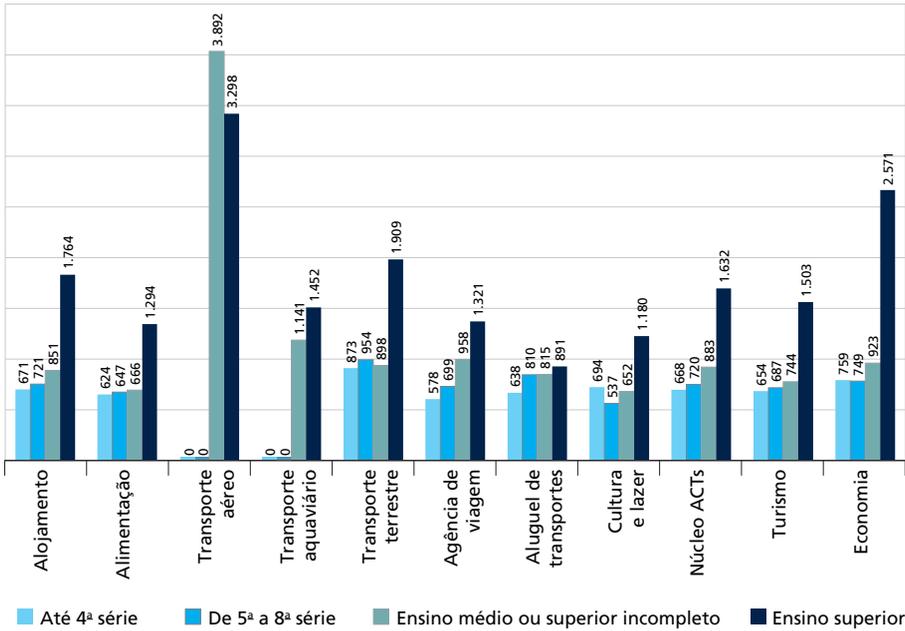
5.6 Escolaridade *versus* remuneração dos empregos formais

Analisando-se a remuneração média dos ocupados formais no turismo por escolaridade, nota-se que o grande diferencial salarial ocorre entre as faixas ensino médio e superior incompleto (R\$ 744) e superior completo (R\$ 1.503), de acordo com o gráfico 8. Em transporte aéreo, entre a faixa “superior completo” e a faixa “Ensino Médio e superior incompleto”, ocorre ligeira redução do rendimento médio, comportamento que deve ser resultante dos poucos empregos existentes nesta atividade em Maceió. Nas demais, com a melhoria da escolaridade, há ligeiro aumento do rendimento médio, conforme esperado.

5.7 Tempo de emprego *versus* distribuição dos ocupados formais

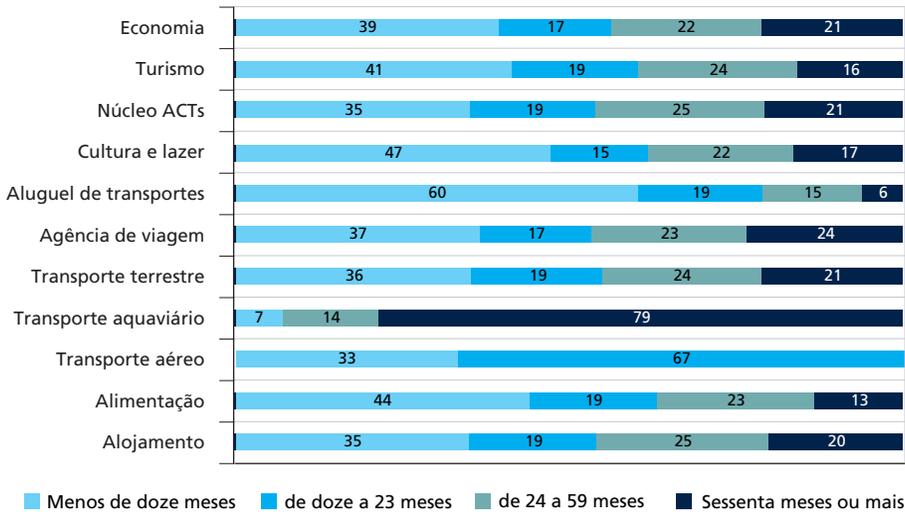
Quando se analisam os dados da distribuição dos ocupados formais por tempo de emprego no turismo em Maceió, nota-se que a maior parte dos ocupados (41%) está empregada há menos de doze meses. A segunda faixa com maior porcentagem de ocupados é de 24 a 59 meses (24%), seguida de doze a 23 meses (19%) e, por fim, sessenta meses ou mais (16%), conforme o gráfico 9.

GRÁFICO 8
Remuneração dos ocupados formais por escolaridade em Maceió (2010)¹
 (Em R\$)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).
 Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

GRÁFICO 9
Distribuição dos ocupados formais por tempo de emprego em Maceió (2010)¹
 (Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).
 Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

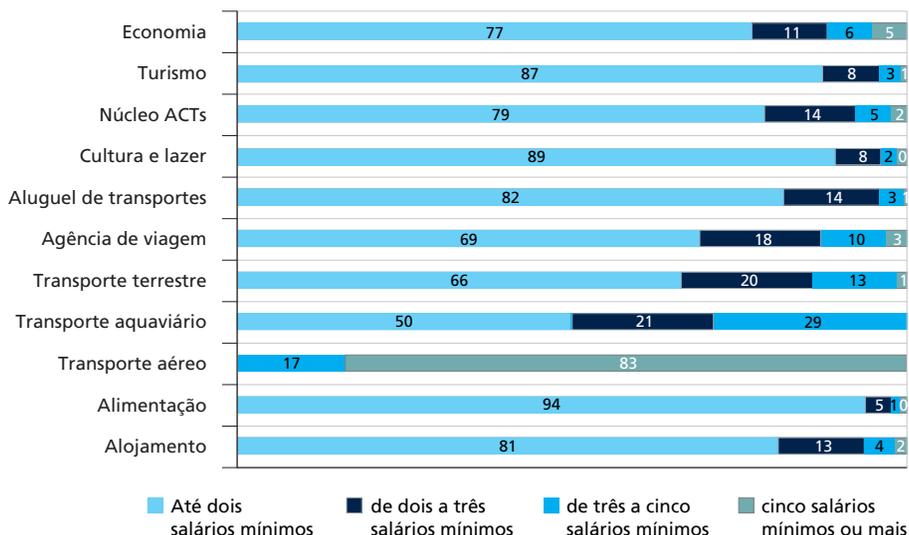
Na economia de Maceió, há predominância de ocupados há menos de doze meses no emprego (39%), porcentagem um pouco menor que no turismo (41%). A seguir estão empregados com 24 a 59 meses (22%), sessenta meses ou mais (21%) e, finalmente, de doze a 23 meses (17%). Estes valores sinalizam menor rotatividade do emprego na economia que no turismo (gráfico 9).

5.8 Faixas de remuneração dos ocupados formais no turismo

A distribuição dos ocupados por faixa de remuneração em Maceió evidencia forte predominância (87%) de ocupados com remuneração de até dois salários mínimos (SMs) no turismo.² Na economia de Maceió, esta porcentagem é de 77%, ou seja, dez pontos percentuais (p.p.) abaixo do observado no setor turismo maceioense. Destaca-se na economia da capital alagoana a porcentagem de 5% de ocupados com remuneração acima de cinco salários mínimos, uma vez que, no turismo, esta é de apenas 1%, conforme gráfico 10.

A ACT de transporte aéreo tem um perfil completamente diferente das demais, com 83% dos ocupados com remuneração média acima de cinco salários mínimos. Apesar da pequena dimensão desta ACT em Maceió, estes números estão em conformidade com a realidade nacional. Por sua vez, no núcleo das ACTs, 79% dos empregados recebem até dois SMs.

GRÁFICO 10
Distribuição dos ocupados formais por faixa de remuneração em Maceió (2010)¹
 (Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

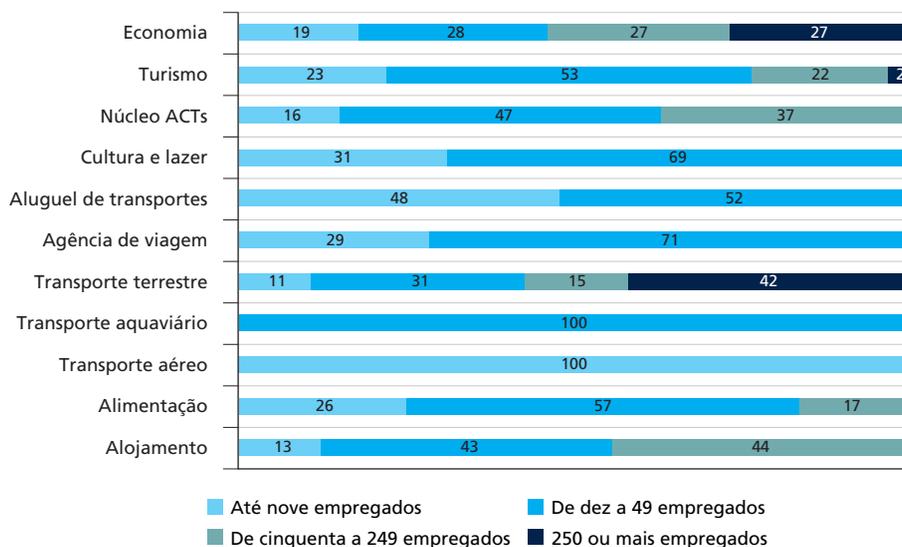
2. Quando se considera o turismo no Brasil, observa-se que 68% dos empregados ocupados no turismo ganham até dois salários mínimos, porcentagem que se mostra bem inferior à observada no turismo de Maceió.

5.9 Tamanho do estabelecimento *versus* distribuição dos ocupados formais

Em Maceió, no setor turismo, com exceção das ACTs transporte terrestre e transporte aéreo, há predominância de ocupados em estabelecimentos com dez a 49 empregados. No transporte terrestre, observa-se que a maioria dos empregados (42%) encontra-se em estabelecimentos com 250 ou mais empregados (gráfico 11). Por sua vez, no transporte aéreo, há um perfil diferenciado em Maceió, com a maior parte de seus ocupados em estabelecimentos de até nove empregados (40%). Isto pode sinalizar que os empregados das companhias aéreas estejam alocados em outras cidades/estados, possivelmente na sede da companhia. Na economia como um todo, há uma porcentagem consideravelmente maior de estabelecimentos com mais de 250 empregados (27% *versus* 2%, quando se considera apenas o turismo).

GRÁFICO 11

Distribuição dos empregados formais por tamanho de estabelecimento – Maceió (2010)¹
(Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

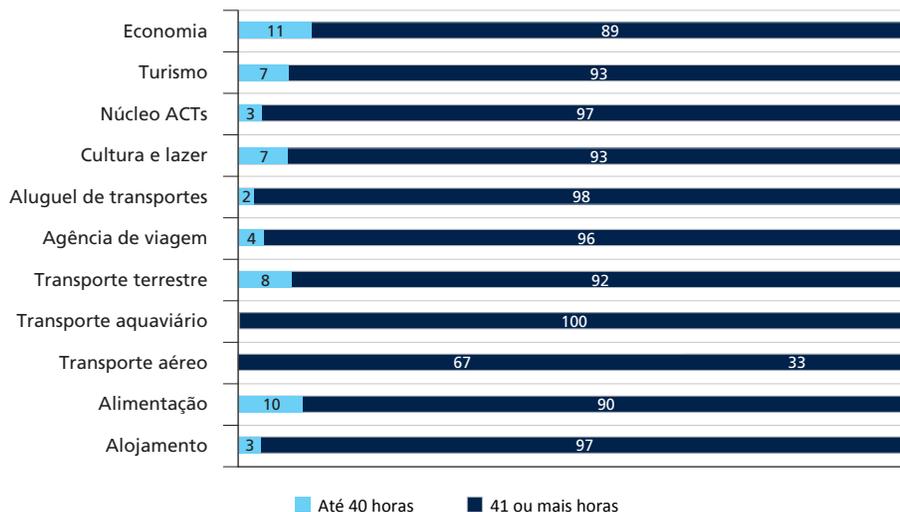
Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Além de transporte aéreo, as ACTs que apresentam maior porcentagem de ocupados em estabelecimentos com até nove empregados são aluguel de transportes (48%), cultura e lazer (31%) e agência de viagem (29%).

5.10 HORAS CONTRATUAIS *VERSUS* DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS FORMAIS

Em Maceió, 93% dos ocupados no turismo possuíam 41 ou mais horas contratuais, porcentagem superior à da média da economia, que é de 89%, conforme gráfico 12.

GRÁFICO 12
Distribuição dos empregados formais por horas contratuais em Maceió (2010)¹
 (Em %)



Fonte: SIMT (Ipea, 2012).

Nota: ¹ Mês de referência: dezembro.

Nas ACTs, com exceção de transporte aéreo, a grande maioria dos ocupados (97%) possui 41 ou mais horas contratuais (gráfico 12). Em transporte aéreo, essa porcentagem é de 33%, inferior aos 67% de ocupados com até 40 horas contratuais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma grande limitação ao desenvolvimento de trabalhos e à formulação de políticas públicas para o setor de turismo é a ausência de estatísticas comparáveis no tempo e desagregadas por atividade e espaço geográfico. Este estudo pretende preencher parte desta lacuna para Maceió, ao disponibilizar dados sobre dimensão e características da mão de obra deste setor em nível municipal, ainda que referentes à totalidade do emprego, e não apenas àqueles relacionados necessariamente ao consumo de turistas.

Em dezembro de 2010, as ACTs eram responsáveis por 1,725 milhão de empregos formais no Brasil, o equivalente a 5% do total de empregos formais na economia brasileira. Patamares maiores ocorrem apenas em países líderes no turismo ou em países pequenos, geralmente próximos aos principais emissores internacionais. Em Maceió, no mesmo período, a participação do turismo na economia formal foi de 6,7%, evidenciando o caráter turístico do município. Contudo, esta participação foi menor que a observada em Natal (7,6%).

Mais importante que discutir o patamar de participação do turismo na economia é observar o dinamismo do setor, a contribuição para o desenvolvimento local e a evolução da relação formal *versus* informal. A trajetória do perfil dos ocupados, em termos de escolaridade, também merece atenção, pois se trata de um setor no qual a capacitação e qualidade da mão de obra refletem diretamente na competitividade e no desenvolvimento.

Um dos desafios a ser superado pelo setor turismo, particularmente em Maceió e no Nordeste, é a informalidade da mão de obra. Há que se pensar em uma maneira de promover a formalização do setor, sem inibir o seu crescimento. Volta-se, todavia, à questão da falta de informações para subsidiar a elaboração de diagnósticos que orientem estratégias eficazes para a superação deste desafio. De qualquer forma, deve-se mencionar que uma das maneiras de coibir a informalidade é a promoção de ações de estímulo à formalização, como as de qualificação da mão de obra, associadas a uma fiscalização planejada, voltada para a orientação e a inclusão.

O desafio de aumentar a importância do turismo na economia, tanto em Maceió quanto no Brasil como um todo, envolve múltiplos aspectos e responsabilidade de diversos atores. O setor privado é responsável pela expansão e melhoria dos serviços turísticos, e o setor público – em alguns casos em parceria com o setor privado –, pela promoção da resolução dos gargalos da infraestrutura de transportes, urbana e turística, devendo-se ressaltar também a promoção da segurança local.

Por fim, sem desprezar a relevância dos fatores discutidos neste capítulo, associados preponderantemente ao lado da oferta, é importante destacar o contexto do mercado interno, visto que parcela importante da população encontra-se à margem do mercado turístico. De fato, pesquisa do MTur sobre hábitos de consumo do turismo brasileiro (Brasil, 2009) mostra que 56% dos entrevistados não viajam porque não têm recursos financeiros, e outros 24% não viajam por falta de interesse, resposta esta na qual pode estar embutida a falta de recursos e de informações. Portanto, os níveis de renda e de distribuição de renda constituem restrições estruturais para o aumento da importância do turismo na economia brasileira, destacando-se que a melhoria destes níveis está estreitamente ligada ao processo de desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo. **Pesquisa de hábitos de consumo do turismo brasileiro**. Brasil: MTur, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Metodologia do cálculo dos coeficientes de atendimento turístico e estimativas relativas ao emprego formal no setor turismo, com base nos dados da Rais**. Brasília: Ipea, 2006a.

_____. **Metodologia de preparação e estimativas mensais de emprego no setor turismo, atualizadas com base nos dados do CAGED**. Brasília: Ipea, 2006b.

_____. **Estimativas mensais da ocupação formal e informal no setor turismo, para o Brasil, regiões e estados para o período de dezembro de 2002 a dezembro de 2008**. Brasília: Ipea, out. 2009.

_____. **Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo – SIMT**. Brasília, 2012.

BILIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ÁRIAS, A. R. **Uma leitura da evolução recente do mercado de trabalho do setor turismo no Brasil, com base nos dados da PNAD e da Rais**. Brasília: Ipea, 2003.

_____. **Proposta metodológica para a produção de indicadores correntes sobre o mercado de trabalho no setor turismo, por meio de fontes secundárias de cobertura nacional**. Brasília: Ipea, 2004.

ÁRIAS, A. R.; ZAMBONI, R. A. **Sistema integrado de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo no Brasil: a experiência do Ipea**. Brasília, Ipea, maio 2007.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Conta satélite do turismo – Quadro conceptual**. Madri, 1999.

PINTO COELHO, M. **Distribuição espacial da ocupação no setor turismo – Brasil e regiões: análise das principais atividades características do turismo**. Brasília: Ipea, 2008.

_____. **Ocupação do setor turismo no Brasil: análise das principais ACTs nos estados, regiões e Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SAKOWSKI, M. P. **Measuring employment in the tourism industries in Brazil: from national to regional and local level**. Brasília, July. 2012.

PARTE II

DESCRIÇÃO DO CAPITAL HUMANO DE MACEIÓ: EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL



EDUCAÇÃO EM MACEIÓ: UMA DESCRIÇÃO DO CENÁRIO ATUAL

Luzia Maria Cavalcante de Melo*

1 INTRODUÇÃO

É consenso na literatura teórica e empírica relacionada aos retornos da educação que a qualidade e a quantidade de educação adquirida pelos indivíduos têm papel fundamental para seu desenvolvimento e bem-estar. Além disso, pessoas mais educadas possuem mais chances de inserção no mercado de trabalho, auferem melhores salários via aumento da produtividade, investem mais na educação de seus filhos – garantindo assim um bom nível de escolaridade para as gerações futuras –, assim como contribuem de forma fundamental para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico de municípios, estados e países (Mincer, 1958; 1970; Becker, 1981; Sachsida, Loureiro e Mendonça, 2004; Resende e Wyllye, 2006).

Em um extenso e aprofundado estudo sobre os efeitos da educação, Behrman (1996) avalia o impacto de um ano a mais de escolaridade sobre o desempenho futuro de diversos países, com renda *per capita* inicial semelhante, sobre uma série de variáveis. Os resultados mostram que os investimentos e a expansão da educação afetam positivamente não só o crescimento da renda *per capita* dos países, mas também a escolaridade futura da população, assim como proporciona redução das taxas de mortalidade e crescimento populacional. Segundo este autor, investimentos em educação geram, além dos retornos privados, uma série de externalidades positivas sobre o bem-estar da sociedade em sua totalidade. Indivíduos mais educados possuem melhor consciência política e zelo pelo patrimônio público, e também apresentam melhor estado de saúde, pois possuem mais informação e consciência sobre a importância de cuidados com a higiene e a prevenção de doenças evitáveis, e têm menos filhos, investindo, conseqüentemente, maior quantia na educação de sua prole (Behrman, 1996).

Com base no estudo de Behrman (1996), Barros e Mendonça (1997) avaliam o impacto do aumento na escolaridade esperada da população em idade escolar no Brasil sobre o desenvolvimento socioeconômico futuro. Os autores chegam a resultados que mostram que também no Brasil o investimento em educação

* Economista do governo estadual de Alagoas.

impacta positivamente o desenvolvimento econômico futuro. Além disso, o aumento da escolaridade também gera externalidades positivas, tais como: reduções da taxa de mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e elevação da escolaridade futura.

Diante da importância da educação para o desenvolvimento socioeconômico, sucesso e bem-estar individual, este capítulo tem o objetivo de apresentar e discutir o panorama atual da situação educacional na capital alagoana, comparando-a também, assim como em outros capítulos deste livro, com as demais capitais regionais do Nordeste. Esta discussão surge em momento crítico do sistema educacional de Alagoas, tendo em vista a divulgação, por parte do Ministério da Educação (MEC), de que a rede estadual de ensino apresentou, em 2011, o pior índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), entre as demais Unidades da Federação (UFs).

Além disso, uma análise histórica do IDEB na rede estadual de ensino alagoana mostra que este não só apresentou o pior desempenho, como piorou em relação ao desempenho da última avaliação, realizada em 2009, apontando para uma crise na educação do estado. No caso da rede municipal de ensino de Maceió, os números do IDEB também se mostraram insatisfatórios. No que diz respeito a este índice para o 5º ano, em 2011, a nota observada foi 3,8, mas a meta era 4,0. Por sua vez, o IDEB do 9º ano, em 2011, foi 2,3, mas a meta era 2,8. Neste último caso, a nota 2,3 foi exatamente igual à obtida em 2005. Em outras palavras, houve um retrocesso – as notas pioraram – na parcela de ensino entre o 6º e o 9º ano administrado pelo município de Maceió.

A fim de fazer um panorama descritivo da situação da educação em Maceió, este capítulo está organizado em outras duas seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta indicadores educacionais para a capital alagoana, colocando-a como parâmetro de comparação em relação às demais capitais regionais nordestinas. Com isso, busca-se mostrar a posição de Maceió no contexto regional e discutir as possíveis causas e consequências do atual cenário educacional maceioense. A última seção apresenta as considerações finais, assim como algumas sugestões de estudos que possam prover alternativas na busca pela melhoria da quantidade e qualidade da educação na capital alagoana.

2 EDUCAÇÃO EM MACEIÓ: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

Esta seção apresenta e discute algumas variáveis socioeconômicas, demográficas e de desempenho quantitativo/qualitativo da educação no município de Maceió. Antes de iniciar propriamente a análise dos dados, vale ressaltar que quase a totalidade do ensino público sob a responsabilidade do município de Maceió compreende da educação infantil ao segundo ciclo do ensino fundamental – 6º ano ao 9º ano.

Por sua vez, o ensino médio – antigo 2º grau – é quase integralmente de responsabilidade da rede de ensino estadual e da rede particular, com o ensino superior sob a responsabilidade dos governos federal e estadual e da rede particular. Desse modo, as informações sobre a educação no município não necessariamente estão se referindo ao sistema educacional público municipal, mas à rede, de modo geral, que atende ao município.

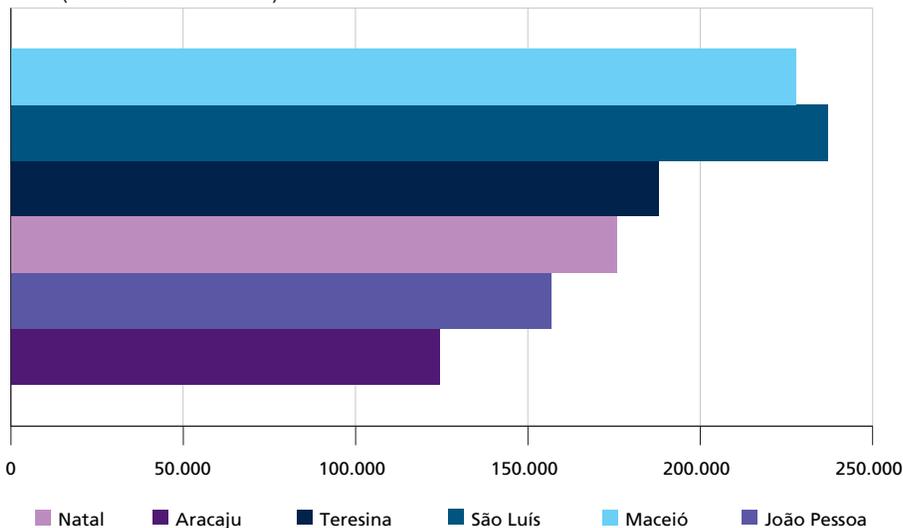
A discussão realizada nesta seção concentra-se em aspectos quantitativos e qualitativos da educação. Em relação aos aspectos quantitativos, pretende-se apontar a necessidade de investimentos para que se possa expandir fisicamente a rede educacional. No que diz respeito aos aspectos qualitativos, busca-se apontar as necessidades de melhoria não só no acesso à sala de aula, mas também das capacidades e dos conhecimentos adquiridos pelo aluno, pois se entende que, mais que a frequência à estrutura física escolar, obter educação é dispor de conhecimentos que permitam ao indivíduo proporcionar a si mesmo uma vida digna de maneira a se tornar apto para contribuir com o desenvolvimento da sociedade.

Nos gráficos 1 e 2, utilizam-se dois indicadores para mensurar a demanda por educação relacionada aos ensinos infantil, fundamental e médio em Maceió, respectivamente: *i*) população em idade escolar – de quatro a dezessete anos; *ii*) população em idade escolar em relação à população total, indicando a proporção dos residentes que está em idade escolar. Estes indicadores de demanda demonstram a pressão existente sobre a estrutura de oferta educacional por meio da composição demográfica local, apontando, logo, a necessidade dimensional e temporal de uma estrutura física e educacional para atender a população.

De acordo com o gráfico 1, em 2010, Maceió foi a segunda maior capital regional nordestina em termos de população em idade escolar, apresentando-se atrás apenas de São Luís. Contudo, ao se comparar a proporção da população total que estava em idade escolar entre as capitais regionais do Nordeste, evidenciadas no gráfico 2, Maceió ficou muito à frente das demais capitais regionais, com 24,4% de sua população em idade escolar, enquanto São Luís, por exemplo, com 23,3%. Estes dados apontam que a estrutura etária maceioense possui uma participação expressiva de crianças e jovens, indicando a necessidade de uma estrutura de oferta educacional que atenda a um contingente significativo da população e por um período considerável de tempo.¹

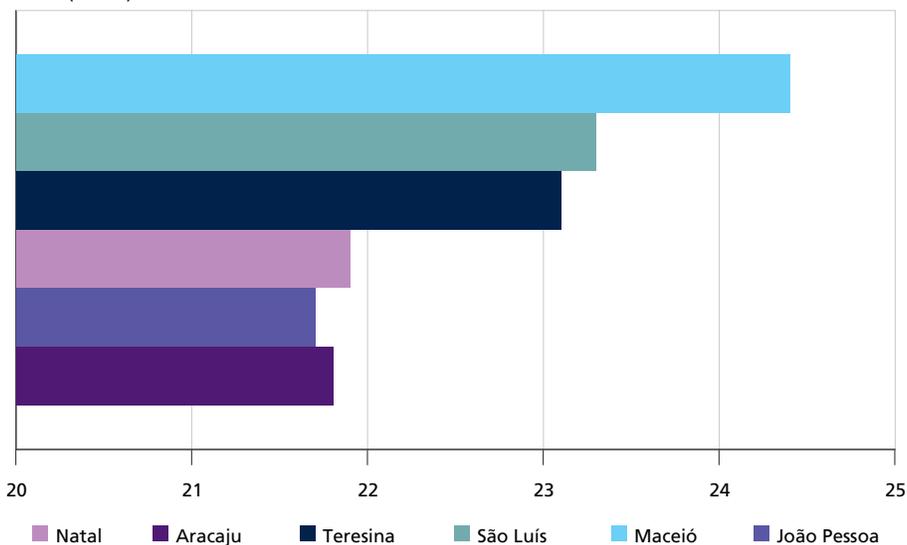
1. Todos os gráficos expostos neste capítulo têm os dados apresentados em tabela no apêndice deste capítulo.

GRÁFICO 1
População em idade escolar – capitais regionais do Nordeste (2010)
 (Em números absolutos)



Fonte: Brasil (s.d.).
 Elaboração da autora.

GRÁFICO 2
Proporção da população em idade escolar¹/população total – capitais regionais do Nordeste (2010)
 (Em %)



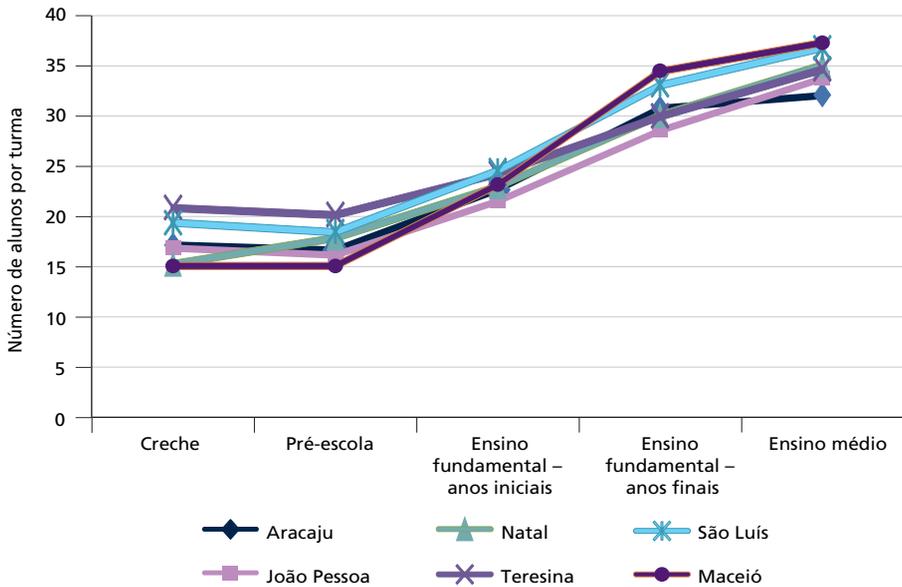
Fonte: Brasil (s.d.).
 Elaboração da autora.
 Nota: ¹ De 4 a 17 anos.

O acesso à escola, representado pelo número de matrículas para 2011, é apresentado no gráfico 3. Em todas as capitais regionais do Nordeste há uma forte concentração de matrículas no ensino fundamental. Contudo, como já era de se esperar, notam-se níveis mais elevados de matrículas em São Luís e Maceió, em virtude das concentrações de população em idade escolar em relação à população total, anteriormente apresentadas para estas duas capitais regionais.

Em particular, no que diz respeito a Maceió, observa-se que o número de matrículas (205.844) fica abaixo do volume de população em idade escolar (227.662), mesmo considerando tal população com um ano de defasagem em relação ao número de matriculados, demonstrando um desequilíbrio entre oferta e demanda, e também a existência de um contingente de indivíduos em idade escolar fora da escola. Este desequilíbrio sugere o ponto de partida dos gargalos da educação em Maceió, tendo em vista que se evidencia que mesmo no acesso à escola há problema com a educação maceioense.

GRÁFICO 3

Número de matrículas – capitais regionais do Nordeste (2011)



Fonte: Brasil (s.d.).

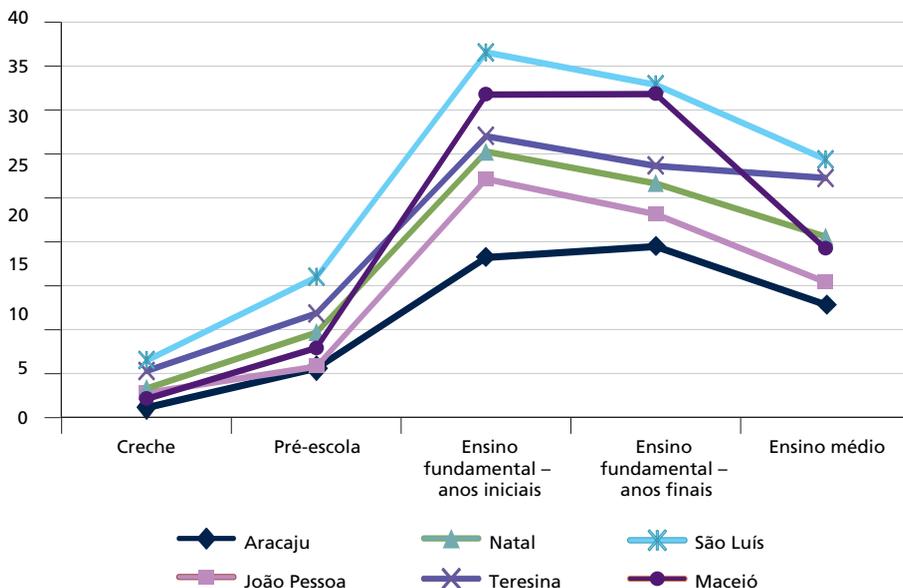
Elaboração da autora.

Uma vez verificado o desequilíbrio entre a demanda por educação e o número de alunos efetivamente matriculados, outros aspectos ganham destaque na análise da educação. O gráfico 4 apresenta o número médio de alunos por turma na rede de ensino maceioense. Evidências empíricas da literatura sobre

economia da educação mostram que o número de alunos por turma possui efeito inversamente relacionado e significativo sobre o desempenho dos alunos e, portanto, sobre a qualidade da educação. Consequentemente, espera-se que quanto menor o número de alunos por turma, melhor a qualidade do ensino e maiores os ganhos educacionais dos indivíduos (Menezes-Filho, 2007).

O gráfico 4 evidencia que, em média, nos primeiros níveis educacionais, Maceió possui turmas menores, em relação às demais capitais regionais. Todavia, a partir dos anos iniciais do ensino fundamental, o tamanho das turmas supera o das demais capitais regionais nordestinas. Isto mostra que a pressão por mais vagas no sistema educacional em Maceió ocorre a partir do início do ensino fundamental. Desse modo, estes ciclos educacionais requerem mais atenção assim como aumento e melhorias nos investimentos. Ações deste tipo podem levar à ampliação no acesso à escola e alocação mais adequada aos alunos.

GRÁFICO 4
Média de alunos por turma – capitais regionais do Nordeste (2010)



Fonte: Brasil (s.d.).
Elaboração da autora.

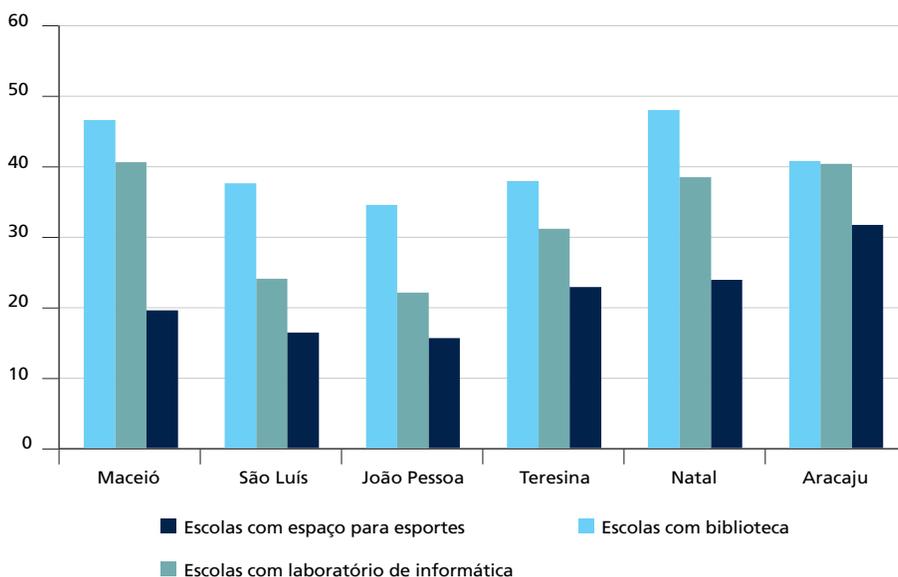
Os gráficos 5 e 6 trazem informações sobre a infraestrutura das escolas e a formação dos professores, respectivamente. Assim como os números demonstrados no gráfico 4, estas informações foram escolhidas como *proxies* para a qualidade da oferta de ensino, uma vez que, de acordo com a literatura, quanto

mais e melhores forem os atributos das escolas e a qualificação dos professores, melhor é o aprendizado do aluno (Biondi e Felício, 2007).

Em relação às informações sobre infraestrutura física ofertada pelas escolas, demonstradas no gráfico 5, as escolas em Maceió apresentam o maior percentual de escolas que possuem laboratório de informática e o segundo maior percentual que possuem biblioteca entre as capitais regionais nordestinas. Entretanto, no que diz respeito ao percentual de escolas com espaço para esporte, que engloba a presença de quadras cobertas e descobertas disponíveis para sua prática, Maceió supera apenas São Luís e João Pessoa, evidenciando a falta de infraestrutura física para a prática de esportes na capital alagoana. Isto demonstra também a ausência de políticas públicas educacionais voltadas a esta matéria.

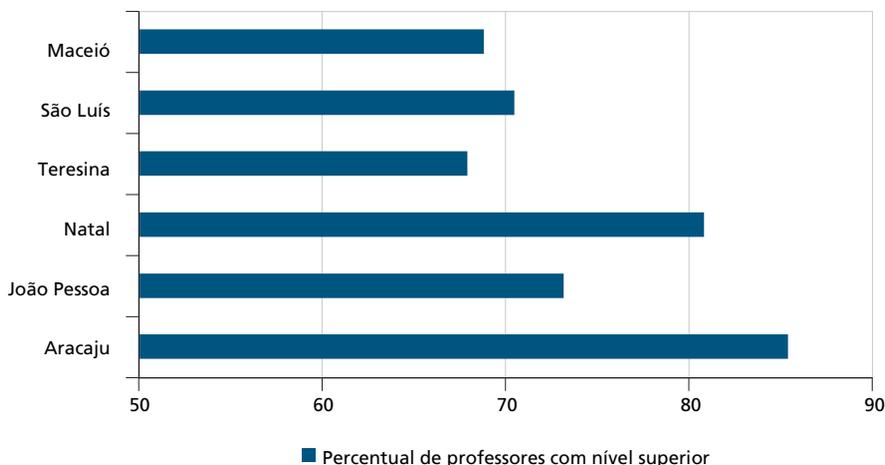
De maneira geral, no contexto analisado, as escolas em Maceió possuem uma boa infraestrutura, porém, além da evidente ausência relativa de infraestrutura física disponível para a prática de esportes, mesmo nas áreas que Maceió se destaca, a capital alagoana ainda mostra estrutura muito aquém do ideal. Por exemplo, no quesito em que o município atinge o maior percentual de oferta de infraestrutura, que é o percentual de 46,81% de escolas com biblioteca, este ainda não abrange sequer metade do total das escolas.

GRÁFICO 5
Indicadores de infraestrutura das escolas – capitais regionais do Nordeste (2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (s.d.).
Elaboração da autora.

Por sua vez, no gráfico 6, apresenta-se o percentual de professores com formação superior nas capitais regionais do Nordeste. Ao contrário do relativo desempenho de Maceió na infraestrutura das escolas, no que concerne à qualificação dos professores, o município tem desempenho ligeiramente superior apenas à Teresina. Isto aponta para a necessidade de políticas de formação dos professores, pois, como já defendido e comprovado na literatura, um dos principais fatores para a permanência e o bom desempenho dos alunos é a qualidade dos professores. Faz-se necessário, por exemplo, que a prefeitura estabeleça convênios ou acordos de cooperação técnica com universidades locais para facilitar e incentivar a formação dos professores da rede municipal de ensino.

GRÁFICO 6**Percentual de professores com nível superior – capitais regionais do Nordeste (2011)**
(Em %)

Fonte: Brasil (s.d.).
Elaboração da autora.

Até o presente momento, foram observados indicadores que denotaram dificuldade no acesso à educação e precariedade na infraestrutura ofertada pela rede de ensino em Maceió, seja pela ausência relativa de quadras esportivas, seja pelas baixas presenças – em termos absolutos – de bibliotecas e laboratórios de informática. Paralelamente às limitações desta estrutura física do sistema educacional em Maceió e provavelmente também em decorrência destas limitações, observam-se problemas relacionados à inserção do aluno, tal como a alta distorção idade-série encontrada na capital alagoana, consoante explicitado no gráfico 7.

Em um sistema educacional seriado, existe uma adequação teórica entre a série e a idade do aluno. No caso brasileiro, segundo o MEC, considera-se a idade de sete anos como a idade adequada para o ingresso no ensino fundamental, cuja duração,

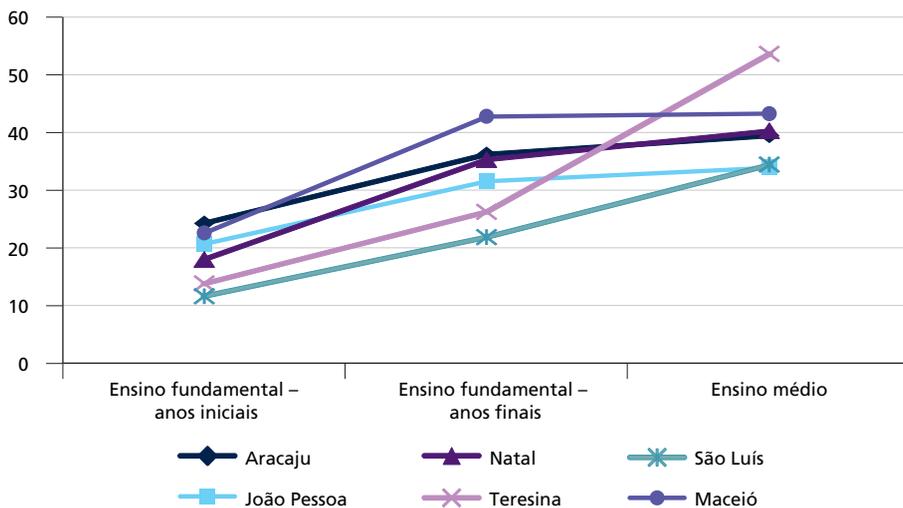
normalmente, é de oito anos. Seguindo este raciocínio, identifica-se a idade adequada para cada série. Assim, constrói-se o indicador que mensura a taxa de distorção idade-série, que permite avaliar o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada. Quanto maior esta taxa, maior é o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada para determinada série.

No gráfico 7, nos anos iniciais do ensino fundamental, entre as capitais regionais do Nordeste, Maceió aparece com a segunda maior taxa de distorção idade-série, ficando atrás apenas de Aracaju. Nos anos finais do ensino fundamental, denota-se que Maceió possui a maior distorção idade-série. Por sua vez, no ensino médio, entre as aludidas capitais regionais, Maceió é superada apenas por Teresina, em termos de distorção idade-série.

Nesse último nível e nos anos finais do ensino fundamental, a taxa de distorção chega a quase metade da população maceioense em idade escolar. São taxas substancialmente acima das apresentadas nacionalmente, que ficam em torno de 34,5% e 29,6%, respectivamente. Entretanto, as taxas maceioenses não se distanciam das apresentadas nas demais capitais regionais nordestinas, indicando que o *gap* existente entre idade e série frequentada em Maceió se insere em um contexto regional.

GRÁFICO 7

Taxa de distorção idade-série – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)



Fonte: Brasil (s.d.).
Elaboração da autora.

Outra provável consequência das limitações da estrutura física do sistema educacional em Maceió e do baixo percentual de professores com nível superior é

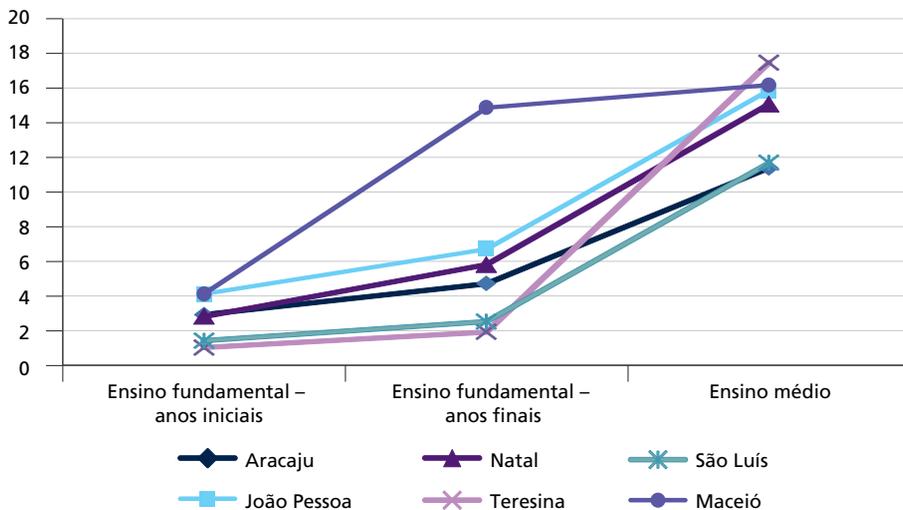
a taxa de abandono dos alunos. Conforme o gráfico 8, entre as capitais regionais nordestinas, Maceió apresenta o maior nível de evasão escolar, em todos os níveis educacionais, ficando atrás apenas de Teresina, no ensino médio.

Nesse aspecto, os níveis de evasão escolar em Maceió estão acima das médias das capitais regionais nordestinas, que são 3,2%, 8% e 14,2%, para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio, respectivamente. Há de se destacar que a taxa de abandono em Maceió chega a ser quase o dobro da média das demais capitais regionais nos anos finais do ensino fundamental. As altas taxas de abandono escolar em Maceió evidenciam a fraca capacidade do sistema educacional maceioense em reter o aluno.

GRÁFICO 8

Taxa de abandono – capitais regionais do Nordeste (2010)

(Em %)



Fonte: Brasil (s.d.).
Elaboração da autora.

De maneira geral, considerando a literatura econômica sobre educação, pode-se sugerir que as altas taxas de distorção idade-série e abandono escolar no município de Maceió são influenciadas por uma série de questões. Primeiro, a despeito de algumas diferenças em relação às demais capitais regionais, a situação na capital alagoana apresenta padrão semelhante ao da região Nordeste, o que indica que tal cenário municipal possui, antes de tudo, influência do contexto regional no qual está inserido. Por sua vez, as taxas particularmente elevadas apresentadas pela capital alagoana podem estar associadas a uma deficiência do sistema educacional em atrair e manter os alunos na escola.

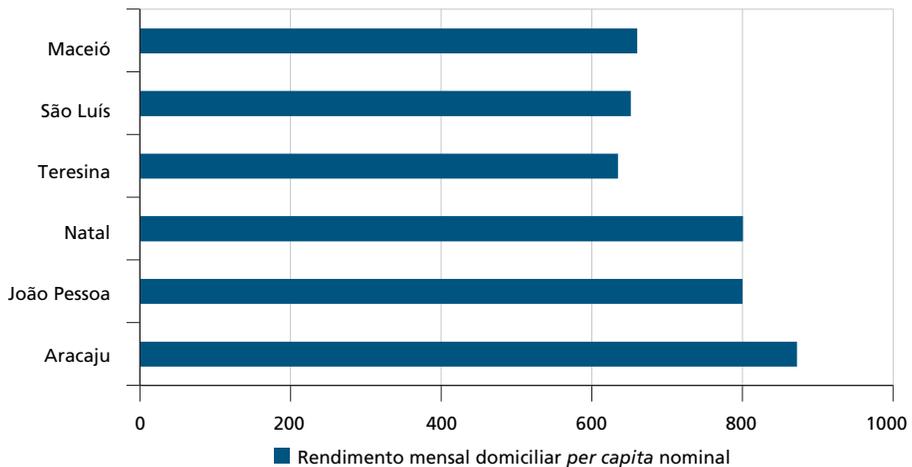
Podem-se apontar diversos aspectos ligados ao sistema educacional que influenciam essas taxas, por exemplo: ausência de infraestrutura física das escolas, de projetos pedagógicos e motivação dos professores. Contudo, fatores socioeconômicos relacionados ao aluno e a sua família podem também contribuir de forma crucial para estas taxas. Considerando a influência destes fatores sobre a quantidade e a qualidade da escolaridade dos indivíduos, que será aferida adiante por meio dos resultados das provas nacionalmente aplicadas pelo MEC, os gráficos 9 e 10 mostram o rendimento médio mensal domiciliar *per capita* nominal e a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade das capitais regionais nordestinas, respectivamente.

De acordo com o gráfico 9, o município de Maceió apresenta o terceiro rendimento médio mensal mais baixo entre as capitais regionais nordestinas. Isto mostra um baixo poder aquisitivo, em média, da população maceioense, o que, de acordo com a literatura, pode comprometer os investimentos em educação, devido a fatores como: baixa capacidade de investimento em educação e necessidade de abandonar os estudos para trabalhar, visando complementar a renda familiar.

GRÁFICO 9

Valor médio do rendimento mensal domiciliar *per capita* nominal – capitais regionais do Nordeste (2010)

(Em R\$)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração da autora.

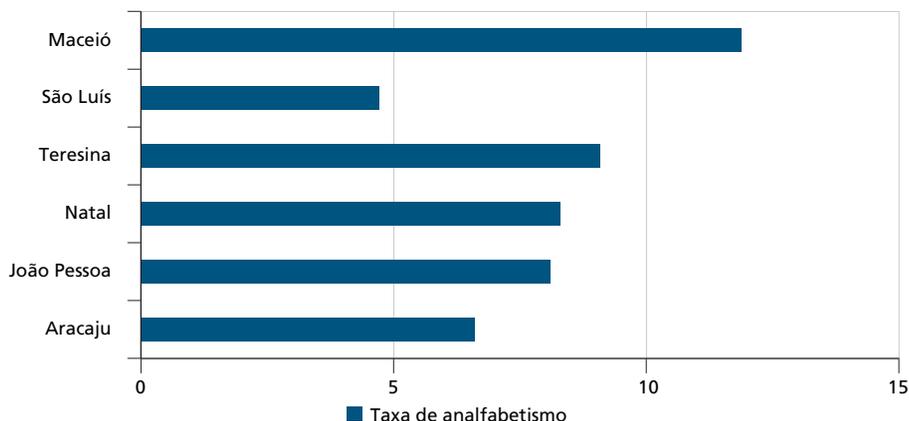
O gráfico 10 mostra uma variável que busca indicar o nível de capital humano – utilizado como *proxy* de escolaridade neste capítulo. Observa-se que Maceió apresenta o maior percentual de analfabetos na população acima de quinze anos de idade, entre as capitais regionais do Nordeste. Em virtude da relação direta entre renda e

educação dos pais e estes fatores serem diretamente proporcionais aos investimentos realizados nos indivíduos em idade escolar, pode-se inferir que o baixo nível de renda e educação da população residente na capital alagoana influencia de forma negativa a obtenção de educação, podendo levar a sociedade maceioense a ficar presa em um ciclo vicioso de reprodução de baixos níveis de educação e renda.

GRÁFICO 10

Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade – capitais regionais do Nordeste (2010)

(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração da autora.

Esse suposto ciclo vicioso entre baixa educação e baixo nível de renda da capital alagoana é muito estudado na literatura econômica, na qual se infere que há um significativo impacto do *background* familiar sobre a demanda por educação e o desempenho educacional dos filhos. A título de ilustração, Becker (1981) e Becker e Tomes (1986) mostraram que filhos de pais com maior nível de escolaridade e renda tendiam a apresentar também altos níveis de escolaridade e melhor desempenho no mercado de trabalho.

Na literatura empírica brasileira, vários estudos comprovam a existência de um efeito positivo e significativo do *background* familiar sobre o desempenho escolar dos indivíduos (Melo e Arakawa, 2012; Riani e Rios-Neto, 2008; Ramos e Reis, 2008; Barros *et al*, 2001). Assim, uma vez que a lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional afirma que a educação é dever da família e do Estado,² cabe ao poder público, em todas as suas esferas, tentar romper este suposto ciclo vicioso.

2. Para mais informações, ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 15/9/2012.

Além dos baixos níveis de renda e capital humano, deve-se considerar que Maceió é a capital de um dos estados mais pobres e desiguais do Brasil. Nesse sentido, condições precárias de alimentação e moradia associadas à necessidade de trabalhar em um ambiente econômico no qual o mercado de trabalho se ressentiu de perspectivas de oportunidades também constituem prováveis causas de abandono escolar ao longo do ano letivo, ou de ingresso tardio nos estudos por parte de um contingente considerável de crianças e jovens em idade escolar. Diante deste cenário, há de se destacar que um programa público municipal de complementação de renda, a exemplo do proposto no capítulo 6 deste livro, pode ajudar a reter crianças e jovens maceioenses de baixa renda na escola.

Uma vez apresentados os parâmetros educacionais das condições de oferta física da rede de ensino maceioense e os indicadores que denotam a baixa retenção de alunos e as precárias condições socioeconômicas de Maceió, evidenciam-se nos gráficos 11 e 12 aspectos relativos à qualidade de ensino, considerando os resultados de dois dos principais índices de avaliação da educação aplicados atualmente.

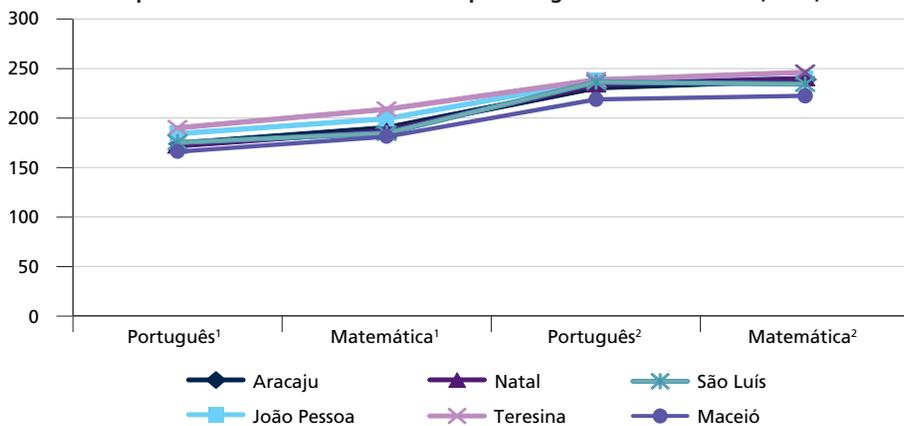
Os gráficos 11 e 12 trazem as notas médias da Prova Brasil, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do IDEB³ para o município de Maceió e as demais capitais regionais nordestinas, respectivamente. De acordo com o gráfico 11, como deveria se esperar, em virtude do panorama educacional descrito, o município de Maceió apresenta o pior desempenho na Prova Brasil, em comparação com as demais capitais regionais.

Como o objetivo da Prova Brasil é avaliar o rendimento escolar e as habilidades dos alunos em língua portuguesa e matemática, esse resultado mostra que os alunos da rede pública municipal não estão obtendo um grau de conhecimento adequado. Em outras palavras, embora muitos alunos estejam alcançando o final do primeiro e segundo ciclo do ensino fundamental, o nível das habilidades e dos conhecimentos apresentados não condiz com o esperado para indivíduos neste estágio educacional.

3. Como a análise deste capítulo foca no quadro educacional do município, esses índices foram escolhidos por abordarem a educação básica que, segundo a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deve ser prioridade do poder público municipal.

GRÁFICO 11

Desempenho médio na Prova Brasil – capitais regionais do Nordeste (2011)



Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ 4º e 5º anos do ensino fundamental.

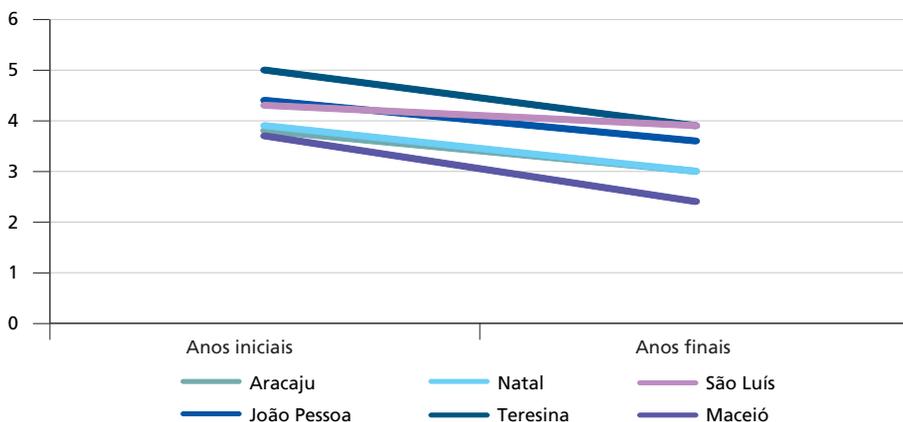
² 8º e 9º anos do ensino fundamental.

Por sua vez, o gráfico 12 mostra o resultado do IDEB para as capitais regionais nordestinas. O IDEB avalia a qualidade da educação básica com base no fluxo escolar e no desempenho dos alunos nas avaliações. Mais uma vez, a capital alagoana apresenta o pior desempenho, quando comparada às demais capitais regionais do Nordeste. Isto aponta para a baixa qualidade do sistema educacional e do nível de conhecimento adquirido pelos alunos no município.

GRÁFICO 12

Índice de desenvolvimento da educação básica do ensino fundamental (IDEB) – capitais regionais do Nordeste (2011)

(Em %)



Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

As notas da Prova Brasil e do IDEB da capital alagoana refletem a fragilidade do sistema educacional maceioense descrito ao longo desta seção e revelam a necessidade de se criar medidas eficazes no sentido de melhorar os indicadores apresentados. Diante do exposto, depreende-se que o município de Maceió possui um longo caminho na construção de uma oferta de educação de qualidade.

Nesse sentido, questões como acesso à escola, melhoria da infraestrutura física das escolas, mais qualificação dos professores e também estratégias que permitam adequar a idade à série frequentada e a redução da evasão escolar devem permear a definição das políticas públicas de educação no município. A próxima seção ressalta algumas considerações acerca do panorama descritivo sobre a educação básica em Maceió.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Países, estados e municípios são áreas geográficas que ganham vida e dinamismo por meio do conjunto de indivíduos que os habita. Assim, o desenvolvimento de um local depende substancialmente da quantidade e qualidade do estoque de capital humano que os membros de sua sociedade apresentam. Em um município com graves problemas em diversos aspectos sociais, como saúde, pobreza, desigualdade e violência, sintetizados em um índice de desenvolvimento humano aquém do considerado adequado, a educação ganha mais importância e passa a ser vista como veículo que conduz o local e sua sociedade ao desenvolvimento.

Diante do panorama descritivo apresentado para Maceió, assim como sua posição relativa às demais capitais regionais nordestinas, nota-se que o caminho para atingir um nível educacional adequado ainda passa por questões básicas, tais como: maior número de vagas na rede escolar, melhor infraestrutura das escolas e estratégias que proporcionem melhor desempenho e maior retenção de alunos na escola.

Ademais, como proposta de continuação à temática apresentada neste capítulo, destaca-se que os indicadores apresentados sugerem uma série de questionamentos, que podem ser estudados por meio de modelos testados empiricamente. Estes modelos contribuem para a identificação dos fatores determinantes do quadro atual, oferecendo, portanto, elementos para elaboração de políticas públicas que superem os gargalos da educação e do desenvolvimento maceioense.

Entre os questionamentos sugeridos pelos indicadores apresentados, estão os seguintes: quais fatores levam à alta taxa de abandono escolar registrada em Maceió e por que esta taxa é crescente à medida que o nível educacional aumenta? Quais fatores contribuem com as elevadas distorções idade-série dos vários níveis educacionais da capital alagoana? Além disso, o baixo desempenho dos alunos maceioenses nas avaliações nacionais demonstra a necessidade de se conhecer quais os aspectos responsáveis pelo baixo aprendizado destes alunos.

Conforme sugerido ao longo deste capítulo, entre as possíveis respostas a essas perguntas estão: ausência de infraestrutura física adequada das escolas, baixa qualificação dos professores e condições socioeconômicas precárias das famílias. Todos estes fatores podem contribuir para que os indivíduos em idade escolar iniciem tardiamente e/ou abandonem seus estudos, o que influencia tanto na elevação da taxa de distorção idade-série quanto na baixa capacidade de absorção do conhecimento pelo aluno, refletidos nos resultados de avaliações como a Prova Brasil e o IDEB.

Deve-se também mencionar que, mediante os problemas sociais presentes em Maceió, refletidos nos baixos níveis de renda e educação da população, leva-se a crer que, em média, a capacidade de investimento na educação dos filhos por parte da família é baixa. Em decorrência disto, o papel da esfera pública na promoção da educação torna-se relativamente maior. De acordo com informações da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Alagoas, o município de Maceió atualmente é atendido por aproximadamente 35 intervenções do setor público – esferas municipal, estadual e federal –, entre programas e projetos na área de educação.

Esse pode ser considerado um número relativamente expressivo de ações voltadas à educação na capital alagoana, levando naturalmente a mais questionamentos, tais como: mesmo diante de tantas ações, por que Maceió ainda apresenta um cenário educacional tão pior do que o observado nas demais capitais regionais nordestinas? Nesse sentido, sugere-se a consecução de estudos de avaliação dos programas e projetos direcionados à educação maceioense, com foco na identificação do real impacto destas intervenções. A partir do momento em que forem identificadas quais intervenções estão dando certo e quais não estão, mensurando-se também o tamanho dos referidos impactos, será possível tanto alocar de forma mais eficiente os recursos destinados à educação quanto definir os elementos que poderão orientar a formulação de políticas públicas mais efetivas.

Enfim, conclui-se que o município de Maceió precisa melhorar a rede escolar em diversos aspectos, sendo necessários não apenas recursos que permitam ampliar a rede escolar, melhorar a qualidade das escolas e qualificar os professores, mas também conhecer de fato quais fatores comprometem tanto a quantidade quanto a qualidade da formação escolar no município. A partir deste conhecimento, será possível estabelecer políticas educacionais que proporcionem a construção de um estoque de capital humano com condições de estabelecer um processo contínuo de desenvolvimento socioeconômico, formando, consequentemente, uma sociedade realmente civilizada.

REFERÊNCIAS

- BARROS, P. B. *et al.* **Determinantes do desempenho educacional no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2001. v. 31, n. 1, p. 1-42.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. **Investimento em educação e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 525).
- BECKER, G. **A treatise on the family.** Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- BECKER, G.; TOMES, N. Human capital and the rise and fall of families. **Journal of labor economics**, v. 4, n. 3, part 2: the family and the distribution of economic, p. S1-S39, 1986.
- BEHRMAN, J. **Human resources in Latin America and the Caribbean.** Washington: IDB, 1996.
- BIONDI, R. L.; FELÍCIO, F. **Atributos escolares e o desempenho dos estudantes: uma análise em painel dos dados do SAEB.** Brasília: INEP, 2007. Disponível em: <http://www.oei.es/pdfs/atributos_escolares_desempenho_brasil.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Censo Escolar.** Brasília: MEC; INEP, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra.** Maceió: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>.
- MELO, L. M. C.; ARAKAWA, V. H. **Existe desigualdade regional na relação entre *background* familiar e desempenho escolar dos filhos?** Evidências para as grandes regiões do Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., Águas de Lindoia, 2012.
- MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do desempenho escolar no Brasil.** 2007. Disponível em: <http://www.cepe.ecn.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf>.
- MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **The Journal of political economy**, Chicago, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1827422>>. Acesso em: 18 fev. 2011.
- _____. The distribution of labor incomes: a survey with special reference to the human capital approach. **Journal of economic literature**, v. 8, n. 1, p. 1-26, 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2720384>>. Acesso em: 18 fev. 2011.
- RAMOS, L.; REIS, M. C. **A escolaridade dos pais e os retornos à educação no mercado de trabalho.** Brasília: Ipea, 2008. (Nota Técnica).

RESENDE, M.; WYLLIE, R. Retornos para educação no Brasil: evidências empíricas adicionais. **Economia aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, 2006.

RIANI, J.; RIOS-NETO, E. Background familiar versus perfil escolar dos municípios: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiro? **Revista brasileira de estudos da população**, São Paulo, v. 25, n. 2, 2008.

SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P. R. A.; MENDONÇA, M. J. C. Um estudo sobre retorno em escolaridade no Brasil. **Revista brasileira de economia**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Relatório de monitoramento global de educação para todos: alcançar os marginalizados**. São Paulo: Unesco, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525por.pdf>>.

APÊNDICE

APÊNDICE A

TABELA A.1

População total e população em idade escolar – capitais regionais do Nordeste (2010)

	População total	População em idade escolar
Aracaju	571.149	124.487
João Pessoa	723.515	156.744
Natal	803.739	175.836
Teresina	814.230	187.834
São Luís	1.014.837	236.842
Maceió	932.748	227.662

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 1 é relacionada ao gráfico 1 do texto.

TABELA A.2

População em idade escolar¹ e população total – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)

Aracaju	21,80
João Pessoa	21,70
Natal	21,90
Teresina	23,10
São Luís	23,30
Maceió	24,40

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ De 4 a 17 anos

Obs.: a tabela 2 é relacionada ao gráfico 2 do texto.

TABELA A.3

Número de matrículas – capitais regionais do Nordeste (2011)

	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental ¹	Ensino fundamental ²	Ensino médio	Total
Aracaju	2.140	11.097	36.463	38.985	25.660	114.345
João Pessoa	5.461	11.530	54.414	46.322	30.832	148.559
Natal	6.517	19.294	60.576	53.355	41.155	180.897
Teresina	10.466	23.603	64.128	57.378	54.570	210.145
São Luís	12.929	31.936	83.262	75.927	58.848	262.902
Maceió	4.123	15.732	73.698	73.815	38.476	205.844

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Anos iniciais.

² Anos finais.

Obs.: a tabela 3 é relacionada ao gráfico 3 do texto.

TABELA A.4
Número de matrículas – capitais regionais do Nordeste (2011)

	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental ¹	Ensino fundamental ²	Ensino médio
Aracaju	17,2	16,7	22,7	30,8	32,1
João Pessoa	16,9	16,2	21,6	28,6	33,8
Natal	15,3	17,9	23	30,1	35,1
Teresina	20,9	20,2	24,3	30	34,7
São Luís	19,4	18,5	24,6	33,1	36,8
Maceió	15,1	15,1	23,2	34,5	37,3

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Anos iniciais.

² Anos finais.

Obs.: a tabela 4 é relacionada ao gráfico 4 do texto.

TABELA A.5
Porcentagem de escolas com biblioteca – capitais regionais do Nordeste (2011)
(Em %)

Maceió	46,81
São Luís	37,72
João Pessoa	34,65
Teresina	38,11
Natal	48,23
Aracaju	40,91

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 5 é relacionada ao gráfico 5 do texto.

TABELA A.6
Porcentagem de escolas com laboratório de informática – capitais regionais do Nordeste (2011)
(Em %)

Maceió	40,77
São Luís	24,14
João Pessoa	22,18
Teresina	31,23
Natal	38,62
Aracaju	40,56

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 6 é relacionada ao gráfico 5 do texto.

TABELA A.7
Porcentagem de escolas com espaço para esportes¹ – capitais regionais do Nordeste (2011)
 (Em %)

Maceió	19,63
São Luís	16,46
João Pessoa	15,64
Teresina	22,92
Natal	23,95
Aracaju	31,82

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Quadra de esportes coberta ou descoberta.

Obs.: a tabela 7 é relacionada ao gráfico 5 do texto.

TABELA A.8
Percentual de professores com nível superior – capitais regionais do Nordeste (2011)
 (Em %)

Aracaju	85,43
João Pessoa	73,18
Natal	80,86
Teresina	67,92
São Luís	70,49
Maceió	68,82

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 8 é relacionada ao gráfico 6 do texto.

TABELA A.9
Taxa de distorção idade-série – capitais regionais do Nordeste (2010)
 (Em %)

	Ensino fundamental ¹	Ensino fundamental ²	Ensino médio
Aracaju	24,20	36,20	39,50
João Pessoa	20,60	31,50	33,90
Natal	17,90	35,30	40,30
Teresina	13,70	26,20	53,70
São Luís	11,50	21,80	34,40
Maceió	22,50	42,80	43,30

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Anos iniciais.

² Anos finais.

Obs.: a tabela 9 é relacionada ao gráfico 7 do texto.

TABELA A.10

Taxa de abandono escolar – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)

	Ensino fundamental ¹	Ensino fundamental ²	Ensino médio
Aracaju	2,90	4,70	11,40
João Pessoa	4,10	6,70	15,90
Natal	2,80	5,80	15,10
Teresina	1,00	1,90	17,50
São Luís	1,40	2,50	11,70
Maceió	4,10	14,90	16,20

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Anos iniciais.² Anos finais.

Obs.: a tabela 10 é relacionada ao gráfico 8 do texto.

TABELA A.11

Rendimento médio mensal domiciliar *per capita* nominal – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em R\$)

Aracaju	875
João Pessoa	802
Natal	803
Teresina	636
São Luís	653
Maceió	662

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 11 é relacionada ao gráfico 9 do texto.

TABELA A.12

Taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais de idade – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)

Aracaju	6,60
João Pessoa	8,10
Natal	8,30
Teresina	9,10
São Luís	4,70
Maceió	11,90

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 12 é relacionada ao gráfico 10 do texto.

TABELA A.13

Taxa de desempenho médio do ensino fundamental na Prova Brasil – capitais regionais do Nordeste (2011)

	Português 4º/5ª	Matemática 4º/5ª	Português 8º/9ª	Matemática 8º/9ª
Aracaju	174,0	189,9	231,8	239,2
João Pessoa	184,4	199,8	238,0	239,8
Natal	172,3	187,4	234,3	240,6
Teresina	190,4	209,3	239,0	246,7
São Luís	175,7	185,1	236,7	234,7
Maceió	166,4	181,6	219,22	222,8

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Obs.: a tabela 13 é relacionada ao gráfico 11 do texto.

TABELA A.14

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – capitais regionais do Nordeste (2011)

	Ensino fundamental ¹	Ensino fundamental ²
Aracaju	3,8	3,0
João Pessoa	4,4	3,6
Natal	3,9	3,0
Teresina	5,0	3,9
São Luís	4,3	3,9
Maceió	3,7	2,4

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Anos iniciais.

² Anos finais.

Obs.: a tabela 14 é relacionada ao gráfico 12 do texto.

A SAÚDE EM MACEIÓ: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DAS NECESSIDADES, DA ESTRUTURA DE OFERTA E DO FINANCIAMENTO

Alexandre Manoel Angelo da Silva*

Luciana Mendes Santos Servo**

Roberta da Silva Vieira**

1 INTRODUÇÃO

A organização de um sistema de saúde deve considerar a necessidade de atenção à saúde da população. O principal problema para a consecução dessa organização está relacionado à inexistência de consensos em torno do conceito de necessidades em saúde. Contudo, alguns países e mesmo municípios brasileiros têm buscado operacionalizar algum conceito de necessidade para utilizá-lo em seu processo de planejamento. Adicionalmente, além dessa discussão, nesse processo de organização, outras questões importantes se referem à análise da atual estrutura de oferta municipal de serviços de saúde e de discussões sobre sua adequação às necessidades de atenção à saúde da população e à capacidade financeira do ente público.

Deve-se considerar, também, na esfera municipal, que um prefeito está diurnamente fazendo escolhas de alocação de recursos para um conjunto de demandas sociais que recorrentemente significa distintas políticas públicas voltadas para diferentes áreas de atuação municipal, e não somente para a saúde. Assim, ainda que se considerem estabelecidas as necessidades de saúde da população, a possibilidade de se obter o máximo de atenção à saúde para satisfazê-las depende de quão prioritária é a saúde para a população e como ela valoriza a saúde em relação a outros objetivos sociais – tais como educação, infraestrutura urbana, entre outros –,

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

assim como a capacidade, a organização e a responsabilidade desse nível de governo com relação às respostas a essas demandas.¹

A proposta deste capítulo não é se aprofundar nessa discussão, mas apresentar, de modo descritivo, elementos para avançar na compreensão do sistema de saúde pública do município de Maceió. Essa análise descritiva irá considerar indicadores relacionados a necessidades em saúde, os quais contemplam, em geral, indicadores demográficos, socioeconômicos e relacionados à situação de saúde da população. Em seguida, apresentar-se-á uma análise das atuais estruturas de oferta e de financiamento do sistema de saúde municipal maceioense.

No decorrer dessa análise, a exemplo da maioria dos outros capítulos deste livro, buscou-se adotar uma perspectiva comparada, comparando os indicadores de Maceió com os observados nas demais capitais regionais do Nordeste brasileiro. Nesse sentido, serão descritas a evolução de alguns indicadores de Maceió, posicionando a capital alagoana em relação às outras capitais regionais nordestinas.

Com vistas à persecução dessa análise, além desta introdução, este capítulo contém mais quatro seções. Na seção 2, descrevem-se alguns indicadores da necessidade de saúde da população. Na seção 3, descrevem-se indicadores de oferta e informações sobre a rede local de serviços. Na seção 4, descreve-se um panorama da estrutura de financiamento da saúde municipal na capital alagoana. Por fim, na seção 5, são feitas as considerações finais.

2 A NECESSIDADE DE SAÚDE DA POPULAÇÃO: ANÁLISE DE INDICADORES DEMOGRÁFICOS, SOCIAIS E EPIDEMIOLÓGICOS

Nos estudos sobre necessidades em saúde realizados no Brasil, há um conjunto comum de indicadores, analisados em praticamente todos eles (Porto *et al.*, 2003; Andrade *et al.*, 2006; Município de São Paulo, 2008; Mendes, Leite e Marques, 2003).² Na construção de índices de necessidades em saúde, esses estudos utilizam indicadores demográficos, socioeconômicos e epidemiológicos. Os indicadores demográficos buscam analisar a estrutura etária e a composição da população, ao passo que os socioeconômicos são mais variados, considerando, normalmente,

1. Isso ocorre em virtude de o prefeito se deparar com uma restrição orçamentária, não podendo executar integralmente todas as políticas públicas desejadas, e de o grau de prioridade da população influenciar a alocação escolhida pelo chefe do poder executivo municipal. Adicionalmente, as respostas às demandas da população com relação às suas necessidades de saúde não estão relacionadas apenas à capacidade de um nível de governo (considerando a estrutura e organização do Sistema Único de Saúde (SUS), a estrutura de responsabilidades entre as três esferas e a regionalização e hierarquização desse sistema), mas também a outras vias que atuam sobre os determinantes sociais da saúde – ver, entre outros, CNDSS (2008) –, as quais muitas vezes dependem de políticas que estão fora do escopo de atuação do Ministério da Saúde (MS) ou das secretarias estaduais e municipais.

2. A maioria desses estudos trabalha com um índice de necessidades em saúde (índice composto), com o objetivo de apoiar o planejamento e a alocação de recursos municipais. Essa não é a proposta deste capítulo, que, conforme já mencionado, é puramente descritivo. É válido destacar, no entanto, que, a partir dos indicadores selecionados nos referidos estudos, selecionaram-se os indicadores utilizados neste capítulo.

indicadores de saneamento básico, educacionais e de renda. Os indicadores epidemiológicos também variam entre os estudos, utilizando-se, em geral, de indicadores de mortalidade infantil e de mortalidade e morbidade de toda a população.

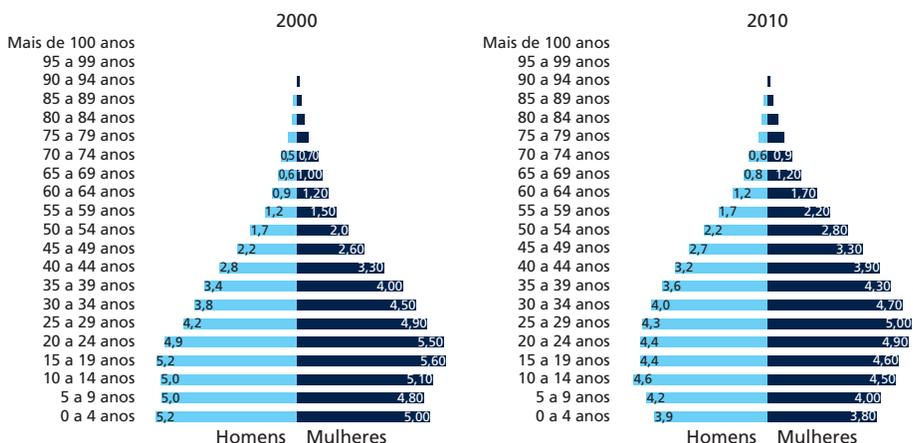
Nesta seção, será feita uma breve análise da pirâmide etária do município de Maceió. Entre os indicadores socioeconômicos, analisam-se a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade e a proporção da população vivendo com renda domiciliar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo. São analisados, também, um indicador geral de mortalidade de crianças (taxa de mortalidade infantil) e outro de mortalidade de adultos (mortalidade proporcional por grupos de causa da população).

2.1 Indicadores demográficos

A transição demográfica que está acontecendo no Brasil é caracterizada por queda de fecundidade iniciada na segunda metade dos anos 1960, aumento da longevidade e redução da mortalidade infantil. Essa transição se distingue pelo aumento de idosos e pela redução de crianças e jovens no total da população, assinalando uma mudança na estrutura demográfica, que pode ser observada na pirâmide etária da população.

Esse processo está acontecendo em todas as regiões de país. Em particular, no caso de Maceió, analisando as pirâmides etárias elaboradas a partir dos dois últimos censos (IBGE, 2000; 2010), observa-se que este apresenta, assim como restante do país, um aumento da participação da população idosa e um estreitamento da base da pirâmide.

FIGURA 1
Pirâmides etárias de Maceió (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012).

Sabe-se que os cuidados de saúde necessários para a população idosa são diferentes daqueles apresentados pelo resto da sociedade, em função da incapacidade e do processo degenerativo, que requerem maiores gastos em equipamentos, remédios e drogas e recursos humanos capacitados (Ripsa, 2009, p. 55). Como argumenta Nunes (2004), analisando os gastos com internações hospitalares no Sistema Único de Saúde (SUS), os gastos do sistema público com idosos não estariam relacionados a um custo maior por procedimento, mas a uma maior taxa de utilização de serviços pelos idosos.

Pode-se, também, organizar um sistema de saúde que promova a saúde e um envelhecimento saudável. Para isso, faz-se necessário um processo de planejamento que já comece, desde o momento atual, a pensar e se adaptar ao processo de transição demográfica.

2.2 Indicadores socioeconômicos

As taxas de analfabetismo das capitais analisadas apresentaram significativas reduções quando são feitas comparações a partir dos três últimos censos (tabela 1). Em 1991, assim como em 2010, Maceió e Teresina evidenciam as duas maiores taxas de analfabetismo entre as capitais regionais do Nordeste. Contudo, a redução dessa taxa em Teresina foi maior que aquela observada em Maceió, fazendo com que a distância entre elas aumentasse. Em 2010, Maceió é a única, entre as capitais analisadas, que apresenta uma taxa de analfabetismo superior a 10%.

TABELA 1

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, nas capitais regionais do Nordeste (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Capital	1991	2000	2010
São Luís	10,5	6,4	4,6
Teresina	19,2	13,1	8,8
Natal	15,8	10,7	7,9
João Pessoa	17,4	11,1	7,7
Maceió	20,8	15,6	11,3
Aracaju	13,4	9,1	6,6

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 1991, 2000 e 2010).

Quando se analisa essa taxa por faixa etária (tabela 2), observa-se que, assim como na média nacional, a maior incidência de analfabetismo ocorre na população acima de 60 anos. Contudo, enquanto em Teresina essa taxa é mais de três vezes superior àquela estimada para a população de 25 a 59 anos de idade,

em Maceió essa diferença não chega a ser 2,5 vezes. Adicionalmente, a proporção de analfabetos jovens (15 a 24 anos) é maior em Maceió em relação a todas as capitais regionais do Nordeste. Maceió também lidera no analfabetismo de adultos (25 a 59 anos), que é superior a 11%.

TABELA 2

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por faixas etárias, nas capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)

Capital	15 a 24 anos	25 a 59 anos	60 anos ou mais	Total
São Luís	1,1	4,1	16,8	4,6
Teresina	1,6	7,8	30,8	8,8
Natal	2,2	7,1	21,7	7,9
João Pessoa	1,9	7,3	19,7	7,7
Maceió	3,3	11,4	28,2	11,3
Aracaju	1,8	6,3	18,	6,6

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (NINSOC), para disponibilização pelo Datasus.

Em relação ao indicador de pobreza, em todas as capitais regionais do Nordeste, houve redução significativa do percentual de pessoas vivendo em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Em 1991, conforme a tabela 3, mais de 40% da população de Maceió viviam em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Em 2010, esse percentual estava abaixo de 16%, sendo, no entanto, o maior entre as capitais analisadas.

TABELA 3

Proporção de pessoas vivendo em domicílios com renda domiciliar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo¹ – capitais regionais do Nordeste (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Capital	1991	2000	2010
São Luís	48,1	32,3	15,8
Teresina	54,2	32,1	14,2
Natal	37,7	22,6	11,5
João Pessoa	40,8	21,8	12,6
Maceió	42,5	31,5	15,9
Aracaju	38,7	23,8	12,9

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 1991, 2000 e 2010).

Elaboração: NINSOC, para disponibilização pelo Datasus.

Nota: ¹ Calculado a partir do salário mínimo de 2010 e retrocolado utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Em 1991, Teresina era a capital que apresentava maior percentual de pessoas vivendo nessa situação de pobreza, seguida por São Luís e depois por Maceió. Em 2010, Teresina evidenciava uma proporção menor do que aquelas observadas nessas duas capitais, ficando São Luís com uma proporção próxima daquela observada em Maceió. De maneira geral, observa-se que tais proporções ficaram mais próximas para todas as capitais regionais do Nordeste nesse último ano.

2.3 Indicadores epidemiológicos

Como a taxa de mortalidade infantil é um indicador importante por refletir não somente as condições do sistema de saúde local, mas também outros determinantes sociais, há de se destacar que ela é considerada um *traçador* da saúde. Isso significa que é um indicador de orientação, cujas alterações em seus valores, porém, podem não estar diretamente associadas ao sistema de saúde.

Em todas as capitais regionais do Nordeste, denota-se uma significativa redução da mortalidade infantil.³ A taxa de mortalidade infantil em Maceió, capital que apresentava a maior taxa em 2000, converge para a média das capitais em análise. A taxa média dos últimos quatro anos observados (2006 a 2009) ficou em 18,3 por 1 mil nascidos vivos.⁴ Nos quatro primeiros anos de 2000, essa taxa média era próxima de 26 por 1 mil nascidos vivos (tabela 4). Esses óbitos estão cada vez mais concentrados na fase neonatal precoce, a qual seria relacionada às condições assistenciais de saúde.

TABELA 4

Taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano de idade por 1 mil nascidos vivos) nas capitais regionais do Nordeste¹ (2000-2009, médias 2000-2003 e 2006-2009)

Capital	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000-2003	2006-2009
São Luís	21,7	20,4	23,6	20,5	17,4	17,7	16,7	16,8	16,5	15,5	21,5	16,4
Teresina	22,2	20,1	20,3	21,2	19,4	19,9	19,4	17,9	17,8	15,8	21,0	17,8
Natal	20,0	19,4	23,7	16,3	18	16,4	18,0	19,9	16,6	12,5	19,8	16,7
João Pessoa	19,9	16,4	15,7	16,0	17,5	17,5	15,5	14,9	13,3	14,4	16,9	14,5
Maceió	32,3	28,8	23,3	19,4	19,2	20,7	18,0	19,3	19,4	16,5	26,0	18,3
Aracaju	29,9	30,1	28,7	22,5	22,9	22,4	20,0	16,5	17,2	16,9	27,9	17,6

Fonte: Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (MS).

Nota: ¹ Valores sujeitos a revisão.

3. Ainda que se tenha avançado na melhoria da qualidade dos sistemas de informação em saúde, principalmente nas estatísticas vitais (nascimentos e mortes), ainda há problemas de subnotificação e sub-registro de nascimentos e mortes no país, o que, muitas vezes, torna questionável a análise de indicadores municipais de mortalidade. Todavia, um importante trabalho de busca ativa em municípios com maiores proporções de óbitos infantis no Nordeste e na Amazônia Legal gerou um fator de correção dos indicadores de nascimento e óbitos infantis para 2008 (Szwarcwald *et al.*, 2010). Contudo, não foi divulgada a série corrigida para as capitais, não sendo possível utilizá-la neste trabalho.

4. Apenas como exemplo, apresenta-se a taxa de mortalidade infantil de Alagoas. Em 2008, a taxa de mortalidade infantil obtida pelo cálculo direto (dados do Sistema de Informação de Mortalidade e do Sistema de Informação de Nascidos Vivos) ficaria em torno de 18,6 óbitos por mil nascidos vivos. A taxa calculada a partir da aplicação do fator de correção ficaria em 21,5 por mil nascidos vivos (Ripsa, 2012). Esta diferença indica o cuidado que se deve ter ao analisar as taxas de mortalidade infantil estimadas pelo método direto. A taxa de mortalidade infantil de Maceió corrigida para 2008 deve ficar em torno de 21 óbitos infantis por mil nascidos vivos.

As causas de óbitos evitáveis ou reduzíveis “são definidas como aquelas preveníveis, total ou parcialmente, por ações efetivas dos serviços de saúde que estejam acessíveis em um determinado local e época” (Malta *et al.*, 2007). Estas ainda representam importante parcela dos óbitos infantis em todas as capitais regionais do Nordeste, indo de 64,6%, em Natal, a 77,1%, em Maceió. Na capital alagoana, a maior parcela das causas evitáveis está relacionada a óbitos reduzíveis por atenção à mulher na gestação e adequada atenção ao recém-nascido.

Quando a análise passa a ser feita em relação à população com 20 anos ou mais de idade (tabela 5), observa-se a elevada participação das doenças do aparelho circulatório, das causas externas e das neoplasias nos óbitos.⁵ Deve-se destacar também que o diabetes é responsável por mais de 80% dos óbitos por doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas (ou 7,5% do total de óbitos em 2010). Chama atenção, ainda, na tabela 5, o notório aumento da proporção dos óbitos por causas externas, entre os quais se destacam os homicídios,⁶ entre 2000 e 2010.

TABELA 5
Mortalidade proporcional por grupos de causas, em Maceió (2000, 2005 e 2010)
(Em %)

Capítulo CID-10	2000	2005	2010
IX. Doenças do aparelho circulatório	36,80	32,10	28,60
XX. Causas externas de morbidade e mortalidade	12,80	16,30	18,60
II. Neoplasias (tumores)	13,20	16,10	14,00
X. Doenças do aparelho respiratório	11,60	10,00	10,70
IV. Doenças endócrinas nutricionais e metabólicas	7,70	7,10	8,80
XI. Doenças do aparelho digestivo	7,10	7,40	7,30
I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias	6,50	6,30	5,70
Outras causas	4,30	4,80	6,30

Fonte: SIM/Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS)/MS.

3 ANÁLISE DE INDICADORES DE OFERTA SELECIONADOS E INFORMAÇÕES SOBRE A REDE LOCAL DE SERVIÇOS

Os sistemas de saúde deveriam ser estruturados para solução dos problemas de saúde, começando com aqueles considerados mais relevantes. A partir da análise desses problemas é que deveria ocorrer a oferta de serviços e de ações de atenção à saúde. Contudo, a economia da saúde ensina que não é sempre assim que os sistemas são estruturados, podendo haver indução desnecessária à demanda de

5. A análise do perfil epidemiológico da população deve, além da mortalidade, considerar a morbidade e os fatores de risco. Essa análise, entre outras, deveria ser feita para diferentes faixas etárias. Neste capítulo, a análise sintética só destacou a mortalidade geral da população de 20 anos ou mais.

6. Para mais detalhes sobre a evolução de homicídios em Maceió ao longo dos anos 2000 a 2010, leia o capítulo 11 deste livro.

serviços, motivada, por exemplo, por uma sobrevalorização do consumo de determinados procedimentos, como, por exemplo, exames.

Esta seção analisa a estrutura da oferta pública e privada de serviços em Maceió, vinculada ou não ao SUS, a partir das informações contidas nos sistemas do Ministério da Saúde (MS). Cabe mencionar que em nenhum momento se analisa a racionalidade econômica para a estruturação dessa oferta. De fato, a exemplo da seção anterior, a proposta é apenas apresentar de forma descritiva a aludida estrutura de oferta, em termos tanto de estrutura física quanto de informações sobre o mercado de trabalho em saúde local.⁷

3.1 Atenção básica à saúde e estrutura da oferta pública e privada

Nos últimos anos, a atenção básica à saúde tem sido vista pelos gestores federais e em pactuações entre os gestores das três esferas de governo como a porta de entrada preferencial do sistema público de saúde. Em nível nacional, a Estratégia de Saúde da Família (ESF), também conhecida como Programa Saúde da Família (PSF), tem sido considerada prioritária para organização desse nível de atenção. Por diversos motivos, algumas capitais adotaram essa estratégia como prioritária, e outras não o fizeram.

Em particular, a cobertura por equipes vinculadas a essa estratégia em Maceió tem estado abaixo daquela observada nas demais capitais regionais do Nordeste. Em dezembro de 2011, em Maceió, a cobertura populacional por equipes da Saúde da Família era de 29,2%, contra 97% em Teresina, 79,7% em Aracaju e 76,7% em João Pessoa. Abaixo de 30% de cobertura, além de Maceió, estavam São Luís e Natal. A diferença entre Maceió, Natal e São Luís está na cobertura por agentes comunitários de saúde (ACS). Enquanto em Maceió essa cobertura se mostrou abaixo de 25%, em São Luís já teria alcançado 51,8% e em Natal, 44,6% (tabela 6).

TABELA 6
Agentes comunitários de saúde e equipes da Saúde da Família nas capitais regionais do Nordeste (dez./2011)

Capital	População	Agentes comunitários de saúde			Equipe da Saúde da Família		
		Implantados	Estimativa da população coberta	Cobertura populacional estimada (%)	Implantados	Estimativa da população coberta	Cobertura populacional estimada (%)
Maceió	932.748	392	225.400	24,2	79	272.550	29,2
São Luís	1.014.837	914	525.550	51,8	85	293.250	28,9
João Pessoa	723.515	1.348	723.515	100,00	161	555.450	76,7

(Continua)

7. Especificamente, no caso do mercado de trabalho, deve-se fazer a ressalva que se consideram tanto aspectos de demanda quanto de oferta de trabalhadores da saúde.

(Continuação)

Capital	População	Agentes comunitários de saúde			Equipe da Saúde da Família		
		Implantados	Estimativa da população coberta	Cobertura populacional estimada (%)	Implantados	Estimativa da população coberta	Cobertura populacional estimada (%)
Teresina	814.230	1.444	814.230	100,00	229	790.050	97,0
Natal	803.739	623	358.225	44,6	66	227.700	28,3
Aracaju	571.149	831	477.825	83,6	132	455.400	79,7

Fonte: Histórico de cobertura da Saúde da Família do Departamento de Atenção Básica (DAB)/MS.

Em dezembro de 2011, havia 994 estabelecimentos de saúde em Maceió cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).⁸ Destes, 863 eram estabelecimentos privados, representados basicamente por consultórios isolados (68%) e clínicas e ambulatórios especializados (19,8%), como observa-se na tabela 7. É importante compreender que o fato de um estabelecimento ser privado não significa que ele não atenda pelo SUS.

A propósito, a maioria dos estabelecimentos de média e alta complexidade (MAC) que atendem pelo SUS é composta por instituições privadas ou filantrópicas. Há, também, estabelecimentos públicos que não atendem pelo SUS, que são aqueles voltados para as clientela fechadas – por exemplo, os hospitais dos institutos de previdência de servidores estaduais, entre outros. Assim, para conhecer a rede assistencial pública é importante saber que tipo de atendimento é prestado pelo SUS tanto nos estabelecimentos públicos quanto nos privados.

Por exemplo, em dezembro de 2011, estavam cadastrados no CNES 43 estabelecimentos prestando atendimento de internação em Maceió. Destes, 83% (36 estabelecimentos) eram privados (com e sem fins lucrativos). Entre os estabelecimentos privados que prestavam serviços de internação, 24 (ou 67%) prestavam atendimento pelo SUS, mas não exclusivamente. A maioria dos estabelecimentos que são classificados como unidades de apoio a diagnose e terapia é privada, sendo que parte deles prestam serviços para o SUS (em torno de 66%).⁹

8. O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) inclui as secretarias de saúde como estabelecimentos de saúde. Nesse sentido, nas capitais, são contadas a secretaria municipal e a estadual – ou seja, dois estabelecimentos de saúde que são gestores, mas não prestadores de serviços.

9. É importante observar que esse tipo de serviço (apoio de diagnose e terapia) não é prestado apenas nessas unidades. Havia centros/postos de saúde, hospitais, policlínicas e outros tipos de estabelecimentos cadastrados no CNES como prestando serviços de apoio de diagnose e terapia em Maceió, em dezembro de 2011.

TABELA 7
Estabelecimentos privados de saúde, por tipo, nas capitais regionais do Nordeste (dez./2011)
 (Em %)

Tipo de estabelecimento	Aracaju	João Pessoa	Maceió	Natal	São Luís	Teresina
Consultório isolado	87,3	66,2	68,0	68,9	48,9	53,4
Clínica especializada/ambulatório especializado	4,3	24,8	19,8	18,9	15,8	20,7
Unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia	3,4	5,0	6,7	8,5	19,4	18,3
Hospital especializado	0,2	1,6	2,3	0,9	2,5	2,2
Cooperativa	0,9	0,3	1,2	0,4	2,1	0,5
Hospital geral	0,2	0,7	1,0	0,7	2,0	1,6
Policlínica	2,8	0,5	0,7	0,3	7,5	2,2
Hospital dia	0,7	0,2	0,2	0,5	0,8	0,2
Outros	0,3	0,8	0,0	0,8	1,0	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quantitativo de estabelecimentos privados	1.730	1.053	863	1.214	612	627

Fonte: CNES/MS.

Elaboração: a partir do programa TabNet.

3.2 Mercado de trabalho em saúde em Maceió

Enquanto no país como um todo se pode falar em certa estabilidade da participação privada de postos de trabalhos médicos – em torno de 55% desde 2002, sendo 33,23% em estabelecimentos com fins de lucro –, esse não é o caso de Maceió. De acordo com as estimativas feitas a partir dos dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observa-se que o aumento da participação de postos de trabalho médicos em estabelecimentos privados na capital alagoana parece se reverter em 2005, mas volta a aumentar em 2009 (tabela 8).

Assim, não se pode falar em uma tendência de aumento da participação privada, mas, sim, em uma elevada participação privada na oferta total de postos de trabalho para médicos em Maceió. Em 2009, em torno de 60% dos postos de trabalho eram em estabelecimentos privados, sendo 51,1% em estabelecimentos com fins de lucro. Adicionalmente, enquanto na média nacional a oferta municipal de postos de trabalhos médicos é próxima daquela em estabelecimentos com fins lucrativos, em Maceió o número de postos de trabalho médicos em estabelecimento municipais se mostra muito menor que aqueles em estabelecimentos com fins lucrativos. A maioria desses postos de trabalho privados (61,4%) se apresenta em estabelecimentos com internação.

TABELA 8
Distribuição de postos de trabalho de médicos em estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa do estabelecimento – Maceió (1992, 1999, 2002, 2005 e 2009)
 (Em %)

Esfera administrativa	1992	1999	2002	2005	2009
Pública	52,6	38,8	37,9	41,3	39,4
Federal	11,0	8,5	8,2	7,2	7,4
Estadual	40,9	22,7	20,9	23,1	22,3
Municipal	0,7	7,6	8,8	11,0	9,7
Privada	47,4	61,2	62,1	58,7	60,6
Privada com fins lucrativos	-	-	41,5	31,7	51,1
Privada sem fins lucrativos	-	-	20,7	27,0	9,5
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Número absoluto de postos	2.715	2.724	3.215	3.957	3.588

Fonte: Ripsa (2012) e IBGE (1992, 1999, 2002, 2005 e 2009).

Ainda assim, não se pode estabelecer uma correlação entre distribuição dos postos de trabalhos médicos e cobertura por ESF, uma vez que – mesmo em capitais com alta cobertura por ESF, a exemplo de Teresina – há uma participação elevada de postos de trabalhos de médicos em estabelecimentos privados de saúde (tabela 9).

TABELA 9
Distribuição de postos de trabalho de médicos em estabelecimentos de saúde, nas capitais regionais do Nordeste, por esfera administrativa do estabelecimento (2009)
 (Em %)

Capital	Federal	Estadual	Municipal	Público	Privada com fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	Privado	Total
São Luís	10,64	15,1	21,93	47,67	38,16	14,17	52,33	100
Teresina	0,06	20,96	23,25	44,27	42,76	12,97	55,73	100
Natal	7,79	17,92	9,05	34,76	60,89	4,35	65,24	100
João Pessoa	8,94	23,90	19,35	52,19	33,89	13,92	47,81	100
Maceió	7,39	22,32	9,73	39,44	51,09	9,48	60,57	100
Aracaju	3,57	21,43	13,28	38,28	50,99	10,73	61,72	100

Fonte: Ripsa (2012) e IBGE (2009).

Com relação aos postos de trabalho para enfermeiros, nas capitais regionais do Nordeste, há maior participação do setor público, que é sempre superior a 60%. Com exceção das capitais Teresina e São Luís, em todas as capitais comparadas, os postos de trabalho para enfermeiros em estabelecimentos estaduais apresentam maior participação, quando se comparam as três esferas de poder: federal, estadual e municipal (tabela 10).

TABELA 10

Distribuição de postos de trabalho de enfermeiros em estabelecimentos de saúde, nas capitais regionais do Nordeste, em 2009
(Em %)

Capital	Federal	Estadual	Municipal	Público	Privada com fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	Privado	Total
São Luís	5,15	27,81	35,22	68,18	18,07	13,76	31,83	100
Teresina	-	33,33	44,94	78,27	19,73	2,00	21,73	100
Natal	13,15	29,71	21,19	64,05	30,37	5,58	35,95	100
João Pessoa	9,50	32,61	27,82	69,93	15,18	14,88	30,06	100
Maceió	7,22	35,83	18,11	61,16	23,36	15,49	38,85	100
Aracaju	5,58	36,06	29,70	71,34	24,25	4,41	28,66	100

Fonte: Ripsa (2012) e IBGE (2009).

4 FINANCIAMENTO DA SAÚDE EM MACEIÓ

Em linhas gerais, ao se analisar os indicadores apresentados nas duas seções anteriores, depreende-se que, ao se comparar a capital alagoana com as demais capitais regionais do Nordeste, Maceió apresenta maior necessidade de saúde e detém condições mais precárias de infraestrutura local de serviços de saúde. O que Maceió precisa para ofertar mais serviços de saúde? Será que há ausência de recursos na Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Maceió ou o problema é só falta de eficiência? Será que Maceió gasta menos com saúde, recebe menos transferências para saúde, nem uma coisa nem outra ou ambas?

Considerando-se os princípios do SUS, ao longo do restante dessa seção, realiza-se uma breve investigação sobre como ocorre o financiamento da saúde municipal de Maceió. Inicialmente, a fim de se ter uma visão geral de como a SMS de Maceió se financia, na tabela 11, observa-se que, no exercício financeiro de 2011, o valor total recebido pela Secretaria Municipal de Saúde de Maceió correspondeu a R\$ 389.955.041,89. Desse total, 56,35% corresponderam aos repasses do Ministério da Saúde, contemplando os seis blocos de financiamento: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimento na Rede de Serviços da Saúde (Portaria GM/MS nº 837/2009).

TABELA 11
Receitas realizadas (2011)

Especificação da receita	Receita realizada	
	(R\$)	(%)
Ministério da Saúde	219.739.465,95	56,35
Prefeitura municipal de Maceió (PMM) – Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000	151.084.638,91	38,74
Tesouro estadual (Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas – Sesau)	16.457.253,08	4,22
Taxa de fiscalização (vigilância sanitária)	1.530.841,08	0,39
Remuneração de depósitos bancários – saúde	1.046.375,03	0,27
Outras receitas da SMS	96.467,84	0,02
Total	389.955.041,89	100

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).
Elaboração dos autores.

Há também, como fonte de financiamento da SMS de Maceió, o repasse de recursos próprios da Prefeitura Municipal de Maceió (PMM) – que correspondeu, em 2011, a 38,74% do total de receitas recebidas pela SMS de Maceió – e o repasse dos recursos financeiros da Secretaria Estadual de Saúde, que representou 4,22% do total de receitas.

Por fim, contabilizando o restante das receitas recebidas pela SMS de Maceió, constam ainda as receitas oriundas das taxas de fiscalização da vigilância sanitária, que corresponderam a 0,39% do total de receitas, e outras receitas da SMS de Maceió, obtidas por meio de diferentes fontes, tais como remuneração de depósitos bancários e outras, que corresponderam a 0,29% do total de receitas.

A quantidade de recursos oriunda dessas fontes de financiamento é grande ou pequena? A fim de compará-la com as demais capitais regionais do Nordeste, para se mensurar relativamente o montante despendido por Maceió, na tabela 12, pode-se observar que, em 2011, o município de Maceió despendeu R\$ 409,96 por habitante na saúde pública dos residentes da capital alagoana; o menor valor entre as capitais regionais nordestinas.

Assim, entre as capitais regionais do Nordeste, em 2011, assim como em 2005, em termos *per capita*, a prefeitura de Maceió foi a que menos despendeu com saúde. Isso ocorreu por que a prefeitura de Maceió recebe relativamente poucas transferências ou por que depende proporcionalmente poucos recursos de suas receitas próprias em saúde?

TABELA 12

Participação das transferências na despesa de saúde, receita própria conforme a EC nº 29/2000 e despesa *per capita* em saúde

	Maceió		Aracaju		João Pessoa		Natal		São Luís		Teresina	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Participação das transferências para a saúde em relação à despesa total do município com a saúde (%)	60,47	61,10	82,58	83,92	72,66	62,67	61,82	42,44	57,92	49,20	80,78	54,08
Participação da receita própria aplicada em saúde conforme a EC nº 29/2000 (%)	16,91	19,06	16,17	17,48	16,38	18,46	16,34	22,17	19,23	23,71	15,34	31,40
Despesa total com saúde por habitante, sob a responsabilidade do município (R\$)	185,43	409,96	295,77	612,04	256,11	592,33	219,25	491,22	253,11	526,47	263,79	693,54

Fonte: SIOPS.
Elaboração dos autores.

Em 2011, a prefeitura de Maceió despendeu 19,06% de seus recursos próprios em saúde pública, acima dos 15% instituídos pela EC nº 29/2000. Conforme se observa na tabela 12, esse percentual não foi o menor entre as capitais comparadas. Logo, ainda que as receitas próprias da prefeitura maceioense eventualmente sejam menores, não se pode afirmar que foi por um relativo menor esforço fiscal do cofre municipal junto à saúde pública que a prefeitura de Maceió despendeu menos recursos por habitante na saúde de Maceió, em 2011.

Em relação às transferências para a saúde de Maceió, em termos de proporção da despesa com saúde, em 2011, entre as capitais regionais do Nordeste, elas só foram maiores em Aracaju e em João Pessoa, que foram justamente as duas capitais regionais nordestinas que despenderam menos recursos proporcionalmente de suas receitas próprias em saúde, 17,48% e 18,46%, respectivamente. Assim, não é possível identificar o motivo de o gasto por habitante em saúde – sob a responsabilidade do município – ser sistematicamente menor na capital alagoana, ao se observar apenas essas proporções.

Em consequência disso, aparentemente, diferenças em relação à participação das transferências para a saúde no total das despesas com saúde e no percentual da receita própria gasta com saúde não são suficientes para explicar o porquê de o gasto por habitante com saúde, sob a responsabilidade de Maceió, ser sistematicamente menor,

em 2005 e em 2011, quando comparado com as demais capitais regionais nordestinas. Dito de outra forma, mesmo que Maceió tenha gasto mais proporcionalmente de seus recursos próprios e/ou tenha recebido mais transferências para saúde em proporção de sua despesa com saúde, ainda assim se denota que Maceió apresentou um gasto por habitante com saúde menor que as demais capitais regionais do Nordeste.

Portanto, a presente investigação sugere que se compare o montante, e não as proporções, das receitas destinadas à saúde pública das aludidas capitais regionais nordestinas. Em linhas gerais, essas receitas podem ser divididas em *receitas próprias* e *receitas de transferências*. Uma vez que as receitas próprias dependem da dinâmica econômica municipal – não estando necessariamente, ao menos no curto prazo, sob o controle dos gestores públicos – analisam-se relativamente apenas receitas de transferências.

Nesse sentido, vale mencionar que, ao longo dos anos, os números relativos de gasto por habitante em saúde se alteram pouco.¹⁰ Logo, no intuito de verificar qual a fonte da “enorme” dispersão dos gastos por habitante em saúde entre essas capitais, considera-se somente o ano de 2010, que contém números precisos de habitantes, em virtude de realização e divulgação do censo demográfico pelo IBGE nesse ano.

Por conseguinte, considerando-se apenas as receitas de transferências, há duas possibilidades não excludentes para explicar o baixo nível de gasto por habitante em saúde, sob a responsabilidade de Maceió, em relação às aludidas capitais, quais sejam: *baixas transferências do governo federal ao estado* ou *baixas transferências do governo federal ou estadual ao município*? Dito de outra forma, *grasso modo*,¹¹ será que há desigualdade na pactuação tripartite ou na pactuação bipartite?

Como este texto é relativo a municípios, não se adentrará na pactuação tripartite, uma vez que essa pactuação diz respeito à divisão entre estados. Ademais, basicamente, restringir-se-á às transferências recebidas diretamente por Maceió via Fundo Nacional de Saúde (FNS), as quais, na tabela 11, foram representadas pela especificação de receita *Ministério da Saúde*, representando 56,35% das receitas da SMS de Maceió, em 2011. Em 2010, por sua vez, essa especificação de receita representou R\$ 183. 938.040,21, cerca de R\$ 184 milhões, equivalente a 54,77% das receitas da SMS de Maceió.

10. Isso pode ser referendado ao se observar, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPS), uma série mais longa para quaisquer dessas capitais.

11. O intuito da expressão “*grasso modo*” é relativizar a precisão da pergunta que a segue. Apesar de relativizá-la, sabe-se que, de maneira geral, há duas pactuações nas transferências federais. Na pactuação tripartite, repartem-se as transferências federais entre os estados, os quais, por sua vez, na pactuação bipartite, repartem as receitas para eles alocadas entre os respectivos governos estaduais e os municípios de suas respectivas circunscrições. Em outras palavras, na pactuação bipartite, aloca-se a receita pactuada na tripartite para determinado estado entre sua sede – o governo estadual – e os municípios nele circunscritos.

Consoante se observará adiante, a análise das transferências recebidas por Maceió, diretamente do FNS, resultará, de forma geral, em três conclusões: *i)* as receitas de transferências do FNS para Maceió são relativamente baixas, e esse parece ser o principal motivo para os gastos por habitante em Maceió serem relativamente baixos; *ii)* os recursos do FNS despendidos em Maceió são relativamente concentrados em procedimentos de média e alta complexidade; e *iii)* quando se observam a produção e a receita de recursos da Prefeitura Municipal de Maceió para média e alta complexidade nos últimos anos, depreende-se que os recursos do FNS não foram distribuídos de maneira equânime na pactuação bipartite ocorrida no estado de Alagoas, em 2009 e 2010.

Nesse sentido, em um primeiro momento, são analisadas as transferências federais do FNS para Maceió e para as demais capitais. Na tabela 13, na primeira linha, denotada por (A), explicitam-se as transferências recebidas diretamente do governo federal por meio do FNS, em 2010. Teresina foi a que mais recebeu. Maceió, por sua vez, somente recebeu mais transferências que Natal. No entanto, observar apenas o montante recebido por cada capital não é um bom indicador, uma vez que há diferenças de oferta de rede física hospitalar para receber os recursos do SUS e também de populações entre essas capitais.

Considerando-se tão somente o aspecto populacional para relativizar as transferências recebidas do SUS – uma vez que é bastante complicado relativizar pela rede física hospitalar, em decorrência da ausência de dados –, calculou-se, na quarta linha da tabela 13, o valor que igualaria a transferência por habitante recebida por Maceió em relação à aludida capital. No caso de Maceió, o valor da quarta linha, denotada por $(A) \cdot (B) = (AB)$, é igual ao da primeira linha – a transferência federal recebida do SUS –, pois a razão da população de Maceió em relação a ela mesma é igual a 1. Em outras palavras, ao se multiplicar a transferência federal recebida do SUS (A) por 1 (B), o valor é evidentemente igual à transferência recebida do SUS.

Conseqüentemente, em 2010, para que Maceió tivesse recebido a mesma transferência por habitante que João Pessoa recebeu, seria necessário que o SUS tivesse transferido R\$ 331.873.958 para Maceió, denotando que o SUS deveria ter transferido adicionalmente R\$ 147.935.918 – valor exposto na quinta linha – para a capital alagoana, nesse ano.

Assim, excetuando-se Natal, em termos *per capita*, em 2010, as transferências federais do SUS para Maceió são inferiores ao que se transfere para todas as outras capitais comparadas. É clarividente que as receitas de transferências do FNS para Maceió são relativamente baixas, de modo que, em virtude da diferença de grandeza entre os montantes recebidos pelas capitais regionais, esse parece ser o principal motivo para o gasto por habitante em Maceió ser relativamente baixo.

Depreende-se, pois, que em vez de as transferências do SUS igualarem o acesso à saúde, elas desigualem. A pactuação dos recursos destinados pelo governo federal via FNS não é equitativa.

TABELA 13
Déficit de transferências federais recebidas por Maceió (2010)

	Maceió	Aracaju	João Pessoa	Natal	São Luís	Teresina
Transferências recebidas em 2010 (R\$) (A)	183.938.040	168.388.291	257.428.359	158.139.835	230.157.082	276.473.753
População (Censo Demográfico 2010)	932.748	571.149	723.515	803.739	1.014.837	814.230
Razão da população de Maceió em relação à aludida capital (B)	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(A) * (B) = (AB)	183.938.040	0	0	0	0	0
Déficit de transferências federais em saúde, em 2010 = (AB - A)	-	0	0	0	0	0

Fonte: SIOPS.
Elaboração dos autores.

Em relação a essa iniquidade nas transferências recebidas do SUS via FNS, cabe fazer uma ressalva, no entanto. Conforme já salientado, tais transferências dependem também da rede física hospitalar e ambulatorial municipal. Nesse caso, se o município não possui essa rede em um formato relativamente ampliado, não há, em tese, como o SUS desembolsar mais recursos nesse município. Em 2010, os recursos despendidos em Investimentos na Rede de Serviços de Saúde, que é um dos seis blocos de financiamento do FNS, foi igual a 0; isso mesmo, R\$ 0,00. E não se pode afirmar que esse montante nulo de investimentos foi por falta de disponibilidade de recursos do governo federal.

A título de ilustração, em 2010, a capital alagoana solicitou ao Ministério da Saúde, por meio de projetos, quinze unidades básicas de saúde (UBSs), tendo doze sido aprovadas, as quais poderiam ter sido construídas em 2011 e 2012; bastava a prefeitura ter cedido os terrenos. Contudo, até o fechamento deste texto, em setembro de 2012, nenhuma unidade básica de saúde havia sido construída em Maceió, fazendo com que a capital alagoana deixe não apenas de receber mais recursos do SUS, como também de ofertar mais serviços de saúde à população.

Vale destacar que entre os R\$ 183.938.040,21 recebidos do Ministério da Saúde por meio do FNS, em 2010, a maior parte, R\$ 146.823.702,32 – equivalente a 79,8% do total de recursos recebidos do FNS – foi destinada aos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, conforme se observa na tabela 14. Nesta, ressalta-se também a nulidade de investimentos na rede ambulatorial e hospitalar de Maceió nesse ano.

Cabe, então, uma pergunta: esse alto percentual de recursos do FNS destinados à média e alta complexidade se repete nas demais capitais regionais?

TABELA 14
Receitas do Fundo Nacional de Saúde por bloco de financiamento (2010)

Bloco de financiamento	R\$	Relativo ao total (%)
Atenção Básica	26.157.347,00	14,2
Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	146.823.702,32	79,8
Vigilância em Saúde	5.725.385,87	3,1
Assistência Farmacêutica	4.395.797,54	2,4
Gestão do SUS	835.807,48	0,5
Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	0,00	0,0
Total	183.938.040,21	100

Fonte: SIOPS.
Elaboração dos autores.

Na tabela 15, evidencia-se o percentual de recursos despendidos em média e alta complexidade, relativamente ao total das receitas recebidas por meio do FNS, para 2011. Duas observações em relação à tabela 15: primeiro, evidenciou-se 2011, e não 2010, pelo fato de não se relativizar essa informação em termos *per capita*, utilizando, portanto, uma informação mais atualizada; segundo, não se explicitou os números da capital do Maranhão, uma vez que lá existem dois cadastros nacionais de pessoa jurídica (CNPJs) para os fundos municipais, de modo que não se soube qual deles utilizar, preferindo-se, pois, omitir os dados de São Luís.

Assim, conforme a tabela 15, a seguir, evidencia-se que Maceió possui uma proporção de recursos gastos em média e alta complexidade – em relação aos recursos recebidos do FNS – acima das outras capitais regionais nordestinas, o que denota que há espaço para priorizar e gastar mais recursos com atenção básica na capital alagoana. De fato, a tabela 15 mostra que os recursos do FNS despendidos em Maceió são relativamente concentrados em procedimentos de média e alta complexidade.

TABELA 15
Percentual dos recursos despendidos em média e alta complexidade em relação ao total de receitas do FNS (2011)
(Em %)

	Maceió	Aracaju	João Pessoa	Natal	Teresina
MAC em relação ao FNS	81,60	75,60	76,80	74,20	78,70

Fonte: SIOPS.
Elaboração dos autores.

Depois de denotar que as receitas de transferências do FNS para Maceió são relativamente baixas e que os recursos do FNS para a capital alagoana são relativamente concentrados em procedimentos de média e alta complexidade, analisa-se, a partir do presente momento, as transferências do FNS para Maceió que se destinam à média e alta complexidade, observando as distribuições de produção e receita de média e alta complexidade na SMS de Maceió, consoante pactuação feita na bipartite.

Nessa análise de produção e receita da média e alta complexidade, os números serão apresentados de duas maneiras distintas. A primeira considerará o Hospital Universitário (HU), da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), como fornecedor de serviços ambulatoriais e hospitalares à SMS de Maceió. A segunda não considerará nem a produção ambulatorial e hospitalar do HU da Ufal nos procedimentos de média e alta complexidade, nem suas receitas com esses procedimentos. Dito de outro modo, nessa segunda comparação, não se considerará o HU da Ufal na análise.

Por que será efetuada uma análise da comparação da produção ambulatorial e hospitalar da SMS de Maceió *vis-à-vis* a da Secretaria de Estado de Saúde de Alagoas (Sesau) sem considerar o HU da Ufal? Dois são os motivos que levaram a essa decisão. Primeiro, por se tratar de hospital federal, o HU recebe os recursos diretamente do Ministério da Saúde, não passando, portanto, pelo caixa da SMS de Maceió. Segundo, ao longo do período analisado, parte considerável das receitas do HU da Ufal foi recebida independentemente de comprovação da produção realizada. Considerando-se as informações e que estas indicam que os gestores locais têm mais controle sobre produção e receita sem o HU da Ufal, diz-se que as conclusões serão feitas em relação à aludida segunda forma de apresentação dos números.

Dito isso, na tabela 16, explicitam-se a produção e a receita recebida pela SMS de Maceió, considerando-se todos os hospitais prestadores de serviços. Por sua vez, na tabela 17, faz-se essa mesma análise sem considerar o HU da Ufal. Nos respectivos quadros, mencione-se que *SIA* e *SIH* significam, respectivamente, as produções processadas relativas ao sistema de internação ambulatorial e ao sistema de internação hospitalar. Por sua vez, *Teto MAC* significa os recursos repassados pelo FNS para os procedimentos ambulatoriais e hospitalares de média e alta complexidade; *FAEC* significa fundo para ações estratégicas, não havendo teto para o pagamento desses procedimentos por parte do FNS; e *Outras* significa as demais receitas.

Nesse sentido, vale mencionar que, em 2009 e 2010, sem considerar o HU da Ufal, conforme a tabela 17, a produção dos prestadores de serviços ambulatoriais e hospitalares de média e alta complexidade da SMS de Maceió foi sistematicamente superior às receitas provenientes do FNS, as quais são pactuadas na comissão

bipartite, que define os recursos a serem alocados para Maceió, para os outros municípios de Alagoas e para o governo estadual alagoano, a partir de um montante definido em nível nacional.

TABELA 16

Despesas com produção (processamento) e receitas (competência) na SMS de Maceió, com o Hospital Universitário
(Em %)

Período	Produção/processamento			Receitas (competência)			
	SIA	SIH	Total	Teto MAC	FAEC	Outras	Total
2005	52.273.813,86	44.817.745,66	97.091.559,52	77.388.180,23	18.864.898,49	79.200,00	96.332.278,72
2006	60.890.327,76	40.400.144,66	101.290.472,42	95.826.839,30	21.527.501,41	277.200,00	117.631.540,71
2007	68.770.177,17	45.703.445,28	114.473.622,45	122.031.069,23	25.225.854,38	410.400,00	147.667.323,61
2008	64.124.215,49	44.846.345,48	108.970.560,97	124.492.841,06	27.272.145,55	650.400,00	152.415.386,61
2009	99.381.345,93	54.995.480,29	154.376.826,22	136.044.041,83	20.764.764,07	602.000,00	157.410.805,90
2010	106.506.135,86	65.191.703,70	171.697.839,56	148.064.732,38	30.845.909,32	463.100,00	179.373.741,70
2011	127.549.297,38	73.140.418,09	200.689.715,47	177.574.502,19	50.727.152,89	674.600,00	228.976.255,08

Fonte: FNS e Datasus.
Elaboração dos autores.

TABELA 17

Despesas com produção (processamento) e receitas (competência) na SMS de Maceió, sem o Hospital Universitário
(Em %)

Período	Produção/processamento			Receitas MAC (competência)			
	SIA	SIH	Total	Teto	FAEC	Outras	Total
2005	49.072.212,40	40.637.939,70	89.710.152,10	68.325.032,81	18.711.775,41	61.600,00	87.098.408,22
2006	59.474.936,83	39.794.835,15	99.269.771,98	83.589.823,54	21.413.477,11	270.600,00	105.273.900,65
2007	67.268.173,69	45.193.201,40	112.461.375,09	109.755.014,72	25.137.513,97	290.400,00	135.182.928,69
2008	62.625.658,12	44.171.852,79	106.797.510,91	112.419.481,88	26.618.388,35	410.400,00	139.448.270,23
2009	97.194.744,01	54.403.611,92	151.598.355,93	121.476.230,19	20.269.859,44	602.000,00	142.348.089,63
2010	100.991.487,16	59.712.461,79	160.703.948,95	127.906.347,65	30.277.406,65	463.100,00	158.646.854,30
2011	121.901.844,15	67.989.995,95	189.891.840,10	156.822.273,43	50.727.152,89	674.600,00	208.224.026,32

Fonte: FNS e Datasus.
Elaboração dos autores.

Quando ocorre de a produção hospitalar e ambulatorial superar as receitas, há problemas de caixa na SMS de Maceió, redundando em atraso de fornecedores e prestadores de serviços, obrigando, pois, que a referida diferença seja suprida pelo tesouro municipal. Nesse caso, denota-se também ausência de equidade na

distribuição de recursos pactuada na comissão bipartite, uma vez que se supõe que tal pactuação reparta as receitas de acordo com a produção. Assim, em 2009 e 2010, houve iniquidade na pactuação bipartite dos recursos de saúde pública destinados ao estado de Alagoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo fez uma análise descritiva de indicadores relacionados a necessidades em saúde e à oferta de saúde pública nas capitais regionais nordestinas e descreveu como se financia o sistema de saúde municipal maceioense. Em linhas gerais, as capitais regionais do Nordeste ainda apresentam significativas necessidades de saúde.

No caso específico de Maceió, as taxas de analfabetismo da população adulta ainda se encontram, em média, mais elevadas que aquelas observadas nas outras capitais regionais, indicando necessidade de políticas públicas coordenadas e voltadas para a solução desse problema que afeta, entre outros exemplos, os resultados de saúde da população. Em todos os casos, ainda que se observe uma redução significativa da taxa de mortalidade infantil, esta ainda permanece acima dos dois dígitos e, quando corrigida, superior a vinte óbitos por 1 mil nascidos vivos.

A disponibilidade de recursos e a forma como estes são distribuídos podem influenciar os resultados de saúde. No caso de Maceió, a organização do sistema de saúde segue um caminho diferente daquele observado nas outras capitais regionais, com menor presença de agentes comunitários de saúde e menor participação de estabelecimentos municipais no total de estabelecimentos com internação.

O gasto por habitante com saúde, sob a responsabilidade de Maceió, foi sistematicamente menor, em 2005 e 2011, quando comparado com as demais capitais regionais nordestinas. Este capítulo buscou entender porque isso ocorreu. Considerando-se que as receitas obtidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Maceió podem ser divididas em *receitas próprias* e *receitas de transferências* e que as receitas próprias dependem da dinâmica econômica municipal, não estando necessariamente, ao menos no curto prazo, sob o controle dos gestores públicos, analisou-se relativamente tão somente receitas de transferências.

Conforme análise das transferências recebidas por Maceió, de maneira geral, chegou-se a três conclusões: *i*) as receitas de transferências do FNS para Maceió são relativamente baixas, e este parece ser o principal motivo para o gasto por habitante em Maceió ser relativamente baixo; *ii*) os recursos do FNS despendidos em Maceió são relativamente concentrados em procedimentos de média e alta complexidade; e *iii*) quando se observam a produção e a receita de recursos da Prefeitura Municipal de Maceió para média e alta complexidade, depreende-se que os recursos do FNS não foram distribuídos de maneira equânime na pactuação bipartite ocorrida no estado de Alagoas, em 2009 e 2010.

Como, em geral, as transferências fundo a fundo estão condicionadas pelas regras de repasse dos recursos, os volumes recebidos pela capital alagoana podem, também, estar influenciados pela estrutura de oferta de serviços locais. Por exemplo, no caso federal, observa-se um aumento das transferências da atenção básica relacionadas ao piso da atenção básica variável (PAB-Variável), o qual está diretamente relacionado à Estratégia de Saúde da Família. Uma vez que Maceió apresenta uma cobertura menor dessa modalidade de atenção básica, isso pode implicar menor proporção de recursos transferidos para essa capital aplicar em atenção básica, quando comparado com outras capitais que apresentam maior cobertura da Saúde da Família. Essa mesma explicação pode estar relacionada ao recebimento de transferências para média e alta complexidade.

A partir do exposto neste capítulo, são feitas duas recomendações: *i*) ampliar a estrutura física da rede municipal de saúde municipal maceioense, aumentando os investimentos com recursos do FNS e internalizando os projetos propostos pelo Ministério da Saúde; e *ii*) melhorar a “simbiose” entre governo estadual e municipal na pactuação bipartite, a fim de que se reduza o descompasso existente entre produção e receita, conforme ocorreu em 2009 e 2010.

Devendo-se destacar, por fim, que opções de organização e ampliação do sistema local de saúde devem considerar, entre outros exemplos, a oferta de recursos humanos em saúde – isto é, se há profissionais em quantidade e com a formação necessária para implantar uma determinada estratégia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE M. V. *et al.* **Metodologia de alocação equitativa de recursos estaduais para os serviços hospitalares em Minas Gerais**. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA REGIONAL. Diamantina, 2006.

CNDSS – COMISSÃO NACIONAL DE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. **As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil**. Relatório final da Comissão Nacional de Determinantes Sociais de Saúde. Rio de Janeiro: CNDSS, abr. 2008. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.cndss.fiocruz.br/pdf/home/relatorio.pdf>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, Maceió (AL): Censo 2000 e 2010**. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/frm_piramide.php?ano=2000&codigo=270430&corhomem=88C2E6&cormulher=F9C189&wmaxbarra=180>. Acesso em: 23 set. 2012.

MALTA, D. C. *et al.* Lista de causas de mortes evitáveis por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Epidemiologia e serviços de saúde**, Brasília, v. 16, n. 4, dez. 2007.

MENDES, A.; LEITE, M. G.; MARQUES, R. M. Discutindo uma metodologia para a alocação equitativa de recursos federais para o Sistema Único de Saúde. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 673-690, 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Saúde. **Índice de necessidades em saúde por distrito administrativo do município de São Paulo**. 3. ed. São Paulo, jun. 2008.

NUNES, A. O envelhecimento populacional e as despesas do Sistema Único de Saúde. *In*: CAMARANO, A. M. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004. cap. 13.

PORTO S. M. *et al.* Metodologia de alocação equitativa de recursos. **Saúde em debate**, v. 27, n. 65, p. 376-388, set./dez. 2003.

RIPSA – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA SAÚDE. **Demografia e saúde: contribuição para análise de situação e tendências**. Brasília: Ripsa, 2009.

_____. **Indicadores e dados básicos de saúde 2011 (IDB 2011)**. Brasília: Ripsa, 2012.

SZWARCWALD C. L. *et al.* Busca ativa de óbitos e nascimentos no Nordeste e na Amazônia Legal: estimação da mortalidade infantil nos municípios brasileiros. **Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde**. Brasília: MS, 2010. cap. 4.

A POBREZA INFANTIL E O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM MACEIÓ

Rozane Bezerra de Siqueira*

Rafael Ferreira Tiné**

Alexandre Manoel Angelo da Silva***

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Censo 2010, havia 45.394 pessoas em situação de extrema pobreza em Maceió (aproximadamente 5% da população maceioense), morando em domicílios cujo rendimento mensal domiciliar *per capita* era de até R\$ 70,00. Combinado ao fato de que Maceió detém a maior taxa de homicídios¹ entre as capitais brasileiras e possui a maior taxa de desemprego² entre as capitais regionais do Nordeste, esta situação aponta para a importância de políticas visando erradicar a pobreza extrema, priorizando o combate à pobreza infantil.

Conforme Tiné (2012, p. 2), utilizando dados de Santos, Manso e Marino (2011), “observa-se que cerca de 9,5% dos jovens brasileiros de zero a quatorze anos viviam na extrema pobreza, quase o dobro do verificado na população total, na qual se observa uma proporção de extrema pobreza de pouco mais de 5%”. Há de destacar que a necessidade de erradicar a pobreza infantil não se mostra uma preocupação apenas maceioense e brasileira, mas também de vários países ao redor do mundo, uma vez que esta erradicação tem potenciais impactos positivos sobre o capital humano da sociedade.

Segundo o documento intitulado *Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward*, da Comissão Europeia, alguns fatos sustentam a necessidade de reduzir a pobreza infantil na União Europeia; em particular, pode-se citar os três seguintes: *i*) em muitos países da União Europeia, as crianças estão mais propensas ao risco de pobreza que a população total; *ii*) crianças que

* Professora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE).

** Pesquisador na Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE).

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. As vítimas desses homicídios são principalmente os jovens (em torno de 20 anos), solteiros, com baixa escolaridade, negros ou pardos, conforme se observa no capítulo 11 deste livro.

2. Para mais detalhes sobre ocupação e desemprego nas capitais regionais do Nordeste, ver capítulo 2 deste livro.

se desenvolvem sob pobreza e exclusão social são menos propensas a ter bons resultados na escola, desfrutar de boa saúde e se manter longe de problemas com a criminalidade que seus pares mais ricos; e *iii*) crianças que se desenvolvem sob pobreza e exclusão social tendem a enfrentar grandes dificuldades de ingressar no mercado de trabalho, bem como em sua integração na sociedade.

Diante disso, pode-se depreender que erradicar a pobreza extrema em Maceió, – priorizando o combate à pobreza infantil – não só significa que as crianças maceioenses tenham mais capacidade de contribuir para a sociedade no futuro, tornando a política assistencialista menos necessária, mas também que se provejam oportunidades no presente para que as crianças e os jovens maceioenses não se envolvam com drogas, e sim com oportunidades presentes ou futuras no mercado de trabalho.

Nesse contexto de preocupação com a pobreza infantil, este capítulo tem dois objetivos. Primeiro, investigar várias dimensões da pobreza em Maceió – em particular, a extensão e a intensidade da pobreza infantil; e, segundo, mensurar o impacto dos programas vigentes de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família, avaliando também o custo de uma complementação municipal deste programa que vise erradicar a pobreza infantil extrema na capital alagoana.

Com vistas à persecução desses objetivos, além desta introdução, este capítulo contém mais quatro seções. A próxima seção descreve a metodologia e os dados utilizados nas estimativas. A seção 3 traça o perfil da pobreza em Maceió, apresentando vários indicadores de pobreza e comparando-os às vigentes nas demais capitais regionais nordestinas. A seção 4 avalia o impacto, sobre a pobreza infantil em Maceió, dos programas governamentais de transferências de renda, assim como de uma possível extensão e complementação municipal do Programa Bolsa Família. Por fim, na quinta e última seção, são feitas as considerações finais deste capítulo.

2 METODOLOGIA

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 é usada aqui para estimar a pobreza em Maceió e investigar como os programas governamentais de transferência de renda – em particular, o Programa Bolsa Família – afetam os indicadores de pobreza do município. Com respeito a isso, cabe destacar duas limitações dos dados da PNAD.

A primeira é que a PNAD não oferece a opção de desagregação dos dados em nível de município. Logo, ao longo deste capítulo, os cálculos apresentados são de fato realizados para o conjunto dos chamados municípios autorrepresentativos. No caso de Alagoas, porém, pode-se inferir – dos dados populacionais – que este conjunto inclui apenas Maceió e mais um município, com a segunda maior população do estado, que é Arapiraca.

A segunda limitação é que a PNAD não contém dados que permitam a identificação direta dos beneficiários do Programa Bolsa Família ou dos valores dos benefícios recebidos pelas famílias, de forma que é preciso derivar essa informação. Para isso, duas estratégias alternativas têm sido adotadas na literatura: inferência, com base na renda reportada e nos valores típicos dos benefícios (Barros, Carvalho e Franco, 2007; Soares *et al.*, 2010); e simulação, que combina as características pessoais e familiares reportadas na pesquisa com as regras de elegibilidade do programa (Nogueira, Siqueira e Souza, 2011). Este estudo adota a segunda abordagem usando o modelo de microssimulação de tributos e benefícios descrito em Nogueira, Siqueira e Souza (2011),³ para simular o Programa Bolsa Família e outros programas de transferência de renda cujos benefícios não são reportados de forma desagregada na PNAD.

Um modelo de microssimulação (simulador) de tributos e benefícios é um programa computacional que calcula os benefícios recebidos e os tributos devidos por indivíduos, famílias ou domicílios em uma amostra representativa da população com base nas regras legais em vigor.⁴ Uma das principais vantagens desta abordagem é a grande flexibilidade que ela oferece para estimar o impacto potencial de mudanças nos parâmetros e/ou regras dos programas sociais. Isso permite investigar, por exemplo, o impacto de mudanças recentes no Programa Bolsa Família ainda não captadas pelos dados disponíveis. Deve-se ressaltar, no entanto, que esta abordagem ignora possíveis falhas na implantação do programa, supondo perfeita focalização sobre seu público-alvo e nenhuma falha de cobertura.

3 PERFIL DA POBREZA EM MACEIÓ (2009)

Nesta seção, serão considerados quatro indicadores: um relativo à desigualdade (coeficiente de Gini) e três relativos à pobreza (proporção de pobres, insuficiência média de renda e FGT(2)). O coeficiente de Gini é uma medida estatística de desigualdade, muito usada para indicar o grau de concentração de renda de determinada região. O valor deste coeficiente pode variar de 0, quando não há desigualdade – as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor –, até 1, quando a desigualdade é máxima – apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade.

Entre os três indicadores de pobreza, a proporção de pobres é a medida mais básica, indicando a extensão da pobreza. Esta medida é definida como a razão entre o número de pessoas pobres – ou seja, indivíduos com renda domiciliar

3. Ver, também, Immervoll *et al.* (2009).

4. O desenvolvimento de um programa de microssimulação envolve uma etapa de validação dos resultados, que consiste em conferir se os resultados agregados produzidos pelo modelo são condizentes com as estatísticas oficiais disponíveis. Para o Bolsa Família, em 2009, os resultados simulados para o Brasil como um todo foram de R\$11,5 bilhões de recursos transferidos e 8,9 milhões de famílias beneficiadas, enquanto os números oficiais correspondentes são R\$12,4 bilhões e 12,3 milhões, respectivamente.

per capita abaixo da linha de pobreza – e o total da população. Por sua vez, a insuficiência média de renda revela a quantia média que deveria ser transferida para cada pobre, para que a pobreza fosse erradicada, indicando a intensidade da pobreza. A terceira medida, conhecida como FGT(2), é uma média do quadrado da insuficiência de renda normalizada e foi desenvolvida por Foster, Greer e Thorbecke (1984), como uma forma de atribuir um peso maior aos pobres que se encontram mais distantes da linha de pobreza. As linhas de pobreza e de extrema pobreza empregadas foram de R\$ 140,00 *per capita* e R\$ 70,00 *per capita*, respectivamente, correspondendo aos dois níveis de elegibilidade dos diferentes benefícios do Programa Bolsa Família (seção 4).

Na tabela 1, observa-se que, entre as capitais regionais nordestinas, Maceió é a segunda mais desigual em termos de concentração de renda, apresentando-se menos desigual que João Pessoa. Ao se comparar a proporção da população total que está abaixo da linha de pobreza entre as capitais regionais do Nordeste, Maceió fica muito à frente das demais capitais regionais, com 15,2% de sua população abaixo da linha de pobreza, enquanto Natal, por exemplo, possui 6,9% de sua população vivendo na situação de pobreza.

Em termos de insuficiência média de renda, depreende-se que, em média, seria necessário um valor mensal equivalente a R\$ 49,03 destinado a cada um dos pobres maceioenses para que a pobreza fosse eliminada em Maceió, em setembro de 2009. Esse valor é menor que o observado em Aracaju e em João Pessoa, indicando que, em média, os pobres em Maceió estão mais próximos da linha de pobreza que nestas duas capitais regionais. Segundo o FGT(2) – que leva em conta tanto a extensão como a intensidade da pobreza, bem como a distribuição de renda entre os pobres, entre as capitais regionais nordestinas –, a pobreza é expressivamente mais elevada em João Pessoa, ficando Maceió em segundo lugar.

TABELA 1
Desigualdade e pobreza – capitais regionais do Nordeste (2009)

	Coefficiente de Gini	Proporção de pobres (%)	Insuficiência média de renda (R\$)	FGT(2)
Maceió	0,576	15,2	49,03	0,02619
Aracaju	0,574	10,0	53,06	0,01977
João Pessoa	0,616	14,0	53,92	0,02981
Natal	0,560	6,9	44,99	0,01108
São Luís	0,564	10,8	44,17	0,01545
Teresina	0,570	9,3	38,38	0,01094

Fonte: PNAD 2009.
Elaboração dos autores.

Ao se considerar a pobreza extrema na tabela 2, nota-se que, entre as capitais regionais nordestinas, Maceió é a segunda com maior proporção de pessoas que possuíam um rendimento domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00 – isto é, é a segunda maior capital regional nordestina em termos de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, sendo mais uma vez superada por João Pessoa.

Por sua vez, observa-se que, em média, seria necessário um valor mensal equivalente a R\$ 21,87, destinado a cada um dos extremamente pobres maceioenses, para que a pobreza extrema fosse eliminada em Maceió, em setembro de 2009. Esse valor é maior apenas que o observado em Aracaju, indicando que, em média, os extremamente pobres em Maceió estão mais próximos da linha de pobreza extrema que nas quatro seguintes capitais regionais nordestinas: João Pessoa, Natal, São Luís e Teresina.

Conforme o FGT(2) mensurado para pobreza extrema, entre as capitais regionais nordestinas, a pobreza extrema é substancialmente mais intensa e elevada em João Pessoa, com um indicador de 0,0085, sendo Maceió a segunda capital regional nordestina onde os indivíduos vivenciam uma pobreza extrema mais intensa e em maior extensão, apresentando um FGT(2) de 0,0059.

TABELA 2
Desigualdade e extrema pobreza – capitais regionais do Nordeste (2009)

	Coefficiente de Gini	Proporção de pobres (%)	Insuficiência média de renda (R\$)	FGT(2)
Maceió	0,576	4,2	21,87	0,0059
Aracaju	0,574	3,5	20,12	0,0044
João Pessoa	0,616	5,2	24,29	0,0085
Natal	0,560	1,7	26,30	0,0026
São Luís	0,564	2,1	25,79	0,0037
Teresina	0,570	1,1	26,63	0,0020

Fonte: PNAD 2009.
Elaboração dos autores.

Na tabela 3, analisam-se tanto a pobreza quanto a pobreza extrema por faixa etária em Maceió. Assim, evidencia-se que 23,59% e 6,9% das crianças e jovens maceioenses de até 17 anos se encontram em situação de pobreza e de pobreza extrema, respectivamente. Essas proporções são bem superiores às verificadas para o total da população, 15,2% e 4,2%, respectivamente.

Em particular, ao se comparar as proporções de pobres e de extremamente pobres de crianças e jovens maceioenses até 17 anos com as proporções verificadas nas demais faixas etárias, observa-se que crianças e jovens maceioenses até 17 anos representam a única faixa etária cujas proporções de pobres e de extremamente pobres são respectivamente mais elevadas que as taxas observadas para a população total.

Em relação à insuficiência média de renda, ao se considerar os pobres, nota-se que o valor observado (R\$ 22,18) para as crianças e os jovens maceioenses de até 17 anos é menos da metade do valor observado para toda a população, indicando que as crianças e os jovens maceioenses estão mais próximos à linha de pobreza que os presentes nas demais faixas etárias. Todavia, ao se calcular a insuficiência média de renda para os extremamente pobres, depreende-se que este valor para as crianças e os jovens maceioenses de até 17 anos é maior que o observado para toda a população, indicando que as crianças e os jovens maceioenses estão mais distantes da linha de pobreza extrema que os presentes nas demais faixas etárias.

No que diz respeito ao FGT(2), nota-se que tanto a pobreza quanto a extrema pobreza são substancialmente mais intensas e extensas para as crianças e os jovens maceioenses de até 17 anos que para os indivíduos nas demais faixas etárias. Em particular, nota-se que os índices FGT(2) de crianças e jovens maceioenses de até 17 anos são 62% e 64% maiores que os verificados no total da população, respectivamente.

TABELA 3
Pobreza por faixa etária – Maceió (2009)

Faixas etárias	Pobres			Extremamente pobres		
	Proporção de pobres (%)	Insuficiência média de renda (R\$)	FGT(2)	Proporção de pobres (%)	Insuficiência média de renda (R\$)	FGT(2)
0 a 17 anos	23,59	22,18	0,0426	6,9	22,18	0,0097
18 a 29 anos	12,88	49,08	0,0228	2,86	31,07	0,0065
30 a 44 anos	13,82	44,66	0,0205	3,6	18,26	0,0038
45 a 54 anos	9,83	51,94	0,0184	3,69	16,00	0,0044
55 anos ou mais	4,83	47,08	0,0077	1,38	16,16	0,0010
Total	15,2	49,03	0,02619	4,2	21,87	0,0059

Fonte: PNAD 2009.
Elaboração dos autores.

Uma vez dimensionadas a extensão e a intensidade da pobreza infantil em Maceió, busca-se destrinchá-la. Como a suposição é que todas as fontes de renda do domicílio são compartilhadas igualmente pelos moradores do domicílio, revela-se importante analisar a composição do domicílio em que as crianças vivem. Visando proceder a tal análise, as crianças maceioenses foram divididas em sete grupos.

Na tabela 4, é possível observar que 48,4% das crianças vivem em domicílios cuja estrutura é composta apenas de crianças e de seus dois pais. Outros 7,17% das crianças vivem em estrutura que, além das crianças e dos dois pais, contam também com a presença de irmãos maiores de 17 anos. Desta forma, aproximadamente 55,6%

das crianças maceioenses vivem em domicílios que seguem o que pode ser chamado de estrutura tradicional, apenas com a presença dos dois pais e de seus filhos.

Por sua vez, em torno de 16,15% das crianças maceioenses vivem com apenas um dos pais, além da presença dos irmãos. Enquanto 28,28% vivem em outras estruturas domiciliares. Este grupo é bem abrangente, incorporando todos os demais tipos de domicílios que contam com a presença de mais algum ente, além dos pais e filhos. Nele, estão incluídos domicílios que contam com a presença de tios, primos, avós etc. Comparando estas informações com um estudo realizado para o Brasil,⁵ observa-se que a presença destas estruturas domiciliares ampliadas é mais intensa em Maceió que no Brasil.

Analizando as informações sobre a pobreza infantil maceioense contidas na tabela 4, observa-se que a proporção de pobres é bem mais pronunciada entre as crianças que vivem em domicílios com pai, mãe e três ou mais crianças, bem como naqueles com apenas um dos pais. Logo, esses dois grupos podem ser classificados como grupos de risco para as crianças.⁶

A causa de maior propensão à pobreza entre as crianças que vivem nessas estruturas domiciliares parece bastante lógica, uma vez que no primeiro grupo o maior número de crianças representa o aumento de necessidades no domicílio sem fornecer uma fonte de recursos extra, enquanto no segundo há menos fontes de recursos no domicílio. Esses dois grupos de risco também se destacam com elevada insuficiência de renda média, tornando o FGT(2) destes grupos de crianças o mais elevado.

O grupo das crianças que vivem com ambos os pais e pelo menos mais dois irmãos é o que apresenta maior proporção de crianças na situação de extrema pobreza. De forma que, mesmo não apresentando elevada insuficiência de renda média, o FGT(2) desse grupo – utilizando como referência a linha de extrema pobreza – é o mais elevado. O outro grupo de risco, crianças e apenas um dos pais, também apresenta elevados indicadores de extrema pobreza. Porém, há de mencionar que mesmo os grupos que não apresentaram proporção de pobreza extrema tão elevada, como no caso do “casal com uma criança”, se destacaram em termos de intensidade e extensão de pobreza extrema, conforme demonstrado pelo FGT(2).

5. Ver Tiné (2012).

6. Resultado semelhante foi encontrado para a Europa, em Matsaganis *et. al.* (2005), e para o Brasil, em Tiné (2012).

TABELA 4
Pobreza infantil por tipo de domicílio – Maceió (2009)

	Distribuição das crianças (%)	Proporção de pobres (%)	Pobres		Extremamente pobres		
			Insuficiência de renda média (R\$)	FGT(2)	Proporção de pobres (%)	Insuficiência de renda média (R\$)	FGT(2)
Casal com uma criança	10,48	9,21	60,22	0,0262	3,95	39,75	0,0127
Casal com duas crianças	21,24	16,88	56,59	0,0349	6,49	17,31	0,0064
Casal com três ou mais crianças	16,69	34,71	49,11	0,0602	12,39	16,24	0,0119
Casal com pelo menos um filho com mais de 17 anos	7,17	25,01	41,21	0,0326	5,77	20,83	0,0051
Pai ou mãe com crianças	12,28	26,97	55,16	0,0508	6,74	22,67	0,0078
Pai ou mãe com algum filho com mais de 17 anos	3,86	42,87	36,88	0,0364	0	0,00	0,0000
Outros domicílios com criança	28,28	22,93	51,07	0,0441	6,34	28,82	0,0129
Total	100	23,59	50,63	0,0426	6,90	22,18	0,0097

Fonte: PNAD 2009.
 Elaboração dos autores.

4 IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA EM MACEÍO

Esta seção avalia os impactos dos programas governamentais de transferência de renda sobre a pobreza infantil em Maceió, destacando o papel do principal programa de combate à pobreza do governo federal, o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionais nas áreas de educação e saúde. Este programa paga três tipos de benefícios: *i)* benefício básico; *ii)* benefício variável – para famílias com crianças de 0 a 15 anos; e *iii)* benefício variável vinculado ao adolescente – para famílias com jovens entre 16 e 17 anos. São elegíveis para o benefício básico as famílias com renda mensal *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00; e para os benefícios variáveis as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00. Em 2009, o valor do benefício básico era de R\$ 68,00; o valor do benefício variável era de R\$ 22,00 por criança, limitado a três crianças por família; e o valor do benefício variável vinculado ao adolescente era de R\$ 33,00 por adolescente, limitado a dois adolescentes por família.

A tabela 5 mostra a quantidade de beneficiários e o montante transferido pelo programa para as capitais regionais nordestinas em dezembro de 2009. Observa-se que, entre as capitais regionais nordestinas, Maceió é a segunda que mais recebe benefícios do Bolsa Família, tanto em termos de número de beneficiários quanto em termos de valor total recebido, beneficiando-se menos, apenas, que São Luís.

Em dezembro de 2009, Maceió possuía 79.849 domicílios beneficiários do Bolsa Família. Estes receberam conjuntamente R\$ 7,25 milhões deste programa nesse mês. Por sua vez, São Luís tinha 87.452 domicílios beneficiários, que receberam R\$ 8,27 milhões do programa. Em 2009, a capital regional nordestina que menos tinha beneficiários era Aracaju, que também possuía a menor população – conforme descrito no capítulo 1 deste livro –, apresentando 33.202 domicílios beneficiários, que receberam conjuntamente R\$ 2,90 milhões em dezembro desse ano.

TABELA 5
Benefícios do Programa Bolsa Família – capitais regionais do Nordeste (dez. 2009)

	Número de beneficiários	Valor total dos benefícios (R\$)
Maceió	79.849	7.253.181
Aracaju	33.202	2.902.599
João Pessoa	57.140	5.257.363
Natal	49.669	4.307.689
São Luís	87.452	8.271.913
Teresina	68.669	6.259.629

Fonte: Ipeadata.
Elaboração dos autores.

Mas não são apenas os programas de transferência focados nas crianças pobres que atenuam a pobreza, posto que se considera que toda a renda recebida pelos membros do domicílio é compartilhada. Sendo assim, benefícios previdenciários como o seguro-desemprego – e até mesmo os benefícios de aposentadoria – representam, em última instância, fontes de recursos para as crianças. Em vista disso, a tabela 6 apresenta, além do Bolsa Família, os impactos sobre a pobreza infantil dos seguintes benefícios: aposentadorias e pensões, benefício de prestação continuada (BPC) para idosos, seguro-desemprego, salário-família e abono anual.⁷

Pode-se observar que as transferências representam em média 20% da renda dos domicílios com crianças em Maceió. Entre as transferências, o maior montante se destina a aposentadorias e pensões, que representam em média 16,8% da renda domiciliar. Por sua vez, o benefício assistencial do Bolsa Família, bem mais modesto, corresponde em média a 1,9% da renda dos domicílios com crianças.

7. O salário-família é um benefício previdenciário concedido ao trabalhador formal com salário mensal de até R\$ 752,12. O valor do benefício, em 2009, era de R\$ 25,66 por filho de até 14 anos incompletos ou inválido, para quem ganhava até R\$ 500,41; e de R\$ 18,08, para quem ganhava de R\$ 500,41 até R\$ 752,12. O abono salarial é um benefício no valor de um salário mínimo, concedido anualmente ao trabalhador cadastrado no Programa de Integração Social (PIS) ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), e que tenha recebido, em média, até dois salários mínimos mensais no ano anterior.

Conjuntamente, as transferências consideradas na tabela 6 foram responsáveis pela redução de 43,6% na proporção de crianças pobres em Maceió em 2009. Grande parte desta redução decorre dos benefícios de aposentadoria, responsáveis por reduzir em cerca de 30% a proporção de crianças pobres. Levando em conta a intensidade da pobreza, os benefícios da aposentadoria continuam sendo os maiores responsáveis pela redução na pobreza infantil.

Focado nos trabalhadores formais de baixa renda que têm filhos, o salário-família apresenta expressiva redução na proporção de pobres, 7%. Porém, o baixo valor do benefício – total de recursos equivalente em média a 0,5% da renda dos domicílios com crianças – e a alta informalidade entre os indivíduos de baixa renda limitam o impacto deste benefício sobre os demais indicadores e, sobretudo, em relação à extrema pobreza.

Distribuindo um montante de recursos equivalente a 0,8% da renda dos domicílios com crianças, o seguro-desemprego, juntamente com o abono salarial do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), apresenta um impacto de cerca de 2% sobre a proporção de pobres e de 4% sobre a proporção de extremamente pobres. Além de reduzir a extensão da pobreza e da extrema pobreza, este tipo de benefício auxilia bastante na redução da intensidade da pobreza, como mostra o impacto que ele exerce sobre o FGT(2).

A despeito do baixo valor dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família, tal programa exerce um grande impacto sobre a pobreza infantil em Maceió, reduzindo a proporção de crianças pobres na cidade em cerca de 20% e o FGT(2) em 50,5%. Utilizando a linha de extrema pobreza, o Bolsa Família tem um impacto ainda maior na redução destes indicadores, reduzindo o FGT(2) em aproximadamente 77%, quase a mesma magnitude da redução proporcionada pelos benefícios de aposentadoria.

TABELA 6
Impacto dos programas de transferências de renda sobre a pobreza infantil – Maceió (2009)
(Em %)

	Impacto sobre pobreza				Impacto sobre extrema pobreza		
	Participação na renda	Proporção de pobres	Insuficiência de renda média	FGT(2)	Proporção de pobres	Insuficiência de renda média	FGT(2)
Bolsa Família	1,9	-19,7	-22,5	-50,5	-36,7	-40,5	-76,8
Salário-família	0,5	-7,1	5,5	-0,4	0,0	0,0	0,0
Benefícios do trabalho	0,8	-1,7	-2,1	-7,7	-3,8	-13,7	-24,2
Benefícios de aposentadoria	16,8	-29,3	-21,5	-55,9	-52,8	-32,0	-78,2
Total de benefícios	20,0	-43,6	-30,2	-72,0	-63,5	-49,5	-89,9

Fonte: PNAD 2009 e Nogueira, Siqueira e Souza (2011).
Elaboração dos autores.

Alterações foram realizadas recentemente na estrutura de benefícios do Bolsa Família. Em 2011, duas mudanças foram realizadas. Em abril, o governo reajustou os valores pagos, tendo o benefício básico passado de R\$ 68,00 para R\$ 70,00; o benefício variável vinculado a crianças de 0 a 15 anos passado de R\$ 22,00 para R\$ 32,00 por criança (limitado a três benefícios); e o benefício variável vinculado a adolescentes de 16 e 17 anos passado de R\$ 32,00 para R\$ 38,00 por adolescente. Em setembro, o benefício variável que beneficiava até três crianças de 0 a 15 anos no domicílio foi expandido para beneficiar até cinco crianças.

Em 2012, foi lançada pelo governo federal a ação Brasil Carinhoso, com uma série de medidas em auxílios das crianças de 0 a 6 anos; uma destas medidas foi no âmbito do Programa Bolsa Família. Criou-se o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, com valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família com crianças entre 0 e 6 anos alcancem a linha de extrema pobreza – ou seja, R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa.

Pode-se esperar que essas alterações tenham aumentado significativamente o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza infantil. Para ter uma ideia do impacto potencial do novo Bolsa Família – o qual neste capítulo será chamado de Bolsa Família 2012 (BF12) –, realizou-se uma simulação que consistiu em aplicar as regras vigentes do Programa Bolsa Família em 2012 aos dados da PNAD 2009.⁸ Os resultados indicam que, caso as alterações no Programa Bolsa Família fossem implantadas em 2009, o total de recursos destinados ao programa em Maceió sofreria um aumento considerável (em torno de 24%), passando de cerca de R\$ 94 milhões para cerca de R\$ 117 milhões anuais. Em relação à renda dos domicílios com crianças, os recursos do Programa Bolsa Família passariam de uma participação de 1,9% para uma participação de 2,4%.

Na tabela 7, pode ser visto que o Bolsa Família 2012 teria impacto de 23,5% sobre a proporção de pobres, superando em 4 pontos percentuais (p.p.) o impacto do Bolsa Família vigente em 2009 (BF09). A redução da insuficiência de renda média proporcionada pelo BF12 seria de 33% e a do FGT(2) seria de 66%, valores que superam em mais de 10 p.p o impacto do BF09. Em relação à extrema pobreza, o impacto do BF12 seria ainda maior, reduzindo a proporção de extremamente pobres em 53% e o FGT(2) em quase 95%.

O impacto do Programa Bolsa Família 2012 pode ser analisado de acordo com o tipo de domicílio em que as crianças residem. Na tabela 7, vê-se que o impacto deste benefício alcançaria todos os grupos de forma expressiva.

8. Ressalte-se que, com relação ao reajuste dos valores dos benefícios, se simulou apenas o aumento real concedido em 2011, levando em conta que a inflação no período de setembro de 2009 a março de 2011 foi de 9,9%.

A pobreza entre as crianças dos grupos de risco, em especial, seria bastante reduzida. O impacto seria ainda maior sobre a extrema pobreza, chegando a erradicá-la entre as crianças que vivem com apenas um dos pais e reduzindo-a quase totalmente entre as crianças que vivem com ambos os pais e dois ou mais irmãos.

TABELA 7
Impacto do Programa Bolsa Família 2012 sobre a pobreza infantil em Maceió
(Em %)

	Impacto sobre pobreza			Impacto sobre extrema pobreza		
	Proporção de pobres	Insuficiência de renda média	FGT(2)	Proporção de pobres	Insuficiência de renda média	FGT(2)
Casal com um criança	-30,0	-34,9	-75,5	-100,0	-100,0	-100,0
Casal com duas crianças	-23,5	-34,6	-67,4	-71,4	-76,0	-98,1
Casal com três ou mais crianças	-22,2	-33,0	-63,4	-80,0	-60,6	-97,4
Casal com pelo menos um filho com mais de 17 anos	-13,3	-33,8	-53,2	0,0	-58,0	-82,3
Pai ou mãe com crianças	-17,2	-40,9	-72,7	-100,0	-100,0	-100,0
Pai ou mãe com algum filho com mais de 17 anos	-20,0	-37,2	-66,9	-100,0	-100,0	-100,0
Outros domicílios com criança	-30,4	-25,5	-62,8	-70,8	-27,7	-88,1
Total	-23,5	-33,3	-65,9	-53,2	-76,6	-94,6

Fonte: PNAD 2009 e Nogueira, Siqueira e Souza (2011).
Elaboração dos autores.

O objetivo do governo federal ao lançar a ação Brasil Carinhoso foi erradicar a extrema pobreza entre as crianças de 0 a 6 anos. Porém, um exercício interessante de ser realizado é a simulação da extensão do Programa Bolsa Família, de forma a garantir a retirada de todas as crianças (de 0 a 17 anos) da situação de extrema pobreza.

Ao simular a extensão do benefício para superação da extrema pobreza para todas as famílias maceioenses com crianças e jovens até 17 anos, verifica-se que o custo desta expansão seria bem modesto, equivalente a um aumento de apenas 5% no total de recursos atualmente destinados ao Programa Bolsa Família 2012 em Maceió – algo em torno de R\$ 450 mil por mês (supondo perfeita focalização). Além de erradicar a extrema pobreza de crianças e jovens de até 17 anos, tal extensão reduziria a insuficiência média de renda em relação à linha de pobreza em 5,6% e o FGT(2) da pobreza em 13%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se considerar a pobreza extrema, entre as capitais regionais nordestinas, Maceió é a segunda com maior proporção de pessoas que possuíam um rendimento domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00 – ou seja, é a segunda maior capital regional nordestina em termos de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, sendo superada apenas por João Pessoa.

Em Maceió, a pobreza extrema é substancialmente mais intensa e extensa para as crianças e os jovens de até 17 anos que para os indivíduos nas demais faixas etárias. Em particular, a intensidade e a extensão da pobreza extrema de tais crianças e jovens residentes na capital alagoana é aproximadamente 64% maior que a verificada no total da população.

Analisando a estrutura familiar das crianças maceioenses em situação de pobreza extrema, observa-se que as crianças mais expostas à este tipo de pobreza são aquelas que vivem com ambos os pais e dois ou mais irmãos, e também aquelas que vivem com apenas um dos pais. Esta realidade está em consonância com a literatura acadêmica, que aponta este grupo de crianças como o de maior propensão à pobreza.

A análise do impacto das novas regras do Programa Bolsa Família 2012 evidencia os avanços recentes na redução da pobreza infantil e, especialmente, da extrema pobreza infantil. As simulações também indicam que a extrema pobreza de crianças e jovens de até 17 anos em Maceió pode ser erradicada de forma eficaz – via complementação do Programa Bolsa Família – e a um custo modesto, que representaria um aumento de apenas 5% no total de recursos destinados a este programa em 2012.

Todavia, deve-se estar atento para a possibilidade dos aumentos substanciais no valor dos benefícios do Bolsa Família gerarem distorções nas escolhas das famílias em relação à oferta de trabalho e à fertilidade, dificultando a erradicação sustentável da pobreza.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.
- FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.
- IMMERVOLL, H. *et al.* The impact of Brazil's tax-benefit system on inequality and poverty. *In*: NOWAK-LEHMANN, F. (Ed.). **Poverty, inequality, and policy in Latin America**. Boston: MIT Press, 2009.

MATSAGANIS, M. *et al.* **Child poverty and family transfers in southern Europe**. 2005. (IZA Discussion Paper, n. 1.509).

NOGUEIRA, J. R.; SIQUEIRA, R. B.; SOUZA, E. S. A Brazilian tax-benefit microsimulation model. *In*: URZÚA, C. M. (Org.). **Microsimulation models for Latin America**. Mexico City: ITESM, 2011.

SANTOS, A.; MANSO, C. A.; MARINO, C. E. **Uma caracterização da extrema pobreza no Brasil**. Fortaleza, 2011. (Relatório de Pesquisa, n. 8).

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

TINÉ, R. **Impacto do sistema de benefícios sociais e tributos sobre a pobreza infantil no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

PARTE III

INFRAESTRUTURA LOCAL: SANEAMENTO, HABITAÇÃO E MOBILIDADE URBANA NA CAPITAL ALAGOANA



SANEAMENTO E HABITAÇÃO EM MACEIÓ: UM DIAGNÓSTICO E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES

Cleandro Krause*
Vicente Correia Lima Neto*

1 APRESENTAÇÃO

Assim como na maioria dos capítulos deste livro, também aqui as capitais regionais do Nordeste serão analisadas em uma perspectiva comparada. Uma vez que este capítulo trata, em particular, de temáticas relacionadas ao saneamento e à habitação, eventualmente, será importante acrescentar, ainda, um panorama das regiões metropolitanas onde estas capitais se inserem, de forma a captar algumas peculiaridades.

Setorialmente, para o saneamento, importará examinar aspectos institucionais vigentes em uma área mais ampla que a dos municípios das capitais. Isto porque os recursos hídricos apresentam-se em forma de bacias, assim como a abrangência dos serviços de saneamento, que possuem prestação seja no âmbito municipal, estadual ou, ainda, em algum tipo de arranjo espacial.

No caso da habitação, em áreas conurbadas e com forte movimento pendular da população, a demanda e a oferta costumam assumir contornos intermunicipais, estando os mercados imobiliários interdependentes. Complementar à questão da oferta e demanda habitacional, a questão do planejamento do uso e ocupação do solo é tratada de forma independente, não havendo uma participação colaborativa entre os entes federados – ou seja, o planejamento urbano ocorre na esfera municipal exclusiva, com o desenvolvimento de planos diretores, sem levar em consideração, muitas vezes, as relações existentes entre as localidades que compõem o território conurbado.

Assim, no intuito de realizar uma análise sobre o saneamento e a habitação em Maceió, além desta introdução, este capítulo tratará, na próxima seção, de realizar um diagnóstico sobre as condições de infraestrutura urbana à luz do crescimento na última década do número de domicílios particulares permanentes.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

A seguir, a terceira seção apresentará um quadro dos investimentos federais em infraestruturas de saneamento, urbanização de favelas e habitação.

Na quarta seção, serão apresentadas algumas capacidades administrativas e financeiras para o saneamento e a habitação, com ênfase nos prestadores de serviços de saneamento, nos instrumentos de que dispõem as prefeituras municipais e na sua capacidade de investimento, assim como dos governos estaduais. Nas considerações finais, serão delineadas algumas propostas de revisão das políticas públicas antes descritas.

2 A INFRAESTRUTURA URBANA, INADEQUAÇÃO DOMICILIAR E CRESCIMENTO POPULACIONAL NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

2.1 Crescimento populacional e características dos domicílios

Maceió apresentou crescimento populacional acentuado na década de 2000 (taxa de 18,39% em dez anos), ainda que em nível inferior a Aracaju, João Pessoa e São Luís. Contudo, em todas as outras capitais regionais e, na mesma ordem, o crescimento no número de domicílios particulares permanentes (DPPs) foi maior que o respectivo crescimento da população, refletindo a diminuição no número médio de moradores em cada domicílio. Neste aspecto, Maceió também se situou na mesma posição intermediária entre as capitais regionais, com crescimento de 37,39% no número de DPPs na década, conforme tabela 1.

TABELA 1
Evolução dos domicílios particulares permanentes ocupados – capitais regionais do Nordeste (2000 e 2010)

Região metropolitana (RM)	Tipologia	2000	2010	Variação (%)
RM Maceió	Capital	199.364	273.897	37,39
	Demais municípios	36.498	51.161	40,17
RM Aracaju	Capital	116.689	169.493	45,25
	Demais municípios	51.883	69.320	33,61
RM João Pessoa	Capital	151.865	212.770	40,10
	Demais municípios	84.008	111.945	33,26
RM Natal	Capital	177.783	235.522	32,48
	Demais municípios	65.602	114.154	74,01
Ride Teresina	Capital	195.335	273.147	39,84
	Demais municípios	45.989	62.367	35,61
RM São Luís	Capital	161.358	210.382	30,38
	Demais municípios	28.236	71.489	153,18

Fonte: IBGE (2000; 2010a).

Obs.: Ride = região integrada de desenvolvimento.

Quando se observam todos os municípios integrantes de RMs, a RM de Maceió, bem como as de Natal e São Luís foram as únicas entre as analisadas em que o crescimento do município núcleo foi inferior ao do seu entorno. Isto aponta para a existência de uma relação de complementaridade no que tange à produção de domicílios, seja em função da dinamização econômica real do entorno ou pela expansão urbana decorrente do processo de periferização destas cidades.

Enfim, independente da localização, tais taxas mais acentuadas de crescimento do estoque habitacional apontam para a necessidade de urbanizar áreas e dotá-las de infraestruturas e serviços de saneamento, de modo a atender a um maior número de domicílios do que o crescimento populacional, por si só, faria supor. Se não atendida adequadamente esta nova demanda, é possível que o crescimento seja acompanhado da precarização da habitabilidade dos domicílios e, eventualmente, do aumento da presença de domicílios em assentamentos precários. Os indicadores que denotam situações desta natureza serão examinados a seguir, tanto para as cidades vistas como um todo, como para os assentamentos precários, utilizando-se aqui os dados observados em setores censitários denominados de “aglomerado subnormal” pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹

Inicialmente, dados dos censos demográficos sobre os domicílios permitem elaborar um quadro das condições de urbanização presentes em cada município, escolhendo-se neste texto aqueles que demonstram condições consideradas adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo domiciliar, conforme a tabela 2.

TABELA 2

Percentual de domicílios particulares permanentes em condições consideradas adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em %)

	Água (rede geral)	Esgoto (rede geral ou fossa séptica)	Lixo coletado
Maceió	74,13	48,25	97,43
Aracaju	97,74	87,69	98,85
João Pessoa	96,50	71,78	99,21

(Continua)

1. O aglomerado subnormal, segundo o IBGE (2010b), consiste em um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), em sua maioria carentes de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base em dois critérios: *i*) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e *ii*) possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos, ou precariedade de serviços públicos essenciais.

(Continuação)

	Água (rede geral)	Esgoto (rede geral ou fossa séptica)	Lixo coletado
Natal	98,19	62,65	98,73
Teresina	96,55	63,06	95,41
São Luís	77,21	67,17	92,22
Média	88,66	65,24	96,76

Fonte: IBGE (2010a).

Obs.: dados agregados por setores censitários.

Verifica-se que Maceió apresentava, em 2010, o menor percentual de domicílios abastecidos por rede geral de água (74,13%), com o agravante deste percentual ter sido reduzido na década, situação que ocorreu também em São Luís, mas em uma taxa menor. Em valores absolutos, o número de domicílios com abastecimento por rede geral aumentou, mas Maceió apresentou o menor aumento, agregando aproximadamente 40 mil DPPs, enquanto as demais capitais regionais apresentaram aumentos do atendimento por rede geral superiores a 50 mil DPPs.

A outra face do problema, assim, é evidenciada pelo aumento no percentual de DPPs com “outra forma de abastecimento” em Maceió, que chegou a 19,56% em 2010, também superando São Luís. Examinando-se somente os setores sub-normais, o percentual de DPPs com abastecimento por rede geral em Maceió (80,73%) chega a superar o verificado na cidade como um todo, ainda que seja muito frequente “outra forma de abastecimento” (17,7%). Nestes casos, os indicadores para os assentamentos precários de Maceió sugerem que um benefício de sua localização seja a possibilidade de acesso à rede geral de água devido a sua proximidade com a “cidade formal”.

Em relação ao esgotamento sanitário, os indicadores são ainda mais desfavoráveis, tendo também Maceió, entre as capitais regionais do Nordeste, o menor percentual de DPPs com esgotamento por rede geral ou fossa séptica (48,25%). Neste caso, houve um pequeno aumento na taxa de domicílios atendidos na década (correspondente a, aproximadamente, mais 38 mil DPPs com esgotamento considerado adequado), que não foi suficiente para retirar Maceió da última posição entre estas capitais.

Nesse aspecto, São Luís teve a evolução mais significativa ao longo da década passada, em valores absolutos, com a incorporação do esgotamento adequado a cerca de 77 mil domicílios, fazendo com que ultrapassasse a média das capitais regionais. Atestando o problema do esgotamento sanitário em Maceió, permaneceu inalterado na década o percentual de DPPs com fossa rudimentar (44,62%), forma de esgotamento que também é, ainda, bastante frequente em Natal e

Teresina, compreendendo aproximadamente um terço de seus DPPs. Por sua vez, o esgotamento em vala a céu aberto é mais notável em São Luís, mas também é frequente em Maceió. No entanto, se considerados apenas os domicílios em setores censitários subnormais, a frequência das valas é, de longe, maior em Maceió (17,05%). Nas capitais examinadas, os setores subnormais também se caracterizam por mostrar altas ocorrências de esgoto jogado em rio, lago ou mar; neste caso, destacando-se João Pessoa (13,66%), seguida de Maceió e Aracaju, ambas com valores próximos de 10%.

No que se refere ao destino do lixo, em comparação ao abastecimento de água e o esgotamento sanitário, Maceió apresenta indicadores relativamente melhores, tendo o lixo coletado em 97,43% dos DPPs, enquanto São Luís tem o percentual mais baixo, 92,22%, não obstante o maior crescimento da abrangência da coleta na década – em números absolutos, São Luís teria passado a coletar o lixo em pouco mais de 100 mil domicílios durante a década passada.

São Luís também chama atenção pela ocorrência mais frequente de duas situações de inadequação, quais sejam: a queima de lixo e o lixo jogado em logradouro, que são menos frequentes em Maceió e nas demais capitais regionais do Nordeste. Especificamente, na queima de lixo, São Luís aproxima-se de indicadores observados na região Norte, onde a prática é mais frequente.

O que foi apontado até aqui vale para os municípios em sua totalidade, sendo necessário, ainda, observar a ocorrência, nos setores subnormais de Maceió, das mais altas taxas de lixo jogado em logradouro e em rio, lago ou mar, entre todas as capitais em exame.

Ainda refletindo a precariedade da infraestrutura urbana, somada à inadequação habitacional, deve-se mencionar que Maceió permanece apresentando uma taxa relativamente alta de domicílios sem banheiro nem sanitário, a qual corresponde a 3,88% dos domicílios em setores subnormais, apenas excedida nos setores subnormais de Teresina. De qualquer modo, em todas as capitais regionais, é notável a redução das situações de domicílios sem banheiro nesta última década.

2.2 Aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Maceió

O número de domicílios em setores subnormais, em 2010, contrasta muitas vezes com o observado dez anos antes, mas não se deve atribuir isto apenas a um crescimento dos aglomerados, uma vez que o IBGE refinou, em 2010, a metodologia para reconhecimento e registro destes setores, o que é evidenciado pela presença dos subnormais em ordem de grandeza comparável entre as capitais, enquanto,

em 2000, os valores eram excessivamente díspares.² Assim, não cabe fazer comparações com a situação em 2000 e, sim, comparar a presença dos aglomerados subnormais entre as capitais tão somente em 2010, conforme dados da tabela 3.

TABELA 3
Domicílios particulares permanentes (DPPs) em setores censitários de aglomerado subnormal – capitais regionais do Nordeste (2000 e 2010)
(Em %)

Aglomerados subnormais	2000	2010
Maceió	5,18	11,80
Aracaju	2,56	10,30
João Pessoa	10,65	11,98
Natal	0,72	9,57
Teresina	14,30	16,69
São Luís	4,30	22,63
Média	6,21	14,16

Fonte: IBGE (2000; 2010a).

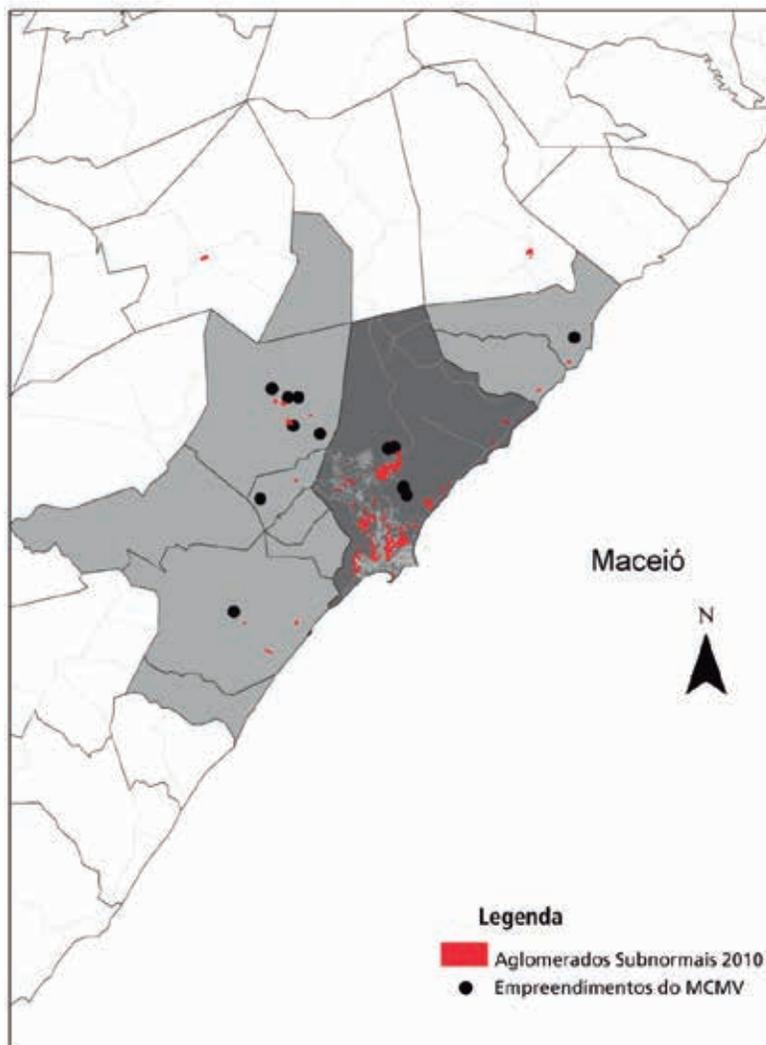
Em 2010, Maceió mostra-se a quarta capital regional do Nordeste em presença de aglomerados subnormais. A presença dos subnormais é muito mais notável em São Luís e em Teresina, enquanto as demais capitais regionais aproximam-se mais da taxa de Maceió. Em valores absolutos, por sua vez, Maceió tem a terceira maior concentração de domicílios em aglomerados subnormais entre as capitais examinadas, pouco mais de 32 mil DPPs; em comparação, São Luís tem a maior (quase 62 mil domicílios), e Aracaju, a menor (17,4 mil domicílios em 2010).

Em Alagoas, os aglomerados subnormais são característicos da capital, uma vez que Maceió concentra cerca de 90% dos domicílios nessa situação no estado; e os demais municípios da sua região metropolitana têm, relativamente, poucos domicílios nessa situação (mapa 1). Outras regiões metropolitanas que mostram quadro semelhante são as de Aracaju e João Pessoa, ao passo que a de Natal concentra os subnormais apenas na capital. Teresina e São Luís, por sua vez, têm presença bem mais forte dos subnormais em outros municípios metropolitanos, além das capitais.

2. A hipótese de que a precariedade habitacional fosse maior do que a retratada nos aglomerados subnormais pelo censo demográfico daquele ano motivou a realização do estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano* pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), em 2007, atendendo a solicitação do Ministério das Cidades, por meio do qual foram estimados os domicílios nos chamados *setores precários*, com características socioeconômicas semelhantes às dos subnormais, mas não classificados como tal. Os *setores precários* se somariam aos domicílios em setores subnormais apurados pelo Censo Demográfico 2000, resultando no conjunto que o CEM denominou *assentamentos precários*. Em Maceió, haveria, em 2000, 16.362 domicílios em *assentamentos precários*, o que corresponderia a 8,21% dos DPP naquele ano, percentual superior aos de Aracaju (7,75% dos DPPs) e Natal (2,03%); e inferior aos de João Pessoa (17,59% dos DPPs), Teresina (19,15%) e São Luís (20,15%).

MAPA 1

Distribuição dos aglomerados subnormais e de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana de Maceió



Especificamente, no caso de Maceió, mais de metade dos assentamentos precários se localiza em grotas e encostas e às margens da Lagoa Mundaú, ou seja, sobre áreas ambientalmente frágeis (Rede de Avaliação e apacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, 2010). Há concentrações, ainda, na região central e ao longo da rodovia BR - 104, conforme se observa no mapa 1.

2.3 Déficit habitacional, condição de ocupação e taxa de vacância domiciliar

Em relação ao déficit habitacional, o último cálculo disponível, realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008, não permite a desagregação para as capitais aqui examinadas ou para suas regiões metropolitanas. Utilizando dados do Censo Demográfico 2010, o Ipea efetuou cálculos preliminares que permitem a análise individualizada de alguns componentes do déficit habitacional entre as regiões metropolitanas das capitais em exame (tabela 4) referentes a domicílios ocupados por famílias com renda familiar de até três salários mínimos (SM), em que se concentram a maior parte do déficit habitacional e a famílias com renda entre três e dez SMs. A escolha destas faixas reflete, *grosso modo*, as faixas de renda familiar estabelecidas pelo programa Minha Casa Minha Vida – MCMV (até R\$ 1.600,00 e de R\$ 1.600,00 a R\$ 5.000,00).

TABELA 4

Componentes do déficit habitacional: DPPs para cada componente¹ – capitais regionais do Nordeste (2010)
(Em%)

RM	Habitações precárias		Domicílios tipo cômodo		Ônus excessivo com aluguel	
	até 3 SM	de 3 a 10 SM	até 3 SM	de 3 a 10 SM	até 3 SM	de 3 a 10 SM
Maceió	1,35	0,31	0,26	0,21	6,77	0,07
Aracaju	0,88	0,36	0,20	0,08	11,49	1,03
João Pessoa	0,86	0,26	0,18	0,10	6,74	0,52
Natal	0,49	0,09	0,08	0,07	10,89	1,02
Teresina	7,57	1,12	0,25	0,14	4,27	0,29
São Luís	5,12	1,02	0,20	0,03	7,78	0,64

Fonte: IBGE (2010a).

Nota: ¹Metodologia da Fundação João Pinheiro.

O componente do déficit habitacional que permite uma análise do estado de conservação e da habitabilidade dos domicílios é o percentual de habitações precárias, que compreendem os domicílios rústicos (todos os que não são feitos de alvenaria ou madeira aparelhada) e os domicílios improvisados. Neste quesito, a RM de Maceió mostra valores mais próximos das capitais menos distantes geograficamente do que das aglomerações de Teresina e São Luís, onde os percentuais de habitações precárias são muito mais altos.

Outro componente cuja análise é válida, nesse caso, refere-se à coabitação, aqui medida apenas pela incidência de domicílios do tipo cômodo – ainda não estão disponíveis os dados do Censo Demográfico 2010 sobre famílias conviventes, que também são contabilizadas pela FJP no déficit habitacional. Os cômodos

mostram os maiores percentuais na RM de Maceió, tanto na faixa de renda mais baixa quanto na de renda de três a dez SMs. A análise dos componentes do déficit habitacional será retomada adiante, ao tratar de domicílios alugados.

Como se observou no começo desta seção, o crescimento do estoque de domicílios na década passada foi acentuado em Maceió e nas demais capitais. Este crescimento também se dá com distintas implicações, seja quanto à tipologia habitacional, seja quanto à condição de ocupação dos domicílios. Em todas as capitais, está em andamento um processo de verticalização e de mudança de modos de morar, evidenciado pelo aumento do número de apartamentos nas seis capitais examinadas, estando os maiores estoques, em 2010, em João Pessoa (cerca de 44 mil unidades habitacionais) e em Maceió (40 mil unidades habitacionais).

A taxa de crescimento do número de apartamentos em Maceió (85,36%) foi, contudo, a menor na década entre as capitais regionais do Nordeste, enquanto São Luís, que tinha um estoque de apenas metade dos apartamentos já existentes em Maceió, em 2000, teve o maior acréscimo. O aludido processo de verticalização vem acompanhado do aumento do número de domicílios alugados (de qualquer tipologia), que chegou a 26,46% dos DPPs de Maceió em 2010, percentual apenas excedido por Natal (27,13% dos DPPs). Na década, a variação dos domicílios alugados foi maior em São Luís, em uma taxa semelhante à observada para o crescimento do número de apartamentos. Ao mesmo tempo, caiu o percentual de domicílios próprios, chegando a 68% dos DPPs em Maceió, em 2010. Este percentual é semelhante aos das capitais mais próximas geograficamente, os quais, por sua vez, são inferiores aos de Teresina e São Luís em aproximadamente 10 pontos percentuais.

Nesse contexto, vale destacar, ainda, a questão do total de domicílios vagos nas capitais regionais do Nordeste, notadamente em Maceió, em que representam aproximadamente 11% do total dos domicílios particulares permanentes, percentual próximo ao das demais capitais (tabela 5). Ainda que o percentual de domicílios vagos seja elevado, praticamente não houve crescimento em termos absolutos desta tipologia na década, diferentemente das demais capitais regionais.

Natal, por exemplo, teve um aumento de 29% de domicílios vagos no mesmo período, entre 2000 e 2010, e a manutenção da proporção desta condição em relação ao total de domicílios ocupados, aproximadamente 12,5%, em 2000, e 12,29%, em 2010, enquanto, em Maceió, houve uma redução de 14,69%, em 2000, para 10,71%, em 2010.

TABELA 5
Número e percentual de domicílios vagos e de uso ocasional em cada RM das capitais regionais do Nordeste, na capital e nos demais municípios (2000 e 2010)

Regiões metropolitanas	Tipologia	Domicílios vagos					Domicílios de uso ocasional				
		2000		2010		Variação (%)	2000		2010		Variação (%)
		N ^a	(%)	N ^a	(%)		N ^a	(%)	N ^a	(%)	
RM Maceió	Capital	29.286	14,69	29.322	10,71	0,12	5.251	2,63	8.746	3,19	66,56
	Demais municípios	5.154	14,12	5.270	10,30	2,25	5.062	13,87	7.066	13,81	39,59
RM Sergipe	Capital	17.400	14,91	18.942	11,18	8,86	4.388	3,76	8.268	4,88	88,42
	Demais municípios	8.242	15,89	6.768	9,76	-17,88	1.965	3,79	1.739	2,51	-11,50
RM João Pessoa	Capital	18.366	12,09	20.911	9,83	13,86	3.634	2,39	7.397	3,48	103,55
	Demais municípios	10.286	12,24	11.006	9,83	7,00	9.067	10,79	13.269	11,85	46,34
RM Natal	Capital	22.379	12,59	28.939	12,29	29,31	2.780	1,56	5.949	2,53	113,99
	Demais municípios	8.696	13,26	17.815	15,61	104,86	3.054	4,66	9.654	8,46	216,11
RM São Luís	Capital	27.111	16,80	20.775	9,87	-23,37	3.249	2,01	5.293	2,52	62,91
	Demais municípios	925	3,28	2.981	4,17	222,27	390	1,38	1.279	1,79	227,95
Ride Teresina	Capital	17.028	8,72	19.025	6,97	11,73	3.400	1,74	6.941	2,54	104,15
	Demais municípios	4.705	10,23	7.010	11,24	48,99	1.184	2,57	1.890	3,03	59,63

Fonte: IBGE (2000; 2010a).

Obs.: Ride = região integrada de desenvolvimento.

Esse fato tem implicações diretas no que diz respeito ao déficit habitacional, na medida em que praticamente não houve aumento da taxa de desocupação dos domicílios nesse período. Um fato curioso, no caso de Maceió, refere-se ao comportamento do crescimento do número de domicílios vagos nos demais municípios de sua região metropolitana, bastante similar ao do município núcleo.

No caso das outras RMs das demais capitais regionais do Nordeste, há um maior incremento dessa categoria de domicílio fora do município núcleo, como na RM de Natal, com aumento de 104%, e na RM de São Luís, com 222% de elevação. Este comportamento pode ter acontecido em decorrência de diversos fatores, desde a existência de um mercado imobiliário único, com produção especulativa de domicílios, a uma intensa mobilidade da população interna à RM, já que, por exemplo, em São Luís houve uma redução do percentual de domicílios vagos (-23,37%).

Um segundo aspecto que merece atenção refere-se ao uso ocasional,³ fenômeno presente principalmente em municípios litorâneos. No caso de Maceió, houve um

3. Segundo o IBGE (2010b), domicílio de uso ocasional é o domicílio particular permanente que, na data de referência, servia ocasionalmente de moradia, ou seja, usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que seus ocupantes ocasionais estivessem presentes.

aumento de 66,56% da sua ocorrência – um dos mais baixos valores nas capitais analisadas; em contraponto, em números absolutos, Maceió é o município que mais possui domicílios nesta categoria, totalizando aproximadamente 8,74 mil.

Esse fato denota o crescimento de uma tipologia específica de uso recreativo, conforme definição do IBGE, a qual teve incremento na participação no total dos domicílios em todas as capitais regionais do Nordeste. No entanto, restringir-se apenas às capitais é simplificar a ocorrência do fenômeno, devendo-se considerar o contexto metropolitano. Neste sentido, nos demais municípios integrantes da RM de Maceió, existem ainda 7.066 domicílios de uso ocasional (quase a totalidade identificada na capital), um crescimento de 39,58% se comparado ao total observado em 2000, ou seja, em taxa inferior à calculada para o município núcleo, mas com o mesmo comportamento de alta.

Comparando com as RMs das outras capitais regionais do Nordeste nessa categoria de uso, há uma distinção clara entre os núcleos de RMs e demais municípios integrantes. Por exemplo, no caso de João Pessoa e Natal, em 2010, o total de domicílios nesta categoria de uso ocasional é maior nos demais municípios integrantes da RM que no município núcleo, conforme pode ser visto na tabela 5.

Retomando-se a análise dos componentes do déficit habitacional descritos na tabela 4, verificam-se altos percentuais para o ônus excessivo com aluguel (famílias que despendem mais de 30% de sua renda no pagamento do aluguel) em todas as aglomerações urbanas das capitais, sendo este, até o momento, o componente mais significativo do déficit – o que deverá ser reconsiderado quando puderem ser contabilizados no componente “coabitação” os dados sobre famílias conviventes.

A RM de Maceió, contudo, não apresenta as situações mais graves, uma vez que o percentual de 6,77% dos DPPs com ônus excessivo está em situação intermediária entre as RMs de Aracaju e João Pessoa (ambas com mais de 10% dos DPPs, na faixa de renda mais baixa, e as únicas com mais de 1% dos DPPs, na faixa entre 3 e 10 SMs) e a Ride de Teresina, que apresentou 4,27% de ônus excessivo com aluguel – o mais baixo percentual entre as capitais regionais do Nordeste, ao se considerar a faixa de renda mais baixa.

Ainda é importante examinar outras condições de ocupação dos domicílios, que podem servir como *proxy* de situações de (in)segurança da posse da moradia. Neste sentido, os domicílios “cedidos de outra forma” (não cedidos pelo empregador) têm a maior ocorrência em Maceió (4,52% dos DPPs), onde também foi maior a sua variação na década, somando mais de 12 mil em 2010. Por sua vez, os domicílios cedidos pelo empregador e em “outra condição” de ocupação, bem menos numerosos, tiveram quedas acentuadas em todas as capitais. Especificamente nos aglomerados subnormais, a menção pelo morador de ocupar um domicílio “próprio” pode ser tomada como *proxy* de percepção de segurança da

posse da moradia, constatando-se percentual pouco abaixo de 70%, semelhante ao de Aracaju e menor que os percentuais de todas as demais capitais regionais do Nordeste.

Em resumo, verificou-se que Maceió destaca-se negativamente entre as capitais regionais examinadas pelo acesso mais limitado dos domicílios a serviços adequados de abastecimento de água e esgotamento sanitário – com precariedade maior do esgotamento nos aglomerados subnormais; ainda entre os subnormais das capitais, Maceió apresenta as maiores taxas de lixo jogado em logradouro e em rio, lago ou mar. Como indicador de precariedade habitacional, a presença de domicílios do tipo cômodo é maior em Maceió.

Maceió mostra percentual relativamente alto de domicílios alugados, assim como de ocorrência de situações de ônus excessivo com o aluguel, mas acompanhando tendências que se estendem a todas as capitais aqui analisadas. Também são relativamente numerosos os domicílios “cedidos de outra forma”, que tiveram aí o maior crescimento.

No que concerne aos pontos positivos, mais do que apresentando destaques individuais, Maceió segue trajetórias também observadas nas demais capitais comparadas, tais como o aumento da coleta de lixo e a diminuição de domicílios sem banheiro ou sanitário.

3 OBRAS DE SANEAMENTO, URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E PRODUÇÃO HABITACIONAL

Uma vez elaborado o diagnóstico descrito na seção 2, podem-se evidenciar alguns aspectos prioritários a serem enfrentados por políticas públicas de saneamento, urbanização e habitação. Neste sentido, é importante verificar como são feitos investimentos que poderão mudar a realidade delineada anteriormente, a exemplo de programas federais que contam com a cooperação de estados e municípios para a operacionalização de intervenções.

Com efeito, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de assentamentos precários, e o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) encontram-se presentes em todas as capitais regionais em exame. Pode-se dizer que estas recebem tratamento semelhante àquele reservado às maiores cidades brasileiras, tais como as capitais estaduais que já constituem regiões metropolitanas há mais tempo, seja na região Nordeste ou nas demais regiões.

No caso do PAC, é significativo que esse atendimento já date de sua primeira fase, que priorizou os territórios onde se verificavam as maiores carências de urbanização do país, e mesmo de período anterior a 2007, quando as ações de urbanização já contavam com o apoio do governo federal por meio do programa Habitar Brasil BID (HBB), cujos contratos também foram incluídos no PAC.

Especificamente, em Maceió, os investimentos do PAC seguem na esteira de ações iniciadas há aproximadamente dez anos, com o programa HBB, que incluiu a construção do Conjunto Dênisson Menezes, para o qual foi transferida a população da chamada “Cidade de Lona”.

A tabela 6 apresenta os investimentos do PAC, individualizando valores repassados ou financiados pela União e as contrapartidas aportadas por governos estaduais e municipais. Ressalta-se que os investimentos em urbanização são todos realizados mediante repasse de recursos do Orçamento Geral da União.

TABELA 6
Valores de investimento do PAC 1¹ – capitais regionais do Nordeste
(Em R\$ milhões)

Municípios	Abastecimento de água			Esgotamento sanitário			Saneamento integrado (água e/ou esgoto e urbanização)			Urbanização de assentamentos precários (inclui PPI/PAC)			Total		
	R	C	T	R	C	T	R	C	T	R	C	T	R	C	T
Maceió	32,5	5,2	37,7	84,2	14,9	99,0				172,3	34,7	207,0	289,0	54,7	343,7
Aracaju	70,0	15,0	85,0	70,9	13,1	84,0	25,3	6,3	31,6	64,1	6,1	70,1	230,3	40,5	270,8
João Pessoa	74,5	29,3	103,7	18,1	5,2	23,2	1,7	0,2	1,9	16,6	0,8	17,3	110,8	35,4	146,3
Natal	4,6	0,8	5,4	49,6	5,5	55,1				91,9	10,5	102,4	146,2	16,8	163,0
Teresina	34,4	8,3	42,7	54,3	6,0	60,3	43,3	7,6	51,0	44,4	7,1	51,5	176,4	29,0	205,5
São Luís	28,5	5,3	33,8	195,4	40,2	235,6				263,1	123,4	386,6	487,0	169,0	656,0

Fonte: Brasil (2012).

Obs.: R = repasse ou financiamento; C = contrapartida; T = total.

Nota: ¹ Contratos assinados até 05/08/2012.

Há variações importantes entre os investimentos em cada capital, não cabendo aqui compará-los a algum grau de prioridade associado às carências já identificadas na seção anterior. Isto porque há fatores intervenientes que podem viabilizar ou inviabilizar obras, como a existência prévia de projetos, que foi um dos requisitos colocados pelo PAC para seleção de propostas, assim como outros eventuais óbices – licenciamento ambiental, capacidades financeiras (para integralizar a contrapartida local) e administrativas de governos estaduais e municipais, incluindo concessionárias dos serviços de saneamento e assim por diante.

Constata-se que todas as capitais recebem montantes significativos em alguma modalidade do saneamento, com destaque para o esgotamento sanitário em Maceió, havendo investimentos maiores nesta modalidade apenas em São Luís. O mesmo se dá na urbanização de assentamentos precários, com a contratação de investimentos vultosos em Maceió (Complexo do Vale do Reginaldo, Lagoa do Sururu Capote e Favela de Jaraguá, pela ordem, de maior para menor) e, mais uma vez, apenas São Luís excede o seu montante.

Aliás, na urbanização, percebe-se uma alta correlação entre o tamanho dos aglomerados subnormais em cada capital e o respectivo investimento em urbanização de assentamentos precários.⁴ Entretanto, apesar dos volumosos investimentos, no caso de Maceió, assim como nos casos de Natal e São Luís, chama atenção a ausência de investimentos na modalidade saneamento integrado através do PAC 1.

Os investimentos do governo federal em provisão habitacional, por meio do MCMV, também estão presentes em todas as capitais examinadas. Neste caso, é possível e conveniente separar os valores investidos nas capitais daqueles valores destinados a empreendimentos localizados nos demais municípios das respectivas regiões metropolitanas (tabela 7).

TABELA 7

Número de unidades habitacionais (UH) em empreendimentos contratados do MCMV, conforme fonte de recursos e localização – capitais regionais do Nordeste (4/6/2012)

	UH FAR na capital	UH FAR em outros municípios da RM	UH FGTS na capital	UH FGTS em outros municípios da RM
Maceió	2.422	4.167	15.985	674
Aracaju	650	369	6.428	5.131
João Pessoa	2.932	597	651	-
Natal	896	8.112	1.658	4.065
Teresina	9.747	3.942	3.854	-
São Luís	3.496	14.851	8.192	1.934

Fonte: Brasil (2012)

Inicialmente, cabe examinar os investimentos contratados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), voltados a famílias com renda de até R\$ 1.600,00, faixa que concentra cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro. Mais do que comparar o número de unidades habitacionais contratadas entre as capitais, parece fundamental analisar a distribuição destas unidades nas respectivas regiões metropolitanas, a partir da consideração de que o déficit também é metropolitano.

Essa lógica metropolitana da provisão habitacional não reconhece os limites e arranjos institucionais existentes; o mercado imobiliário, importante ator nesse processo, atua de forma ampla no território, não sendo impeditivos os limites administrativos na sua ação sobre o mercado de terras e de produção de unidades habitacionais, atuando nas condições que lhe permita maximizar a produção com o menor volume de recursos imobilizado.

4. Obtém-se coeficiente de correlação (r) igual a 0,86 entre ambas variáveis, considerando-se as seis capitais.

Isso posto, Maceió tem o equivalente a aproximadamente 58% das unidades habitacionais contratadas nos demais municípios da sua região metropolitana por meio do FAR, verificando-se situações ainda mais agudas em São Luís e, especialmente, em Natal, apontando para a dificuldade de oferecer habitação de interesse social nos municípios-núcleo. Ainda no caso da RM de Maceió, vale mencionar que há número considerável de UH no município de Rio Largo, atingido por enchentes que desalojaram a população em 2010 – portanto, não se trata, especificamente neste caso, do atendimento do déficit habitacional metropolitano “histórico”.

Nas operações do MCMV, na modalidade do FAR, uma das atribuições dos governos municipais ou estaduais é oferecer terrenos urbanizados como insumo para a produção dos empreendimentos; assim, a situação relatada pode revelar dificuldades em cumprir tal atribuição nos municípios-núcleo e, talvez, a busca por terras mais baratas em áreas mais periféricas. O exame detalhado de casos poderia evidenciar ainda mais a contribuição da valorização da terra em áreas centrais e consolidadas em tais processos de periferação da moradia, em Maceió e nas outras capitais.

A título de ilustração, simplesmente pelo exame da localização dos empreendimentos do MCMV/FAR dentro de Maceió (mapa 1), constata-se que seguem, em boa parte, o mesmo vetor de expansão urbana já ativo desde a década de 1980, aberto pelo Conjunto Benedito Bentes e outros empreendimentos mais recentes, produzidos pela prefeitura municipal e pelo governo do estado em localizações periféricas.

Ainda é possível cogitar o relacionamento entre os processos de valorização da terra e de periferação da moradia, ao analisar os dados relativos à produção habitacional do MCMV com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), dirigida a famílias com renda de R\$ 1.600,00 a R\$ 5.000,00. Em comparação com a produção relativamente pequena do FAR, Maceió desponta como o município que mais unidades habitacionais oferta neste segmento, quase 16 mil até o momento, indicando que empreendimentos de maior valor unitário, utilizando em sua produção terrenos mais caros, podem ser aí mais facilmente viabilizados – o que ocorre também, em menor grau, mas, ainda assim, mais presentes que os empreendimentos para a faixa de renda mais baixa, em Aracaju, São Luís e Natal.

4 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA O SANEAMENTO E HABITAÇÃO: COOPERAÇÃO LOCAL EM PROGRAMAS FEDERAIS

No caso do saneamento básico, uma hipótese que se propõe é que as características institucionais da prestação do serviço público condicionam as diferenças de cobertura existentes entre as capitais analisadas na segunda seção deste capítulo.

Isto posto, é válido mencionar que, segundo informações do Sistema Nacional de Saneamento Básico – SNIS (Brasil, 2012), não existe distinção entre as formas de prestação dos serviços de saneamento básico nestes municípios, sendo todos cobertos por empresas de nível regional,⁵ com exceção de alguns casos isolados nas suas respectivas regiões metropolitanas.

De forma geral, pode-se inferir que, em termos de cobertura de abastecimento de água, a atual situação do município de Maceió e de sua região metropolitana é reflexo da condição da prestadora do serviço, a Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal). A partir de uma análise simples do indicador de perda de água, quer seja de faturamento – que corresponde à comparação do volume de água disponibilizado para distribuição com o volume faturado – ou do indicador de perda na distribuição – que compara o volume de água disponibilizado para distribuição e o volume consumido –, observa-se que a Casal apresenta os piores valores, apenas excedidos pela Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema), que também possui índices de cobertura de água e esgoto abaixo da média nacional, conforme tabela 8.

TABELA 8
Índice de perdas das companhias estaduais e total do investimento das companhias estaduais em saneamento

UF	Empresa	Perda faturamento (%)	Perda distribuição (%)	Investimento ¹ (R\$ milhões)
AL	Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal)	60,7	65,9	10,9
SE	Companhia de Saneamento de Sergipe (Deso)	52,1	59	123,4
PB	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa)	-	44,7	53,10
RN	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN)	52,7	60,5	107,4
PI	Águas e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA)	46,2	53,6	204,7
MA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema)	68,2	67,9	14,5

Fonte: Brasil (2012).

Nota: ¹ O total de investimento consiste no agregado do estado, não se restringindo apenas aos valores das companhias estaduais.

Observa-se também na tabela 8 que é grande a diferença de investimentos entre as companhias estaduais de saneamento. O comportamento esperado de quem apresenta baixos índices de cobertura e elevadas perdas é de elevação do investimento em infraestrutura, o que, no caso específico de Alagoas e do Maranhão, não se apresenta na prática. De fato, somados, os investimentos nestes dois estados ainda não alcançam o valor investido pela Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (Cagepa).

5. O SNIS divide o atendimento em três grandes grupos: *i*) prestadores de serviço de abrangência regional; *ii*) de abrangência microrregional; e *iii*) de abrangência local. Em todos os casos, são possíveis diferentes arranjos jurídicos, como empresas de direito público, de direito privado além de empresas exclusivamente privadas.

Uma questão que se põe, a despeito do investimento realizado, é a da capacidade de mudança situacional: até que ponto investir recursos sem contrapartidas da melhora de indicadores de desempenho do sistema não implica um incentivo ao desperdício de recursos hídricos, no caso do abastecimento de água?

Outro aspecto que merece destaque refere-se à institucionalidade da prestação dos serviços de saneamento básico. A titularidade dos serviços é do município, conforme Constituição Federal de 1988 (Art. 175), que pode delegar a sua prestação a um terceiro. No caso de Maceió e demais municípios de sua RM, é a Casal (companhia estadual) a responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário. Sem entrar no mérito da validade dos contratos firmados com os municípios em questão, observam-se assimetrias no que diz respeito à cobertura dos serviços de água e esgoto, conforme mostra a tabela 9.

TABELA 9
Indicadores municipais de saneamento básico nos municípios da RM de Maceió

Município	Operador	Cobertura de água (área urbana)	Cobertura de esgoto (área urbana)	Esgoto tratado	Cons. (m³)	Perda dist. (%)	Invest. água	Invest. esgoto	Despesa	Tarifa média
Maceió	Regional	87,1	34,4	59,8	78,7	66,1	7.394.591	-	2,71	2,82
Barra de Santo Antônio	-									
Barra de São Miguel	Regional	39,7			181,7	72,2	4.550	-	2,11	3,13
Coqueiro Seco	Regional	67,7			97,5	32,7	85.345	-	2,36	2,49
Marechal Deodoro	Local-LPU	62,7	25,9	18,4	94,1	62,9	12.845		2,46	2,49
Messias	Regional	76			70,6	64,1	39.679	-	1,62	2,33
Paripueira	Regional	88,4			91,5	68,4	-	-	1,53	2,51
Pilar	Regional	52,6			94,6	65,6	-	-	1,39	2,76
Rio Largo	Regional	71,1			95,5	59,7	105.631	-	4,2	2,27
Santa Luzia do Norte	Regional	76,6			90,8	52	63.211		2,71	2,48
Satuba	Regional	54,9			98,4	52,5	-	-	3,8	2,53

Fonte: Brasil (2012).

O município-núcleo da RM de Maceió conta com 87,1% de índice de cobertura na área urbana e 34,4% de esgoto coletado, do qual apenas 59,8% são tratados. O índice de cobertura médio de água dos demais municípios corresponde a 65,5%, sendo que o município de Marechal Deodoro, segundo o SNIS, apresenta esgotamento sanitário, com cobertura em 25,9% dos domicílios, sendo que apenas 18,4% do total recebem algum tipo de tratamento.

O investimento, como mitigação da precariedade do atendimento, não se consolida como elemento de alteração da situação em Maceió e sua RM, a despeito da despesa de operação ser relativamente menor que a tarifa média cobrada por m³, conforme dados do SNIS (Brasil, 2012). Neste sentido, o custeio da operação, descontadas possíveis inadimplências, estaria coberto pela tarifa da prestação

do serviço. Outro aspecto que merece atenção é a insustentabilidade dos índices de perda de distribuição do sistema; apenas o município de Coqueiro Seco apresenta valor inferior a 50%, restando a Maceió uma perda de 66,1% – uma das mais elevadas de sua RM.

Comparando a RM de Maceió com as demais analisadas, que apresentam serviço local de saneamento, observa-se que os municípios com esta forma de prestação apresentam melhores indicadores que os demais em suas respectivas RMs. Os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante, integrantes da RM de Natal, apresentam índices de perda de 18,4%, 23,6% e 22,2%, respectivamente, enquanto no município de Marechal Deodoro, por exemplo, o índice corresponde a 62,9%.

Assim, pode-se depreender que a questão do saneamento básico na RM de Maceió é estrutural, estando relacionada tanto à configuração institucional da prestação do serviço quanto à ausência de maiores investimentos em infraestrutura urbana.

Por sua vez, há de se destacar também a importância das capacidades financeiras de municípios e estados na execução local das políticas urbanas do governo federal. Estas podem ser determinantes na viabilização de investimentos, especialmente em urbanização de assentamentos precários, uma vez que é obrigatório o aporte de contrapartidas locais aos recursos repassados pela União.

Nesse sentido, examinando-se a composição das contrapartidas às obras do PAC para urbanização de assentamentos precários em cada capital, cujos investimentos estão relacionados na tabela 6, cabe mencionar que justamente em São Luís e em Maceió se dão as maiores participações dos respectivos governos estaduais: na primeira, 96% do valor total das contrapartidas estão alocados em contratos cujo tomador é o governo estadual e, na segunda, 71% deste valor. Portanto, a participação financeira dos governos estaduais mostra-se importante nas ações de estruturação urbana destas duas capitais.

A assunção de tarefas executivas por parte de municípios e estados também demanda a existência de capacidades administrativas, a serem empregadas na elaboração e implantação de projetos para intervenções físicas e trabalho social, bem como ações de regularização fundiária, por exemplo. As capitais aqui analisadas podem ser comparadas quanto à existência de órgãos e instrumentos de gestão urbana e habitacional. Neste sentido, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2009 (IBGE, 2009) mostra que todas as prefeituras das capitais contam com algum órgão gestor da habitação, com *status* e vinculações variados, eventualmente secretarias com atribuição exclusiva, em conjunto com outra política (caso de Maceió) ou mesmo subordinada a outra secretaria.

O plano diretor, principal instrumento de planejamento urbano municipal e elaborado em consonância com o que prevê o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estava presente em todas as capitais e, conforme a MUNIC 2009, apenas Maceió não contava com um conselho responsável pela política urbana (ou conselho da cidade, ou assemelhado). Todos os planos diretores, com exceção de São Luís, contemplariam a definição de zona especial de interesse social (Zeis) – instrumento importante para realização de ações de integração urbanística e regularização fundiária de assentamentos precários –, podendo servir como comprovação de titularidade de áreas que receberão investimentos em urbanização do PAC, por exemplo.

As Zeis também podem ser aplicadas a áreas vazias e, com isso, facilitar sua utilização em empreendimentos de provisão habitacional, como os do MCMV. Ainda utilizando dados da MUNIC 2009 para comparar as seis capitais regionais do Nordeste, todas contam com cadastros de famílias que poderão ser beneficiadas em programas habitacionais. Os fundos municipais de habitação de interesse social também estão presentes em todas, e apenas São Luís informou não contar com um conselho municipal de habitação. Todas as capitais já teriam ou estariam elaborando um plano específico para a habitação de interesse social, e todas já foram contempladas com seleções do Ministério das Cidades para sua elaboração com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.⁶

Enfim, em linhas gerais, depreende-se que a MUNIC 2009 traz indicadores de gestão urbana e habitacional bastante uniformes entre as capitais comparadas neste texto, não permitindo muita distinção entre suas capacidades administrativas no setor – mesmo sendo possível inferir, pela falta de alguns instrumentos, que estas capacidades sejam mais frágeis em São Luís.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Maceió mostra um quadro pouco animador no que se refere aos aspectos do saneamento analisados, tanto pela baixa cobertura dos serviços, especialmente de abastecimento de água e esgotamento sanitário – ambos ainda distantes da universalização –, como por problemas associados à baixa eficiência da prestação dos serviços, como se pode observar pelos indicadores de perdas de distribuição e faturamento. No contexto de sua região metropolitana, são observadas disparidades entre os municípios que a compõem, especificamente com relação à sede, que apresenta melhores indicadores que os demais.

6. Aracaju em 2007, Maceió, João Pessoa e Natal, em 2008, e Teresina e São Luís em 2010.

Os investimentos do PAC poderão reverter, em parte, essa situação, mas sua solução integral demandará mais recursos para intervenções físicas e desenvolvimento institucional que os obtidos até o momento. Os planos locais de saneamento básico poderão, de certa forma, auxiliar na melhoria dos indicadores do setor, a partir de um diagnóstico e de um programa de investimentos condizentes com as demandas da cidade, decorrentes de outros instrumentos de planejamento, como o plano diretor. Vale ressaltar, ainda, que as demais cidades da RM de Maceió também devem desenvolver seus planos, de modo que ocorra de fato uma redução da desigualdade entre os serviços, mitigando, com isso, um possível efeito da concentração de investimentos do PAC na cidade núcleo.

O quadro dos assentamentos precários em Maceió começa a mudar com a aplicação de grandes somas de recursos do PAC, antecedido que foi por experiências-piloto. Contudo, a urbanização total das áreas com precariedade urbana e habitacional ainda exigirá a continuidade de investimentos por longo prazo. A realização destas intervenções, por sua vez, mostra-se ainda muito associada à iminência da disponibilidade de recursos, enquanto o recomendável seria planejá-las com antecedência, por meio do conhecimento integral das áreas de precariedade, de sua demarcação e regulamentação como Zeis e da qualificação da demanda no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Este plano, aliás, pode e deve ser complementado pelos planos de ordenação territorial e de gestão das áreas que receberão investimentos, planos estes que também deverão ser elaborados com a efetiva participação da população beneficiada.

Por sua vez, a oferta de habitação de interesse social por meio do MCMV mostra-se ainda pouco aderente à localização da maior parte do déficit habitacional de Maceió. Medidas adicionais deveriam ser postas em prática, em especial, visando obter terras urbanizadas a custos compatíveis com os limites do programa. Neste sentido, caberia ao poder público municipal dar efetividade aos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários que tenham a capacidade de fazer a gestão da valorização da terra urbana de Maceió, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórias. Fazer valer tais instrumentos consiste em um desafio presente em praticamente todas as cidades brasileiras. Contudo, quando se obtém sucesso, a racionalização do espaço urbano, o aproveitamento da infraestrutura instalada e a liberação de terrenos centrais para provisão de habitação de interesse social são possíveis ganhos de uma ação pública coordenada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010. Brasília, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais – MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

_____. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais, primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

_____. REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. **Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas**. Maceió, 2010.

GASTOS DAS FAMÍLIAS COM TRANSPORTE URBANO PÚBLICO E PRIVADO NA CIDADE DE MACEIÓ: UMA ANÁLISE DAS POFs 2003 E 2009

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho*

1 INTRODUÇÃO

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) é realizada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo principal de conhecer a estrutura de gastos e rendimento das famílias brasileiras, permitindo aferir os pesos dos componentes de despesas nos índices de inflação no país. Como resultado do trabalho, o IBGE disponibiliza base de dados amostral representativa do perfil de gastos das famílias brasileiras, tornando-se fonte importante para compreender o padrão de consumo de bens e serviços da população brasileira.

Em particular, neste capítulo, utilizam-se a POF 2003 e a POF 2009 (IBGE, 2010) como a principal fonte para a compreensão das despesas realizadas com transporte urbano (TU) pelas famílias brasileiras e, em especial, pelas famílias residentes na cidade de Maceió. A POF 2009 utilizou amostra de 55.970 domicílios em todo o território nacional e seguiu a mesma estrutura da POF anterior, realizada em 2003. A data de referência considerada para atualização dos valores monetários foi 15 de janeiro, nestas duas pesquisas.

O objetivo deste capítulo é apresentar o perfil de gasto com deslocamentos urbanos ou metropolitanos das famílias do estado de Alagoas, destacando-se sua capital, o município de Maceió. Com vistas a atingir este objetivo, utilizaram-se dois indicadores principais: *i)* comprometimento da renda com gastos em TU; e *ii)* percentual de famílias que efetuam este tipo de despesas. A questão principal que norteia este capítulo é a investigação sobre o avanço dos gastos com transporte individual pelas famílias em detrimento das despesas com transporte coletivo. Investigar isto é importante em virtude de saber que o padrão

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

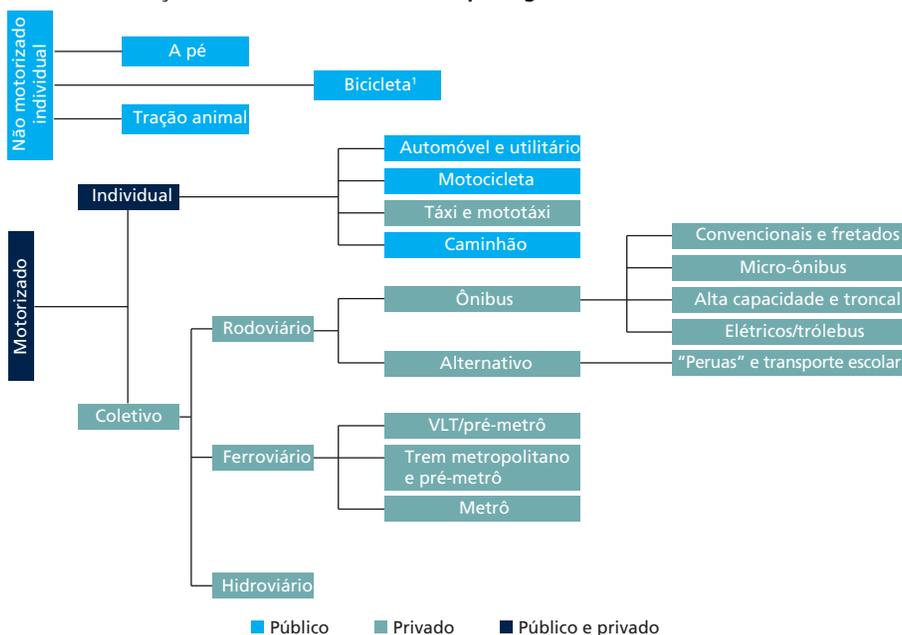
de mobilidade no qual o transporte privado (Tpriv) assume papel predominante gera fortes impactos sobre as condições de mobilidade da população nos grandes centros urbanos.

Assim, a fim de alcançar o aludido objetivo, além desta introdução, este capítulo contém três seções. Na seção 2, apresentam-se os principais conceitos utilizados nas tabulações de dados utilizados neste capítulo. Na seção 3, são apresentados os principais resultados deste estudo, destacando-se os gastos com transporte público (TP) *versus* privado ou transporte coletivo *versus* individual. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS

Considerando-se os deslocamentos que fazem uso de motores, os deslocamentos urbanos e metropolitanos podem ser realizados nas modalidades de transporte coletivo ou individual, ou, trabalhando-se na dimensão funcional, TP ou Tpriv. Neste capítulo, cada uma destas dimensões ainda foi classificada em diversas modais de TU, conforme a figura 1.

FIGURA 1
Classificação das modalidades de TU de passageiros



Fonte: classificações utilizadas pelo autor, compatibilizando-as com a base de dados da POF (IBGE, 2010).

Nota: ¹ VTL = Veículo leve sobre trilhos.

Com base nessas classificações, foram utilizados alguns agrupamentos de despesas descritos adiante.

- 1) Despesas com TU: gastos das pessoas com deslocamentos nas cidades ou em aglomerados urbanos sem que elas estejam em período de viagem.¹ São as despesas para a realização de deslocamentos relativos às atividades urbanas cotidianas das pessoas.
- 2) Despesas com TP: gastos com ônibus (urbanos ou metropolitanos e fretamento);² transporte alternativo (vans e peruas); sistemas de táxi, mototáxi e transporte escolar; transporte ferroviário (metrô, veículos leves sobre trilhos – VLTs e trens metropolitanos); e transporte hidroviário.
- 3) Despesas com transporte privado: gastos com Tpriv motorizado (automóveis, motocicletas, entre outros exemplos) e bicicletas. Estas despesas foram agrupadas nas seguintes categorias: aquisição de veículos, manutenção, combustível, documentação e seguro, bem como uso do espaço urbano (pagamento de estacionamentos e pedágios urbanos).
- 4) Despesas com transporte individual: gastos com todo tipo de transporte utilizado individualmente no âmbito das famílias (Tpriv acrescido de táxis e mototáxis).
- 5) Despesas com transporte coletivo: gastos realizados com modalidades de transporte coletivo de passageiros (TP subtraindo-se ou desconsiderando-se os sistemas de táxi e mototáxis).

Neste capítulo, com exceção dos gastos com bicicleta, o transporte não motorizado foi absolutamente desconsiderado. A razão é que as viagens a pé não envolvem gastos e as à tração animal (carroça) geralmente estão associadas ao transporte de pequenas cargas, e não ao de pessoas. Cabe destacar, por sua vez, que a bicicleta está tornando-se meio de transporte cada vez mais utilizado para alguns deslocamentos urbanos, apesar de sua condição natural inicialmente posta de bem voltado para o lazer. A propósito, vale mencionar que todos os gastos com veículos de transporte voltados exclusivamente para atividades de lazer ou *hobby* – tais como asa delta, *jet-ski*, avião etc. não foram considerados neste capítulo.

Vale mencionar também que os níveis de agregação nacional e estadual são a forma mais indicada para tabular os dados da pesquisa de orçamento familiar do IBGE em função do maior tamanho e diversidade da amostra. Assim, procurou-se apresentar os dados nestes níveis de agregação mais amplos como referência comparativa ao nível de agregação que englobasse o município de Maceió. Em decorrência disto, em função do menor tamanho da amostra no nível municipal, foi realizado um trabalho de análise e ajuste dos valores extremos e aparentemente inconsistentes da amostra (*outliers*), reduzindo-se, portanto, as distorções nos resultados finais neste nível de agregação.

1. Os deslocamentos urbanos ou metropolitanos realizados quando as pessoas estavam em viagem não foram computados, já que estes custos estariam atrelados à viagem intermunicipal realizada.

2. A rigor, o transporte por fretamento pode ser considerado transporte coletivo de característica privada, mas, devido ao nível de agregação utilizada na POF, considerou-se esta despesa no grupo de despesa relativa ao TP.

3 ANÁLISE DO PERFIL DE GASTOS COM DESLOCAMENTOS URBANOS E METROPOLITANOS DAS FAMÍLIAS: PRINCIPAIS RESULTADOS

3.1 Transporte urbano: público e privado

De acordo com os resultados da POF 2009, do total das 277.631 famílias residentes em Maceió, aproximadamente 75% destas apresentaram gastos com TU, sendo que 42,6% possuem gastos apenas com transporte público, 15,3% gastam exclusivamente com transporte privado e 16,4% possuem gastos tanto com TP quanto com Tpriv.

Quando se comparam esses percentuais com a média nacional, verifica-se que o alcance do transporte privado entre as famílias de Maceió tem muito a avançar, o que é indicativo de que as condições de tráfego urbano podem degradar-se ainda mais e talvez rapidamente, se não houver contrapartida em termos de obras de mobilidade urbana na capital alagoana. De fato, no âmbito nacional, aproximadamente 51,4% das famílias possuem algum gasto em Tpriv; em Maceió, este percentual é de 31,7%.

No Brasil, de maneira geral, conforme a tabela 1, os gastos com transporte privado são muito maiores que os com transporte público, sendo que, nas nove regiões metropolitanas (RMs) descritas na POF,³ as famílias gastam em média 3,38 vezes mais com o Tpriv que com o TP, enquanto em Alagoas e Maceió esta relação é maior: 4,02 e 3,74, respectivamente.

Em média, os gastos das famílias de Maceió com TP e Tpriv (R\$ 292,01) é em torno de 67% destes gastos das famílias residentes nas nove RMs abrangidas na POF. Destaque-se também que, na POF 2009, em Maceió, em média, o comprometimento da renda com TU público e privado (12,23%) foi aproximadamente 1,3 ponto percentual (p.p.) menor que o aludido comprometimento das famílias residentes nas nove RMs (13,55%) consideradas na POF.

TABELA 1
Gastos com TU – público e privado – das famílias (2009)

Local de moradia	Gastos com TU (R\$)			Relação	Renda média	Participação na renda (%)		
	TP	Tpriv	Total	Tpriv/TP	familiar (R\$)	TP	Tpriv	Total
RMs	109,64	370,67	480,30	3,38	3543,52	3,09	10,46	13,55
Alagoas	39,92	160,42	200,34	4,02	1697,90	2,35	9,45	11,80
Maceió	61,59	230,42	292,01	3,74	2387,93	2,58	9,65	12,23

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

3. As nove RMs consideradas na POF são as que estão inseridas nos seguintes estados: Pará (PA), Ceará (CE), Pernambuco (PE), Bahia (BA), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP), Paraná (PR) e Rio Grande do Sul (RS).

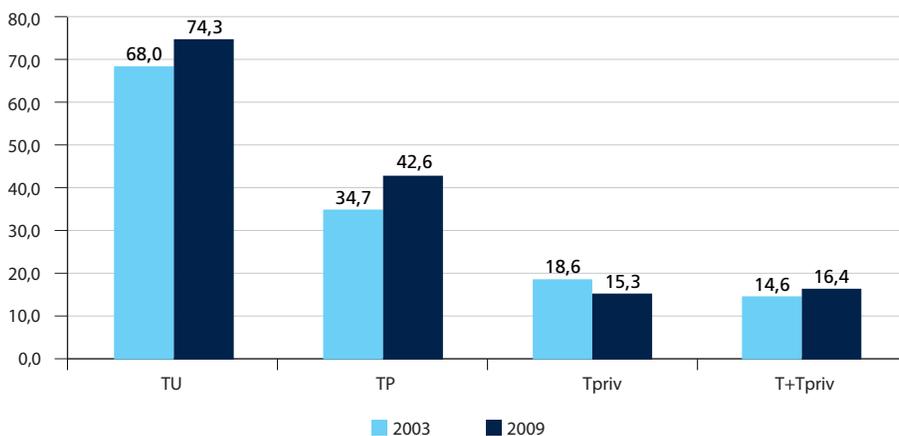
Em Maceió, no gráfico 1, ao analisar as tendências de gastos com transporte nessa última década, observa-se que houve aumento do percentual de famílias que efetuam gastos com TU, em que se consideram tanto o âmbito público quanto o privado, passando de 68% para 74,3%, entre 2003 e 2009. Ao desagregar este percentual, observa-se que o percentual de famílias que efetuou exclusivamente gasto com transporte público elevou-se consideravelmente, passando de 34,7% para 42,6%, entre 2003 e 2009. Também aumentou o percentual das famílias que efetuam gasto tanto em TP quanto no Tpriv, passando de 14,6% para 16,4%, no interregno entre as duas POFs realizadas na década passada.

Quando se considera exclusivamente o percentual de famílias que efetuam gastos com Tpriv – que diminuiu de 18,6% para 15,3%, entre 2003 e 2009 –, a tendência observada de gasto em TU na capital alagoana destoa da tendência nacional, uma vez que nacionalmente houve aumento relativo no uso do transporte individual. Isto pode indicar que, em Maceió, como o percentual de famílias que realiza despesa com transportes público e privado simultaneamente aumentou, parte das famílias com acesso ao transporte individual continua a realizar gastos com TP, o que é aspecto positivo em relação às condições de mobilidade urbana na capital alagoana.

GRÁFICO 1

Famílias brasileiras com gasto em TU, TP e Tpriv – Maceió (2003 e 2009)

(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

Conforme apresentado na tabela 2, em Maceió, entre 2003 e 2009, a proporção de famílias que efetua gasto em transporte público teve aumento de 9,61 p.p., passando de 49,39% para 59%. Concomitantemente, a proporção de famílias que usa transporte privado teve queda de 33,22% para 31,70%, no aludido período. Por sua vez, o nível de comprometimento da renda (volume de recursos

gastos com transporte em relação ao total da renda familiar) das famílias que efetuam gasto com transporte apresentou elevação tanto com TP quanto com Tpriv.

Contudo, o nível de comprometimento da renda com transporte privado aumentou bem mais que com transporte público. De fato, considerando-se apenas o comprometimento da renda com transporte privado, houve aumento de 13,9% para 16,53%, evidenciando-se crescimento de aproximadamente 2,6 (p.p.), enquanto com TP passou de 4,77% para 5,15%, crescimento em torno de 0,38 p.p., entre 2003 e 2009. Isto é indicativo de que parte da renda adicional que as famílias de Maceió obtiveram foi canalizada em maior proporção para gastos com Tpriv.

TABELA 2

Comprometimento médio da renda com TU e percentual de famílias com gastos em TU público e privado – Maceió (2003 e 2009)

(Em %)

Ano	Família com gastos em TP		Família com gastos em Tpriv		Família com gastos em TU	
	Comprometi-mento de renda	Famílias	Comprometi-mento de renda	Famílias	Comprometi-mento de renda	Famílias
2003	4,77	49,39	13,90	33,22	13,48	67,97
2009	5,15	59,00	16,53	31,70	14,21	74,28
Variação (p.p)	0,378	9,610	2,640	-1,529	0,728	6,311

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

Há de se destacar que, simultaneamente a essa tendência de maior comprometimento da renda com gastos em transporte, houve elevação da renda da população, que repercutiu na maior mobilidade das pessoas, tanto pelo uso do transporte coletivo – considerando-se principalmente as classes de renda com menor poder aquisitivo que passaram a ter mais condições financeiras de efetuar gasto com este modal – quanto pelo do transporte individual, observando-se sobretudo as classes de renda com poder aquisitivo mais elevado.

Além dos maiores comprometimentos com gastos com transportes, pode-se inferir que o aumento real – acima da inflação mensurada pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) – médio das tarifas de ônibus também influenciou o maior comprometimento de renda com TP, conforme a tabela 3.

TABELA 3

Variação da inflação e da tarifa de ônibus – Maceió (jun./2005-jul./2012)

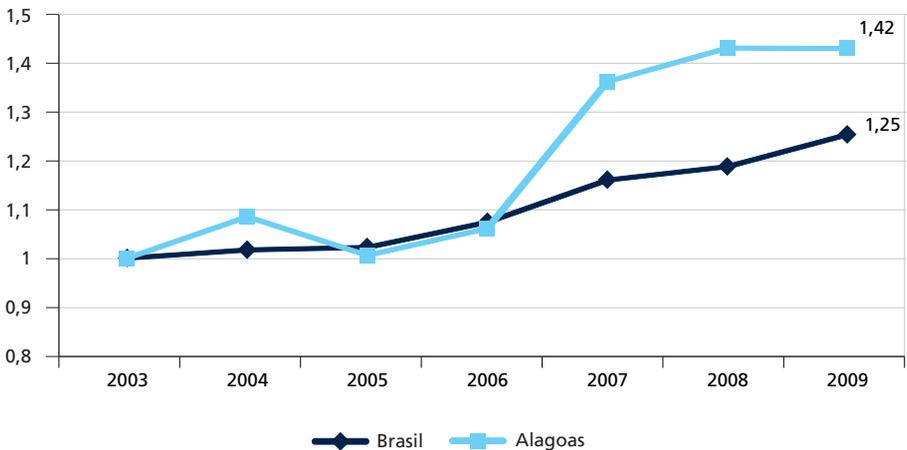
(Em %)

IPCA	41,34
Tarifa de ônibus	58,62

Fonte: Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e IBGE (s.d.).

Uma provável explicação para as famílias terem continuado a usar ainda mais o TP, até mesmo com aumento real das tarifas de ônibus, é o fato de a renda média das famílias em Alagoas ter aumentado muito entre 2003 e 2009, acima da média brasileira no aludido período. De fato, conforme o gráfico 2, entre 2003 e 2009, a taxa real acumulada de crescimento do rendimento médio mensal das pessoas de dez anos ou mais de idade em Alagoas foi bastante superior à observada no caso brasileiro.

GRÁFICO 2
Índice da taxa de crescimento acumulada do rendimento médio mensal das pessoas de dez anos ou mais de idade (reais) deflacionado pelo IPCA – Brasil e Alagoas (2003-2009)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Ao realizar análise dos gastos com TU das famílias estratificadas por décimos⁴ ou decis de renda, podem-se inferir algumas constatações. Inicialmente, na tabela 4, observa-se que, em Maceió, os gastos mensais com transporte privado são maiores que os gastos com transporte público a partir do quarto decil de renda *per capita*, o que é substancialmente diferente da média nacional, na qual já a partir do segundo decil os gastos com Tpriv são maiores.

Na tabela 4, é possível observar que, a partir do sétimo decil de renda *per capita*, há redução no gasto com transporte público, enquanto o transporte privado apresenta gastos crescentes em todos os decis de renda. Isto sugere que, em Maceió, o Tpriv é um bem de luxo – quando a renda aumenta,

4. Décimos ou decis de renda significa agrupar as famílias em ordem crescente de renda domiciliar *per capita*, classificando-as, em seguida, de acordo com os 10% mais pobres (primeiro decil), com aqueles que estão entre os 10% e 20% mais pobres (segundo decil), e assim sucessivamente, até a classificação de 10% dos decis.

a demanda por este bem eleva-se mais que proporcionalmente – e o TP é um bem inferior – quando a renda aumenta, a demanda por este bem diminui –, a partir do sétimo décimo de renda.

Ainda na tabela 4, vale observar que as famílias que compõem o primeiro décimo de renda (10% dos mais pobres) apresentaram o maior comprometimento de renda com TU (16,55%, em média), como era de se esperar, uma vez que nesta faixa de renda basicamente não se usa Tpriv.

TABELA 4
Gasto mensal médio com TP e Tpriv¹ das famílias urbanas, segundo decil de renda domiciliar *per capita* – Maceió

Intervalos da renda familiar <i>per capita</i>	Gastos com TU (R\$)			Renda familiar (R\$)	Participação na renda (%)		
	TP	Tpriv	Total		TP	Tpriv	Total
Até decil 1	72,96	3,51	76,47	462,08	15,79	0,76	16,55
Decil 1-2	85,78	23,33	109,11	688,21	12,46	3,39	15,85
Decil 2-3	68,79	55,06	123,85	821,05	8,38	6,71	15,08
Decil 3-4	81,63	48,86	130,49	982,46	8,31	4,97	13,28
Decil 4-5	95,94	121,38	217,32	1.391,08	6,90	8,73	15,62
Decil 5-6	82,91	165,43	248,34	1.674,20	4,95	9,88	14,83
Decil 6-7	125,09	174,16	299,25	2.069,12	6,05	8,42	14,46
Decil 7-8	84,37	283,75	368,12	2.702,74	3,12	10,50	13,62
Decil 8-9	77,00	491,41	568,40	4.570,44	1,68	10,75	12,44
Maior que decil 9	54,31	1.401,03	1.455,34	9.950,80	0,55	14,08	14,63
Total	82,91	310,19	393,10	2.767,22	3,00	11,21	14,21

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração do autor.

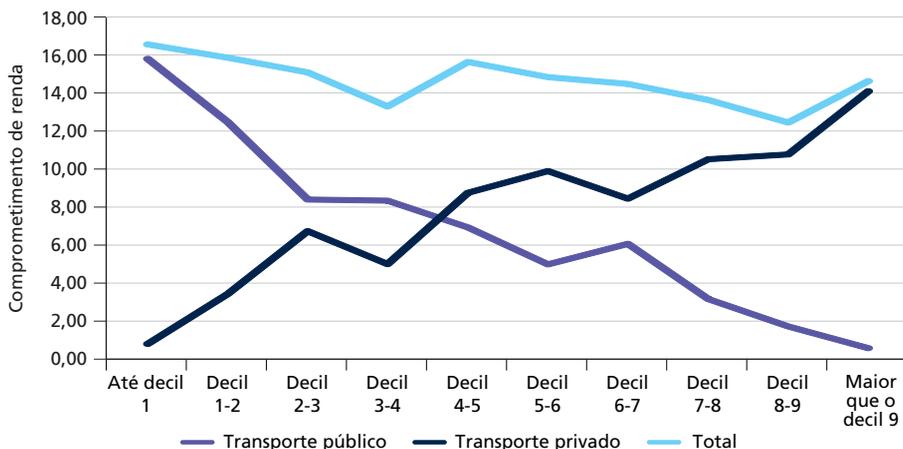
Nota: ¹ Foram consideradas as 206.223 famílias que gastaram com TU.

Nos gráficos 3 e 4, observa-se a proporção de famílias que gasta com TU – público e privado –, a qual até o quarto décimo é maior quanto maior seu poder aquisitivo, tem pequeno decréscimo entre o quarto e o quinto décimo, e volta a subir a partir do sexto décimo de renda. Por sua vez, enquanto esta proporção é basicamente crescente para o transporte privado, no que diz respeito ao transporte público, somente é crescente até o quarto decil de renda *per capita*, apresentando redução gradual a partir deste décimo, devendo-se destacar que, quando se observam os estratos mais altos de renda, os gastos com TP concentram-se nos sistemas de taxi.

Ainda nos gráficos 3 e 4, observa-se o comprometimento de renda das famílias, conforme décimos de renda mensal *per capita*. Este comprometimento é basicamente crescente para transporte privado e decrescente para transporte público, reforçando a característica de bem de luxo para Tpriv e bem inferior para TP, na capital alagoana.

GRÁFICO 3

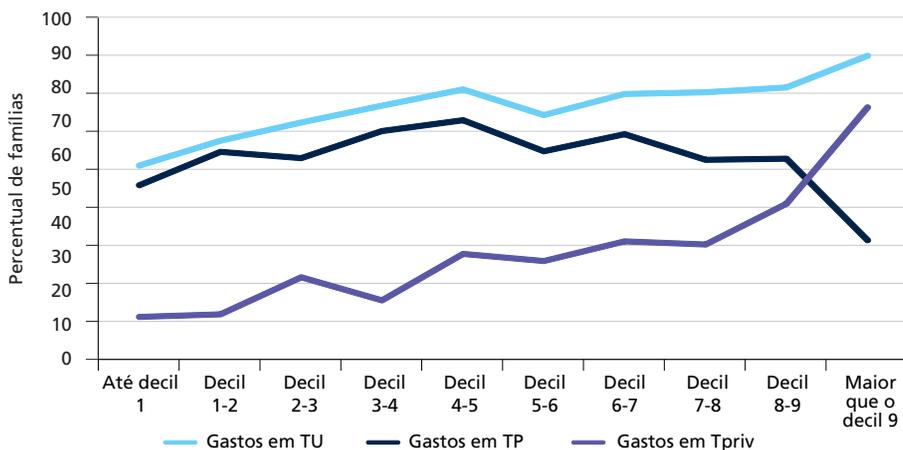
Comprometimento de renda por décimos de renda mensal *per capita* – Maceió (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 4

Percentual de famílias de Maceió com gasto em TU público e privado, por décimos de renda mensal *per capita* – Maceió (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

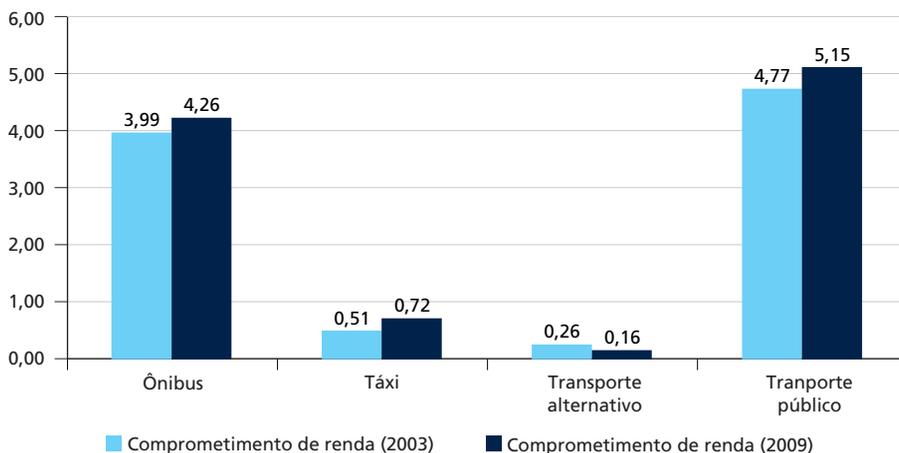
3.2 Transporte público

Em 2009, aproximadamente 45% das famílias brasileiras tinham gastos mensais com transporte público no Brasil, comprometendo em média 3,64% da sua renda com este item de despesa. Em Maceió, conforme já observado na tabela 2, pela amostra realizada, cerca de 60 % das famílias efetuam gastos mensais com TP, comprometendo, em média, 5,15% da sua renda. Nos gráficos 5 e 6, observa-se que as famílias despenderam 4,26% de sua renda com as viagens de ônibus; 0,72%, com táxi; e 0,16%, com transporte alternativo, nesse ano.

Utilizando-se dessa linha de raciocínio, vale destacar que a maior participação de gasto observado com TP foi referente às viagens de transporte coletivo utilizando ônibus, as quais representaram mais de 80% dos gastos totais das famílias, tanto em 2003 quanto em 2009, com o item transporte público, conforme se observa nos gráficos 5 e 6.

Por sua vez, há de mencionar-se também que os sistemas de transportes públicos mais utilizados na capital alagoana são os sistemas de ônibus e táxi e o transporte alternativo (veículos coletivos de baixa capacidade) abrangendo 53,4%, 7,3% e 3,14% das famílias, respectivamente, conforme se observa no gráfico 7. Ressalte-se que os gastos com sistemas ferroviários e de mototáxi se revelaram insignificantes na POF 2009, em termos de comprometimento de renda. Ainda neste gráfico, depreende-se que 58,91% das famílias maceioenses tiveram algum gasto em TP,⁵ em 2009.

GRÁFICO 5
Comprometimento de renda com TP – Maceió (2003 e 2009)
(Em %)



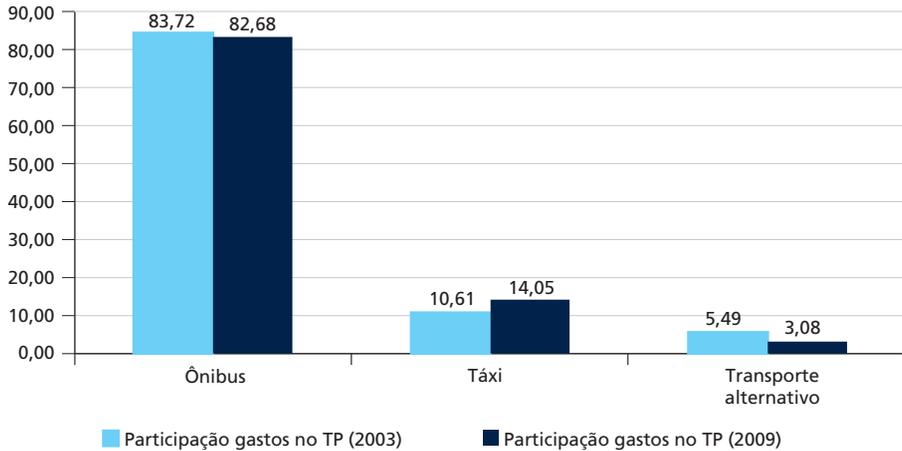
Fonte: IBGE (2010).

Elaboração do autor.

5. Esses 58,91% não coincidem com a soma de ônibus, táxi e transporte alternativo, uma vez que há famílias que utilizaram tanto táxi quanto ônibus, por exemplo. Em outras palavras, estas utilizações não são exclusivas.

GRÁFICO 6

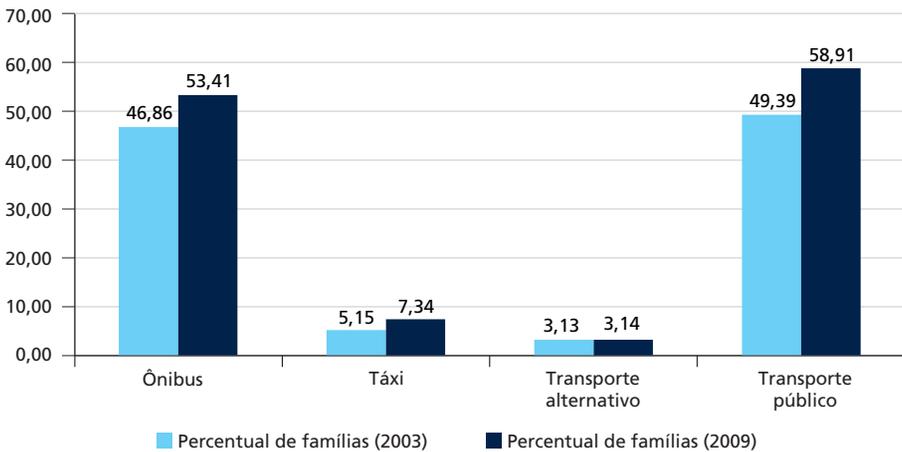
Participação dos gastos em relação aos gastos totais com TP por modalidade – Maceió (2003 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 7

Famílias que tiveram gastos efetivos com TP por modalidade – Maceió (2003 e 2009)
(Em %)

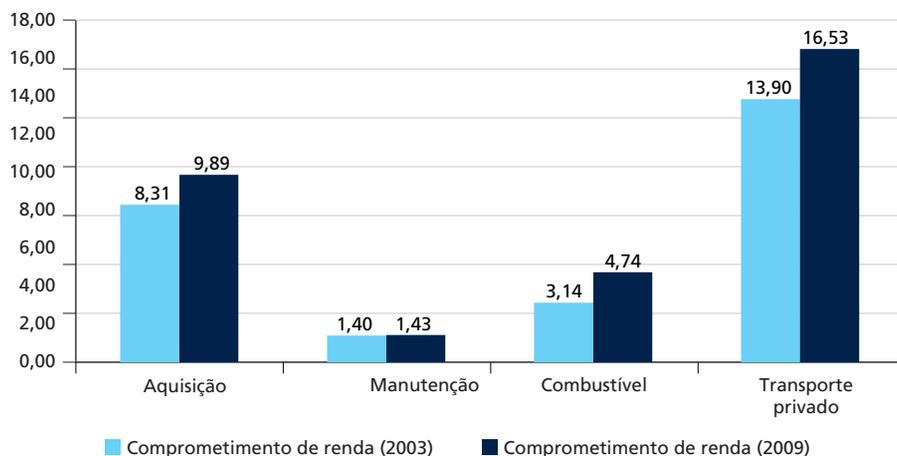


Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

3.3 Transporte privado

Em Maceió, conforme se observa na tabela 2, em 2009, 31,7% das famílias efetuaram algum tipo de gasto com transporte privado, comprometendo em torno de 16,5% da renda com estes gastos. O principal item de gasto privado é a aquisição de veículos, representando em torno de 59,8% de todo o dispêndio das famílias com Tpriv, seguido de combustível, que representa aproximadamente 28,7% deste total de dispêndio, conforme os gráficos 8 e 9. Por sua vez, depreende-se que os gastos com transporte privado comprometeram 16,53% da renda das famílias maceioenses.

GRÁFICO 8
Comprometimento de renda com Tpriv – Maceió (2003 e 2009)
 (Em %)

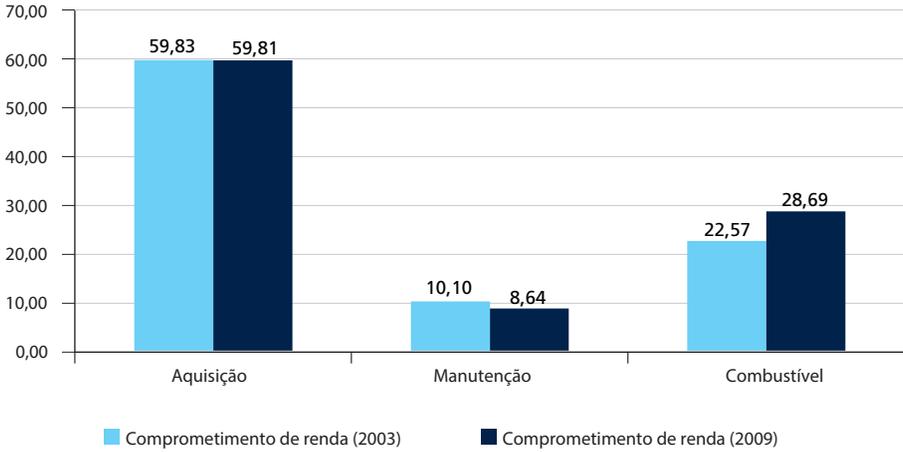


Fonte: IBGE (2010).
 Elaboração do autor.

No gráfico 10, ao comparar a evolução dos indicadores de gasto com transporte privado entre 2003 e 2009, observando-se a proporção de famílias que efetuaram algum gasto privado em Maceió, depreende-se que esta proporção teve queda de 33,22%, em 2003, para 31,69%, em 2009. Também se notam quedas proporcionais, quando se consideram as proporções de famílias que gastaram com a aquisição de veículo e com manutenção. Contudo, na contramão destas outras proporções com Tpriv, observa-se que a proporção de famílias que gasta com abastecimento dos veículos cresceu, indicando aumento da utilização dos veículos privados pelas famílias no dia a dia da cidade.

GRÁFICO 9

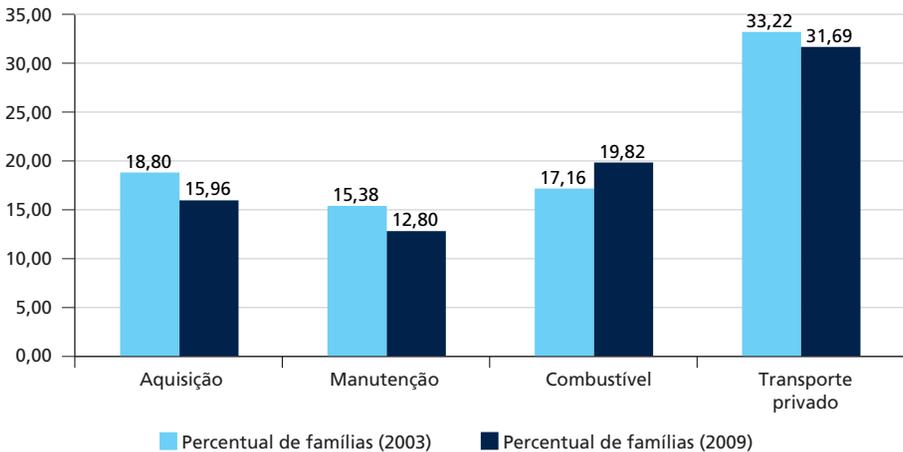
Participação dos gastos em relação aos gastos totais com Tpriv por modalidade – Maceió (2003 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 10

Proporção de famílias que efetuaram gastos com Tpriv por modalidade – Maceió (2003 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração do autor.

Conforme já observado na tabela 2, em Maceió, enquanto a proporção de famílias que realizou algum gasto com transporte privado teve queda (gráfico 10),

o comprometimento de renda das famílias com todos os itens do Tpriv aumentou 2,64 p.p., entre 2003 e 2009, indicando que as famílias maceioenses tiveram propensão maior a gastar com os veículos privados neste período, resultado talvez de políticas de incentivo ao uso do transporte privado.

Essa maior propensão a gastar com veículos privados em Maceió pode ser explicada em parte ao comparar a evolução do preço médio da tarifa de ônibus urbano com dados da inflação medida pelo IPCA, conforme se observou na tabela 3. Transporte público mais caro em termos reais, elevando-se em torno de 17 p.p. acima da inflação entre junho de 2005 e julho de 2012, consoante esta tabela, conjugado com transporte privado mais barato, em virtude das políticas de incentivo do governo federal ao setor automobilístico – tais como redução de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e congelamento do preço da gasolina –, implica deslocamento de demanda de TP para o Tpriv.

Em geral, uma característica da composição dos custos do transporte privado no Brasil é a baixa participação dos gastos com uso do espaço urbano, até mesmo nas capitais que possuem maiores problemas de trânsito. Com o aumento da frota, os espaços viários nos grandes centros urbanos, principalmente nos centros comerciais e nos corredores viários de transporte, vão tornando-se escassos, mas, ainda assim, há poucas políticas de cobrança pela utilização do espaço. Maceió também não foge a esta regra, pois apenas 1% das famílias maceioenses efetua gastos com Tpriv em item relacionado ao uso do espaço urbano, a exemplo de pagamento de estacionamento. Isto certamente gera atratividade natural pela utilização de modalidades privadas em detrimento das modalidades de TP.

Ressalte-se que políticas de cobrança pelo uso do espaço urbano não são ainda utilizadas de maneira substancial nem mesmo nas grandes cidades, embora este tipo de cobrança pareça ser um caminho natural a ser seguido pelas cidades brasileiras. Alguns exemplos destas políticas – já adotadas em várias cidades no mundo e em diferentes escalas – são os três seguintes: *i*) cobrança pela utilização de áreas públicas para estacionamento – posta em prática no Brasil em baixa escala; *ii*) taxas de estacionamentos privados de grandes polos atratores de viagem pelas externalidades geradas no entorno e nas vias arteriais adjacentes; e *iii*) cobrança pela utilização das vias mais saturadas ou que acessam áreas de trânsito saturado (pedágio urbano).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transporte individual vem aumentando cada vez mais sua participação na matriz modal de deslocamentos urbanos no Brasil. Em Maceió, esta realidade

também não é diferente, apesar de a proporção de famílias que tiveram gastos efetivos com TP ter apresentado maior abrangência na última década, considerando-se o interregno entre a POF 2003 e a POF 2009 (IBGE, 2010).

O aumento de renda das famílias foi um dos principais fatores que permitiu o aumento do comprometimento da renda com transporte privado em Maceió. Conforme se mencionou ao longo deste capítulo, em virtude das características de bem de luxo do Tpriv, quanto maior a renda das famílias, maior tende a ser a propensão para gastar com transporte privado ou individual, principalmente em gastos com aquisição de veículos, que são os maiores gastos neste grupo de despesas.

Por sua vez, o gasto *per capita* com transporte público eleva-se até determinado nível de renda e, depois, tem queda acentuada. Há de destacar, no entanto, que – até mesmo na faixa de renda em que a despesa *per capita* com TP se eleva, à medida que a renda se amplia – o gasto com Tpriv *per capita* torna-se ainda maior, indicando perda de participação relativa do transporte público em detrimento do individual.

De maneira geral, o aumento na demanda por transporte público nos últimos anos ocasionou certa ilusão nos gestores públicos e privados de que o TP está recuperando demanda. Todavia, os dados sugerem que, na realidade, o transporte público está perdendo mercado para automóveis e motocicletas. O aumento na demanda por TP ocorreu principalmente devido ao aumento da renda dos mais pobres (aqueles que integram as famílias classificadas nos primeiros décimos de renda domiciliar *per capita*), aliado ao barateamento dos custos do Tpriv, principalmente no que diz respeito ao preço dos veículos e da gasolina, ao mesmo tempo em que as tarifas de transporte público tornaram-se mais caras em termos reais (17% de aumento real em Maceió, entre junho de 2005 e julho de 2012).

Esses efeitos conjugados significam que a população tende a usar menos transporte público e mais transporte individual, refletindo-se na redução média dos gastos das famílias com o TP, principalmente nos estratos mais altos de renda. De fato, à medida que os mais pobres forem enriquecendo ou caso haja crise econômica com redução da renda, o transporte público tende a retrair-se fortemente. No Brasil, a estrutura de incentivos da política pública atual é no sentido de estimular o Tpriv em detrimento do TP.

O problema do aumento das viagens individuais e do maior comprometimento de renda das famílias com esse tipo de modalidade de transporte são as externalidades negativas geradas, como congestionamentos, poluição urbana e acidentes de trânsito. Dessa forma, em períodos de forte expansão de renda – como ocorreu entre 2003 e 2009, quando houve expansão natural dos gastos

das famílias com aquisição de veículos automotores –, justificar-se-ia a adoção de medidas de controle e restrições ao uso de veículos privados, sem prejudicar a posse dos veículos pelas famílias e o desempenho da indústria automotiva, associadas com medidas de estímulo à utilização do TP (barateamento e melhoria da qualidade), de forma que tivessem sido estabelecidas condições de mobilidade mais sustentáveis não apenas nos grandes centros urbanos brasileiros, mas também em cidades do porte de Maceió.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamento Familiar 2003 e 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>.

_____. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**: pesos e reajustes dos componentes do índice. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, C. H. R.; MATTEO, M. Gestão e financiamento do sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras. *In*: NETO, A. M. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.

CARVALHO, C.H.R.; PEREIRA, R. H. M. **Efeitos da variação da renda e das tarifas no transporte público urbano brasileiro**. Brasília: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1.695).

STIVALI, M.; GOMIDE, A. A. Padrões de gastos das famílias com transportes urbanos no Brasil metropolitano: 1987-2003. **Revista da ANTP**, São Paulo, ano 29, n. 115, 2007.

PARTE IV

DESENVOLVIMENTO LOCAL: TEORIA E PROPOSTAS



IDEIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DE MACEIÓ

Mansueto Almeida*

1 INTRODUÇÃO

Uma das questões mais difíceis no debate econômico é de que forma promover o desenvolvimento de regiões pobres. Nas décadas de 1950 e 1960, quando o desenvolvimento estava ligado ao crescimento da taxa de investimento, muitos viam a atração de grandes empresas para regiões pobres como a forma correta de quebrar a *armadilha da pobreza*.

Esse tipo de solução para o problema de crescimento de regiões ou cidades de menor renda *per capita* não se mostrou correto. Como será explicado neste capítulo, descobriu-se na década de 1980 que é possível haver complementaridade nos investimentos, isto é, máquinas e equipamentos podem ser utilizados de forma mais eficiente em locais com abundância de mão de obra qualificada. Por exemplo, é mais provável que um engenheiro de materiais com doutorado seja mais produtivo quando trabalha perto de outros de qualificação semelhante, em condições que propiciem que o pleno potencial de seu capital humano seja utilizado.

A revolução nas telecomunicações e nos transportes reduziu o custo das empresas com estas atividades, possibilitando maior convergência entre países e regiões, fenômeno que, segundo alguns autores, estaria tornando o mundo *plano* (Friedman, 2005). Contudo, em um mundo com maior abertura comercial, as oportunidades de mercado não são iguais para todos os países e regiões.

Há cerca de duas décadas, o baixo custo de mão de obra no Nordeste brasileiro era visto por muitos como um fator de competitividade para atração de empresas industriais intensivas em mão de obra, como ocorreu no sul dos Estados Unidos nas décadas de 1940 e 1950. No entanto, apesar de o Nordeste brasileiro ainda ser uma região de baixo desenvolvimento, há regiões muito mais pobres em outros países que agora participam do comércio mundial, tornando mais difícil a venda de mão de obra barata como estratégia de industrialização e crescimento do Nordeste brasileiro.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Em Maceió, como no resto do país, um empregador não pode pagar a um trabalhador menos de um salário mínimo nacional, fixado atualmente em o equivalente a US\$ 300. Este salário é muito mais elevado que o salário mínimo de Bangladesh – país exportador de US\$ 18 bilhões em confecções –, que é de US\$ 37.

Nesse sentido, pode-se depreender que o Brasil deixou de ser um país barato para a produção de manufaturas. De fato, além do elevado custo de mão de obra, considerando-se a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, o custo de energia no Brasil é caro e o custo de transporte no Brasil também é elevado. Assim, regiões pobres do Nordeste já não possuem mais a vantagem de custo para promover o crescimento por meio de atração de empresas. Além disso, carecem de fatores de atração natural do investimento, tais como proximidade de grandes mercados consumidores, mão de obra de alta produtividade e elevados gastos em pesquisa em desenvolvimento.

Dessa forma, não há resposta simples a respeito de qual deveria ser a estratégia de desenvolvimento de uma cidade como Maceió. O que será destacado ao longo deste capítulo são basicamente três ideias. Primeiramente, mais que olhar os problemas de uma cidade como obstáculos ao crescimento,¹ o prefeito, em conjunto com empresários e sociedade civil, precisa começar a destacar os aspectos positivos da capital alagoana, descobrindo e apresentando também o seu potencial de competitividade. Em segundo lugar, a prefeitura de Maceió deve internalizar o importante papel de mediadora entre empresários locais, potenciais investidores e trabalhadores na promoção de ações que visem ao crescimento local. Por fim, mediante um processo contínuo de avaliação e conversas com empresários e trabalhadores, a prefeitura deve estar preparada para modificar e até descontinuar algumas ações de desenvolvimento local.

Promover o desenvolvimento local não necessariamente significa ter um plano estruturado relatando o que deverá ser Maceió e quais atividades o governo municipal deverá promover em detrimento de outras. Nenhum governante, por mais inteligente que seja, poderá prever quais atividades serão mais importantes em uma, duas ou três décadas. A cidade de Nova Iorque, por exemplo, passou ao longo do século XX por várias transformações, nenhuma delas planejada pelos governos locais.

Em meados do século XX, Nova Iorque era um dos grandes centros de produção de têxteis e confecções, atividades que entraram em um longo período de decadência, até que a cidade emergiu como um centro das finanças. Isto não significa que ter um planejamento para o desenvolvimento local não seja importante,

1. Neste capítulo, utilizam-se as palavras crescimento e desenvolvimento como sinônimos.

mas apenas relativiza a importância do planejamento e mostra a necessidade de o prefeito estar sempre preparado para iniciar novos projetos, ou modificar e até mesmo descontinuar algumas ações inicialmente planejadas.

Em geral, o que prefeito de uma cidade pode e deve fazer é diminuir os custos do processo de descoberta de competitividade local por meio da instituição de um ambiente favorável à abertura de novos negócios, à ampliação da oferta de bens públicos e à provisão de soluções mais rápidas de gargalos identificados. São estes os pontos que serão destacados neste capítulo.

Além desta introdução, o capítulo contém mais quatro seções. Na segunda seção, faz-se um breve retrospecto da evolução da teoria econômica com ideias de desenvolvimento local. A terceira seção destaca o que se entende por políticas de desenvolvimento produtivo, que podem ser utilizadas como estratégia de crescimento pela prefeitura de Maceió. A seção seguinte contextualiza a promoção dos arranjos produtivos como uma política de desenvolvimento local. Na quinta seção, apresentam-se as considerações finais.

2 A BUSCA POR INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM RESUMO DA LITERATURA

Em meados do século XX, as políticas de desenvolvimento local e regional estavam baseadas em dois conceitos. De acordo com o primeiro conceito, originado do modelo de crescimento de Harrod e Domar, o maior crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* era resultado de maiores taxas de investimento. O segundo conceito fundamentava-se no famoso modelo de Arthur Lewis (1954), que dividia a economia em dois setores: um de baixa produtividade, a agricultura, e um de alta produtividade, a indústria. No modelo de Lewis, o crescimento estava ligado ao sucesso em substituir o setor de baixa produtividade pelo setor dinâmico.

Assim, analisadas conjuntamente, as conclusões desses dois modelos eram extremamente otimistas: uma maior taxa de investimento na indústria iria necessariamente ocasionar um maior crescimento do PIB *per capita* e um maior desenvolvimento. Sendo este o caso, poder-se-ia perguntar por que se necessitava do governo para aumentar a taxa de investimento.

A resposta é dada tanto pela teoria do *crescimento equilibrado* quanto pelo modelo de *crescimento desequilibrado* (Hirschman, 1958). Para o primeiro modelo, o governo tinha o poder de estabelecer a taxa correta de investimentos em diferentes setores, de tal forma que, no conjunto, estes investimentos se viabilizavam. No segundo modelo, o investimento do governo em indústrias chaves ocasionaria um efeito de cadeia “para frente e para trás”, levando a novos investimentos.

Em linhas gerais, essa era a intuição por trás das políticas regionais e locais prevaletentes no Brasil até a década de 1980, que se traduziram na concessão de crédito subsidiado por bancos regionais de desenvolvimento – como o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – e de incentivos fiscais aos setores industriais com maior potencial de gerar encadeamentos. O cerne das políticas públicas de desenvolvimento local era a concessão de subsídios para atrair grandes empresas para regiões ou cidades menos desenvolvidas, uma vez que se acreditava no poder indutor de crescimento das grandes empresas industriais.

No entanto, a crise dos países da América Latina na década de 1980 e as novas ideias no campo da teoria econômica colocaram em xeque as ideias que fundamentavam as políticas públicas de desenvolvimento regional e local, anteriormente mencionadas, em virtude de basicamente três motivos. Primeiro, difundia-se cada vez mais a noção de que uma maior taxa de investimento teria um efeito no nível de renda, mas não no crescimento contínuo da renda *per capita*, conforme o modelo de Solow. Segundo, com o advento da teoria do Estado rentista² (Krueger, 1974), o governo passou a ser visto não mais como solução, mas como parte do problema. Terceiro, novos modelos de crescimento econômico destacavam que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação, em conjunto com investimentos em educação, seriam os fatores mais importantes para explicar o crescimento do PIB *per capita*, e não o simples aumento do investimento, que sempre foi o centro das políticas locais e regionais.

Essas novas ideias no campo da teoria econômica apontavam para a mudança de ênfase da política de desenvolvimento local, que deveria, segundo os novos modelos de crescimento, visar ao fomento da inovação e à melhoria da quantidade e qualidade da educação, incluindo políticas de combate à pobreza. A ideia predominante nas décadas de 1940 e 1950 de que o governo poderia fazer um *big push* e promover o crescimento regional via investimentos públicos, incentivos fiscais e financeiros cedeu espaço para um papel do governo mais ligado a políticas concentradas no indivíduo, por meio sobretudo da educação, e não no investimento em capital físico.

Isso naturalmente teve um forte impacto na agenda de políticas públicas ao redor do mundo. Nos dias atuais, no Brasil, por exemplo, os programas de transferência de renda – não apenas aqueles condicionados à frequência escolar, mas também a previdência – passaram a ter uma dimensão na agenda governamental como política de desenvolvimento local e regional muito mais importante que os incentivos à atração de grandes empresas industriais.

2. A teoria do Estado rentista é baseada na ideia de que os funcionários públicos seguem uma agenda pessoal que não corresponde necessariamente àquela dos formuladores de política econômica. Dessa forma, quanto maior a intervenção do governo na economia para a promoção do desenvolvimento, maior a possibilidade de os funcionários públicos procurarem ter um “ganho extra”.

Todavia, o grande problema no debate atual quanto à política pública adequada para promover o desenvolvimento local e regional é o falso dilema que se cria entre política de desenvolvimento produtivo e políticas sociais. Estas duas políticas não são excludentes entre si. Alguns especialistas em desenvolvimento já reconhecem a necessidade de investimentos em educação serem acompanhados por políticas simultâneas de geração de emprego, para evitar a subutilização do capital humano criado, com profissionais de qualificação elevada realizando trabalhos que não exigem especialização (Easterly, 2002), e o aumento do fluxo migratório entre regiões, por exemplo.

Quando se estudam experiências concretas de desenvolvimento regional e local, como as que ocorreram nos Estados Unidos, chega-se à conclusão de que a convergência de renda *per capita* é explicada por uma combinação que inclui tanto as políticas mais tradicionais de desenvolvimento regional, baseadas em incentivos para o capital privado, quanto as políticas mais modernas, que enfatizam gastos em educação e fomento à pesquisa. A questão relevante, mesmo no caso dos Estados Unidos, é entender por que os efeitos foram divergentes entre estados de uma mesma região ou mesmo o porquê de a convergência da renda *per capita* entre os estados americanos não ter sido acompanhada da convergência dos indicadores sociais (Baer e Miles, 1999).

No caso da Itália, a questão é ainda mais complexa. A experiência das pequenas e médias empresas agrupadas em uma mesma região geográfica no centro e no nordeste do país, a chamada Terceira Itália, deu origem a um campo teórico que enfatiza o potencial da promoção de pequenas empresas em grupos e das políticas de agregação de valor dos *produtos tradicionais* baseadas em inovação, indo de encontro à noção de que setores intensivos em mão de obra só podem ser competitivos onde o custo da mão de obra é baixo.³

O caso italiano quebrou paradigmas ao mostrar uma experiência de desenvolvimento liderado pelas exportações de pequenas e médias empresas em produtos tidos como tradicionais (móveis, sapatos, armação de óculos etc.). Contudo, o próprio exemplo da Terceira Itália, que passou a ser utilizado no mundo como um possível caminho para promover desenvolvimento local, não foi replicado com sucesso no sul da Itália, região que continua sendo a mais atrasada daquele país.

Assim, cabe perguntar como um dos modelos mais difundidos atualmente de promoção de desenvolvimento local – promoção de arranjos produtivos locais (APLs) – não conseguiu ser replicado com sucesso na região mais pobre do país que deu origem a este modelo. A questão de desenvolvimento local e

3. Galvão (1998) faz um bom histórico das políticas regionais até os modelos mais recentes de promoção de desenvolvimento regional baseado na promoção de *clusters*, conhecidos no Brasil como sistemas de produção local ou arranjos produtivos locais (APLs).

regional é complexa, e as experiências diversas nesta área parecem indicar que não existe uma dicotomia entre investimentos em educação e incentivos à produção, nem mesmo entre produtos tradicionais, de mão de obra intensiva, *versus* produtos dinâmicos.

A grande lição das novas teorias e de algumas experiências de países como Estados Unidos, Itália e o próprio Brasil é mostrar essa complexidade na promoção do desenvolvimento local e regional. Apenas incentivos fiscais e financeiros não promovem o desenvolvimento local, como bem mostram as experiências fracassadas tanto da Cassa del Mezzogiorno, na Itália, quanto da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), no Brasil. Entretanto, políticas de combate à pobreza e de fomento à educação não excluem políticas de promoção do investimento privado e público, que continuam relevantes, como mostra a experiência de relativo sucesso dos Estados Unidos na redução das desigualdades regionais. Lá, políticas tradicionais, como investimentos públicos militares e incentivos fiscais na atração de empresas, coexistiram com o aumento dos gastos em educação e em pesquisa. Cite-se como exemplo o triângulo tecnológico da Carolina do Norte.⁴

Apesar de ser consensual a importância do investimento em educação e saúde – variáveis básicas na formação do capital humano – como estratégia de desenvolvimento local, sabe-se que este tipo de investimento leva anos para mostrar resultados. Não há como um economista recomendar ao prefeito de uma cidade que este invista apenas em educação e saúde e espere pacientemente os resultados transformadores decorrentes da ampliação de capital humano.

No entanto, promover o setor privado local não significa, necessariamente, conceder isenções fiscais para empresas privadas. Muitas vezes, o papel do prefeito é ser o mediador na solução de problemas setoriais por meio da oferta de bens públicos ou de ajuda ao setor privado na coordenação de investimentos, tipo de política caracterizado como nova política de desenvolvimento produtivo.

3 AS NOVAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: EXTERNALIDADES, COORDENAÇÃO E DESCOBERTA

Ao contrário das teorias que enfatizam a atração de grandes empresas privadas, já comentadas na seção anterior, outros estudos vêm destacando um tipo diferente de política de desenvolvimento produtivo, relacionada ao processo de descoberta do que pode ser produzido de forma eficiente em uma cidade, região ou país.⁵

4. Sobre a experiência de desenvolvimento regional dos Estados Unidos ver Cobb (1993) e Baer e Miles (1999).

5. Ver em especial Hausmann e Rodrik (2003), Rodrik (2004), Rodriguez-Clare (2005), Sabel (2010) e Fernandez-Árias, Agosin e Sabel (2010).

Em vez de visar ao desenvolvimento de setores ou de escolher vencedores, esta outra abordagem de política de desenvolvimento produtivo, que Rodrik (2004) chama de política industrial para o século XXI, pressupõe que, mesmo em um país ou região com bons fundamentos econômicos, os empresários não sabem exatamente quais produtos poderiam ser desenvolvidos de forma economicamente viável.

O processo de descobrir se determinada atividade ou produto podem ser desenvolvidos de forma eficiente e economicamente viável em uma cidade tem um custo elevado. Por isso, Rodrik (2004) argumenta que haveria uma clivagem entre o custo destas descobertas, que seria elevado para empresários individuais, e seu retorno, que seria elevado para a sociedade.

O problema subjacente à dificuldade de diversificação da produção estaria ligado a uma externalidade de informação. Não há como saber antecipadamente qual tipo de produto ou atividade uma cidade poderia produzir. Mas, tão logo determinada atividade se mostre lucrativa, outros empresários fariam o mesmo investimento. Assim, se o setor público não estimular este processo por meio de incentivos a novas atividades, o resultado seria pouco investimento na descoberta de novas atividades.

Há outro problema no processo de diversificação produtiva que decorre da ausência de coordenação de investimentos.⁶ Problemas ligados à falha de coordenação de investimentos ocorrem quando as novas indústrias exibem retornos crescentes de escalas e alguns dos insumos utilizados são não comercializáveis ou exigem proximidade geográfica. Quando os insumos de determinada indústria podem ser importados, não há por que se preocupar com a coordenação de investimentos simultâneos.

Por exemplo, em uma cidade como Maceió, há um elevado potencial turístico. Entretanto, o retorno individual de empresários do ramo de hotelaria, de transporte e de lazer voltados para o turismo será baixo, se o investimento em melhores hotéis não for acompanhado pela disponibilidade de serviços de lazer que sirvam de atração para turistas. E tudo isto será inútil se não houver um bom sistema de transporte para a cidade.

Dado que é difícil para um empresário individual saber antecipadamente se sua decisão de investir será acompanhada pelos seus pares, ocorre um problema de coordenação que pode levar a um baixo retorno individual para projetos isolados que seriam lucrativos se os investimentos complementares fossem feitos.

6. Ver Rodrik (2004, p. 12) e Rodriguez-Clare (2005).

Em situações deste tipo, o prefeito pode ajudar, exercendo o papel de coordenador junto ao setor privado – no aludido exemplo, coordenando investimentos em hotéis, lazer e transporte – e efetuando os investimentos necessários em oferta de bens públicos, tal como em infraestrutura, para a superação de eventuais gargalos. Assim, eleva-se o retorno individual de projetos que não seriam viáveis se fossem implantados de forma isolada.

Dito de outra forma, um problema de ação coletiva para agentes individuais pode ser resolvido, em alguns casos, pela coordenação espontânea de atores privados, mas, em outros, pode ser solucionado com a ajuda do governo municipal, com a oferta de bens públicos. As modernas políticas de desenvolvimento produtivo, que surgiram a partir de uma série de estudos de casos de sucesso em vários países, inclusive na América Latina, recomendam que o cerne da ação do setor público local seja a coordenação de agentes privados e a oferta de bens públicos para setores empresariais, e não as medidas direcionadas a empresas individuais.⁷

O apoio à produção e exportação de frutas no perímetro irrigado de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) é um exemplo desse tipo de política. Esta atividade contou com forte apoio do setor público na infraestrutura de irrigação, na disseminação de informações para exportar para Estados Unidos e Europa, no combate à mosca da fruta na região e na logística na fase inicial de exportação.

A criação e exportação de salmão no Chile é outra atividade que decorreu de uma política explícita de fomento do setor público, por meio da Fundación Chile. Em 1970, esta instituição adaptou o método norueguês de cultura do salmão, de modo que, assim que a empresa exportadora se mostrou rentável, foi vendida à Nippon Suisan, uma multinacional japonesa do setor de alimentos,⁸ a qual iniciou novos investimentos no mesmo setor.

A política de promoção de novas atividades – ou de atividades já desenvolvidas, mas que precisam de incentivos –, bem como a solução de gargalos setoriais específicos – como condições técnicas e fitossanitárias para exportar frutas de perímetros irrigados para países desenvolvidos –, deve ser o foco da prefeitura na promoção de atividades produtivas. Na seção seguinte, cita-se como exemplo de política de desenvolvimento produtivo o incentivo à formação de grupos de pequenas e médias empresas.

7. Ver Fernandez-Árias, Agosin e Sabel (2010) e Sabel (2010).

8. Ver Fernandez-Árias, Agosin e Sabel (2010, p. 274).

4 ARRANJOS PRODUTIVOS E O PAPEL DO SETOR PÚBLICO NO FOMENTO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Durante várias décadas, alguns economistas acreditavam que pequenas empresas não tinham como competir com empresas grandes, pois estas usufruíam economias de escala: quanto maior fosse a escala de produção, menor seria o custo unitário e, portanto, mais competitiva seria a firma. Ademais, acreditava-se que as empresas grandes teriam o potencial de iniciar um processo de crescimento autossustentável pelo poder que teriam de induzir novos investimentos para frente e para trás. Neste contexto, o objetivo principal das políticas públicas era estimular a formação de grandes empresas por meio de bancos de desenvolvimento e proteger o mercado para que estas empresas pudessem atingir a escala mínima de produção para serem competitivas.

Contudo, a crença no poder desenvolvimentista de firmas âncoras começou a ser questionada na década de 1980, quando estudos mostraram que o impacto de empresas âncoras em regiões pobres nem sempre ocorria da maneira esperada: os efeitos para trás, por exemplo, nem sempre se materializavam, e em muitos casos estas firmas grandes se tornavam verdadeiras “catedrais no deserto”. O mais interessante, no entanto, foi a percepção de que em várias regiões da Europa o crescimento estava sendo liderado não por empresas grandes, mas por empresas pequenas e médias que conseguiam competir com empresas grandes em ramos tradicionais (confecção, têxtil, móveis, sapatos etc.), nos quais supostamente economias de escala seriam importantes.

Verificou-se, então, que empresas pequenas estavam conseguindo concorrer com empresas grandes e até mesmo liderar as exportações em várias regiões da Europa. A explicação para esta aparente contradição foi dada pelas aglomerações de empresas, ou APLs, como são conhecidas no Brasil. Nestes arranjos, formados por empresas pequenas e médias atuando em uma mesma atividade econômica e em uma mesma localidade geográfica – no mesmo município, por exemplo –, as firmas simultaneamente competem e cooperam entre si. Assim, são mais flexíveis para inovar e para atender a uma demanda que se tornou cada vez mais instável a partir dos anos 1980.⁹

Os ganhos de escala individuais, que pareciam uma barreira intransponível para firmas pequenas e médias, passaram a ser secundários, pois estas firmas, ao subdividirem o processo de produção entre elas, conseguiam, em conjunto, usufruir economias de escala e economias externas que beneficiavam não apenas uma empresa, mas o conjunto de empresas.

A ideia de *economias externas* (ou *economias de aglomeração*) decorrentes de *agrupamentos* de empresas em atividades relacionadas já havia sido destacada pelo

9. Ver Piore e Sabel (1984).

economista Alfred Marshall, a quem se atribui a separação entre economia interna e economia externa. A interna estaria relacionada ao tamanho da empresa, e a externa, ao tamanho do grupo de empresas. Porém, no caso dos APLs, os ganhos de aglomeração vão além dos ganhos passivos da aglomeração, isto é, das economias externas, pois as empresas buscam ativamente cooperar, especializando-se e subdividindo o processo de produção, para inovar.¹⁰

Uma ideia básica do modelo de arranjos produtivos é que a competição entre empresas não é baseada apenas no custo da mão de obra, mas em inovação e agregação de valor, que fazem com que os consumidores estejam dispostos a pagar um prêmio no preço final destes produtos pela qualidade percebida, independentemente do custo de produção. Esta é a dinâmica da competição nos distritos industriais da Terceira Itália,¹¹ onde empresas pequenas e médias produzem e exportam produtos tradicionais (intensivos em mão de obra), conseguindo competir com empresas localizadas em regiões onde o custo da mão de obra é extremamente baixo e seus produtos são de baixo valor agregado (China, Índia, Vietnã etc.).

O modelo dos APLs italianos mostra, portanto, ser falsa a dicotomia entre os chamados produtos *tradicionais* (calçados, confecção, têxtil etc.) e produtos *dinâmicos* de alto conteúdo tecnológico. A Itália é um país desenvolvido cuja pauta de exportações é dominada por itens *tradicionais* (confecções, armações de óculos, sapatos etc.), mas de alto valor agregado, produzidos por empresas pequenas aglomeradas.

É a agregação de valor aos *produtos tradicionais* que explica o porquê de estas atividades florescerem em regiões da Itália onde o custo da mão de obra é relativamente elevado *vis-à-vis* o custo deste fator em países em desenvolvimento. Assim, os APLs mostram que, além de as empresas pequenas em grupos poderem competir com empresas grandes, a produção de itens intensivos em mão de obra pode ocorrer em regiões desenvolvidas onde o custo da mão de obra é relativamente elevado. Esta última conclusão teve consequências importantes para o desenho de políticas públicas.

Nos anos 1970, por exemplo, a forma de o governo incentivar pequenas empresas consistia na redução da carga tributária e na concessão de subsídios à produção, com base na ideia de que, sem estas políticas de diminuição de custo, as pequenas empresas não poderiam sobreviver nem competir com as grandes, que apresentavam ganhos de escala. As experiências dos APLs de produção

10. Ver Schimtz e Musyck (1994), Piore e Sabel (1984) e Pyke e Sengenberger (1992).

11. O termo Terceira Itália começou a ser utilizado no final dos anos 1970 para caracterizar os arranjos produtivos de firmas pequenas no nordeste e no centro da Itália que estavam mostrando um crescimento rápido, enquanto o crescimento era baixo tanto na Primeira Itália (região Noroeste), onde há uma concentração grande da indústria, quanto na Segunda Itália, representado pela região sul (Schimtz e Musyck, 1994).

mostraram que empresas pequenas podem arcar com o mesmo custo fiscal e encargos trabalhistas de uma empresa grande e ainda assim serem competitivas.

Esta percepção fez com que o governo passasse a incentivar atividades que pudessem agregar valor aos produtos (treinamento de mão de obra, emissão de certificados de qualidade etc.), e não apenas a promover políticas de redução de custos (como perdão das obrigações fiscais e trabalhistas) para pequenas e médias empresas. Ademais, as experiências dos APLs indicam que o foco das políticas públicas não deve ser empresas individuais, mas grupos de empresas.

Esse tipo de política voltada para grupos de empresas para desenvolver vantagens comparativas locais encontra exemplos tanto na oferta de cursos técnicos, quanto em políticas de atração de consumidores por meio de feiras locais, constituindo-se em promoção setorial de baixo custo para o governo local. Este é apenas um exemplo que complementa as políticas destacadas na seção anterior. O traço comum destas políticas, independentemente do porte das empresas, é o conceito de oferta de bens públicos. Os governos locais devem pautar sua atuação na oferta de serviços públicos, e não na concessão de incentivos fiscais e financeiros para grandes empresas individualmente que, em muitos casos, podem facilmente mudar para outras regiões.

Quando os incentivos são utilizados para atrair compradores por meio de incentivos ao turismo de negócio, por exemplo, a cidade é beneficiada independentemente do fechamento de uma grande empresa individual. A oferta de serviços que beneficiem o maior número possível de empresas deve ser o foco do apoio do setor público local ao desenvolvimento de novas atividades e à solução de gargalos específicos que impedem o crescimento de várias empresas de um mesmo setor em uma região.

Outro exemplo, já citado, é a principal região exportadora de frutas no Nordeste do Brasil, a região do vale do São Francisco em torno das cidades de Petrolina e Juazeiro, berço de uma das associações de exportadores mais ativas do país, a Valexport. Esta associação teve sua origem em uma demanda explícita da agência federal de fomento à agricultura irrigada na região, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), que condicionou o subsídio a um grupo de exportadores de mangas à inclusão de pequenos e médios produtores da região na associação. Possibilitou-se, assim, que os pequenos e médios produtores utilizassem as instalações dos grandes produtores para exportar diretamente para a Europa.

A lição que se deve tirar das modernas políticas de desenvolvimento produtivo e, em especial, da política de promoção de APLs é que o governo local deve utilizar os incentivos setoriais de forma inteligente. Pode-se pensar no conjunto de ações listadas a seguir.

- 1) As políticas públicas locais devem incentivar as empresas a identificarem os principais problemas que limitam sua competitividade. A título de ilustração, em alguns casos, o governo local pode facilitar a visita de grupos de empresas a outras regiões para mostrar como empresas de um arranjo produtivo diferente se ajustaram às exigências de qualidade de compradores.
- 2) As políticas públicas locais devem ser direcionadas a grupo de empresas, e não a empresas individuais. Este tipo de política tem o óbvio benefício de diminuir o custo de transação das políticas de apoio às pequenas e médias empresas, além de ser uma política mais democrática do ponto de vista do apoio ao setor privado, pois não fica limitada a um grupo pequeno de grandes empresas. Uma política de subsídio ao treinamento de mão de obra por associações de empresas, e não para empresas individuais, seria um exemplo deste tipo de política coletiva, assim como políticas de *marketing* que destacam o potencial inovador de uma determinada região, independentemente da empresa que desenvolveu o produto. Quando se fala em um vinho da região do Alentejo em Portugal ou da muçarela de búfala do sul da Itália, não é preciso citar nomes de firmas individuais para indicar que estes produtos são de alta qualidade, e sua excelência está ligada à região, e não necessariamente a marcas de firmas individuais.
- 3) O apoio do setor público para promover o crescimento da produtividade de setores produtivos locais deve ser acompanhado de monitoramento e avaliação contínua, seja para identificar o que está funcionando para ser replicado, seja para identificar o que não está funcionando e, assim, os motivos do fracasso destas políticas. Uma forma de este monitoramento ser feito é um maior diálogo do setor público com o setor empresarial local em *conselhos deliberativos* (Hausmann, Rodrik e Sabel, 2007). Estes conselhos seriam formados por atores públicos e privados organizados não por setores, mas pelo objetivo de solução de problemas técnicos específicos, sendo monitoradas as políticas públicas implantadas, a fim de que os incentivos fornecidos pela prefeitura possam ser ampliados, eliminados ou diminuídos, conforme os resultados apresentados.

Os governos locais devem atuar na direção de criar bens coletivos que facilitem as empresas a sair da informalidade, para que possam competir via agregação de valor, e não apenas pelo baixo custo da mão de obra ou sonegação das obrigações fiscais e trabalhistas. Isto exigirá uma nova postura da prefeitura na sua forma de promoção setorial, que deve ser focada em um intenso diálogo com o setor privado, tanto para incentivar novas atividades, baseadas em vantagens comparativas latentes, como para melhorar aquelas existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo fez um breve retrospecto das ideias de desenvolvimento local e regional que serviram de subsídio para diferentes políticas públicas adotadas desde a segunda metade do século XX em diversos países e regiões. Infelizmente, não há como ser mais específico em um capítulo desta natureza, que visa sugerir o que a prefeitura de Maceió deve fazer para estimular o desenvolvimento local. Há de se ressaltar que várias políticas de desenvolvimento local falharam exatamente pela tentativa míope de governos de transferir políticas que deram certo em uma região para outra que não usufruía das mesmas condições.

O desafio para o prefeito de Maceió não é tentar criar um Vale do Silício local, mas atuar em conjunto com o setor privado local para solucionar problemas específicos e reduzir o custo de novos investimentos. É preciso pensar em como a prefeitura pode ajudar o setor privado a se organizar para identificar problemas setoriais; como pode servir de mediador entre setor privado e agências quase públicas, a exemplo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações Investimentos (Ape-xBrasil) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), para promover o desenvolvimento local; e como deve monitorar e avaliar as políticas locais de desenvolvimento. São estas questões que devem receber atenção da Prefeitura de Maceió na promoção de setores produtivos locais.

Uma última observação é que o tipo de política local que aqui se defende não deve ser entendido como um modelo necessariamente antagonista em relação à atração de grandes investimentos federais. O problema é que a atração de tais investimentos nem sempre é uma política possível para todas as cidades nas diversas regiões de um país. Os governos trabalham com recursos limitados, e o tipo de política que se explicou ao longo deste capítulo são políticas de desenvolvimento produtivo “leves”, que não demandam o uso excessivo de recursos públicos.

O ponto principal destacado neste capítulo é o desafio de o governo local ajudar o setor privado a se organizar e identificar os gargalos ao crescimento local. Em alguns casos, o prefeito terá um papel mediador para resolver conflitos de cooperação que podem resultar da relação entre empresas e entre estas e diferentes órgãos do governo estadual e federal. Em outros, o papel do prefeito deverá ser muito mais intervencionista, em nível mais tutorial em conjunto com o Sebrae, por exemplo, em ações para modernizar firmas em alguns setores. Qualquer que seja a forma específica destas políticas de promoção setorial, no entanto, é importante que haja um processo de diálogo aberto e transparente entre setor público e privado, e que o setor público local priorize a oferta de bens públicos, e não o apoio a firmas individuais.

REFERÊNCIAS

- BAER, W.; MILES, W. R. The role of the state in United States regional development. **Revista econômica do nordeste**, n. 30, v. 2, p. 178-90, 1999.
- COBB, J. C. **Selling of the south**: the southern crusade for industrial development, 1936-90. Louisiana, Baton Rouge, 1993.
- EASTERLY, W. **The elusive quest for growth**: economists' adventures and misadventures in the tropics. Cambridge: The MIT Press, 2002.
- FERNANDEZ-ÁRIAS, E.; AGOSIN, M.; SABEL, C. Phantom or phoenix: industrial policies in Latin America today. *In*: PAGÉS, C. (Ed.). **The age of productivity**: transforming economies from the bottom up. Washington, D.C: IDB, 2010.
- FRIEDMAN, T. L. **The world is flat**: a brief history of the twentieth-first century. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005.
- GALVÃO, O. Velhas e novas políticas de desenvolvimento regional à luz dos conceitos de especialização flexível e de novos espaços industriais. **Revista econômica do nordeste**, n. 29 (edição especial), p. 761-85, 1998.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. **Journal of Development Economics**, n. 72, Dec. 2003.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; SABEL, C. F. **Reconfiguring industrial policy**: a framework with an application to South Africa. [s.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Reconfiguring%20Industrial%20Policy%20August%2031%20final.pdf>>.
- HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1958.
- KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. **The American economic review**, n. 64, v. 3, p. 291-303, 1974.
- LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labor. **Manchester school of economic and social studies**, n. 22, p. 139-91, 1954.
- PIORE, M.; SABEL, C. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1984.
- PYKE, F.; SENGENBERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1992.
- RODRIGUEZ-CLARE, A. Coordination failures, clusters, and microeconomic interventions. **Economia**, n. 6, v. 1, p. 1-42, 2005.
- RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. 2004. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>>.

SABEL, C. **Self-discovery as a coordination problem**: lessons from a study of new exports in Latin America (forthcoming). Washington: IDB, 2010.

SCHIMTZ, H.; MUSYCK, B. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries? **World development**, n. 22, v. 6, p. 889-910, 1994.

O ABASTECIMENTO ATACADISTA DE HORTIGRANJEIROS EM MACEIÓ: UMA ANÁLISE INTRODUTÓRIA

André Maia Gomes Lages*
Alonso Barros da Silva Júnior**
José Jeferson Conceição Silva**
Kleyton Danilo da Silva Costa***

1 INTRODUÇÃO

A questão do abastecimento alimentar já assumiu diversas faces no caso brasileiro. Era famosa a ideia de que a estrutura fundiária brasileira dificultava a oferta de alimentos, pois os pequenos agricultores produziam com finalidade de subsistência e não tinham visão comercial. Por seu turno, sabe-se que a produção de alimentos concorria com a produção de bens agrícolas voltados para o mercado externo, uma vez que, em décadas passadas, o Brasil precisava – mais que no período recente – de superávits na balança comercial para combater problemas de liquidez no balanço de pagamentos. Em relação à dificuldade de ofertar alimentos, havia também estudos a respeito da inelasticidade-preço de oferta de produtos agrícolas, que contribuía para o processo inflacionário, em decorrência da incapacidade de atender à demanda.

Contudo, ao longo dos três últimos mandatos presidenciais, essas concepções concernentes à oferta alimentar mudaram bastante. Em meados da década de 1990, a visão estruturalista de que grandes latifúndios dominavam o espaço agrário brasileiro começou a ser combatida com a criação do Imposto Territorial Rural (ITR). Em tese, a partir deste imposto, passou a existir um instrumento legal que incentivava o uso produtivo da terra, visto que, segundo o ITR, quanto mais se utilizasse produtivamente a terra, menos imposto proporcionalmente se pagaria. Era a sinalização da preocupação com aqueles que usavam a terra como reserva de valor. Começava, nessa década de 1990, um combate efetivo ao popularizado latifúndio improdutivo.

* Professor do Curso de Mestrado em Economia Aplicada (CMEA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

** Mestrando do curso de Economia Aplicada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

*** Mestrando do curso de Agronomia (Produção Vegetal) do Centro de Ciências Agrárias (Ceca) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

No limiar deste século, a partir da suposta reforma tributária aprovada em 2003, o ITR passou da esfera de competência federal para a competência municipal, quando houver interesse do município, embora o imposto continue mantendo seu papel inicial. Mais recentemente, outro papel institucional do governo federal que contribui para desestimular o latifúndio improdutivo é a procura de imóveis para fins de reforma agrária, utilizando critérios de produtividade para tal.

Em linhas gerais, essas são apenas algumas medidas que, paulatinamente, estão alterando a visão referente às dificuldades de ofertar produtos agrícolas no Brasil, principalmente quando se considera que existe uma ação constante do poder público contra proprietários que usam a terra como reserva de valor. Além disso, estas medidas estão presentes em ações políticas deliberadas de fortalecimento da agricultura familiar – a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que garantem a compra da produção oriunda de pequenos produtores com participação direta ou indireta do governo federal, geralmente com preços favoráveis. Isto significa estímulo à oferta da produção de alimentos. Para que uma prefeitura municipal possa ter capacidade de gerir programas desta natureza, exige-se um mínimo de competência técnica (Brito, Lages e Araújo, 2012; Agapta *et al.*, 2012).

Essa dificuldade candente para o processo de abastecimento alimentar brasileiro fornece boas perspectivas para o desenvolvimento nacional, pois, como mostra Müller (1983), existe um papel historicamente importante da agricultura para o desenvolvimento econômico. Em particular, um melhor abastecimento alimentar pode até auxiliar a arrefecer o forte processo de urbanização que tem ocorrido no Brasil, nos últimos anos.

Essa urbanização foi acelerada nas últimas décadas tanto por conta da legislação trabalhista e previdenciária rural – que teve seu impacto no processo de favelização de algumas cidades brasileiras importantes – quanto por problemas de abastecimento alimentar. A propósito, a ausência de produção agrícola oriunda de pequenos e médios produtores nos interiores estimula a migração para as capitais. Por sua vez, a ausência de produção agrícola destes produtores nas capitais de pequeno e médio porte – como é o caso de Maceió – provê incentivos à migração para os grandes centros urbanos. Neste sentido, este processo de desruralização de um vasto contingente populacional com baixo grau de qualificação não parece desejável do ponto de vista social, particularmente (Pádua, 2004).

Deve-se destacar que, historicamente, o estado de Alagoas sempre teve a tradição de ser um importador líquido de produtos para o setor de hortifruti-granjeiros. Esta situação foi um pouco atenuada nos últimos anos, em decorrência, principalmente, do crescente fortalecimento da agricultura familiar enquanto política federal.

Todavia, conforme relataram Oliveira (2007), Araújo, Lages e Barbosa (2007) e Deolindo, Lages e Barbosa (2011), no que diz respeito à ampliação do abastecimento alimentar em Alagoas no período recente, outro fato também se mostra de suma importância: trata-se da transição parcial de um modelo praticamente de monocultivo do fumo, na microrregião de Arapiraca, para o policultivo com hortaliças, em função da crise estrutural do setor fumageiro.

Apesar dessa melhoria recente no abastecimento alimentar, a tendência de interiorização do desenvolvimento – presente nas regiões Sudeste e Sul, segundo relatam alguns economistas regionais brasileiros – que ameniza os problemas associados a deseconomias de aglomeração, nas regiões metropolitanas e nas grandes capitais, não se verifica em Alagoas, ao menos no que diz respeito à crescente aglomeração populacional em sua capital.

De fato, ao longo dos últimos vinte anos, Maceió só ampliou sua participação no total da população estadual. Em 1991, a participação da população residente em Maceió no total da população residente no estado de Alagoas era aproximadamente 25%, passando para 29,89%, em 2010, conforme os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Isso é entendido por alguns estudiosos como consequência da ausência de criação de postos de trabalho no interior do estado, para a qual contribui a falta de uma política mais efetiva de abastecimento alimentar por parte do governo estadual. Além disso, as legislações trabalhista e previdenciária vigentes estimulam os fazendeiros a destruírem as moradias em suas propriedades, no intuito de diminuir riscos jurídicos correlatos.

Também contribui para o aumento populacional relativo de Maceió uma tendência de migração da cana-de-açúcar para longe da chamada Zona da Mata canavieira alagoana, onde as terras são menos apropriadas para mecanização agrícola e mais aptas relativamente para outras atividades agropecuárias, tais como a pecuária bovina (Anjos e Lages, 2010).

Diante desse cenário do abastecimento alimentar, este capítulo tem basicamente dois objetivos. O primeiro é mostrar alguns aspectos do abastecimento alimentar em Maceió, evidenciando que a maior parte dos produtos comercializados na Central de Abastecimento (Ceasa) de Maceió advém de outros estados e/ou de alguns municípios no interior, sendo insignificante a proporção de produtos advinda da própria capital alagoana. O segundo consiste em propor que a Prefeitura de Maceió implante um cinturão verde, evidenciando os ganhos em termos de ampliação do abastecimento alimentar e de arborização. Deve-se mencionar que, em termos de desenvolvimento local, estes ganhos podem implicar a diminuição do custo de vida, o aumento da ocupação e a ampliação da renda na capital alagoana.

Com vistas a alcançar esses dois objetivos, este capítulo é composto por três seções. Na seção 2, descreve-se o problema do abastecimento alimentar em Maceió por meio da análise sobre a origem de quatro produtos – tomate, banana-prata, batata comum e feijão-verde – comercializados na Ceasa de Maceió. Na seção 3, propõe-se a implantação de um cinturão verde na capital alagoana. Por fim, na seção 4, explicitam-se as considerações finais.

2 ANÁLISE DO VOLUME DE COMERCIALIZAÇÃO E O PROBLEMA DO ABASTECIMENTO

A partir de 1938, o Brasil passou a contar oficialmente com a metodologia da cesta básica, que reflete o padrão de consumo dos brasileiros, dividindo-o em três regiões. Segundo esta metodologia, Alagoas ficaria no padrão da segunda região. A cesta, chamada cesta básica nacional, seria suficiente para o sustento e o bem-estar de um trabalhador em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo.¹

Em 30 de abril de 1938, o Decreto-Lei nº 399 regulamentou a Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, definindo os critérios da cesta básica. Consequentemente, a aludida metodologia passou a ser oficial e nacionalmente aceita, servindo, inclusive, de base para alguns cálculos e para uma publicação sobre índice de custo de vida em Maceió, realizados pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Alagoas (Seplande-AL). Mencione-se que já foram efetuados alguns estudos sobre o tema cesta básica em Alagoas, com coleta de dados primários, publicados em revistas acadêmicas (Araújo, Lages e Barbosa, 2007).

Em virtude da necessidade de selecionar produtos de um leque mais amplo, optou-se, nesta seção, por se restringir aos produtos da cesta básica comercializados na Ceasa de Maceió, com disponibilidade de dados. Em consequência disto, a escolha recaiu sobre os quatro produtos que são mais demandados pela população: tomate, banana, batata e feijão-verde. Na análise propriamente dita, investiga-se a procedência e o volume de comercialização destes hortigranjeiros.

Antes de efetuar essa análise por produto, é importante observar que é um ponto positivo o fato de o Brasil ser um país grande, pois isto permite que o abastecimento de uma região seja realizado por produção oriunda de várias regiões do país. De fato, a grandeza territorial e sua consequente heterogeneidade implicam que a safra não ocorra de forma homogênea em todos os lugares, respeitando as especificidades edafoclimáticas de cada localidade.

1. Para mais informações, visitar o *site* do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Disponível em: <www.dieese.org.br>.

2.1 Tomate

Ao longo do período 2008-2011, em média, aproximadamente 95% dos tomates comercializados na Ceesa de Maceió foram procedentes de Pernambuco e da Bahia, que fazem divisa com Alagoas, conforme se observa na tabela 1. O maior produtor de tomate do Brasil é Goiás, mas sua participação no abastecimento da Ceesa de Maceió não conseguiu ultrapassar 2,5%, em média, no período 2008-2011, apresentando-se como o terceiro estado com maior volume de comercialização de tomates na Ceesa de Maceió.

Além desses três estados, nesse mesmo período, entre os tomates comercializados na Ceesa de Maceió, houve também tomates oriundos de outros oito estados pertencentes às regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país. Vale repisar, no entanto, que a grande maioria do volume de tomate comercializado na Ceesa de Maceió é procedente de estados vizinhos ao solo alagoano.

TABELA 1
Volume médio de tomate comercializado na Ceesa de Maceió, por estado (2008-2011)
 (Em kg)

Estado	Volume médio
Alagoas	43.078
Pernambuco	3.006.184
Bahia	4.527.759
Sergipe	39.300
Goiás	194.705
Espírito Santo	33.800
Santa Catarina	5.750
São Paulo	28.750
Minas Gerais	20.000
Paraíba	4.250
Ceará	4.750
Total	7.908.326

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Rural e Abastecimento de Alagoas (Ideral, [s.d.]).
 Elaboração dos autores.

Ainda no que diz respeito ao volume de comercialização de tomate na Ceesa de Maceió, é válido mencionar que os municípios circunscritos ao estado de Alagoas contribuíram, em média, com algo em torno de 0,5% em relação ao total dos tomates comercializados no período 2008-2011. Em particular, conforme a tabela 2, do total de tomates comercializado por Alagoas na Ceesa de Maceió, a capital alagoana contribuiu com menos de 15%, em média, no decorrer do interregno 2008-2011.

TABELA 2
**Volume médio de tomate comercializado por Alagoas na Ceasa de Maceió,
 por município (2008-2011)**
 (Em kg)

Município	Volume médio
Coruripe	825
Arapiraca	12.790
União dos Palmares	8.048
Chã Preta	875
Palmeira dos Índios	3.600
Murici	25
Canapi	5.550
Maceió	6.365
Novo Lino	1.500
Taquarana	2.500
Atalaia	1.000
Total	43.078

Fonte: Ideral ((s.d.)).
 Elaboração dos autores.

Diante das informações anteriores, é notório que Alagoas detém uma participação medíocre com relação à produção e à comercialização de tomate na Ceasa de Maceió. Porém, é interessante notar que a maior parte da pequena produção de Alagoas é oriunda da mesorregião do Agreste e do Leste Alagoano, municípios com distâncias relativamente curtas para Maceió, com pouco menos ou pouco mais de 100 quilômetros, como é o caso de União dos Palmares e Arapiraca, respectivamente.

Entre esses municípios, destaca-se Arapiraca que, em média, entre 2008 e 2011, apresentou o maior volume de comercialização, com aproximadamente 30% do volume de tomates comercializados por Alagoas na Ceasa de Maceió. Neste sentido, uma vez que Arapiraca é um dos municípios do Agreste Alagoano, é válido mencionar que o Agreste Alagoano é uma região de transição entre os biomas da mata atlântica e da caatinga, presente no Sertão Alagoano.

2.2 Batata comum

Em relação ao volume de comercialização da batata comum, na Ceasa de Maceió, o abastecimento vem sendo realizado por produção oriunda das mais diversas Unidades da Federação, de quatro regiões geográficas do país: Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. As especificidades edafoclimáticas das mesorregiões e das regiões brasileiras permitem tal *performance* com origem diversificada, mas que facilita o abastecimento local – ou seja: o abastecimento do mercado atacadista público de Maceió.

A maior participação coube sempre ao estado da Bahia, que apresentou uma participação superior a 70% no abastecimento de batata comum na Ceasa de Maceió, ao longo de todo o período 2008-2011. Por seu turno, a participação alagoana neste abastecimento foi sempre inferior a 1%, neste intervalo de tempo.

Depois da Bahia, o segundo estado no *ranking* do abastecimento da batata comum na Ceasa de Maceió é Minas Gerais, com participação, em média, acima de 10%, no período 2008-2011, conforme a tabela 3. Destaca-se que Minas Gerais é o maior produtor de batata comum do país.

Chama atenção, na tabela 3, a participação do longínquo estado do Acre em relação ao abastecimento de batata comum na Ceasa de Maceió. A propósito, a distância rodoviária entre Maceió – capital de Alagoas – e Rio Branco – capital do Acre – é de aproximadamente 4.500 quilômetros.

TABELA 3
**Volume médio de batata comum comercializada na Ceasa de Maceió,
 por estado (2008-2011)**
 (Em kg)

Estado	Volume médio
Bahia	9.678.516
São Paulo	136.000
Minas Gerais	1.023.730
Espírito Santo	11.250
Maranhão	3.750
Sergipe	56.750
Goiás	715.375
Pernambuco	376.213
Rio Grande do Sul	4.375
Alagoas	45.784
Santa Catarina	35.500
Paraná	6.250
Acre	3.750
Distrito Federal	3.250
Paraná	2.500
Total	12.102.993

Fonte: Ideral ([s.d.])
 Elaboração dos autores.

Embora distante geograficamente, em média, entre 2008 e 2011, os produtores do estado do Acre conseguiram abastecer a Ceasa de Maceió em um volume maior que Coruripe, município pertencente à mesorregião do Leste Alagoano, onde está localizada a sede da maior e mais expressiva experiência de cooperativismo

agrícola em Alagoas: a Cooperativa Pindorama. Na tabela 4, pode-se também observar que Maceió não participou do abastecimento de batata comum em sua Ceasa, no período em análise.

TABELA 4
Volume médio de batata comum comercializada por Alagoas na Ceasa de Maceió, por município (2008-2011)
(Em kg)

Município	Volume médio
Coruripe	3.257
Feira Grande	14.375
Arapiraca	8.125
Taquarana	20.028
Total	45.784

Fonte: Ideral ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Em geral, a produção alagoana de batata comum é basicamente proveniente da mesorregião do Agreste Alagoano, mas especificamente de Feira Grande, Taquarana e Arapiraca (tabela 4).

2.3 Banana-prata

No que diz respeito ao volume comercializado de banana-prata – variedade aqui analisada – na Ceasa de Maceió, Alagoas aparece em uma situação bem melhor quando comparada ao que foi observado para o abastecimento de tomate e de batata comum. De fato, os municípios circunscritos no estado de Alagoas tiveram, em média, uma participação superior a 21% no abastecimento de banana-prata da Ceasa de Maceió, ao longo do período 2008-2011, conforme se observa na tabela 5.

Em média, no referido período, em relação ao volume comercializado de banana-prata, Alagoas apresentou uma participação apenas menor que Bahia e Pernambuco, sendo este último o líder em abastecimento de banana-prata na Ceasa de Maceió. Cabe destacar que essa espécie de banana é um produto comercializado durante os doze meses do ano.

TABELA 5
Volume médio de banana-prata comercializada na Ceasa de Maceió, por estado (2008-2011)
(Em kg)

Estado	Volume médio
Alagoas	1.466.071
Pernambuco	3.522.565
Bahia	1.508.200

(Continua)

(Continuação)

Estado	Volume médio
Minas Gerais	368.030
Santa Catarina	36.790
Sergipe	14.589
Paraíba	12.050
São Paulo	3.750
Total	6.932.044

Fonte: Ideral ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Apesar de haver notória relevância do estado de Alagoas no abastecimento da banana-prata na Ceasa de Maceió, a capital alagoana apresenta pouquíssima importância no abastecimento de sua Ceasa. De fato, conforme se observa na tabela 6, em média, entre 2008 e 2011, os produtores maceioenses de banana-prata contribuíram com menos de 0,1% do total do volume comercializado desse produto na Ceasa de Maceió.

Um fato importante na comercialização de banana-prata no estado de Alagoas diz respeito à diversidade de municípios que a comercializam. Conforme a tabela 6, 22 municípios alagoanos comercializaram esse produto entre 2008 e 2011, mostrando uma grande desconcentração na produção de banana-prata em Alagoas, embora não se verifique produção alguma em quaisquer dos municípios integrantes da mesorregião do Sertão Alagoano.

TABELA 6

Volume médio de banana-prata comercializada por Alagoas na Ceasa de Maceió, por município (2008-2011)
(Em kg)

Município	Volume médio
União dos Palmares	727.323
Coruripe	415.081
Murici	51.417
Novo Lino	77.656
Colônia Leopoldina	35.536
Ibateguara	4.580
Santana do Mundaú	109.859
Joaquim Gomes	6.785
São José da Laje	1.825
Feira Grande	2.340
Quebrangulo	1.550
Palmeira dos Índios	3.718

(Continua)

(Continuação)

Município	Volume médio
Matriz do Camaragibe	520
São Luiz do Quitunde	135
Taquarana	1.633
Arapiraca	20.899
Anadia	364
Maceió	910
Belém	250
Branquinha	364
Porto Calvo	728
São Miguel dos Campos	2.600
Total	1.466.071

Fonte: Ideral ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Outrossim, como pode ser observado, no aludido período, a quase totalidade da produção de banana-prata comercializada na Ceasa de Maceió foi oriunda da mesorregião do Leste Alagoano, com amplo domínio das microrregiões Serрана dos Quilombos e Mata Alagoana, que são vizinhas. Entre os municípios alagoanos, o destaque foi União dos Palmares, que apresentou, em média, uma participação de aproximadamente 50% do total comercializado de banana-prata pelo estado de Alagoas, na Ceasa de Maceió.

2.4 Feijão-verde ou feijão-de-corda

Ao contrário dos outros três produtos analisados nesta seção, o feijão-verde é um produto típico da região Nordeste do Brasil, em função de condições climáticas e culturais e das especificidades em termos de variedades. O baixíssimo grau de exigência tecnológica do feijão-verde tornou-o de fácil difusão entre os agricultores com qualquer nível de instrução.

É possível afirmar que o feijão é um produto culturalmente arraigado à cultura do brasileiro, com pouca importância comercial em termos mundiais, uma vez que seu consumo é muito pequeno e até mesmo inexistente em países de primeiro mundo (FIESP, 2012).

Existem diversas variedades de feijão, três delas estando entre as mais consumidas no Brasil: feijão-carioca, feijão-preto e feijão-verde. O feijão-verde está mais arraigado à região nordestina, e as condições de sua produção em termos edafoclimáticos encontram-se mais adaptadas a esta região. Contudo, ressalta-se que a escolha do feijão-verde nesta análise – segundo o critério metodológico adotado – se deve apenas ao fato de ele ser a variedade de feijão mais comercializada na Ceasa de Maceió.

O feijão-verde não é encontrado nas gôndolas dos supermercados, e sim na parte destinada aos produtos hortigranjeiros, em virtude de ele ser extremamente perecível, sendo difícil de estocá-lo por um período de tempo maior. Isto não acontece com as outras variedades e acaba limitando seu fornecimento a produtores localizados em origem mais próxima do centro consumidor. Provavelmente, esta é a melhor explicação para a participação média de 69,4% do estado de Alagoas no volume de comercialização de feijão-verde na Ceesa de Maceió (tabela 7).

TABELA 7

Volume médio de feijão-verde comercializado na Ceesa de Maceió, por estado (2008-2011)
(Em kg)

Estado	Volume médio
Alagoas	474.817
Pernambuco	172.111
Paraíba	918
Ceará	33.391
Sergipe	1.732
Goiás	612
Pará	204
Total	683.784

Fonte: Ideral ((s.d.)).
Elaboração dos autores.

A proximidade do centro consumidor como fator determinante para o abastecimento de feijão-verde é reforçada quando se observa a participação média de cerca de 25% de Pernambuco no abastecimento desse produto na Ceesa de Maceió, entre 2008 e 2011. Assim, Pernambuco e Alagoas foram responsáveis por aproximadamente 95% do abastecimento de feijão-verde na Ceesa de Maceió, tendência que não deve se alterar, em decorrência das características desse produto.

Utilizando-se desse mesmo raciocínio de proximidade do produtor ao centro consumidor, chega a ser surpreendente a participação da capital alagoana de apenas 5,2% do total do volume comercializado de feijão-verde pelo estado de Alagoas na Ceesa de Maceió, em média, no período 2008-2011. Arapiraca, por sua vez, desponta com a maior participação de feijão-verde comercializada na Ceesa de Maceió, aproximadamente 82%, em média, no aludido período.

Apesar da alta diversidade de municípios alagoanos produtores e fornecedores de feijão-verde para a Ceesa de Maceió, é facilmente perceptível que o abastecimento deste mercado atacadista é realizado preponderantemente por municípios das mesorregiões do Agreste e do Leste Alagoano, que são os mais próximos de Maceió e que certamente possuem níveis pluviométricos superiores aos do Sertão Alagoano.

TABELA 8
Volume médio de feijão-verde comercializado por Alagoas na Ceasa de Maceió,
por município (2008-2011)
 (Em kg)

Município	Volume médio
Arapiraca	387.918
União dos Palmares	1.051
Limoeiro de Anadia	4.692
Maceió	24.780
Santana do Mundaú	1.224
Campo Alegre	12.288
Quebrangulo	204
Coruripe	15.076
Marechal Deodoro	1.715
Pilar	102
Palmeira dos Índios	1.369
Feira Grande	2.856
Anadia	408
Teotônio Vilela	14.401
Ouro Branco	816
Novo Lino	269
Taquarana	1.469
São Miguel dos Campos	1.172
Maribondo	61
Atalaia	816
Branquinha	908
Major Izidoro	408
Campo Grande	204
Belo Monte	612
Total	474.819

Fonte: Ideral ([s.d.]).
 Elaboração dos autores.

O destaque de Arapiraca – em torno de 123 quilômetros de distância para a capital alagoana – no volume de comercialização de feijão-verde, assim como na comercialização de batata comum e tomate na Ceasa de Maceió, certamente é resultante das várias ações dos governos estadual e municipal, inclusive na consecução de políticas de arranjo produtivo local (APL), a exemplo das que lá acontecem nas áreas de horticultura, móveis e mandioca.

Deve ser destacado, entretanto, a iniciativa do governo municipal arapiraquense de implantar um cinturão verde voltado para a horticultura, embora este cinturão tenha sido implantado sem funções no sentido de aumentar a área verde ou a arborização. Alguns trabalhos já citados aqui exploram os resultados positivos destas ações voltadas para o abastecimento e para o aumento de poder de compra da população, que compra suas cestas de bens voltadas para a alimentação nas feiras livres municipais (Araújo, Lages e Barbosa, 2007; Oliveira, 2011; Deolindo, Lages e Barbosa, 2011). Importa lembrar que um destes estudos buscou mensurar a renda bruta de agricultores do cinturão verde arapiraquense atrelados à produção hortícola (Oliveira, 2007).

Em particular, a política de APL na área de horticultura por parte do governo estadual auxilia indiretamente o projeto de cinturão verde do governo municipal arapiraquense. Fica evidente o relativo sucesso de Arapiraca no que diz respeito ao fato de sua presença no abastecimento de hortaliças na Ceasa de Maceió ter sido amplamente maior que a verificada pela capital alagoana em todos os quatro produtos analisados (tabelas 2, 4, 6 e 8). Isto, *per se*, já justificaria a implantação de um cinturão verde em Maceió.

3 ABASTECIMENTO E CINTURÃO VERDE: UMA PERSPECTIVA REAL

Em linhas gerais, a pertinência de um cinturão verde para Maceió se justifica em razão de sua dupla finalidade: abastecimento alimentar e arborização. De fato, o cinturão verde pode ter a finalidade de garantir abastecimento alimentar e pode também ter a função paralela de arborização com diversas funções, dentro da esfera ambiental, amplamente conhecidas.

No que concerne à arborização, citem-se algumas de suas vantagens: exerce o papel de regulador microclimático; funciona como um filtro natural – algumas espécies vegetais conseguem absorver, por exemplo, gases poluentes nocivos à saúde; serve de anteparo natural, abrigo e alimento para a fauna; é fonte de oxigênio e promove sequestro de carbono; contribui para a estética da paisagem e a fixação de solo; cria corredores ecológicos; e representa um elemento referencial ou um atrativo turístico. Enfim, a densidade verde no ambiente urbano traz qualidade de vida para a população local (Eletrobras e Prefeitura Municipal de Maceió, [s. d.]).

Um cinturão verde com funções mistas poderia ter um espaço também dedicado à função já destacada de abastecimento, fixando mão de obra familiar que pode ter sido excluída do seu ambiente rural ou desruralizada (Pádua, 2004). Há também a possibilidade de a implantação de um cinturão verde garantir maior poder de compra à população residente por meio da diminuição dos preços de produtos hortifrutigranjeiros, de acordo com alguns estudos realizados em Alagoas.

Um desses estudos tomou a cesta básica alimentar como referência e mostrou a relevância de um cinturão verde, comparando áreas de monocultivo com áreas de policultivo em Alagoas (Araújo, Lages e Barbosa, 2007). Neste caso, ficou evidente que a experiência de um cinturão verde induz agricultores a abandonar, paulatinamente, a cultura fumageira, com destino às hortaliças na microrregião de Arapiraca.

Neste estudo, ao comparar Maceió, Capela e Arapiraca com coleta de dados em feiras livres, ficou também evidente que Arapiraca leva ampla vantagem em termos de custo da cesta básica (tabela 9). Uma observação adicional a esta tabela, com base nos resultados deste capítulo, é que, se esta comparação fosse restrita aos produtos hortifrutigranjeiros, certamente as diferenças seriam ainda mais contundentes.

TABELA 9
Preços da cesta básica (nov. 2006)
(Em R\$)

Local	Valor
São Paulo – Dieese	185,29
Maceió – Seplande	136,35
Maceió	108,08
Arapiraca ¹	99,78
Capela	110,87

Fonte: Araújo, Lages e Barbosa (2007).

Nota: ¹ Valor de dezembro de 2006.

Outro estudo conduzido por Oliveira (2011), com perfil parecido com o anterior, comparou União dos Palmares com Arapiraca. A análise teve por base o comparativo via feira livre, considerando o pimentão, a alface, o coentro e a cebolinha. Como o abastecimento de Arapiraca é realizado pelo polo horticultor em expansão no município, os resultados novamente favorecem a este município.

Importante frisar que esse benefício é geralmente válido também para o feirante e para o consumidor. A renda gerada tem maior participação destes agentes nos canais de comercialização, como foi demonstrado nos estudos citados. Outros estudos já foram realizados neste sentido, com a mesma orientação, corroborando os resultados positivos que seriam obtidos com a instalação de um cinturão verde em Maceió.

Ademais, deve-se destacar que a capital alagoana tem ampla área rural, superior à ocupação urbana, mas quase nada deste espaço é dedicado ao abastecimento dessa região metropolitana. De maneira geral, a literatura sobre o tema mostra que a implantação do cinturão verde na capital alagoana induziria uma pequena

diversificação da produção local, sendo benéfica por diversos ângulos, inclusive naquele concernente à possibilidade de contribuir para a redução dos altos índices de violência de Maceió, já que boa parte da população favelada é oriunda de áreas rurais e não conseguem uma ocupação compatível com seu perfil.

Além dos potenciais benefícios sociais, a diversificação de culturas traz vários benefícios agrônômicos, principalmente quando é acompanhada de rotação de culturas e adoção de plantio direto. Enfim, existem várias opções que poderiam dar a um cinturão verde ganhos econômicos, sociais, ambientais e políticos. Por meio do cinturão verde, pode-se também consubstanciar as condições para uma agricultura sustentável, e a criação de uma grande reserva de área verde pode provavelmente auxiliar no alcance do objetivo. Bons exemplos inspiradores já existem no exterior e mesmo no Brasil. Vale lembrar do cinturão verde de Mogi das Cruzes, além do parque com preservação da mata nativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Maceió é uma capital que precisa ter um desenvolvimento mais sustentável, principalmente em virtude de ser um município com vocação turística – com vistas a se tornar mais competitiva neste aspecto –, uma vez que vocação turística não combina com violência, nem com degradação ambiental, nem com custo de vida elevado. Um fator que pode contribuir para este desenvolvimento é a implantação de um cinturão verde em seu território.

A capital de Alagoas possui uma ampla área rural, mas como ficou evidenciado ao longo deste capítulo, há uma baixíssima produção rural proveniente da capital alagoana abastecendo a Ceasa de Maceió. De fato, este capítulo mostrou que os principais produtos da cesta básica que abastecem o mercado atacadista público, localizado em Maceió, têm sua origem preponderantemente em outros estados e geralmente em escala bem menor no interior de Alagoas.

Não se pretendeu aqui defender que Maceió se torne autossuficiente, mas apenas que a criação de um cinturão verde em torno da capital alagoana auxiliará bastante em seu processo de abastecimento de hortaliças, na medida em que encurtaria os canais de comercialização, baratearia os produtos da cesta básica e melhora bastante as condições de qualidade de vida no segmento ambiental, quando estes elementos estiverem ligados à ideia do parque com ampla área verde, com espaço também para algo como um jardim botânico.

Por fim, deve-se mencionar que a absorção de mão de obra familiar por esse cinturão verde levará necessariamente a impactos positivos na renda e no emprego, especialmente na renda e nas ocupações de pessoas realmente carentes, que podem ser absorvidas por projetos voltados para a agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

- AGAPTA, J. P. *et al.* Avaliação do Programa de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações econômicas**, São Paulo, p. 13-21, 2012.
- ANJOS, K. P.; LAGES, A. M. G. Desregulamentação e migração da cana-de-açúcar em Alagoas. **Revista de política agrícola**, v. 19, p. 84-95, 2010.
- ARAÚJO, C. E. S.; LAGES, A. M. G.; BARBOSA, L. C. B. G. Impacto da cesta básica entre regiões de monocultivo e policultivo: estudo de caso. **Revista de política agrícola**, v. 16, p. 99-112, 2007.
- BRITO, N. P.; LAGES, A. M. G.; ARAÚJO, A. H. S. **A agricultura familiar, o associativismo rural e o papel das políticas públicas**: um estudo de caso em Viçosa-Alagoas-Brasil. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO NÚCLEO DE ESTUDO DAS AMÉRICAS, 3., Rio de Janeiro. UERJ, 2012.
- DEOLINDO, D. K. C.; LAGES, A. M. G.; BARBOSA, L. C. B. G. Dinâmica da produção fumageira na microrregião de Arapiraca: um caso singular. *In*: FRANÇA, J. N. (Org.). **Agricultura familiar e reforma agrária em Alagoas**. 1. ed. Maceió: Edufal, 2011. p. 19-43.
- ELETROBRAS; MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Prefeitura Municipal de Maceió. **Guia de arborização**. Maceió: Eletrobrás, [s.d.].
- FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. **Feijão**. São Paulo: FIESP, 2012.
- IDERAL – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL E ABASTECIMENTO DE ALAGOAS. **Ceasa**. Alagoas: Ideral, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ideral.al.gov.br>>.
- MÜLLER, G. Nutrição e desenvolvimento econômico. *In*: CAMPINO, A. C. C. **Nutrição e desenvolvimento econômico**. São Paulo: IPE/USP, 1983.
- OLIVEIRA, J. L. **Da crise do setor fumageiro à diversificação produtiva em Arapiraca-AL**: o projeto cinturão verde. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.
- OLIVEIRA, S. S. **Cinturão verde e sua viabilidade no município de União dos Palmares-AL**. 2011. TCC (Graduação) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Alagoas, Rio Largo, 2011.
- PÁDUA, J. A. Agricultura sustentável. *In*: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J. P. R.; OLIVEIRA, J. A. P. (Orgs.). **Meio ambiente**: Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio-92. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PARTE V

A CRIMINALIDADE RECENTE EM MACEIÓ



POR UM PLANO INTEGRADO “MACEIÓ É DA PAZ!”

Daniel Cerqueira*

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1999, em Maceió, a violência (em termos de homicídios) aumentou quase que de maneira ininterrupta. Neste ano, na capital alagoana, a taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes¹ era de 30,9, passando para 98 em 2006, segundo dados do Ministério da Saúde e do Ipeadata. Este crescimento na taxa de homicídios refletiu-se, conseqüentemente, em uma piora da posição de Maceió no *ranking* de homicídios das capitais brasileiras.

De fato, em 1999, considerando-se todas as capitais brasileiras, Maceió era a 14^a capital mais violenta do Brasil, passando para a primeira posição em 2006. Desde então, apesar do alento que houve entre 2008 e 2009, quando ocorreu uma substancial diminuição na taxa de homicídio – a qual passou de 107,1 para 93 –, tal indicador continuou a se elevar, chegando a uma taxa de homicídios de 110,1 para cada 100 mil habitantes em 2010. E Maceió continuou nessa triste primeira posição.

Diante dessa situação, faz-se necessária uma ação integrada, em que todos os poderes constituídos em Maceió deem sua contribuição na tentativa de conter essa violência. Todavia, há de se destacar que não existe um plano genérico para reduzir a violência e o crime nas localidades, assim como existem os planos anti-inflacionários, que podem ser replicados em diferentes situações e contextos.

Um plano integrado – entre a prefeitura e os governos estadual e federal – de segurança pública depende, em primeiro lugar, do reconhecimento das especificidades locais em diferentes dimensões, a exemplo daquelas relacionadas à qualidade institucional, às condições socioeconômicas, à prevalência de elementos criminosos e ao entendimento de subculturas e questões de complexidade urbana.

* Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e membro do Crime Working Group do National Bureau of Economic Research (NBER/US).

1. A taxa de homicídios é um indicador apropriado para comparar o nível de homicídios com outra localidade, uma vez que seria inútil comparar o número de homicídios em Maceió – que possui quase 1 milhão de habitantes – com Salvador – que possui cerca de 2,7 milhões de habitantes –, por exemplo. Assim, quanto maior a taxa de homicídios, mais se mata proporcionalmente. Portanto, uma elevação na taxa de homicídios significa que a violência letal está aumentando em determinada localidade.

Além disso, a análise e o diagnóstico que amparam um programa efetivo e integrado de segurança pública dependem de que essas dimensões sejam esmiuçadas e desagregadas territorial e temporalmente. De forma ideal, importaria saber como e por que se deram os incidentes criminais, em qual contexto, em que local exato, a que horas e qual a relação entre os envolvidos. Diante da restrição de informações imposta pela realidade, contudo, estes contextos têm de ser reconhecidos e montados tal qual um quebra-cabeça, em que as peças são as melhores informações disponíveis, por um lado, e o conhecimento científico, por outro lado, permite reconhecer a tessitura por detrás dos eventos criminais.

Assim, em tese, a despeito da importância de um plano integrado, que deverá ser almejado pelo prefeito de Maceió – por meio de um diálogo permanente e de interligação de ações com os governos estadual e federal –, este capítulo se propõe precipuamente a tentar entender os graves problemas da violência em Alagoas e, em particular, na região metropolitana de Maceió, de modo a sugerir algumas hipóteses razoáveis e linhas de ação de política pública – na esfera municipal – para remediar o aludido problema. Nesse sentido, é válido mencionar que, como o objetivo deste capítulo é pensar a política de segurança pública no âmbito municipal, pouca atenção será dada à questão institucional ligada ao sistema de justiça criminal.

Além desta introdução, este capítulo contém mais quatro seções. Na próxima seção, descreve-se sucintamente o papel de um município na segurança pública. Na seção 3, evidencia-se um diagnóstico a respeito do crime e da violência em Alagoas e na região metropolitana de Maceió. Na seção 4, apresentam-se propostas de um plano integrado, para que a prefeitura de Maceió possa ser um ator importante para ajudar de maneira efetiva a capital alagoana a trilhar o caminho da paz. Por fim, na quinta e última seção, são feitas as considerações finais deste capítulo.

2 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

No início dos anos 1980, o modelo de segurança pública adotado no Brasil desde a reforma judicial de 1841, baseado no caráter repressivo do aparelho do Estado, entrou em franca decadência. De fato, este modelo, em vez de funcionar como um mecanismo de salvaguarda dos direitos civis, funcionou como uma forma de os indivíduos adotarem a via de “cada um por si”, armando-se e isolando-se dentro de grades e carros blindados.

Essa via só fez jogar mais lenha na fogueira da violência. Por um lado, fez deteriorar e enfraquecer os elos e canais de controle social. Por outro, a falta de comunicação efetiva da sociedade com o Estado permitiu a reprodução de instituições de segurança pública opacas, onde a falta de transparência, além de facilitar a corrupção policial, foi o elemento que fez recrudescer inúmeros mitos. Entre estes mitos, destaque-se a ideia de que a tragédia da segurança pública não tem solução, pois o que se podia fazer já foi feito, “afinal já aumentamos o número de viaturas e o efetivo policial”.²

2. Ver Cerqueira *et al.* (2007).

É hora de a sociedade resgatar para si a responsabilidade pela segurança pública. É nas comunidades que se encontram os elementos que podem suscitar problemas de desordens, pequenos delitos, ou crimes de maior gravidade. Pergunta-se quais são os problemas e as prioridades locais e o que é necessário para restabelecer a cidadania, a qualidade de vida e a sustentabilidade das relações sociais nas comunidades.

Conforme ensinam as boas experiências internacionais no campo da segurança pública, as soluções efetivas passam ao largo das velhas abordagens tradicionais em que o Estado atua de forma reativa, na base do policiamento ostensivo, da repressão e das investigações posteriores, em ações focadas meramente no incidente. Os casos exitosos de manutenção da paz mostraram que dois ingredientes estão sempre presentes: *i)* o estabelecimento de um programa efetivo de prevenção que ataque a causa do problema; e *ii)* a coordenação e mobilização dos parceiros e atores sociais locais.

Exatamente nesses dois ingredientes se insere a importância do papel de um município e, em especial, de seu prefeito na segurança pública. Uma forte liderança política local – que deve ser exercida pelo prefeito de Maceió – é o sustentáculo para o desenvolvimento de um sistema de apoio público para a mobilização e coordenação institucional, instituindo parceria com as comunidades e os cidadãos, e para a implantação de estratégias de prevenção local ao crime.

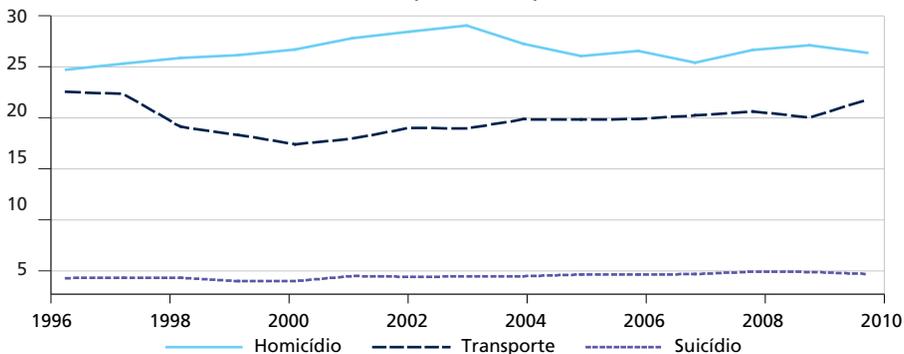
3 CRIME E VIOLÊNCIA EM ALAGOAS E NA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ

3.1 Violências letais

Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, em 2010, Alagoas ocupava a primeira colocação entre os estados com maior taxa de homicídios no país, com 66,8 mortes para cada 100 mil habitantes. Este problema – em termos de magnitude – é relativamente novo, visto que desde 1980 esta taxa situava-se no patamar de 25, passando a crescer de maneira drástica a partir de 1999. Não se pode dizer, contudo, que Alagoas seja um campeão em violência letal, quando consideradas outras causas de mortalidade, como suicídios e acidentes de trânsito.

O gráfico 1 mostra que, desde 1996, as taxas de homicídios, acidentes de transporte e suicídios no Brasil giraram em torno de 26, 20 e 4,5 para cada grupo de 100 mil habitantes, respectivamente. O gráfico 2 revela que a taxa de homicídios, tanto para o estado de Alagoas quanto para a Região Metropolitana (RM) de Maceió, é substancialmente maior.

GRÁFICO 1
Taxa de mortes violentas no Brasil (1996-2010)¹²



Fonte: Banco de dados Datasus – Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Análise da Situação de Saúde (MS/SVS/DASIS) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

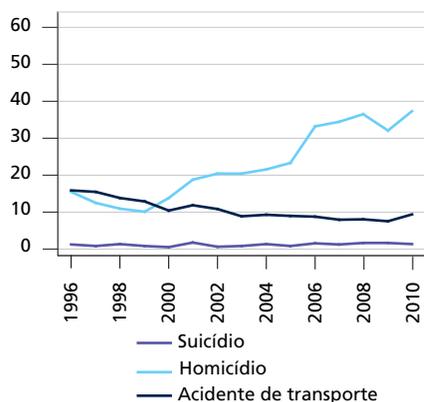
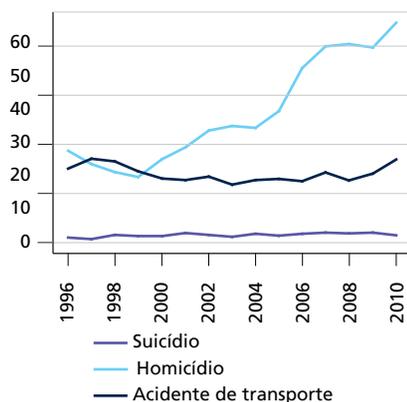
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Os dados de 2010 são preliminares.

² Taxa por 100 mil habitantes.

Por sua vez, as taxas de suicídio em Alagoas e na RM de Maceió são quase idênticas às da média do país. No entanto, enquanto a taxa de acidentes de transporte em Alagoas é praticamente a mesma da média do Brasil, no que se refere apenas à Região Metropolitana de Maceió, a taxa de acidentes de transporte é até mesmo inferior à brasileira. Em outras palavras, em termos de violência letal, Alagoas e a RM de Maceió destoam fundamentalmente da média brasileira apenas nos incidentes envolvendo homicídios, que devem ser, portanto, o foco de prioridade da política pública em relação à proteção à vida.

GRÁFICO 2
Taxa de mortes violentas em Alagoas e na Região Metropolitana de Maceió (1996-2010)¹
2A - Alagoas 2B - Região Metropolitana de Maceió



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.

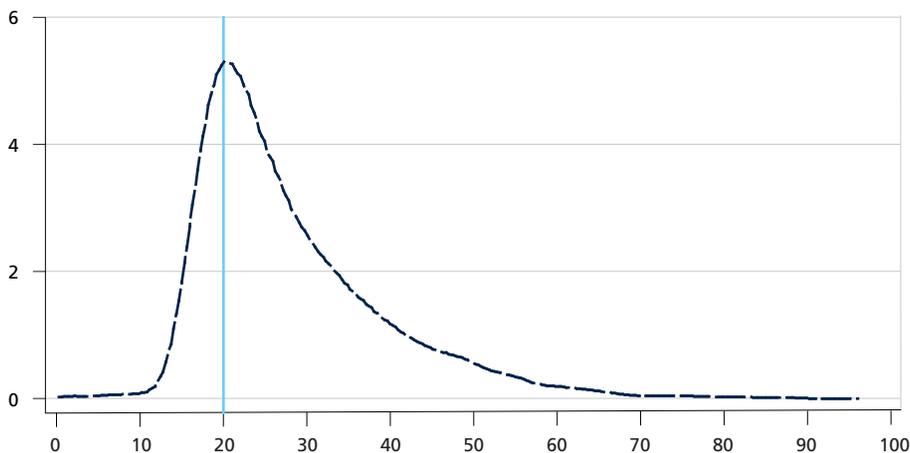
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.

3.2 Perfil das vítimas de homicídio na Região Metropolitana de Maceió

Entre 2000 e 2010, segundo o Ministério da Saúde, ocorreram 15.137 homicídios na RM de Maceió. O perfil socioeconômico destas vítimas se assemelha, de modo geral, ao das vítimas de homicídios no Brasil, no que se refere à idade (gráfico 3), ao sexo, ao estado civil e à raça (gráfico 4). São predominantemente homens, jovens – em torno de 20 anos de idade –, solteiros e de raça negra ou parda.

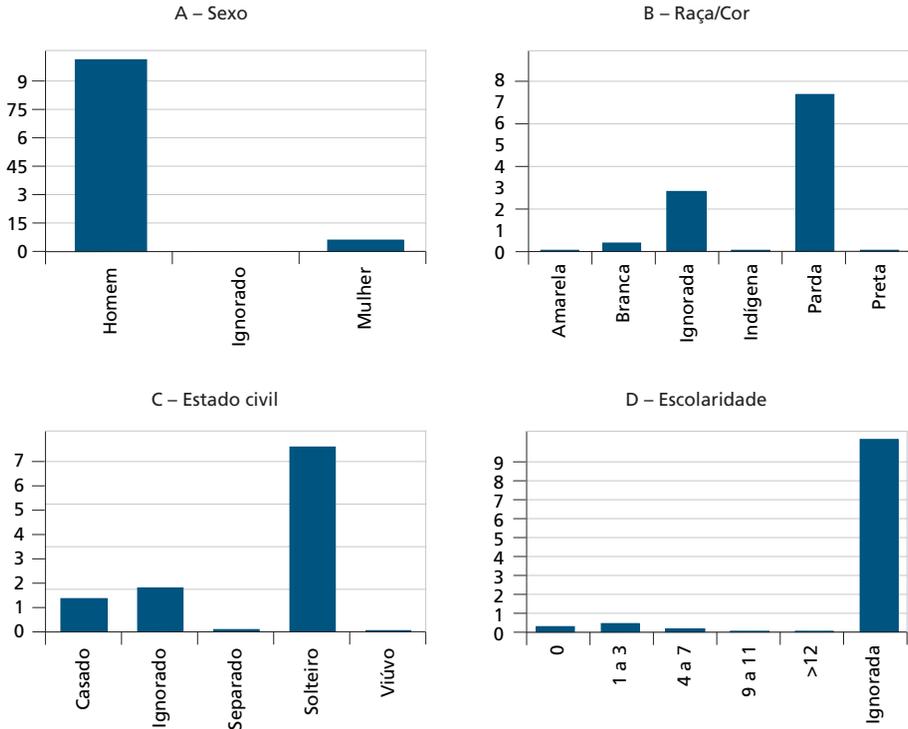
GRÁFICO 3
Densidade de Kernel da idade das vítimas de homicídios na Região Metropolitana de Maceió (1996-2010)



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
 Elaboração do autor.
 Obs.: não foram considerados os indivíduos com idade ignorada.

Em relação aos indicadores nacionais, dois elementos destoam. Ao se excluírem as vítimas com raça ignorada, os pardos somam 92,3% das vítimas. No âmbito da RM de Maceió, cerca de 90% das vítimas têm escolaridade desconhecida, enquanto no Brasil este índice é de cerca de 30%. No entanto, pelo que se conhece de outras análises, grande parte das vítimas com escolaridade desconhecida possuíam, na verdade, nenhuma ou baixa escolaridade.

GRÁFICO 4
Características socioeconômicas das vítimas de homicídio na Região Metropolitana de Maceió (1996-2010)
 (Em %)



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.

Elaboração do autor.

Obs.: no gráfico 4B foram considerados apenas os dados a partir do ano 2000.

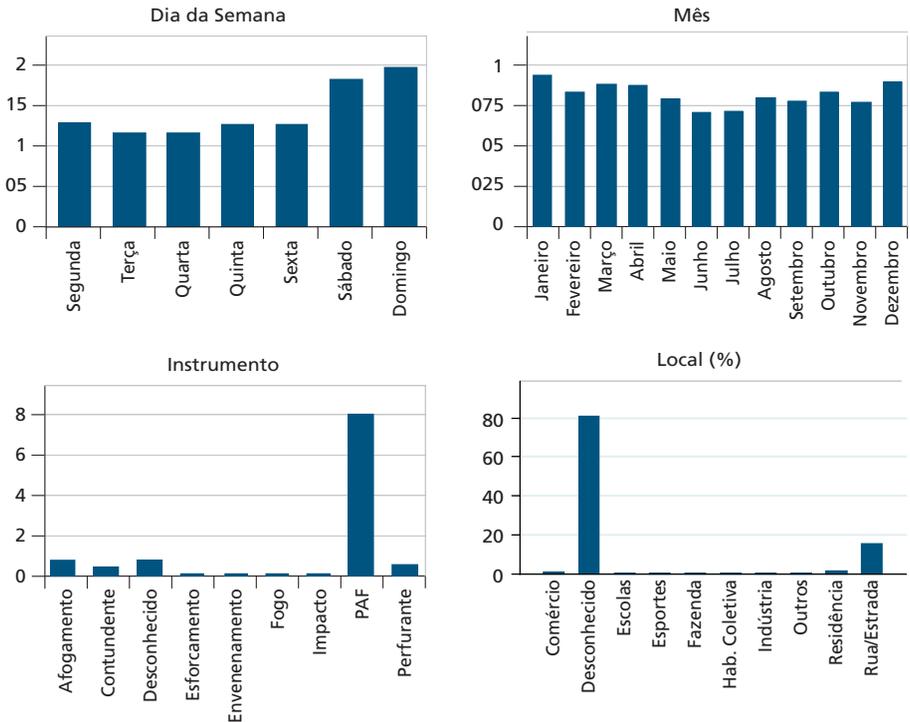
Em relação aos elementos situacionais associados a essas mortes, conforme apontado nos gráficos 5 e 6, sabe-se que boa parte dos incidentes ocorrem entre 19 horas e 22 horas, com maior prevalência nos finais de semana, em que a arma de fogo foi o instrumento utilizado em 82,5% dos casos. A qualidade da informação referente ao local do incidente deixa muito a desejar, uma vez que 87,9% dos homicídios ocorreram em local desconhecido.

GRÁFICO 5
Densidade de Kernel da hora do óbito por homicídio em Alagoas (2006-2010)



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
 Elaboração do autor.
 Obs.: 1. Foi utilizada a função Epanechnikov.
 2. Os dados referentes a 2010 são preliminares.

GRÁFICO 6
Características situacionais dos homicídios na RM de Maceió (Em %)



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
 Elaboração do autor.

Os dados sugerem, portanto, que, em regra, as vítimas são jovens e de estratos sociais mais desfavorecidos, mortos por arma de fogo, geralmente à noite, no horário de maior interação social.

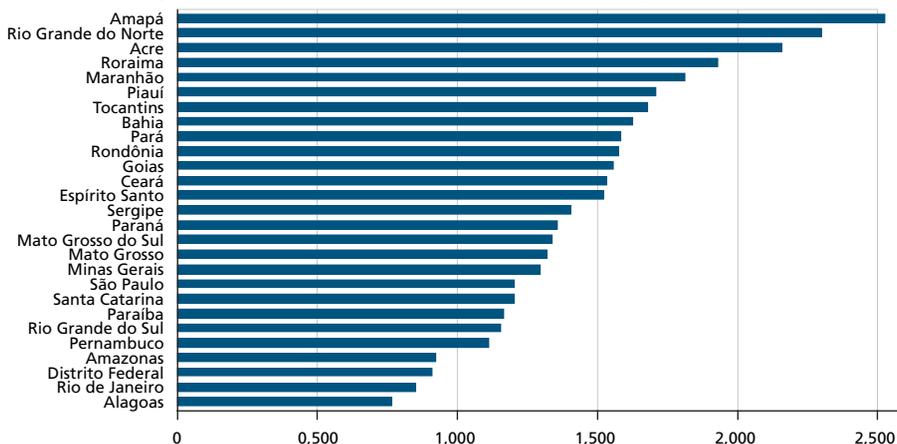
3.3 Crimes não letais em Alagoas: agressões físicas, furtos e roubos

No que diz respeito à violência letal, na seção 3.2, observou-se que Alagoas destoa em relação à média nacional, basicamente, nos incidentes envolvendo homicídios. Com base no suplemento de violência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, verificaremos o padrão de agressões físicas, furtos e roubos em Alagoas em comparação às outras Unidades Federativas. É interessante notar que, pelo fato de a análise ser baseada nos dados da PNAD, que é uma pesquisa domiciliar padrão para todo o Brasil, o indicador é plenamente comparável entre os diferentes estados, não havendo o clássico problema da subnotificação, que sempre existe quando se trata de dados provenientes dos registros policiais.

Em primeiro lugar, conforme apontado no gráfico 7, é curioso notar que “Alagoas é o estado com a menor prevalência de agressões físicas do país”, segundo a PNAD de 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que revela uma situação paradoxal, quando considerada a sua posição de campeão nacional dos homicídios.

GRÁFICO 7

Taxa de agressões físicas no Brasil por Unidade da Federação (2009)¹



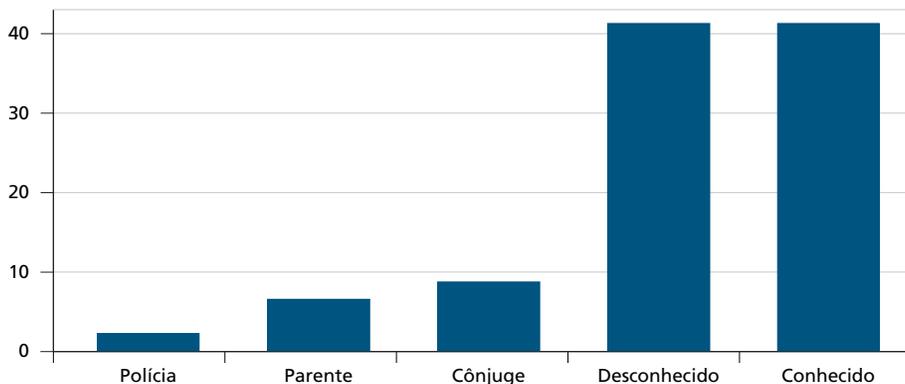
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.

Outro ponto que chama atenção é o fato de que 56,5% das agressões são perpetradas ou por parentes, ou por cônjuges, ou por alguém conhecido (gráfico 8), 28,3% das quais ocorrem dentro das residências (gráfico 9).

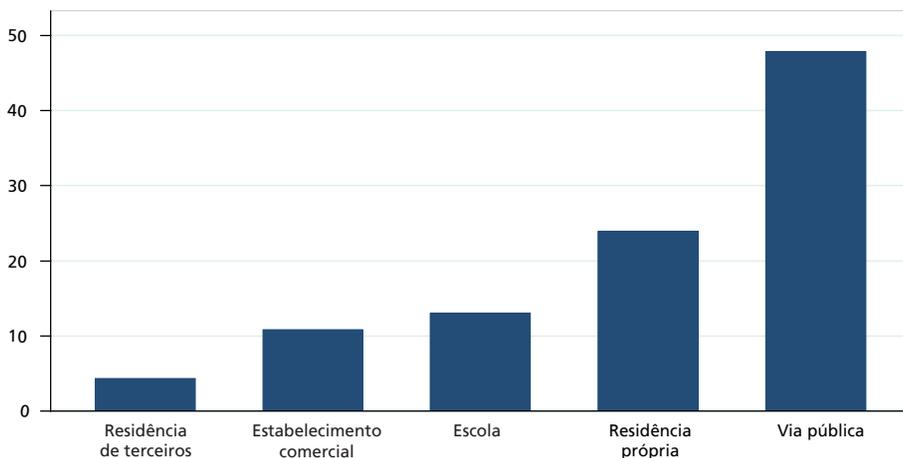
GRÁFICO 8
Relação do agressor com a vítima em Alagoas (2009)
 (Em %)



Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
 Elaboração do autor.

Levando em conta o perfil das vítimas de homicídios e de agressões não letais, a diferença de posicionamento de Alagoas nos *rankings* destes dois incidentes – entre todas as Unidades Federativas – mostra que a maior taxa de letalidade em Alagoas tem menos a ver com um estado intrinsecamente violento. De fato, a maior taxa de letalidade é mais relacionada à maior disseminação de fatores criminosos, como drogas psicoativas ilícitas e arma de fogo, o que será examinado mais à frente.

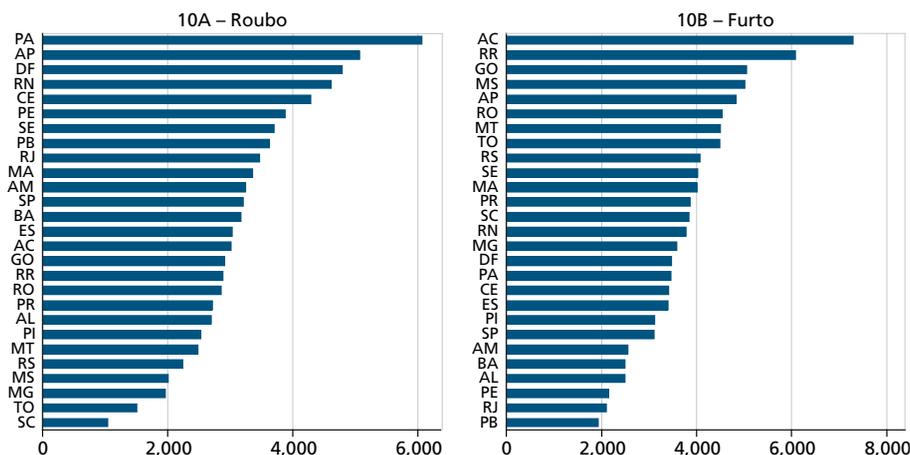
GRÁFICO 9
Local da agressão em Alagoas (2009)
 (Em %)



Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
 Elaboração do autor.

Em relação aos crimes econômicos, o gráfico 10 mostra que, de maneira relativa, Alagoas está na 19ª e na 24ª posições, respectivamente, entre os estados com maior prevalência de roubos e furtos.

GRÁFICO 10
Taxa de roubos e furtos no Brasil por Unidade da Federação (2009)¹



Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.

Assim, ressalte-se que, do ponto de vista da prevalência de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio, a única tipificação que faz Alagoas destoar francamente dos demais estados da Federação é a de homicídios. É interessante especular sobre algumas hipóteses que explicariam este descompasso da prevalência dos homicídios em relação aos crimes de roubos e furtos, em comparação às demais Unidades Federativas.

Em primeiro lugar, os dados mostram que não há, em Alagoas, uma situação generalizada de criminalidade. Mais uma vez, há uma verdadeira epidemia de homicídios, mas não de agressões nem de crimes economicamente motivados. Uma primeira hipótese, já levantada e que racionalizaria os dados, seria a de um crescimento de elementos com poder criminoso, como as armas de fogo, a ingestão de bebidas alcoólicas e de drogas psicoativas ilícitas. De qualquer forma, ainda que se aceite esta racionalização, a questão é o que explicaria uma relativa menor prevalência de roubos e furtos. As explicações possíveis seriam o baixo prêmio da expropriação das vítimas e o alto risco de perpetrar tais crimes.

Conforme apontado na tabela 2, Alagoas é o estado com a menor renda domiciliar *per capita* e com a maior proporção de indivíduos abaixo da linha da pobreza, o que faz diminuir os incentivos pela expropriação. Por seu turno, como

o estado figura na quinta posição entre aqueles com maior desigualdade de renda, haveria por este canal um incentivo à expropriação, visto que o prêmio relativo à renda dos estratos menos favorecidos seria maior.

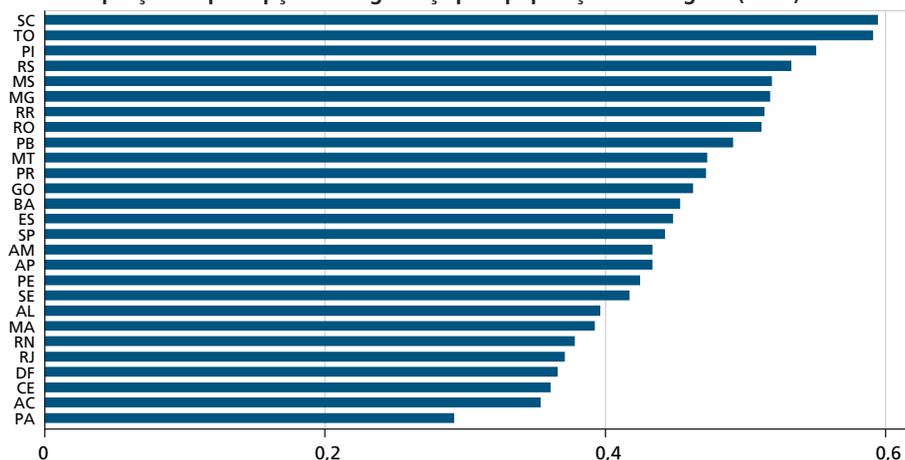
Quanto aos riscos, não se dispõe neste capítulo de informações sobre a efetividade do sistema de justiça criminal em Alagoas para identificar, prender e condenar os criminosos. Entretanto, provavelmente estes riscos de aprisionamento e condenação não são tão efetivos, tendo em vista a epidemia de homicídios.

Outra hipótese que explicaria o suposto paradoxo seria baseada na interação da baixa qualidade do sistema de justiça criminal para solucionar conflitos – e na pouca confiança da população em relação à polícia –, com a disseminação de elementos criminógenos, como armas de fogo e drogas no estado.

Em outras palavras, em uma situação em que o sistema de justiça criminal é inoperante, as pessoas tendem a resolver conflitos, seja de natureza econômica seja de natureza interpessoal, na base da violência. O resultado, todavia, em termos de geração de homicídios, se daria de forma drasticamente diferente em uma situação em que houvesse grande difusão de armas de fogo, de drogas psicoativas e de bebidas alcoólicas.

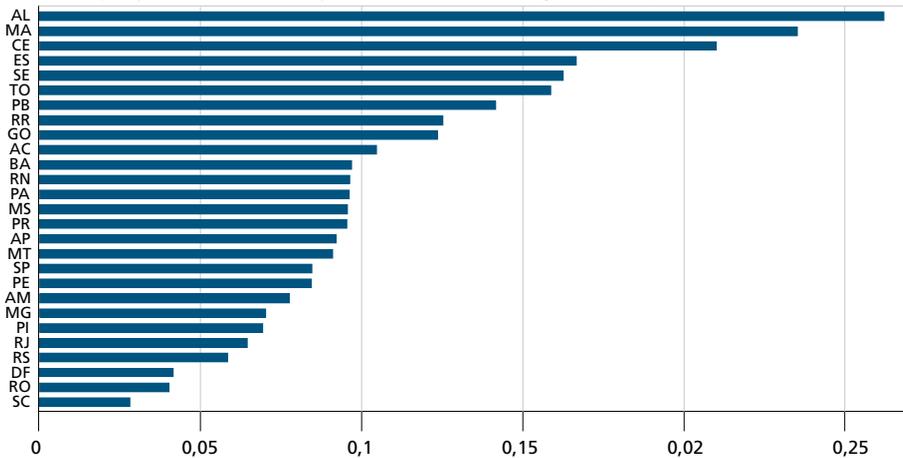
Enquanto o gráfico 11 mostra que Alagoas é apenas o 19º estado em termos de percepção de segurança de seus cidadãos, o gráfico 12 indica que este é o campeão em proporção de subnotificação de roubos, que é um indicador que representa a baixa confiança da população na polícia.

GRÁFICO 11
Proporção da percepção da segurança pela população em Alagoas (2009)



Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 12
 Proporção de subnotificações de roubos em Alagoas (2009)



Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
 Elaboração do autor.

Importaria conhecer e analisar a violência contra subgrupos populacionais mais vulneráveis, como crianças e mulheres. A relevância desses fenômenos, em tese, seria consistente com os dados sobre agressões, apresentados anteriormente, em que substancial parte daqueles ocorriam dentro das residências e por familiares e conhecidos.

Se os dados acerca da violência contra esses subgrupos indicarem tratar-se de um problema substancial, isso pode ser um indicativo importante para subsidiar as políticas públicas baseadas na mobilização de diferentes atores sociais. Neste caso, a prefeitura e, sobretudo, o prefeito podem ter um papel protagonista nas políticas públicas, tendo em vista que violência doméstica não se resolve e se previne apenas com polícia.

Para ilustrar, antes de uma mulher ou uma criança serem mortas por seu parceiro, pai ou parente, com certeza ela já apanhou inúmeras vezes. As marcas da violência em seu corpo muito provavelmente já foram vistas por vizinhos, por colegas de trabalho, por companheiros ou amigos nas igrejas. Em qualquer um destes casos, a liderança do prefeito pode fazer funcionar uma verdadeira rede de prevenção para a identificação de casos desta natureza e para a afirmação de valores civilizatórios para se sobrepôr à cultura do machismo e da violência.

Os efeitos benéficos de tais políticas podem transcender o número de vítimas salvas que sofreriam de maneira recorrente com tais agressões, uma vez que a subcultura da violência aprendida dentro de casa seria transmitida para as ruas pelos filhos, funcionando como um referencial social.

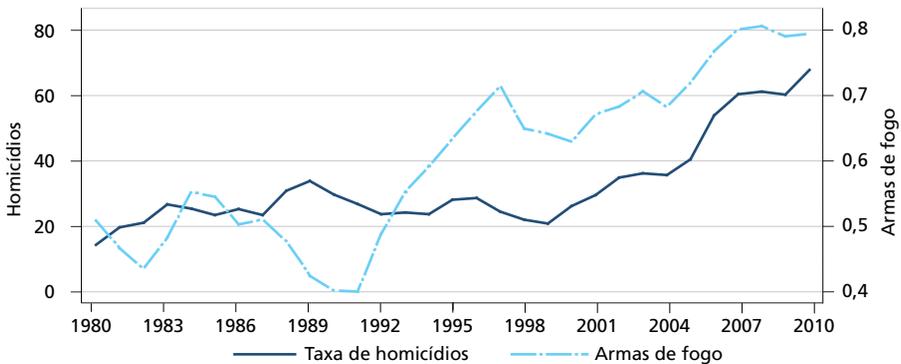
3.4 Potenciais fatores causais da violência e crime em Alagoas

Na análise dos crimes contra a pessoa, levantou-se a hipótese de que o aumento dos homicídios em Alagoas, a partir de 1999, poderia ter sido fomentado pela interação do fracasso do sistema de justiça criminal – que pode ter acontecido muito tempo antes – com a proliferação de armas, drogas e álcool. Nesta subseção, examina-se se os dados disponíveis rejeitam estas hipóteses.

O gráfico 13 mostra a correlação entre a evolução da taxa de homicídios e a difusão de armas de fogo em Alagoas. Neste gráfico, utiliza-se uma das melhores *proxies* para a difusão das armas de fogo na localidade – reconhecida internacionalmente pela academia –, que é a proporção de suicídios e homicídios perpetrados com o uso da arma de fogo sobre o total destes incidentes.

Mais que uma mera correlação entre armas e homicídios, Cerqueira (2010) mostrou que existe uma relação de causalidade entre estes dois objetos, em que 1% a mais de armas faz aumentar a taxa de homicídio em cerca de 2%.

GRÁFICO 13
Armas de fogo e taxa de homicídios em Alagoas (1980-2010)¹



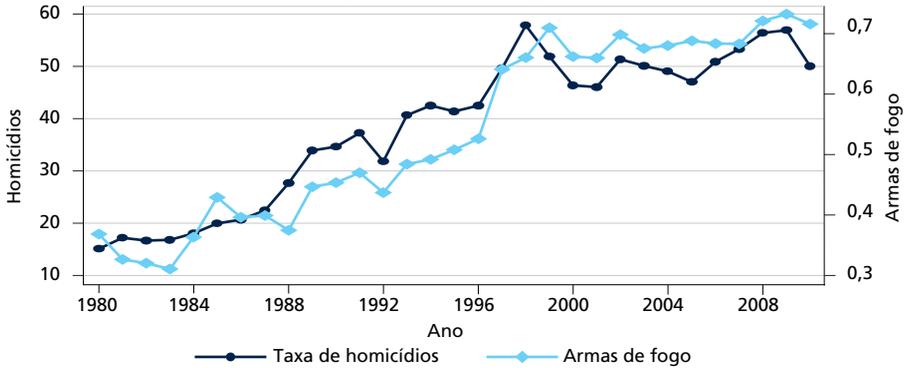
Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.

É interessante notar a correlação entre essas duas curvas. De fato, aparentemente, até meados dos anos 1990, a taxa de homicídios e a prevalência de armas de fogo se mantinham em um mesmo patamar. A partir de meados dos anos 1990, contudo, a prevalência de armas de fogo aumentou, quando os homicídios começaram a aumentar, com alguma defasagem temporal.

Isso não ocorre apenas em Alagoas. É impressionante a correlação entre armas de fogo e homicídios entre os vários estados. Por exemplo, tomando o caso do Espírito Santo, o segundo estado com a maior taxa de homicídios no Brasil. Estas mortes seguem de perto o crescimento da prevalência das armas de fogo, conforme o gráfico 14 mostra.

GRÁFICO 14

Taxa de homicídios e proporção de armas de fogo no Espírito Santo (1980-2008)¹



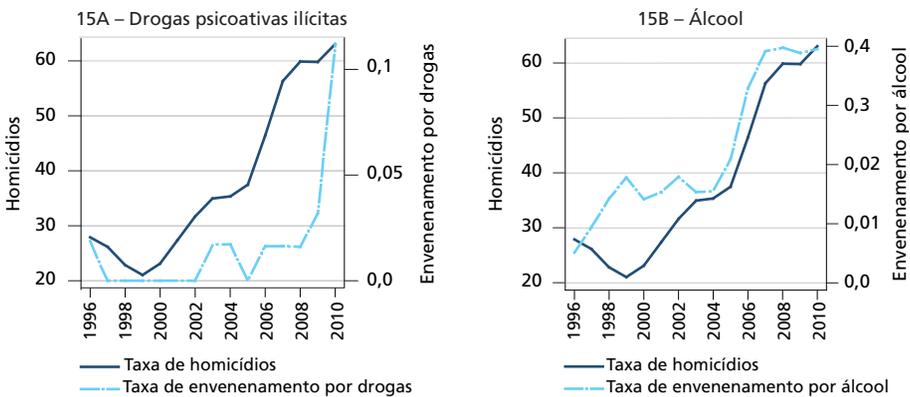
Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
 Elaboração do autor.
 Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.

Cerqueira (2010) produziu uma *proxy* para a prevalência de drogas psicoativas e de bebidas alcoólicas no Brasil. Esta variável, que segue o padrão utilizado na literatura internacional especializada, foi construída a partir do número de indivíduos que morreram por envenenamento ao consumir tais entorpecentes.

A ideia central dessa *proxy* é que, dada a taxa de letalidade por envenenamento por uso de drogas psicoativas, quanto maior a demanda por drogas, maior o número de mortes. Analisando estas duas variáveis para o caso de Alagoas, verifica-se que a sua prevalência aumentou significativamente exatamente no período em que a taxa de homicídio cresceu, conforme o gráfico 15 aponta.

GRÁFICO 15

Consumo de drogas ilícitas, álcool e taxa de homicídios em Alagoas (1996-2010)¹



Fonte: MS/SVS/DASIS-SIM.
 Elaboração do autor.
 Nota: ¹ Taxa por 100 mil habitantes.
 Obs.: médias móveis bianuais.

A seguir, examina-se a diferença dos padrões de prevalência desses elementos criminogênicos e dos fatores socioeconômicos e demográficos que ajudam a explicar a violência letal em Alagoas em relação às demais Unidades Federativas. A tabela 1 apresenta, para cada estado brasileiro, a taxa de homicídio por 100 mil habitantes e *proxies* para a difusão de armas de fogo, de consumo de drogas psicoativas ilícitas e de bebidas alcoólicas.³

É interessante notar que Alagoas ocupava, em 2010, a primeira posição no *ranking* dos homicídios, ao mesmo tempo que ocupava também a primeira posição na prevalência de armas de fogo. Em relação às drogas psicoativas ilícitas e de álcool, Alagoas constava apenas como o 17^o e o 12^o, respectivamente, entre aqueles com maiores prevalências.

Sem dúvida, as *proxies* de consumo de drogas ilícitas e de bebidas alcoólicas possuem certas limitações, ainda mais para as Unidades da Federação com menor densidade populacional, uma vez que a taxa de letalidade associada ao padrão destas drogas no Brasil é bastante baixa. Ou seja, a morte por envenenamento causada por estas substâncias é um fato raro, o que impõe restrições ao uso destas variáveis para o exame da prevalência em área com relativamente menores populações.

Mencione-se também que, com as informações aqui disponíveis, não há como elaborar nenhuma relação de causalidade entre esses elementos. Entretanto, com base em evidências documentadas em inúmeros artigos e discutidas em Cerqueira (2010), é possível conjecturar hipóteses sobre como a difusão de armas, drogas e álcool tem influenciado a dinâmica dos homicídios em Alagoas e, em particular, em Maceió, sobretudo na última década.

3.4.1 Drogas psicoativas ilícitas e homicídios

Com o aumento do consumo de drogas no Brasil, a partir do início dos anos 2000, autoridades da área de segurança pública disseminaram a ideia de que o crescimento nas mortes violentas devia-se a uma epidemia de drogas, sobre a qual o sistema de segurança pública pouco podia fazer. Em muitos lugares, propalou-se o mito de hordas de viciados perpetrando crimes violentos e assassinatos. Todavia, este quadro é completamente distinto dos fatos documentados e analisados por especialistas em vários países.

As drogas psicoativas ilícitas se relacionam com os crimes violentos e, em particular, com os homicídios, potencialmente, como consequência de seus efeitos psicofarmacológicos, da compulsão econômica e dos efeitos sistêmicos. Enquanto nas duas primeiras categorias a violência é perpetrada pelo próprio

3. A *proxy* para a difusão de arma de fogo é a proporção dos suicídios e homicídios por arma de fogo em relação ao total destes incidentes. As *proxies* para prevalência de drogas e álcool correspondem à taxa por 100 mil habitantes das mortes ocasionadas por envenenamento por drogas psicoativas ilícitas e por bebidas alcoólicas, respectivamente.

usuário de drogas, no último caso esta é associada à proibição, à coerção do Estado, às disputas pelo controle do mercado de drogas ilícitas e aos mecanismos para garantir a executabilidade de contratos.

É certo que a dosagem excessiva e continuada de drogas psicoativas, por um lado, pode levar o indivíduo à irritabilidade, a comportamentos violentos, a delírios persecutórios e a psicoses. Por outro lado, é também possível que a necessidade dos usuários de obterem os recursos necessários para manter o consumo, na ausência ou no esgotamento de suas posses legítimas, os impingem a cometer crimes com motivação econômica.

Entretanto, inúmeros trabalhos mostraram que os crimes cometidos por usuários não são violentos, mas geralmente associados a furtos e à prostituição. Além das consequências de crimes e violências perpetrados por usuários de drogas, há sérios problemas relacionados ao consumo destas que demandam especial atenção dos poderes públicos: perda de capital humano e de produtividade dos adictos; desestruturação familiar; e significativos custos para o sistema de saúde pública.

No que se refere estritamente à relação entre drogas e violência, segundo inúmeros autores, entre os quais Goldstein (1987), cerca de 95% dos crimes envolvendo drogas eram relacionados aos seus efeitos sistêmicos, e não ao uso da violência pelo usuário. Estes efeitos sistêmicos, por sua vez, dizem respeito aos elementos ocasionados pela interação entre proibição e coerção do Estado para suprimir o mercado de drogas.

A renda econômica gerada constitui o incentivo para que “empresas” e traficantes rivais disputem o mercado, utilizando como instrumento a violência. Além dos homicídios que podem resultar das guerras entre as gangues e os grupos rivais, a ausência de contratos executáveis judicialmente faz com que a violência e o medo funcionem como o principal instrumento para disciplinar comportamentos desviantes e fraudes levadas a cabo pelos próprios participantes de um mesmo grupo; para retaliar; para garantir a punição de devedores; e, de modo geral, para alinhar os interesses e garantir os “direitos de propriedade” das “empresas” instaladas.

Para além da violência daí originada, a demanda por drogas, aliada à proibição, faz germinar o mercado ilícito, com consequências sobre: *i*) o aumento da demanda por armas de fogo, que podem ser utilizadas para outros fins – e para resolver contendas interpessoais; *ii*) o esgarçamento do capital social das comunidades; *iii*) a corrupção policial; *iv*) o enfraquecimento dos elos entre a polícia e a comunidade; *v*) a realocação de recursos públicos para a coerção às drogas; e *vi*) a diminuição da efetividade do aparelho policial para manter a ordem e prevenir o crime em outras dimensões.

A fim de lidar com o problema das drogas psicoativas, a experiência internacional trouxe duas políticas polares: a guerra à oferta de drogas, capitaneada pelos Estados Unidos; e a política de redução de danos, liderada por vários países europeus. Depois de décadas gastando bilhões de dólares para combater as drogas, por meio da Drug Enforcement Administration, os Estados Unidos não lograram êxito em diminuir a oferta de drogas, nem sequer fazer aumentar o seu preço. Por seu turno, a política de redução de danos, que é uma política importante de saúde pública, também não conseguiu fazer diminuir a demanda por drogas e, por conseguinte, não conseguiu lidar com as suas piores consequências: a violência sistêmica.

3.4.2 Álcool e homicídios

O álcool é uma droga psicoativa depressora do sistema nervoso central, e atua no sentido de inibir a ansiedade, facilitando a sociabilidade do indivíduo. Ainda, a depender da dosagem ingerida e do histórico individual, os efeitos psicofarmacológicos do álcool podem levar à mudança de comportamento, a percepções equivocadas, a reações exageradas, ao uso da violência, entre outros.

Esses dois aspectos conjugados permitem, teoricamente, uma vinculação do consumo de álcool e violência dentro do que é esperado, segundo a teoria do estilo de vida, em que haveria maior probabilidade de haver incidentes violentos em localidades perto de bares, à noite e nos finais de semana. No Brasil, De Mello e Schneider (2007) documentaram que a imposição da Lei Seca – Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008 –, de fechamento dos bares após as 23 horas, fez com que a taxa de homicídios diminuísse 10% nos municípios paulistas que a adotaram.

3.4.3 Armas de fogo e homicídios

Cerqueira (2010) apresentou evidências de haver uma relação causal positiva entre a difusão de armas de fogo e os homicídios nos municípios. Uma política de desarmamento visa, em primeiro plano, reduzir mortes que decorrem de conflitos interpessoais. Neste conjunto, entram as vítimas de acidentes, as vítimas de brigas que ocorrem nos bares, no trânsito e entre vizinhos e as vítimas das escaramuças e rivalidades envolvendo grupos de jovens.

Para cada um desses incidentes que se previne, potencialmente, rompe-se um ciclo de vinganças recíprocas que poderia redundar em muitas outras mortes. Além disso, a banalização da morte gera outros dois efeitos que retroalimentam a vitimização: *i*) uma subcultura da violência letal pode levar à diminuição de custos morais para matar; e *ii*) quanto mais homicídios houver, menor a probabilidade de elucidação e punição do autor, tendo em vista que os escassos recursos públicos terão de ser desdobrados em inúmeros incidentes, quando a urgência e o tempo da investigação são elementos cruciais.

Em um segundo plano, quanto menos armas houver em circulação, maior o seu preço no mercado ilegal. Se a arma de fogo for o instrumento utilizado por criminosos menos especializados e não inseridos em uma rede criminal, é possível que o alto custo de obtenção da arma de fogo estimule-os a substituir o instrumento ou mesmo a tecnologia de expropriação das vítimas.

Ademais, não se deveria esperar que uma política de desarmamento surtisse efeitos para fazer diminuir a demanda por armas de fogo pelos criminosos mais especializados e inseridos em uma rede criminal. Nestes casos, o valor da arma equivale a uma ínfima proporção da rentabilidade do negócio, implicando que o criminoso seja pouco sensível à elevação do preço da arma.

3.4.4 Fatores demográficos e socioeconômicos

Ao analisar os principais fatores socioeconômicos que, segundo a literatura, poderiam afetar a taxa de crime nas localidades,⁴ selecionam-se alguns indicadores: renda, desigualdade de renda, pobreza, condições de habitação, educação e demografia. Ao se comparar a situação socioeconômica dos estados brasileiros, Alagoas está entre os mais desfavorecidos. Além de ser o estado com menor renda domiciliar *per capita* e com maior proporção de pobres, a população alagoana sofre com outras grandes carências, as quais não explicam, contudo, o aumento dos homicídios.

No que se refere à questão demográfica, Alagoas está apenas na 16ª posição entre os estados com maior proporção de homens jovens, que é um indicador importante para explicar o potencial de incidentes violentos nas localidades. No quesito sobre o jovem, uma fonte de preocupação ainda é a baixa frequência escolar de jovens entre 15 e 17 anos, justamente o subgrupo populacional mais vulnerável a sofrer e a cometer violências.

De maneira geral, os poucos indicadores analisados sugerem que, no centro da questão relacionada às agressões letais em Alagoas, existe um quarteto: jovens, armas de fogo, drogas psicoativas ilícitas e bebidas alcoólicas. De fato, os dados e a discussão apresentada reforçam a hipótese de a taxa de homicídio em Alagoas ter sido substancialmente influenciada pelo aumento da prevalência de armas de fogo, drogas psicoativas ilícitas e bebidas alcoólicas, que se deu a partir do final da década de 1990.

O jovem entra, por um lado, como autor e vítima de crimes; por outro, é também o principal demandante de drogas psicoativas ilícitas e um dos fatores de produção mais importantes para fazer funcionar o mercado de entorpecentes, como mão de obra barata (junto com as armas de fogo). Portanto, aparentemente,

4. Para uma discussão sobre como esses condicionantes afetam o crime, ver Cerqueira (2010).

toda atenção da política pública tem de ser direcionada a este elo da cadeia de eventos criminais. A arma de fogo é o segundo elo a merecer importância central também.

Nesse ponto, ao menos sete questões teriam de ser respondidas: *i)* como identificar as inúmeras motivações que levam o jovem a experimentar a droga; *ii)* Como estabelecer um canal de comunicação efetiva com o jovem para dissuadi-lo de experimentar as drogas; *iii)* como promover um processo de aculturação para esses indivíduos em fase de transição para a vida adulta, valorizando-o e fazendo-o sentir-se incluído; *iv)* como dissuadir jovens em situação de vulnerabilidade de ingressar no tráfico de drogas; *v)* como dissuadir jovens já envolvidos com o tráfico – mas não procurados pela polícia – de abandonar este mercado; *vi)* como prevenir a violência doméstica; e *vii)* como diminuir o estoque de armas em poder da população.

Obviamente, não há uma resposta inequívoca nem única a cada uma dessas questões. Inúmeras experiências internacionais lograram êxito, em menor ou maior grau, no sentido de mitigar algumas das questões levantadas. Nestas experiências, dois elementos sempre se mostraram presentes: *i)* a liderança política local para mobilizar e organizar os atores sociais envolvidos; e *ii)* a necessidade de produzir um sistema de avaliação de custo-efetividade ou benefício-custo, que permite a orientação mais eficaz e eficiente dos recursos utilizados.

TABELA 1
Prevalência de homicídios, armas, drogas ilícitas e álcool nas Unidades Federativas (2009)

Homicídios			Armas			Drogas ilícitas			Álcool		
Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Índice de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação
Alagoas	66,8	1ª	Alagoas	0,8	1ª	Acre	0,8	1ª	Ceará	7,8	1ª
Espírito Santo	50,0	2ª	Paraíba	0,8	2ª	Distrito Federal	0,7	2ª	Espírito Santo	7,1	2ª
Pará	45,7	3ª	Rio de Janeiro	0,7	3ª	Espírito Santo	0,6	3ª	Sergipe	6,7	3ª
Pernambuco	39,1	4ª	Bahia	0,7	4ª	Rio Grande do Sul	0,6	4ª	Minas Gerais	5,9	4ª
Amapá	38,8	5ª	Pernambuco	0,7	5ª	Minas Gerais	0,5	5ª	Distrito Federal	5,8	5ª
Paraíba	38,6	6ª	Espírito Santo	0,7	6ª	Paraná	0,4	6ª	Paraná	5,3	6ª
Bahia	38,0	7ª	Pará	0,7	7ª	Mato Grosso	0,4	7ª	Tocantins	5,0	7ª
Rondônia	34,7	8ª	Rio Grande do Norte	0,7	8ª	Santa Catarina	0,3	8ª	Mato Grosso do Sul	4,9	8ª
Paraná	34,2	9ª	Paraná	0,6	9ª	Mato Grosso do Sul	0,3	9ª	Piauí	4,6	9ª
Sergipe	32,6	10ª	Ceará	0,6	10ª	Goiás	0,3	10ª	Rio Grande do Norte	4,5	10ª

(Continua)

(Continuação)

Homicídios			Armas			Drogas ilícitas			Álcool		
Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Índice de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação	Unidade da Federação	Taxa de prevalência	Colocação
Mato Grosso	31,5	11ª	Distrito Federal	0,6	11ª	Roraima	0,3	11ª	Pernambuco	4,5	11ª
Goiás	30,9	12ª	Goiás	0,6	12ª	Amazonas	0,2	12ª	Alagoas	4,4	12ª
Amazonas	30,8	13ª	Rondônia	0,6	13ª	Rio de Janeiro	0,2	13ª	Mato Grosso	4,3	13ª
Distrito Federal	30,4	14ª	Sergipe	0,6	14ª	Tocantins	0,2	14ª	Goiás	4,2	14ª
Ceará	29,7	15ª	Minas Gerais	0,5	15ª	São Paulo	0,2	15ª	Paraíba	4,1	15ª
Rio de Janeiro	27,6	16ª	Rio Grande do Sul	0,5	16ª	Sergipe	0,2	16ª	Rio Grande do Sul	4,0	16ª
Roraima	26,9	17ª	Amazonas	0,5	17ª	Alagoas	0,2	17ª	Bahia	3,6	17ª
Mato Grosso do Sul	26,6	18ª	Mato Grosso	0,5	18ª	Maranhão	0,2	18ª	Santa Catarina	3,3	18ª
Tocantins	23,4	19ª	Maranhão	0,5	19ª	Paraíba	0,2	19ª	Rio de Janeiro	2,9	19ª
Maranhão	22,9	20ª	São Paulo	0,5	20ª	Ceará	0,1	20ª	São Paulo	2,9	20ª
Rio Grande do Norte	22,8	21ª	Mato Grosso do Sul	0,4	21ª	Rio Grande do Norte	0,1	21ª	Acre	2,2	21ª
Acre	19,6	22ª	Santa Catarina	0,4	22ª	Bahia	0,1	22ª	Maranhão	2,1	22ª
Rio Grande do Sul	19,5	23ª	Piauí	0,4	23ª	Piauí	0,1	23ª	Amazonas	1,7	23ª
Minas Gerais	18,2	24ª	Amapá	0,4	24ª	Pernambuco	0,1	24ª	Rondônia	1,5	24ª
São Paulo	14,4	25ª	Acre	0,4	25ª	Pará	0,1	25ª	Roraima	1,1	25ª
Santa Catarina	13,1	26ª	Tocantins	0,4	26ª	Roraima	0,0	26ª	Pará	1,0	26ª
Piauí	13,1	27ª	Roraima	0,2	27ª	Amapá	0,0	27ª	Amapá	0,9	27ª

Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.

TABELA 2
Fatores socioeconômicos: desigualdade, renda, habitação, educação e demografia 2009

Unidade da Federação	Desigualdade		Renda			Habitação		Educação		Demografia		
	Índice de Gini	Colocação	Taxa de pobreza	Colocação	Renda domiciliar per capita	Colocação	Domicílios de construção durável (%)	Colocação	Frequência escolar (15 a 17 anos)	Colocação	Homens (15 a 29 anos) (%)	
Acre	0,61	2ª	32,4	12ª	663,3	16ª	83,3	2ª	75,1	2ª	14,8	8ª
Alagoas	0,57	5ª	47,7	1ª	378,0	1ª	96,5	10ª	77,8	5ª	14,2	16ª
Amazonas	0,51	21ª	30,9	13ª	485,7	9ª	94,1	6ª	85,7	22ª	15,2	3ª
Amapá	0,52	17ª	32,4	11ª	521,1	12ª	96,6	11ª	87,1	25ª	14,8	7ª
Bahia	0,56	7ª	38,5	7ª	463,8	7ª	96,7	12ª	83,1	21ª	14,6	10ª
Ceará	0,54	10ª	36,6	9ª	427,8	3ª	94,9	8ª	79,4	9ª	14,6	11ª
Distrito Federal	0,62	1ª	11,3	24ª	1468,1	27ª	99,3	23ª	88,0	27ª	13,6	21ª
Espírito Santo	0,53	13ª	12,6	19ª	706,0	20ª	98,8	22ª	75,5	3ª	13,6	20ª
Goiás	0,51	20ª	11,9	23ª	697,2	18ª	98,4	19ª	82,7	19ª	13,7	19ª
Maranhão	0,54	12ª	41,6	3ª	383,9	2ª	78,0	1ª	82,0	15ª	15,6	1ª
Minas Gerais	0,51	18ª	12,1	22ª	703,7	19ª	99,3	24ª	81,2	13ª	13,5	23ª
Mato Grosso do Sul	0,52	15ª	10,1	26ª	735,0	21ª	99,5	26ª	76,4	4ª	13,8	18ª
Mato Grosso	0,50	23ª	12,4	20ª	684,9	17ª	96,9	13ª	79,6	10ª	14,4	14ª
Pará	0,51	19ª	36,7	8ª	433,1	4ª	94,0	5ª	78,1	6ª	15,3	2ª
Pernambuco	0,59	3ª	40,6	4ª	473,9	8ª	98,0	18ª	79,1	8ª	14,4	12ª
Piauí	0,55	9ª	42,2	2ª	435,6	5ª	97,7	15ª	78,5	7ª	14,0	17ª
Pernambuco	0,55	8ª	38,6	5ª	444,2	6ª	89,7	3ª	82,1	16ª	15,0	5ª
Paraná	0,50	25ª	12,4	21ª	818,9	22ª	98,6	21ª	81,5	14ª	13,4	24ª
Rio de Janeiro	0,54	11ª	13,5	18ª	933,5	25ª	99,6	27ª	86,5	24ª	12,0	27ª
Rio Grande do Norte	0,56	6ª	34,3	1ª	509,7	10ª	97,0	14ª	83,0	20ª	14,4	13ª
Rondônia	0,51	22ª	23,5	16ª	620,0	15ª	95,5	9ª	73,8	1ª	14,8	9ª
Roraima	0,52	16ª	27,8	14ª	555,9	13ª	94,8	7ª	87,8	26ª	15,1	4ª
Rio Grande do Sul	0,50	24ª	13,7	17ª	870,5	23ª	97,7	16ª	80,0	11ª	12,8	25ª
Santa Catarina	0,46	27ª	6,4	27ª	970,1	26ª	97,9	17ª	80,6	12ª	13,5	22ª
Sergipe	0,58	4ª	37,6	7ª	514,9	11ª	98,4	20ª	82,5	18ª	14,3	15ª
São Paulo	0,49	26ª	11,0	25ª	900,4	24ª	99,4	25ª	86,0	23ª	12,8	26ª
Tocantins	0,52	14ª	26,1	15ª	572,0	14ª	90,7	4ª	82,3	17ª	15,0	6ª

Fonte: PNAD 2009 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.

3.5 Principais conclusões sobre o crime e a violência em Alagoas e na Região Metropolitana de Maceió.

Nesta subseção, foram elencadas 24 conclusões que podem ser inferidas a partir de uma leitura mais atenta das quatro primeiras subseções desta seção 3.

- 1) No que se refere a crimes contra a pessoa e contra o patrimônio, o único tipo que faz Alagoas e/ou a Região Metropolitana de Maceió destoar das taxas verificadas na maior parcela das Unidades Federativas é o homicídio.
- 2) A prevalência de violências não letais – roubos, furtos e agressões físicas – é uma das menores no âmbito nacional, o que indica um suposto paradoxo.
- 3) O aumento da taxa de homicídios no estado de Alagoas e na Região Metropolitana de Maceió começa a partir de 1999.
- 4) Os itens 2 e 3 sugerem que o aumento da violência na última década deve estar associado a vários fatores ocorridos nesse período.
- 5) A evidência maior recai sobre o aumento da difusão de armas de fogo, drogas psicoativas ilícitas e ingestão de bebidas alcoólicas.
- 6) O fato anterior é consistente com o aumento da renda domiciliar em Alagoas, que pode ter gerado os incentivos necessários para a expansão de mercados ilícitos. Ou seja, ainda que a renda *per capita* em Alagoas seja relativamente baixa, sendo a droga um bem normal, é possível que o aumento da renda na margem tenha possibilitado a existência de uma demanda que tornasse viável o estabelecimento do mercado de narcotráfico.
- 7) A prevalência de roubos e furtos no estado não difere da média das outras Unidades Federativas, o que indica não haver um problema de explosão generalizada do crime em Alagoas.
- 8) Levando em conta as vítimas de homicídio, verificou-se um perfil análogo ao encontrado no restante do Brasil. As vítimas são homens jovens, em torno de 20 anos; solteiros; com baixo nível de escolaridade; e de raça negra ou parda. Estes indivíduos, em geral, são mortos por arma de fogo, tipicamente entre 19 horas e 22 horas.
- 9) O baixo *status* socioeconômico das vítimas sugere que a altíssima taxa de vitimização letal tem mais a ver com o resultado de conflitos interpessoais ou a consequência do negócio das drogas que com a consequência de crimes economicamente motivados.
- 10) O crescimento dos homicídios em Alagoas ocorre em paralelo à disseminação das armas de fogo.

- 11) A prevalência de drogas psicoativas ilícitas e de bebidas alcoólicas tem crescido a partir dos idos de 1999, junto com os homicídios.
- 12) As causas que alimentam a violência, associadas ao consumo de drogas ilícitas e ao consumo de bebidas alcoólicas, são diferentes e, portanto, exigem programas de prevenção distintos.
- 13) A ingestão de bebidas alcoólicas facilita a sociabilidade do indivíduo, ao mesmo tempo que, a depender da dosagem ingerida e do histórico individual, pode levar à mudança de comportamento, a reações exageradas e ao uso da violência.
- 14) A prevalência de álcool e de armas, em conjunto, pode levar a um ciclo de violência letal.
- 15) Análises georreferenciadas englobando a localização de bares e de incidentes envolvendo o uso de armas e o consumo de álcool são instrumentos cruciais para a elaboração de medidas situacionais preventivas.
- 16) A violência associada às drogas advém em grande parte dos efeitos sistêmicos ocasionados pela existência do mercado ilícito desta.
- 17) Programas e medidas de redução de danos e de saúde pública orientados ao tratamento dos dependentes químicos são cruciais, mas nem de longe se prestam a dar uma solução ao problema da violência engendrada pelo mercado ilícito de drogas.
- 18) Medidas efetivas passam pela diminuição da demanda por drogas. Portanto, prevenir e educar o jovem para evitar o primeiro contato com a droga é crucial. Mas não é fácil, uma vez que exige o esforço e a atenção de toda a sociedade, além do apoio e da liderança dos poderes públicos.
- 19) Para além das medidas preventivas de cunho situacional, o foco da política pública de prevenção deve ser o jovem, sobretudo aqueles em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.
- 20) Um objetivo imediato deve ser o aumento da frequência escolar e a diminuição da evasão escolar dos jovens.
- 21) Os programas devem focar o estabelecimento de novos projetos pessoais e oportunidades de crescimento e de visibilidade social para o jovem.
- 22) Programas direcionados aos jovens envolvendo cultura e esporte são cruciais.
- 23) Programas de apoio e orientação familiar também têm se mostrado custo-efetivo, segundo várias experiências internacionais.

- 24) Além da questão do jovem, há que se formular programas focados na violência contra a mulher, contra menores e contra a violência racial e homofóbica.

4 POR UM PLANO INTEGRADO “MACEIÓ É DA PAZ!”

4.1 Por que um plano integrado

Segundo estimativas de Cerqueira (2010), a violência letal em Alagoas custa pelo menos R\$ 754 milhões por ano.⁵ Este é o custo intangível ocasionado pela perda de vidas, e não leva em conta outros elementos, como os dispêndios públicos e privados para a prevenção e o tratamento ao crime, nem a perda de qualidade de vida, em um sentido mais amplo.

Alocar recursos para prevenir a violência é, portanto, um investimento crucial a ser feito em Alagoas para diminuir dispêndios públicos e privados no futuro. Um plano integrado de segurança baseado na prevenção é ainda condição básica para aumentar a qualidade de vida, melhorar a vitalidade econômica e as condições de cidadania, com benefícios sociais e econômicos para toda a sociedade alagoana, inclusive a maceioense.

4.2 Os elementos necessários para a elaboração de um plano integrado

Nas inúmeras experiências nacionais e internacionais de sucesso que fizeram diminuir o crime nas cidades, alguns elementos, como os listados a seguir, estavam sempre presentes.

- 1) O comprometimento político do prefeito.
- 2) O envolvimento de todos os parceiros-chave e cidadãos.
- 3) Um bom sistema de coleta de dados, com vistas a subsidiar diagnósticos específicos e avaliar a efetividade das medidas.
- 4) Um plano integrado de ação, com metas claras e específicas.
- 5) Um método de conseguir agregar e sistematizar a *expertise* da comunidade.
- 6) Um sistema de gestão para: *i*) definir as prioridades; *ii*) estabelecer metas e programas; *iii*) implantar e conduzir os programas; *iv*) avaliar os resultados; e *v*) aprimorar e redefinir os rumos dos programas.

O sistema de coleta e análise de dados deve conseguir cruzar dados de várias fontes – como registros policiais e administrativos, pesquisas domiciliares e

5. As estimativas em Cerqueira (2010, p. 157) foram feitas para o ano de 2007. O valor apontado acima é corrigido aos preços de 2011 e levam em conta uma perpetuidade de 3% ao ano.

informações do sistema de saúde, entre outros –, idealmente, de forma georreferenciada e com atualização dos dados de incidentes em tempo real.

O plano integrado deve incluir programas focados em ações: *i*) situacionais, que visam reduzir as oportunidades e aumentar o risco para o potencial perpetrador; *ii*) nos grupos de risco, que visam diminuir as desvantagens dos indivíduos e das famílias pertencentes a esses grupos, sobretudo no que se refere a jovens e mulheres; e *iii*) na prevenção comunitária, que visa melhorar a qualidade de vida comunitária e promover a interação e o controle social ao crime.

Os programas acima envolvem a combinação de medidas que atacam a causa do problema a partir da mobilização dos parceiros. Os programas situacionais podem focar na intervenção do ambiente físico, a partir da identificação, por exemplo, de áreas urbanas degradadas, de falta de iluminação, localidades de difícil acesso, ou regiões ermas, entre outros elementos. As ações podem ainda visar às zonas de prostituição; às localidades onde há comércio e consumo de drogas; à circulação de armas de fogo; e à incidência de crimes associando bebidas alcoólicas e armas de fogo.

Os programas voltados para as famílias e para os grupos vulneráveis devem envolver mecanismos para garantir uma melhor supervisão dos pais; para identificar e prevenir conflitos e violência familiar nos lares; violência e evasão escolar; exclusão socioeconômica; condições inadequadas de habitação; cultura de violência, drogas e armas; cultura machista, entre outros. Uma questão central que deve ser estruturada cuidadosamente diz respeito à questão da prevenção ao primeiro contato com as drogas.

4.3 Os passos necessários

Um programa integrado – liderado pelo prefeito no âmbito local – passa pelos estágios seguintes.

- 1) Desenvolver uma visão política e o compromisso da administração pública.
- 2) Mobilizar as instituições locais, os grupos comunitários e os cidadãos.
- 3) Elaborar diagnóstico preciso do problema, de crimes, da violência e da insegurança no município.
- 4) Desenvolver plano de ação baseado em metas, compartilhar recursos e *expertises* e garantir a coordenação das iniciativas.
- 5) Implantar o programa.
- 6) Monitorar e avaliar o processo e os resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1999, em Maceió, a violência – em termos de homicídios – aumentou quase que ininterruptamente. Neste ano, considerando-se todas as capitais brasileiras, Maceió era a 14ª capital mais violenta do Brasil, passando para a primeira posição em 2006. Desde então, Maceió continuou nesta triste primeira posição. Diante de uma situação destas, em uma ação integrada, faz-se necessário que todos os poderes constituídos em Maceió deem sua contribuição na tentativa de conter esta violência.

A despeito da importância de um plano integrado, este capítulo se propôs precipuamente a entender os graves problemas da violência em Alagoas e, em particular, na Região Metropolitana de Maceió, de modo a sugerir algumas hipóteses razoáveis e linhas de ação de política pública – em âmbito municipal – para remediar o problema.

Nesse sentido, os dados sugerem que não há problema de violência generalizada em Alagoas e na Região Metropolitana de Maceió. De fato, o que se destaca mesmo – em termos nacionais – nestas localidades são os homicídios, os quais têm como vítima principalmente os jovens, solteiros, com baixa escolaridade, negros ou pardos, que são mortos geralmente à noite, no horário de maior interação social.

Evidenciaram-se também neste artigo formas de a prefeitura ajudar na contenção dessa violência na capital alagoana. Entre as inúmeras sugestões delineadas ao longo do texto, pode-se destacar: comprometimento político do prefeito; posse de um bom sistema de coleta de dados, com vistas a subsidiar diagnósticos específicos e a avaliar a efetividade das medidas; participar de um plano integrado de ação, com metas claras e específicas; e conter um sistema de gestão para: *i)* definir as prioridades; *ii)* estabelecer programas e metas de redução de violência; *iii)* implantar esses programas; *iv)* avaliar os resultados; e *v)* aprimorar e redefinir os rumos desses programas.

Lembre-se sempre que o estabelecimento de um programa efetivo de prevenção, que ataque a causa da violência, e a coordenação e mobilização dos parceiros e atores sociais locais só serão possíveis por meio de uma forte liderança política local, que deve ser exercida pelo prefeito de Maceió. Este localmente deve ser o sustentáculo para o sucesso desse sistema de gestão, cujos programas monitorados visam instituir parcerias com as comunidades e seus cidadãos, implantando estratégias de prevenção local ao crime.

Enfim, esses são passos iniciais, embora não exaustivos, para que se possa começar a sonhar com uma “Maceió da Paz!”.

REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, D. R. C.; LOBÃO, W. J. A.; CARVALHO, A. X. Y. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. *In*: CRUZ, M. A.V. G.; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CERGUEIRA, D. R.C. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DE MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. **Age structure explaining a large shift in homicides: the case of the state of São Paulo**. Rio de Janeiro: PUC. (Texto para Discussão, n. 549). Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td549.pdf>>.

GOLDSTEIN, PJ. **Drug-related crime analysis: homicide**. A report to the National Institute of Justice, July 1987.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/pnadvitimizacao.pdf>.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Leonardo Hideki Higa (design)

Washington Monteiro da Anunciação (fotos)

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Autores

Alexandre Manoel Angelo da Silva
Alonso Barros da Silva Júnior
André Maia Gomes Lages
Bárbara Lopes Franco
Carlos Henrique R. Carvalho
Cleandro Krause
Daniel Cerqueira
Dilson José de Sena Pereira
José Jeferson Conceição Silva
Kleyton Danilo da Silva Costa
Luciana Mendes Santos Servo
Luzia Maria Cavalcante de Melo
Mansueto Almeida
Margarida H. Pinto Coelho
Patrícia A. Morita Sakowski
Rafael Ferreira Tiné
Roberta da Silva Vieira
Rozane Bezerra de Siqueira
Vicente Correia Lima Neto