

# BA&D

## BAHIA ANÁLISE & DADOS

Análise e Avaliação de Políticas Públicas



# **BA&D**

**BAHIA ANÁLISE & DADOS**

## INSTITUCIONAL

### **Governo do Estado da Bahia**

Jerônimo Rodrigues Souza

### **Secretaria do Planejamento**

Cláudio Ramos Peixoto

### **Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia**

José Acácio Ferreira

### **Diretoria de Estudos**

Edgard Porto Ramos

### **Diretoria de Indicadores e Estatísticas**

Armando Affonso de Castro Neto

### **Diretoria de Informações Geoambientais**

Cláudio Emílio Pelosi Laranjeira

### **Diretoria de Pesquisas**

Rodrigo Barbosa Cerqueira

## FICHA TÉCNICA

### **Diretoria Responsável\***

Diretoria de Indicadores e Estatísticas

### **Editoria-geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto Guanais

### **Editoria científica\***

Julyan Gleyvison Machado Gouveia Lins (UFBA)

Gisele Ferreira Tiryaki (UFBA)

Pedro Marques de Santana (Embasa)

Urandi Roberto Paiva Freitas (SEI)

### **Conselho Editorial**

Anderson Gomes de Oliveira, Ângela Maria Carvalho Borges, Ângela Maria de Almeida Franco, Asher Kiperstok, Carlota de Sousa Gottschall Silva, Carmen Fontes de Souza Teixeira, César Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto Ramos, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Érika do Carmo Cerqueira, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lucigleide Nery Nascimento, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Paulo Canas Rodrigues, Renato Leone Miranda Léda, Rita Maria Cruz Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

### **Conselho Temático\***

Alex Gama Queiroz, André Luís Mota dos Santos, Danyella Juliana Martins de Brito, Diana Lúcia Gonzaga da Silva, Eduardo Iwai Drummond, Fernanda Oliveira Cayres, Gervásio Ferreira dos Santos, Gilca Garcia de Oliveira, Gisele Ferreira Tiryaki, Henrique Tomé da Costa Mata, Juliane da Silva Ciriaco, Julyan Gleyvison Machado Gouveia Lins, Kleyton José da Silva Pereira de Siqueira, Lucas Emanuel da Silva, Luis André, Nuno Teles Sampaio, Osvaldo Livio Soliano Pereira, Otoniel Rodrigues dos Anjos Júnior, Sandra Garrido de Barros, Stélio Coêlho Lombardi Filho, Vinicius de Araújo Mendes

### **Editoria de Arte**

#### **Produção**

Ludmila Nagamatsu

#### **Normalização**

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Patrícia Fernanda Assis da Silva

#### **Revisão de Linguagem\***

Laura Dantas

#### **Projeto Gráfico**

Julio Vilela

#### **Editoração\***

Alderlan Oliveira

#### **Impressão**

EGBA - Tiragem: 60 exemplares

\*Referente a esta edição

A *Bahia Análise & Dados* é uma publicação semestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Todos os números podem ser visualizados no site da SEI ([www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)) no menu "Publicações". Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da SEI. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que a fonte original seja creditada de forma explícita. Esta publicação está indexada no *Library of Congress*, *Ulrich's International Periodicals Directory* e no sistema Qualis da Capes.

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2023.  
v. 33  
n. 1  
Semestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)



GOVERNO DO ESTADO  
**BAHIA**  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, 435, CAB  
Salvador (BA) Cep: 41.745-002  
Tel.: (71) 3115 4822  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br) [sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)

	<b>Apresentação</b>	5
	<b>Avaliação de políticas públicas de segurança no Brasil: aplicação de Modelo Baseado em Agentes</b>	7
	EDVAL CARLOS DOS SANTOS FILHO HERNANE BORGES DE BARROS PEREIRA MARCELO ALBANO MORET SIMÕES GONÇALVES	
	<b>Assimetrias de rendimentos na Região Nordeste: gênero e raça entre as desigualdades persistentes</b>	41
	EDNA SILVA FONSECA KECIA CRISTINA MIRANDA DA SILVA JOSÉ FIRMINO DE SOUSA FILHO	
	<b>Matriz de competências: ferramenta de apoio à gestão da política de enfrentamento ao racismo, promoção da igualdade racial e dos povos e comunidades tradicionais e originários</b>	73
	JACQUELINE MARY SOARES DE OLIVEIRA LUCY GÓES DA PURIFICAÇÃO	
	<b>O Rio Catolé e a ponte: unindo demandas na construção de uma política pública ambiental de segurança hídrica no âmbito municipal</b>	95
	JORGE FERREIRA RODRIGUES ADLER MOREIRA CHAVES	
	<b>Avaliação de políticas culturais: uma análise do Prêmio Emília Biancardi para festejos juninos na Bahia<sup>1</sup></b>	117
	CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA LEONARDO FIGUEIREDO COSTA LÚCIA MARIA AQUINO DE QUEIROZ RENATA ROCHA	
	<b>A fluoretação da água no Brasil: desafios da continuidade e expansão de uma política pública intersetorial</b>	145
	ANA MARIA FREIRE DE SOUZA LIMA SÔNIA CRISTINA LIMA CHAVES	
	<b>Medidas de enfrentamento à pandemia e fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios da Bahia</b>	169
	DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO KARINE CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA	
	<b>Trote é coisa de criança? Um estudo de caso no Centro Integrado de Comunicações da Região Metropolitana de Salvador no período de 2018 a 2022</b>	195
	FÁBIO DERVINIS GONÇALVES CAMPOS VANESSA DE OLIVEIRA SANTANA	



# Apresentação

As políticas públicas são ações desenvolvidas pelo Estado para garantir direitos à população em diversas áreas, como saúde, educação, infraestrutura, segurança, moradia, meio ambiente e serviços públicos, tendo como objetivo promover a qualidade de vida e o bem-estar da coletividade. Fundamentais ao bom funcionamento das instituições e ao desenvolvimento social, as políticas públicas visam também corrigir falhas de mercado que possam gerar custos sociais como: externalidades negativas de produção e consumo, poder de mercado, monopólios, garantia da propriedade privada e assimetrias de informações. As políticas públicas devem ser estruturadas de maneira organizada e funcional para que possam ser melhor desenvolvidas e implementadas. Assim, precisam seguir uma sequência de etapas, chamada Ciclo de Políticas Públicas, que envolve: identificação do problema, formação da agenda, formulação da política, implementação, monitoramento e avaliação. Essa última etapa, a da avaliação da política pública, é parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências e deve ser executada em caráter permanente como um processo sistemático, integrado e institucionalizado. Essa etapa tem como premissa básica verificar a economicidade, a eficiência econômica, a eficiência administrativa, a eficácia, a equidade e a efetividade da política pública.

A avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade das propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. Por essa definição, tem-se a distinção entre a avaliação *ex-ante* (anterior à implementação) e a avaliação *ex-post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação formativa ou o monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos.

Diante disso, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), como forma de estimular ainda mais o debate local acerca do processo de avaliação de políticas públicas, abre este canal de diálogo como estratégia importante para conhecer experiências na área, compartilhar ideias e promover uma troca construtiva de perspectivas. Para isso, esta edição da revista BA&D conta com a colaboração de pesquisadores baianos que trazem contribuições e análises diversificadas sobre a temática nas seguintes áreas: segurança pública, saúde, cultura, meio ambiente e desigualdade de renda relacionada a raça e gênero.

Assim, agradecemos aos que viabilizaram o lançamento desta revista, reconhecendo a importância de melhorar a compreensão e a eficácia das políticas em nossa região. A SEI espera contribuir para o aumento das pesquisas na área, no sentido de auxiliar o poder público local a aprimorar a efetividade das políticas públicas realizadas no estado da Bahia.

## **Resumo**

Este artigo é fruto de pesquisa de doutoramento que buscou investigar um modelo de avaliação de políticas públicas para tornar efetiva a implantação de políticas de segurança, sendo essas vistas como um sistema que pode ser submetido a avaliação por meio do Modelo Baseado em Agentes (MBA). O objetivo geral do trabalho consiste em analisar, por meio da aplicação do MBA, o processo de avaliação e implementação do Programa Pacto Pela Vida (PPV), política pública de segurança do estado da Bahia. No Brasil aplicam-se, na avaliação dessas políticas, os modelos já existentes no governo, não se visualizando as peculiaridades dos problemas de segurança que emergem em formato de 'guerra urbana', com crescimento constante dos índices de violência. Neste artigo, utilizam-se pesquisa documental, entrevistas e dados da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, além de relatórios gerenciais e de serviço da base de dados do sistema de controle da Base Comunitária de Segurança do Calabar, na cidade de Salvador (BA), primeira base criada a partir do PPV, criado em 2011, para a proteção de comunidades vítimas de elevado índice de violência. Como são múltiplos os agentes que interagem na aplicação de uma política pública de segurança, utilizam-se modelo e metodologia específicos para a avaliação de uma política pública de segurança. Como conclusão, sugere-se uma forma de avaliação, considerando-se o comportamento e as correlações de todos os agentes do sistema de segurança pública.

**Palavras-chave:** políticas públicas; segurança; avaliação; correlação e modelo.

## **Abstract**

*This article is the result of doctoral research that sought to investigate a model for evaluating public policies to make the implementation of security policies effective, which are seen as a system that can be submitted to evaluation through the Agent-Based Model (MBA). The general objective of the work is to analyze, through the application of the MBA, the process of evaluation and implementation of the Pact for Life Program (PPV), a public security policy of the state of Bahia. In Brazil, in the evaluation of these policies, the models already existing in the government are applied, not visualizing the peculiarities of the security problems that emerge in the form of 'urban warfare', with a constant growth in violence rates. In this article, documentary research, interviews and data from the Department of Public Security of Bahia are used, as well as management and service reports from the database of the control system of the Calabar Community Security Base, in the city of Salvador (BA), the first base created from the PPV, created in 2011, for the protection of communities victims of high rates of violence. As there are multiple agents that interact in the application of a public security policy, a specific model and methodology are used for the evaluation of a public security policy. In conclusion, a form of evaluation is suggested, considering the behavior and correlations of all agents of the public security system.*

**Keywords:** public policies; security; evaluation; correlation and model.

# Avaliação de políticas públicas de segurança no Brasil: aplicação de Modelo Baseado em Agentes

EDVAL CARLOS DOS SANTOS FILHO

Doutorando em Modelagem Computacional e Tecnologia Industrial do Centro Universitário Senai-Cimatec da Bahia, mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Administração Avançada pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), especialista em Gestão Estratégica da Segurança Pública pela Academia da Polícia. Coronel da Polícia Militar da Bahia, professor na Academia de Polícia Militar da Bahia e no Centro Universitário Estácio da Bahia. <https://orcid.org/0000-0003-3791-3658>. [edvalfilho@gmail.com](mailto:edvalfilho@gmail.com).

HERNANE BORGES DE BARROS PEREIRA

Doutor em Engenharia Multimídia pela Universitat Politècnica de Catalunya. Professor Pleno do Departamento de Educação da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Professor Associado do Senai-Cimatec, docente do Programa de Pós-graduação em Modelagem Computacional e Tecnologia Industrial e do Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento; consultor *ad-hoc* do Ministério da Educação.

MARCELO ALBANO MORET SIMÕES GONÇALVES

Doutor em Ciências Biológicas (Biofísica) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), docente associado ao Senai-Cimatec no Programa de Pós-graduação em Modelagem Computacional e Tecnologia Industrial e no Doutorado Multi-institucional. Membro do comitê multidisciplinar da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a1](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a1)

**DIANTE DO CRESCIMENTO** da violência no Brasil, o governo federal criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), para fomentar políticas públicas nos estados-membros, com a adoção de programas e projetos que incrementassem os serviços de segurança pública, com parte dos recursos oriunda do governo federal.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em seu relatório Atlas da Violência no Brasil, edição de 2020, indicou quatro fatores causais com potencial para influenciar no número de mortes violentas no país: a questão demográfica; *as políticas de segurança públicas locais* [grifo nosso]; a legislação sobre armas, e a disputa violenta por mercados criminais entre as grandes facções penais (CERQUEIRA *et al.*, 2020)

No entanto, percebe-se a utilização de modelos de avaliação das políticas públicas de segurança que não consideram peculiaridades relacionadas a esse campo específico, muito menos o comportamento conjunto

Ante o contexto atual da criminalidade no Brasil, que figura entre os países mais violentos do mundo, a conclusão deste estudo tornar-se-á uma singela contribuição, na busca pela melhoria da segurança pública e da paz social

dos diversos atores envolvidos na implantação das políticas de segurança. A abordagem dessa problemática que, por si, já significa uma construção teórica importante, vem acrescida das possibilidades de se utilizar o Modelo Baseado em Agentes (MBA) como método de avaliação de tais políticas e de se aplicar, de forma inovadora, o Coeficiente de Correlação de Pearson para a escolha dos agentes do modelo, acredita-se ser, no mínimo, uma possibilidade inovadora, justificando-se assim o esforço de pesquisa.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de avaliação e implementação da política pública de segurança denominada Programa Pacto Pela Vida (PPV), no período de 2011 a 2021, aplicando-se pressupostos teóricos do MBA. Para tanto foram estabelecidos objetivos específicos, tais como: descrever o ciclo de avaliação de uma política pública; elencar e estudar teóricos da segurança pública; construir um modelo de avaliação da política pública PPV com base no MBA, e simular computacionalmente a aplicação do modelo. Tudo a partir da análise de dados sobre a ocorrência de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) na comunidade do Calabar, localizada na cidade de Salvador (BA).

Para uma melhor aplicação do MBA, a partir de um ponto de vista empírico, o local escolhido para a observação do comportamento dos agentes consiste num posto policial militar pertencente à Base Comunitária de Segurança do Calabar.

Cabe salientar que a abordagem deste estudo não avança em discursões sobre a natureza do crime e da violência, temática mais comumente explorada pela Academia que o viés aqui apresentado, circunscrito a um modelo de avaliação de políticas públicas de segurança, independentemente das causas do problema social que afeta diferentes grupos país a fora.

Ante o contexto atual da criminalidade no Brasil, que figura entre os países mais violentos do mundo (SILVA *et al*, 2018), a conclusão deste estudo tornar-se-á uma singela contribuição, na busca pela melhoria da segurança pública e da paz social.

## **ESTADO DA ARTE DA SEGURANÇA PÚBLICA**

O Quadro 1 apresenta os principais autores de estudos sobre segurança pública e suas teorias de suporte.

**Quadro 1**

(Continua)

## Estudos sobre políticas públicas de segurança no Brasil

<b>Pesquisador</b>	<b>Estudo</b>	<b>Pressupostos</b>
Adorno (1993)	Abordagem de aspectos jurídicos e sociológicos da criminalidade urbana no Brasil	Os aspectos jurídico-sociológicos interferem diretamente no grau de eficiência da segurança pública. Análise sobre “o estilo de exercício do poder de Estado e a sobrevivência de políticas de segurança e de justiça penal herdadas do regime autoritário”
Andrade (2013)	Estudo com base teórica na criminologia crítica marxista	Uma forma de garantir segurança pública é a superação de seu paradigma repressor positivista, pelo paradigma da segurança pública cidadã, respeitadora dos direitos humanos
Azevedo, Riccio e Ruediger (2011)	Revisão bibliográfica sobre policiamento comunitário e preventivo, com o uso de estatística para a ação policial na prevenção e repressão ao crime e à criminalidade	A utilização da informação no planejamento da atividade policial, baseada em inteligência, é questão de fundamental importância, pois está atrelada a mudanças de comportamento e de atuação da polícia
Batella e Diniz (2010)	Estudo sobre a geografia espacial do crime em Minas Gerais	Os crimes contra a vida tendem a ser mais perpetrados em áreas economicamente deprimidas, enquanto os crimes contra o patrimônio são mais recorrentes em regiões mais ricas por serem mais atrativas em ganhos para os criminosos
Batista e outros (2016)	Análise da geografia do crime, buscando abordar as causas tópicas e específicas dos homicídios no município de Águas Lindas de Goiás (DF)	O crime de homicídio ocorre com maior frequência nos bairros carentes, resultantes de ocupações desordenadas e uenoinformais das terras
Berlatto (2011)	Análise do discurso do secretário de Segurança Pública do Paraná e seus reflexos na Segurança Pública	A retórica intrínseca ao discurso do secretário e a realidade prática da atuação policial nas comunidades mais pobres. A prática discursiva do secretário não está separada de sua atuação repressiva, ainda que aquela exponha politicamente a retórica cortês e correta dos direitos humanos
Bicalho, Kastrop e Reishoffer (2012)	Análise das políticas públicas de segurança adotadas no Rio de Janeiro, que ainda sofrem influência da escola positivista lombrosiana do século XVII	Crítica à lógica de confronto ao “inimigo interno”, visível nas chamadas “máquina de guerra” exemplificadas pelo chamado Caveirão, pelas políticas públicas de encarceramento em massa da população mais pobre e execuções sumárias por parte da polícia
Birchal, Zambalde e Bermejo (2012)	Estudo que aplica o modelo de Planejamento Estratégico Situacional (PES) num estudo de caso no município de Lavras (MG)	A ferramenta do PES mostrou-se relevante para a produção de estratégias de ação por parte do Estado na pasta da segurança pública. Rejeição do uso da estatística e de modelos matemáticos no planejamento do planejamento estratégico, o que causa estranheza, pois não se faz política pública alguma sem o uso adequado de ferramentas quantitativas
Bueno e outros (2016)	Análise do papel do Estado ante a questão da segurança pública, mostrando como os investimentos impactam no volume de ocorrência e na segurança da comunidade	Falta projeto de governança das polícias brasileiras e de alinhamento das políticas de segurança pública aos requisitos da democracia e à garantia de direitos humanos

**Quadro 1**  
Estudos sobre políticas públicas de segurança no Brasil

(Continuação)

Pesquisador	Estudo	Pressupostos
Carvalho e Silva (2011)	Análise sobre o estado da arte da segurança pública no Brasil contemporâneo e os desafios enfrentados pela sociedade democrática brasileira em relação a sua participação nos processos decisórios das políticas públicas em segurança	Considerações em torno dos programas nacionais de segurança pública, sendo eles: Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), implementado a partir do ano 2000, e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), estruturado em 2007
Dias e Muniz (2022)	Analisa questões relacionadas ao crime organizado, pontuando que o crime organizado é um arquivo cumulativo e provisório de presunções, prescrições e prospecções, aberto ao devir das experiências sociais, políticas e institucionais em um dado contexto histórico	As relações de poder instituídas nos domínios armados podem se apresentar pelo uso ostensivo de armas e a ameaça de coação explícitas. O crime organizado aparece no debate público como uma categoria em disputa por uma unidade classificatória no universo acadêmico e por uma hegemonia tipológica no mundo das políticas públicas de segurança
Faiad e outros (2012)	Análise no campo da psicologia das profissões, para entender o que a literatura contemporânea aborda sobre o estudo da profissiografia, envolvendo os profissionais de segurança pública	Na área da segurança pública, tem sido cada vez mais necessária a avaliação psicológica dos seus profissionais para a efetiva execução de suas tarefas
Ferreira e outros (2021)	Análise dos principais fatores que influenciam o crescimento dos crimes, levando-se em consideração as condições sociais, econômicas e políticas em Pernambuco	As circunstâncias econômicas do país, que atingem diretamente as políticas públicas e a condição social da população, corroboram o crescimento de crimes, uma vez que é possível perceber que, nos picos de crise econômica, também ocorrem picos de criminalidade
Figueiredo (2015)	Pesquisa para analisar as implicações de Interações Justapostas e de Interações Frouxamente Articuladas no desenvolvimento (formulação e implementação) de uma política pública estadual capixaba de segurança	O êxito da política pública está diretamente relacionado: 1) às propriedades características das interações (qualidade, intensidade, multiplicidade, variedade, entre outras); 2) à capacidade de aprendizado dos atores; e 3) à superação de aspectos estruturais, sobretudo, de ordem política
Fonseca, Pereira e Gonçalves (2015)	Estudo comparativo dos modelos de gestão adotados pelas pastas da Segurança Pública em Minas Gerais e São Paulo	O modelo burocrático weberiano ainda não foi superado e a nova gestão pública ainda está longe de ser adotada pelas instituições ligadas ao aparato de segurança nos dois estados
Freitas (2015)	Estudo sobre o Plano Estadual de Segurança e documentos do Programa Pacto pela Vida da Bahia, avaliando a estratégia de controle dos crimes de homicídio	O programa não incide sobre o problema que diz enfrentar e, pelo contrário, omite-se em aspectos centrais como: distribuição do efetivo policial e dos recursos orçamentários disponíveis com base em diagnósticos confiáveis, enfrentamento à violência policial e combate ao racismo institucional nos órgãos de segurança pública

**Quadro 1**

## Estudos sobre políticas públicas de segurança no Brasil

(Continuação)

Pesquisador	Estudo	Pressupostos
Las Casas (2015)	Estudo focado na agenda da segurança pública, especificamente no combate à produção e comercialização de drogas	Ainda há uma grande lacuna em termos de ações mais enfáticas dos dois blocos regionais no confronto às drogas. Melhorias no desenho institucional desses blocos, com a ajuda de atores políticos internacionais de relevância, urgem para uma maior eficácia no controle das fronteiras dos principais países produtores de drogas
Lima, Bueno e Mingardi (2016)	Estudo que propõe revisão na reforma da estrutura de segurança pública e justiça criminal brasileira	Anatomia das constituições republicanas do Brasil, interpretando-as sociologicamente
Lima, Sinhoretto e Bueno (2015)	Pesquisa sobre gestão da violência e segurança pública	Relação da insegurança pública e do crescimento da criminalidade com a má qualidade da democracia brasileira
Mello e outros (2011)	Pesquisa sobre as políticas públicas de segurança para a comunidade LGBT no Brasil	Considerações sobre o trabalho do governo federal em torno dessas políticas específicas, destacando-se o papel do Pronasci na condução do processo, embora, efetivamente, os resultados sejam frágeis
Misse (2011)	Pesquisa sobre as relações entre o crime organizado e o crime comum no Rio de Janeiro, buscando traçar as condições para responder até que ponto o crime organizado explica as lógicas do crime comum	Existência de trocas entre agentes estatais e os criminosos para o sucesso do crime organizado. No entanto, não foram satisfatoriamente demonstradas as relações pretendidas na pesquisa
Morsch e Schwinn (2014)	Análise acerca da participação social na consecução de políticas de segurança pública, com base na teoria da ética discursiva de Jürgen Habermas	É necessário o fomento à participação social nas políticas de segurança, para que se obtenham resultados mais efetivos na execução dessas políticas
Muniz e Proença Junior (2007)	Abordagem sobre o uso da força armada por parte da polícia numa perspectiva comparada	A escolha do uso da arma de fogo ou da força atribuída ao aparato policial é uma decisão de cunho político e histórico
Nobrega Júnior (2010a)	Análise teórica das relações cívico-militares e seus desdobramentos na segurança pública e na democracia	Há ingerência militar na segurança pública, área que, deveria estar nas mãos de civis
Nobrega Júnior (2010b)	Pesquisa sobre políticas públicas de segurança eficientes/eficazes ( <i>accountability</i> ) como variáveis explicativas para a redução e/ou controle dos homicídios no Brasil	A necessidade de políticas públicas que garantam a efetividade das ações, a partir de uma visão da criminalidade e da insegurança como problema sistêmico
Pereira Filho e outros (2008)	Estudo aprofundado para medir o nível de eficiência dos serviços públicos em segurança nas Unidades Federativas do Brasil	A maioria dos estados se defrontaram com o crescimento das taxas de mortalidade violenta no período 1999-2006, o que aponta para a necessidade de respostas regionais para esse problema. Evidenciou-se ainda a expressiva heterogeneidade existente entre os estados, seja em termos de recursos financeiros, humanos ou mesmo de práticas de gestão

**Quadro 1**

(Conclusão)

Estudos sobre políticas públicas de segurança no Brasil

Pesquisador	Estudo	Pressupostos
Porto (2009)	Análise das representações sociais em alguns crimes violentos em torno da capital federal	A violência urbana da cidade de Brasília já absorveu características similares às de outras grandes cidades brasileiras. Estereótipos encontrados no discurso do senso comum e da mídia ajudam a mascarar as reais causas da violência
Resende e Andrade (2011)	Estudo sobre o impacto da desigualdade de renda nas taxas de criminalidade em grandes municípios brasileiros	O nível de pobreza e a desigualdade de renda são as variáveis com maior grau de distinção entre crimes contra a pessoa e crimes contra a propriedade; a pobreza está positivamente correlacionada com o crime de homicídio
Silva Júnior (2007)	Análise da relação entre o policiamento e as políticas públicas implementadas na Bahia através de operações da Polícia Militar	As operações desencadeadas pela polícia são insuficientes para oferecer níveis satisfatórios de segurança à comunidade
Zaluar e Ribeiro (2009)	Análise da alta criminalidade nos subúrbios cariocas	Onde há maior confiança e maior reciprocidade entre os membros de uma comunidade, e onde há maior sociabilidade e maior solidariedade entre vizinhos, há taxas de criminalidade mais baixas e escolas mais eficientes (teoria da eficácia coletiva)

Fonte: elaboração própria.

No Brasil, o governo federal buscou restabelecer a sensação de segurança por meio de uma política pública voltada para a contenção da violência e o resgate da cidadania, no intuito de reduzir a disparidade entre a polícia que a sociedade deseja e a polícia que o Estado oferece. Assim, foi criado o Programa Nacional de Segurança e Cidadania (Pro-nasci), que condiciona o repasse de recursos aos órgãos de segurança à mudança no formato de atuação da Polícia, o que significa que os policiais devem buscar mais proximidade com a comunidade, baseados no respeito aos direitos humanos. Instituiu-se, portanto, a filosofia de policiamento conhecida como Polícia Comunitária, por meio da qual o policial passa a tratar o cidadão como cliente e a interagir com a comunidade em todas as suas necessidades (ARAÚJO; BRAGA, 2008; MARCINEIRO, 2009; PACHECO *et al*, 2019).

Nos anos anteriores à implantação do programa Pacto Pela Vida na Bahia, o estado destacava-se entre os que possuíam os mais elevados índices de violência homicida numa tendência de crescimento, como aponta Nóbrega Júnior (2010b, p. 22):

Na Região Nordeste, todos os estados vêm apresentando crescimento desse tipo de violência, com destaque para Alagoas e Bahia que apresentam crescimento explosivo nos últimos anos da série (1996-2007/SIM). Em Alagoas, de 2004 para 2007 houve um incremento de 800 mortes desse tipo, saltando de 1.035 mortes para 1.835 assassinatos. Na

Bahia, de 2000 a 2007, o incremento foi de 2.386 mortes, com destaque para os três últimos anos da série (2005 com 2.816 mortes, 2006 com 3.288 e 2007 com 3.628). Pernambuco, Bahia e Alagoas foram responsáveis, no ano de 2007, por 2/3 dos homicídios na Região Nordeste.

Nesse sentido, Carvalho e Silva (2011) apontam para a necessidade de uma atuação dos órgãos de segurança em parceria com a comunidade e com todos os seus agentes, objetivando, em curto, médio e longo prazo, uma permanente participação e inclusão social, de forma sistemática.

A segurança pública é um processo sistêmico, que envolve uma série de ações públicas e comunitárias, responsáveis por assegurar, além da proteção de indivíduos e coletividade, a garantia de direitos de cidadania a infratores e vítimas (BENGOCHEA *et al.*, 2004 *apud* CARVALHO; SILVA, 2011, p. 62).

## BREVE DISCUSSÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na perspectiva do filósofo grego Aristóteles, a finalidade da política é fazer o ser humano ser feliz, sendo que a política não deve ser apenas o exercício do poder, mas a organização da vida em sociedade e a busca pelo bem comum em uma nação. Seguindo essa linha de pensamento, as políticas públicas seriam então as ações do governo que buscam gerar felicidade para os cidadãos (SECCHI, 2014). Essas ações governamentais podem ser avaliadas considerando-se o processo e o resultado.

Para Secchi (2014), na avaliação tanto do processo quando do resultado de uma política pública são estabelecidos os seguintes critérios basilares:

- a. o princípio da economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
- b. a produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*);
- c. o princípio da eficiência: trata da relação entre outputs (produtividade) e inputs (recursos utilizados);
- d. o princípio da eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;

A finalidade da política é fazer o ser humano ser feliz, sendo que a política não deve ser apenas o exercício do poder, mas a organização da vida em sociedade e a busca pelo bem comum em uma nação

- e. a eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- f. o princípio da equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Pontua-se ainda, com relação à análise de políticas públicas, independentemente de qual seja o seu tipo, que foi Harold D. Lasswell (1956) quem primeiro utilizou a expressão “análise de política pública” (*policy analysis*), buscando criar uma ligação entre a ação política do governo e o conhecimento acadêmico-científico em torno do tema, o que possibilitou o surgimento de diversos modelos de avaliação e análise de políticas públicas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; BOZEMAN; PANDEY, 2004).

No Brasil, a Administração Pública aplica dois modelos de análise e avaliação: *ex ante* e *ex post*, sinalizando, respectivamente, a etapa que antecede e a que vem depois da implementação da política pública. O Guia Prático de Análise *Ex Ante* (2018), que trata da avaliação das políticas públicas do governo federal (BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018), estabelece, no Brasil, seis passos mínimos para a formulação dessas políticas (Figura 1).

**Figura 1**  
Fases do ciclo de políticas públicas



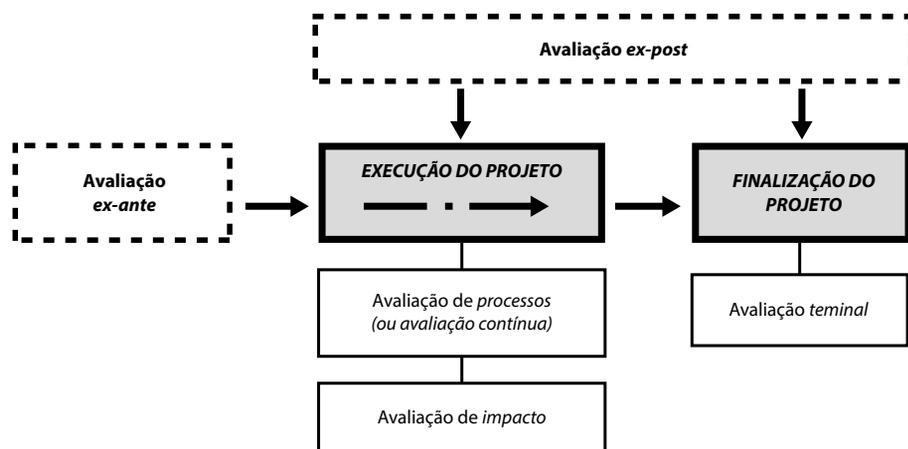
Fonte: Brasil e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018).

O estabelecido pelo governo federal no guia de análise *ex ante* de políticas públicas não difere muito da concepção de Secchi (2014), havendo, de certa forma, um alinhamento teórico entre as duas publicações. A crítica destinada a esse método de avaliação, quando aplicado às políticas públicas de segurança, reside em que há necessidade de uma avaliação antecipatória, contínua e que permita a correção de rumos. A ineficácia

de uma política de prevenção criminal significa que o bem maior – a vida – não foi protegido e não poderá ser reestabelecido. Avaliar apenas ao final da execução de toda política pública é insuficiente quando o seu bom êxito significa salvar vidas (Figura 2).

**Figura 2**

Momentos da avaliação de políticas públicas



Fonte: Brasil e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018).

A literatura é vasta na apresentação de modelos para análise, avaliação e metrificação dos fenômenos, processos e estudos em diferenciados campos. Porém, quando se trata da avaliação de políticas públicas, observa-se na literatura o predomínio de quatro modelos que permitem uma melhor aproximação do entendimento das políticas públicas: 1) o modelo sequencial, também conhecido como modelo do ciclo político; 2) o modelo dos fluxos múltiplos, no qual as decisões públicas estariam sujeitas à existência de oportunidades e à confluência acidental de problemas, soluções, oportunidades e atores; 3) o modelo do equilíbrio interrompido, no qual as políticas públicas tendem a se manter constantes por longos períodos de estabilidade, interrompidos por curtos períodos de instabilidade em que efetivamente ocorrem transformações significativas nas políticas em curso, e 4) o modelo de coligações de causa ou de interesse, em que os atores se especializam e agem para formar coalizões de defesa para influenciar na política pública (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; SECCHI, 2014).

No campo das generalizações das políticas públicas, os modelos elencados acima parecem cumprir seu papel de melhorar a compreensão sobre as políticas públicas em análise. Porém, nenhum dos quatro modelos apresentados permite simulações de resultados em seus estudos, o que seria importante no caso da avaliação de políticas públicas de segurança. Avaliar a ação dos agentes ao longo da execução da política

O Modelo Baseado em Agentes (MBA) nada mais é do que uma descrição que considera o objeto em estudo como um sistema a partir de suas unidades constituintes, seus agentes e variáveis, sendo mais um método do que uma tecnologia

pública, conforme estabelece o Modelo Baseado em Agentes (MBA), é uma forma de possibilitar tais simulações, já que corrigir o comportamento de cada agente durante a execução da política de segurança pode significar maior probabilidade de êxito.

## O MODELO DE AVALIAÇÃO BASEADO EM AGENTES

Na avaliação das políticas públicas de segurança utilizam-se dois métodos orientados pelo governo federal: *ex ante* e *ex post*. No entanto, em ambos os métodos, as organizações públicas são avaliadas separadamente em seus resultados e não são consideradas como parte de um sistema complexo, o que deveria ocorrer, visto que possuem características inerentes, tais como: 1) políticas públicas executadas por um grande número de unidades (órgãos públicos e outros a serviço do Estado); 2) agentes (servidores públicos etc.); 3) unidades interagem umas com as outras; e 4) emergência de comportamento coletivo, comum a todo sistema (resolver o problema público) (RIBEIRO, 2016).

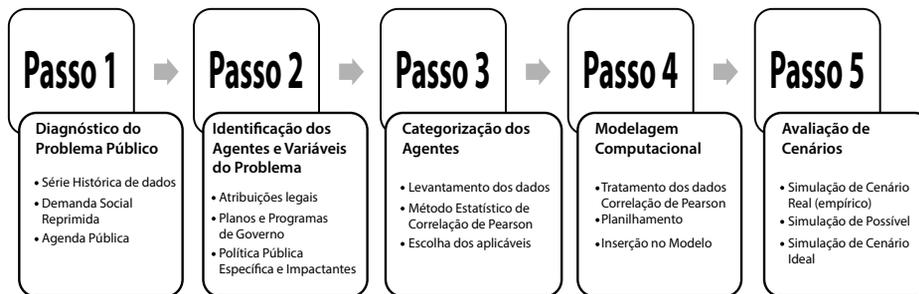
No desenvolvimento do modelo proposto para avaliação de políticas públicas de segurança são estabelecidos cinco passos importantes: 1) diagnóstico do problema público; 2) identificação dos agentes e variáveis do problema; 3) categorização dos agentes/variáveis; 4) modelagem computacional, e 5) avaliação dos cenários possíveis.

O Modelo Baseado em Agentes (MBA) nada mais é do que uma descrição que considera o objeto em estudo como um sistema a partir de suas unidades constituintes, seus agentes e variáveis, sendo mais um método do que uma tecnologia (BONABEAU, 2002).

Para o MBA, o agente é aquele ator que está fazendo alguma coisa, mas que, para ser caracterizado como um agente, deve apresentar características como: ser identificável; estar situado em um ambiente; ser orientado por objetivos; ser autônomo, e ser capaz de aprender (MACAL; NORTH, 2005). No desenvolvimento metodológico para a construção do MBA para a avaliação de políticas públicas de segurança, além dos agentes já citados, são estabelecidas variáveis como: presença policial; local; presença do criminoso; horário, e sociedade. A Figura 3 apresenta o fluxo do modelo proposto, sendo descritos os cinco passos do processo de avaliação.

**Figura 3**

Fluxo do Modelo Baseado em Agentes para avaliação de políticas públicas



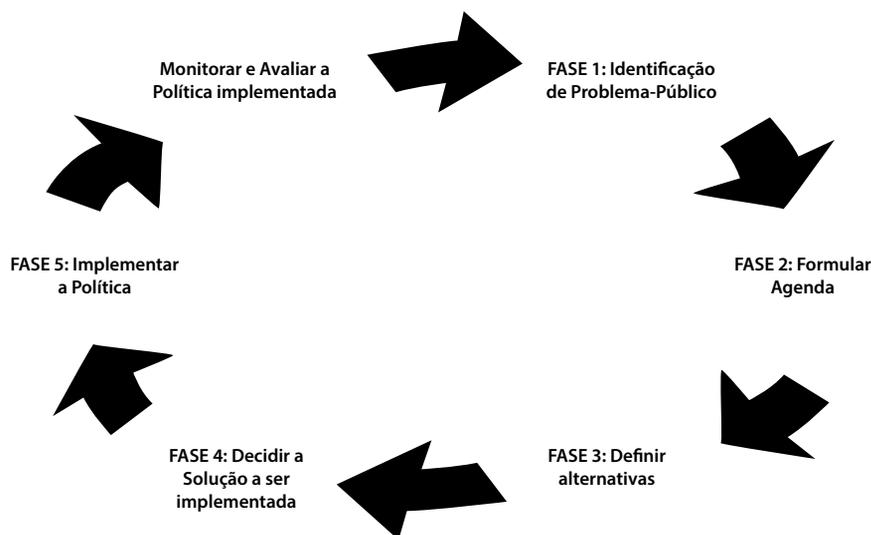
Fonte: elaboração própria.

O modelo proposto para avaliar políticas públicas de segurança, aqui experimentado, parte de algumas premissas sobre a criminalidade e a violência: 1) a criminalidade é um ato racional, ou seja, o infrator decide sobre cometer ou não o crime; 2) o criminoso atual na lógica do custo x benefício de se cometer um ato infracional, e 3) a probabilidade de ser ou não preso ao cometer o crime pode inibir ou estimular a prática do crime e da violência.

O Modelo Lógico do Ciclo de Políticas Públicas segue o teorizado por Secchi (2014) com seis etapas distintas, conforme Figura 3:

**Figura 4**

Modelo Lógico do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria.

O modelo aqui proposto está focado na fase 6 (monitoramento e avaliação) do ciclo de políticas públicas, mas restritamente à avaliação da política de segurança. Para a construção desse modelo, utiliza-se aqui o conceito formulado por Macal e North (2010), segundo o qual um agente deve ter as seguintes características: 1) ser identificável, isto é, ser um indivíduo discreto com um conjunto de características e regras que governam seu comportamento e capacidade de tomada de decisões; 2) estar situado, isto é, habitar em um ambiente com o qual interage e também no qual interage com outros agentes; 3) ser orientado por objetivos; 4) ser autônomo; 5) ser flexível, e 6) possuir habilidade para aprender e adaptar seu comportamento ao longo do tempo baseado em experiências.

Elegem-se os seguintes agentes para composição do modelo proposto, conforme Quadro 2:

**Quadro 2**

Agentes do modelo de avaliação das políticas públicas de segurança

<b>Agente</b>	<b>Descrição</b>
Polícia	Caracterizado pela Polícia Militar e/ou Civil
Justiça	Caracterizado pela ação da Justiça sobre o tipo criminal. Evidencia-se sobre a punibilidade do criminoso
Ministério Público	Caracterizado pelo Ministério Público enquanto agente que promove a garantia dos direitos humanos e controla a atividade do agente Polícia
Comunidade	Caracterizado pela sociedade civil organizada, no caso específico, os conselhos comunitários de segurança, as associações de bairro e as ONGs correlatas
Estado	Caracterizado por estruturas e ações que garantem a oferta de serviços públicos de segurança, saúde, educação e infraestruturas necessárias como saneamento, iluminação e transporte público
Criminoso	Caracterizado como agente perpetrador da ação indesejada no sistema: o crime e a violência. É o criminoso/infrator individual ou em grupos criminosos (gangues, quadrilhas etc)

Fonte: elaboração própria.

Para as interações e relações entre os agentes listados no Quadro 2, há necessidade de descrição do fenômeno em análise, qual seja, o crime violento. Assim, cabe especificar as modalidades de violência estabelecidas por Cappi (2009), conforme listadas no Quadro 3:

**Quadro 3**

## Modalidade de violência

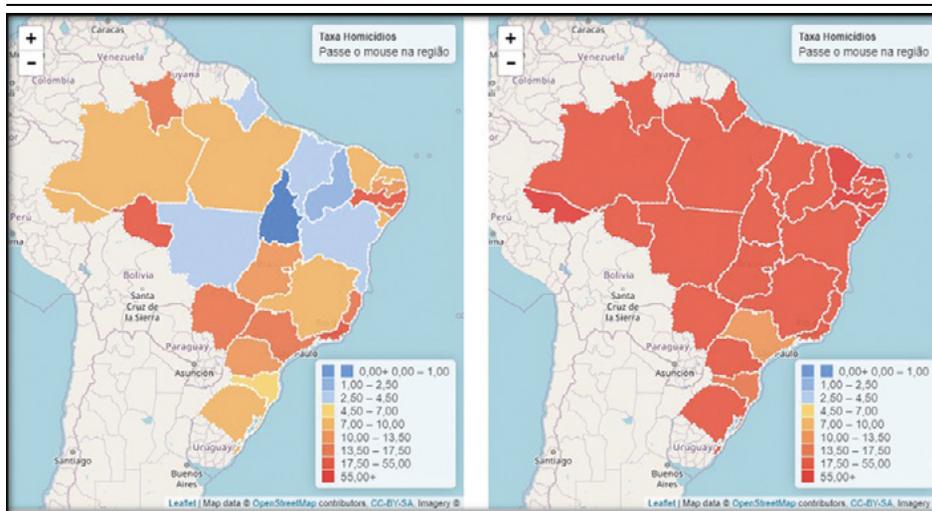
Modalidade de violência	Natureza da violência	
	Física	Psicológica
Interpessoal	Furto/Roubo/Estelionato Estupro/Sequestro Homicídio (CVLI)	Calúnia Insulto Difamação
Institucional	Letalidade trabalhista Violência penal Omissão de socorro hospitalar	Demissão arbitrária Exclusão institucional Impedimento à participação
Estrutural	Desemprego Desigualdade	Exclusão social e política Discriminação social, racial e de gênero

Fonte: adaptado de Cappi (2009).

Considerando-se os agentes constantes no Quadro 2, o modelo proposto terá simulação aplicada na modalidade “Violência Interpessoal”, de natureza “Física”, com o recorte “Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)” que resultem em homicídio. Observa-se que as políticas públicas até então implementadas no Brasil, pelo governo federal e nos estados, tiveram como problema público a ser resolvido o elevado índice de homicídios no país, considerando-se a taxa registrada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no Brasil, que avalia a quantidade de homicídios para cada 100 mil habitantes. A Figura 5 mostra o comparativo entre as taxas de homicídios no Brasil em 1980 em 2017. Percebe-se o agravamento do quadro de homicídios no país, sinalizado pela cor vermelha com índices de 55 homicídios ou mais a cada 100 mil habitantes. No caso da Bahia, foram registrados 3,37 homicídios para cada 100 mil habitantes em 1980, número que saltou para 48,79 homicídios em 2017.

**Figura 5**

Mapa das taxas de homicídios – Anos 1980 (à esquerda) e 2017



Fonte: Cerqueira e outros (2020).

A modelagem  
pressupõe  
um processo  
de criação e  
descrição, em  
que, na maioria  
das vezes, serão  
realizadas  
algumas simpli-  
ficações sobre a  
organização e o  
funcionamento  
do sistema

## **METODOLOGIA**

A presente pesquisa caracteriza-se pela metodologia quali-quantitativa, com utilização de dados reais, tendo como objeto de estudo o modelo de avaliação de políticas públicas de segurança baseado em agentes. Para a simulação desse modelo, o local escolhido foi o Posto Policial Militar da Base Comunitária de Segurança (BSC) do Calabar, em Salvador, capital do estado da Bahia, visto que a delimitação espacial é uma necessidade para a aplicação do Modelo Baseado em Agentes (MBA). Assim, foi selecionado um objeto de pesquisa restrito, sobre o qual se aplicou a política pública em avaliação, denominada Pacto Pela Vida (PPV), instituída mediante a Lei estadual nº 12.357 (BAHIA, 2011), com recorte temporal de 2011 a 2021.

A pesquisa utilizou modelagem baseada em agentes com o intuito de entender o comportamento desses e suas interações na avaliação de políticas públicas, e, assim, apresentar uma projeção estatística das melhores alternativas para o atendimento das alterações projetadas para serem executadas. Segundo Freitas Filho (2001), a modelagem pressupõe um processo de criação e descrição, em que, na maioria das vezes, serão realizadas algumas simplificações sobre a organização e o funcionamento do sistema.

Para a coleta de informações realizou-se pesquisa documental em: relatórios gerenciais (elaborados para as reuniões mensais de avaliação na Secretaria de Segurança Pública da Bahia); relatórios de serviço do Posto Policial Militar (produzidos por policiais em serviço) e mapa de efetivo empregado (utilizado para controlar os policiais em serviço), conforme Tabela 1, para avaliação do comportamento dos agentes. Foi feita também análise de conteúdo dos relatórios de gestão da Secretaria de Segurança Pública (SSP) para que melhor fossem compreendidos os processos de formulação do Programa PPV, na Bahia.

Por meio de entrevistas semiestruturadas com superintendentes, diretores e técnicos administrativos ligados às políticas públicas de segurança no estado, verificaram-se a percepção desses sobre o processo de avaliação de políticas públicas; o comportamento dos agentes envolvidos na implementação dessas políticas, e quais pressupostos do PPV têm sido avaliados.

**Tabela 1**

Quantificação de dados da pesquisa – Efetivo – Bahia – 2011-2021

Fonte	Quantidade por ano											Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Relatório Gerencial	2	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	122
Relatório de Serviço do Posto PM	12	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	212
Mapa de Efetivo Empregado	47	58	36	32	32	41	41	42	44	39	35	447

Fonte: elaboração própria.

Com relação aos procedimentos de coleta e análise de dados, cabe salientar que os dados foram coletados em duas fontes distintas:

- Relatório Gerencial de Avaliação: foram analisados os relatórios mensais referentes à avaliação da produtividade policial relacionada à busca da meta com relação ao PPV, política pública em avaliação. Os relatórios são elaborados com base nos registros das ocorrências de CVLI e CVP apresentadas nas reuniões semanais ocorridas no auditório da SSP-BA e lançadas, posteriormente, na base de dados da própria SSP. Assim como os relatórios mensais, foram analisados os 12 relatórios referentes a cada ano do recorte temporal desta pesquisa, para a validação/consolidação das informações encontradas na mesma base de dados. Foram utilizados apenas dois relatórios referentes ao ano 2011, uma vez que somente no final desse período houve sistematização dos relatórios das reuniões.

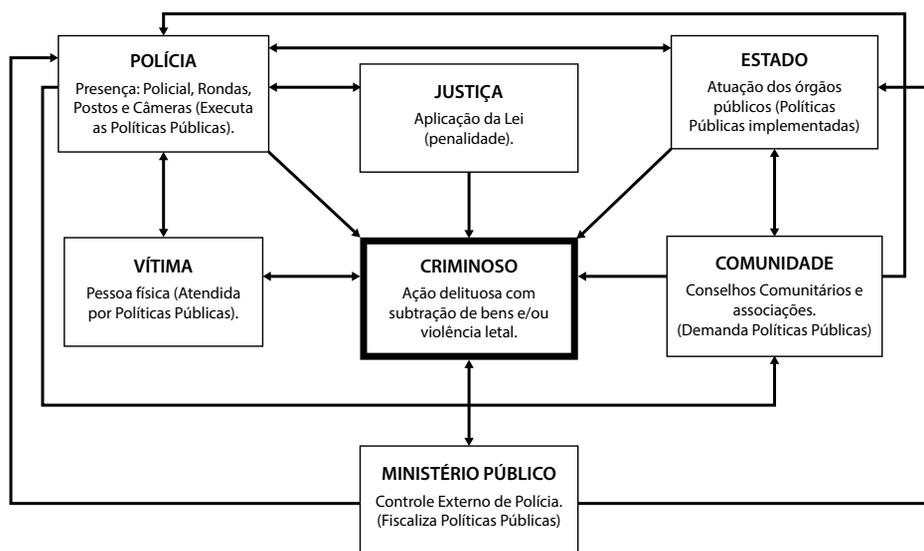
- Relatório de Serviço do Posto Policial Militar: foram analisados 212 relatórios de serviço diário dos policiais militares do posto da Base Comunitária de Segurança do Calabar. A amostra anual foi de 20 relatórios escolhidos aleatoriamente. A amostra do ano de 2011 foi de apenas 11 relatórios, visto que os registros só foram iniciados no mês de junho desse mesmo ano, quando se iniciou a política pública. A amostra foi proporcional ao número de meses do ano. O efetivo empregado em cada ano foi obtido com base nas escalas de serviço e registro no sistema dos relatórios operacionais da Base Comunitária de Segurança do Calabar.

## RESULTADOS OBTIDOS

Considerando-se os agentes citados e as premissas relacionadas à ocorrência do crime e da violência, identificaram-se as seguintes variáveis do modelo: 1) presença policial; 2) imposição legal (punição); 3) repulsa e colaboração social; 4) vulnerabilidade da vítima, e 5) ação criminosa e violenta. A Figura 6 apresenta o modelo a partir da observação do comportamento dos agentes.

**Figura 6**

Framework do Modelo Baseado em Agentes na avaliação da política de segurança pública



Fonte: elaboração própria.

O ambiente considerado para a avaliação do modelo consiste num território a ser protegido na abrangência de uma Base Comunitária de Segurança (BCS), unidade de polícia criada por meio da Lei Lei nº 13.201 (BAHIA, 2014), especificamente para atender à política de segurança pública denominada Programa Pacto pela Vida (PPV) da Bahia. Criado em 2011, por meio da Lei n.º 12.357, de 26 de setembro de 2011, o PPV instituiu vários projetos na área de segurança, numa tentativa de redução dos elevados índices de homicídios no estado da Bahia (BAHIA, 2011). Em articulação com vários órgãos públicos, numa frente de prevenção e combate ao crime, o PPV não se limita aos projetos e ações da Secretaria de Segurança Pública (SSP), abarcando um conjunto de iniciativas em outras áreas que efetivam maior presença e ação do estado em territórios onde os crimes de homicídio e a violência estão elevados.

No modelo proposto, tais agentes têm suas atuações simuladas de acordo com a política pública avaliada e, como ferramenta para a simulação desse modelo, propõe-se o programa NetLogo (NETLOGO, 2022), por ser caracterizado como um ambiente multi-plataforma adequado para a modelagem de ambientes multi-agentes, como ocorre nesta pesquisa, visto ser bem adaptado para modelar sistemas complexos como o da segurança pública.

Partindo-se do pressuposto de que um agente comporta-se como uma variável dentro do ambiente de análise sobre a efetividade das políticas públicas de segurança, optou-se pela aplicação da análise de correlação das variáveis para avaliar o nível de influência de cada agente no compor-

tamento do outro, o que permite a escolha dos agentes para a simulação da modelagem na avaliação da política pública utilizando-se o Modelo Baseado em Agentes (MBA), derivando dos cálculos matemáticos de suas correlações, por meio do Coeficiente de Correlação de Pearson. Resumindo, a opção por medir a correlação se justifica pelo fato de que são diversos os agentes (Polícia, Justiça, Ministério Público etc.) e variáveis (iluminação pública, desemprego, fome etc.) que podem influenciar, de alguma forma, na efetividade de uma política pública de segurança, então, sabendo-se quais possuem maior relação positiva entre eles, pode-se melhor escolher os agentes a serem aplicados na simulação do modelo.

O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) tem intervalo entre  $-1$  e  $+1$ , e, quando seus valores estão próximos de  $r = -1$  e  $r = 1$ , interpreta-se que há forte correlação linear entre as variáveis. Por sua vez, quando os valores estão próximos de  $0$ , isso indica ausência de correlação linear, portanto, nesse caso, não serviriam tais agentes para esta simulação.

Para servir de parâmetro na interpretação dos resultados utilizou-se a categorização constante no Quadro 4.

#### Quadro 4

Categorização para os valores do Coeficiente de Correlação de Pearson

Coeficiente de Correlação	Classificação	Observação
$0 < r \leq  0,1 $	Nula	Neste caso, os agentes não serão objeto da simulação.
$ 0,1  < r \leq  0,3 $	Fraca	Neste caso, os agentes não serão objeto da simulação.
$ 0,3  < r \leq  0,6 $	Moderada	Condição mínima para ser utilizado como objeto da simulação.
$ 0,6  < r \leq  0,9 $	Forte	Condição suficiente para uso na simulação
$ 0,9  < r <  1 $	Muito Forte	Condição suficiente para uso na simulação
$r = 1$	Perfeita	Condição IDEAL para a simulação

Fonte: adaptado de Siegel e Castellan Jr. (2008).

Na interpretação do Coeficiente de Correlação de Pearson pode-se inferir:

- Quanto maior for o valor absoluto do coeficiente, mais forte é a relação entre as variáveis.
- O Coeficiente de Correlação de Pearson consegue indicar como as variáveis estão associadas e qual o nível de influência entre elas.
- Quando a correlação tiver como resultado um valor menor que zero ( $r < 0$ ), significa que é negativa, ou seja, a variável é inversamente relacionada: quando uma aumenta seu valor, a outra diminui.

Aplicou-se para o cálculo do Coeficiente de Correlação de Pearson a seguinte fórmula:

$$r = \frac{n\sum xy - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{n(\sum x^2) - (\sum x)^2} \times \sqrt{n(\sum y^2) - (\sum y)^2}}$$

### Correlação entre presença policial e ocorrência de homicídio (CVLI)

Na Tabela 2 verificam-se os dados obtidos na pesquisa tendo com fonte a base de dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP-BA) e os relatórios de serviço da BCS do Calabar.

**Tabela 2**  
Correlação entre efetivo policial e ocorrência de homicídios – Bahia – 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Polícia - Efetivo (x)	6	120	121	118	120	120	120	120	119	110	110
Homicídio (y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

Nota: dados extraídos do Sistema de Gestão de Ocorrências Relevantes (SIGOR) – Base de dados da SSP/BA (2021).

Para o cálculo do Coeficiente de Correlação de Pearson, considerou-se como variável “x” o agente Polícia, tendo como parâmetro o quantitativo do efetivo policial na BCS. Foram obtidos os seguintes valores para “x” e “y”, conforme Quadro 5:

**Quadro 5**  
Coeficiente de correlação de Pearson entre a variável agente polícia (x) e o quantitativo do efetivo policial (y)

Ano	X	Y	x.y	x <sup>2</sup>	y <sup>2</sup>
2011	6	8	48	36	64
2012	120	5	600	14.400	25
2013	121	1	121	14.641	1
2014	118	1	118	13.924	1
2015	120	1	120	14.400	1
2016	120	1	120	14.400	1
2017	120	3	360	14.400	9
2018	120	2	240	14.400	4
2019	119	5	595	14.161	25
2020	110	4	440	12.100	16
2021	110	3	330	12.100	9
<b>Total</b>	<b>1.184</b>	<b>34</b>	<b>3.092</b>	<b>138.962</b>	<b>156</b>

Fonte: elaboração própria.

Aplicando-se a fórmula para o cálculo do Coeficiente de Correlação de Pearson tem-se:

$$r = -0,7412$$

Na análise da correlação entre o efetivo policial empregado no território da BCS e a ocorrência de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), aqui chamados homicídios, o índice encontrado foi de  $r = -0,7412$ . Conforme o constante no Quadro 5, essa relação estaria classificada como FORTE, condição suficiente para ser simulada, porque, aplicando-se a teoria da Correlação de Pearson, há grande relação entre quantidade do efetivo policial empregado e o número de ocorrências de CVLI, sendo, nesse caso, uma correlação NEGATIVA, em que, quanto maior for o quantitativo de policiais, menor será a probabilidade de ocorrer homicídios. Nesse sentido, o agente Polícia está apto a ser utilizado em simulação no MBA.

Na avaliação da política pública do Pacto Pela Vida na Bahia, considerando-se apenas o agente POLÍCIA em sua correlação com HOMICÍDIO, pode-se estimar que, à medida que a sua implantação ocorreu, com o aumento do efetivo policial no território, houve redução dos homicídios, validando os esforços do estado na contratação de efetivo policial militar para a BCS no Calabar.

Por rigor na avaliação, ao se retirar o ano de 2011, visto que a PPV foi implementada no último trimestre do período, e aplicando-se o método, foi obtido índice de Correlação de Pearson  $r = -0,3031$ , ou seja, uma correlação MODERADA, porém, ainda assim, NEGATIVA.

A mesma metodologia foi empregada para calcular as demais correções com uso das tabelas 4 a 8, resultando no Quadro 6.

**Tabela 3**

Beneficiados com projetos sociais da BCS x Ocorrências de homicídios – Bahia – 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Beneficiados (x)	1.368	1.540	2.013	3.916	4.005	4.198	4.984	4.201	2.568	22	121
Homicídio (Y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 4**

Reuniões da Polícia com a Comunidade x Ocorrências de homicídios – Bahia – 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reuniões (x)	3	23	26	18	11	9	8	11	10	1	1
Homicídio (Y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 5**

Investimentos do estado x Ocorrências de homicídios - Bahia - 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investimento(x)	R\$ 26.80 mi	R\$ 24.40 mi	R\$ 33.55 mi	R\$ 132.43 mi	R\$ 18.68 mi	R\$ 111.28 mi	R\$ 19.46 mi	R\$ 33.07 mi	R\$ 46.03 mi	R\$ 22.11 mi	R\$ 56.80 mi
Homicídio (y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 6**

Ministério Público x Ocorrências de homicídios - Bahia - 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ação do MP (x)	1	3	18	23	25	27	20	12	5	0	2
Homicídio (y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 7**

Condenações x Ocorrências de homicídios - Bahia - 2011-2021

Variáveis	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Condenações (x)	0	1	1	2	1	0	1	0	0	0	1
Homicídio (y)	8	5	1	1	1	1	3	2	5	4	3

Fonte: elaboração própria.

Com base nos resultados obtidos com a aplicação matemática do Coeficiente de Correlação de Pearson, os agentes identificados e elencados nesta pesquisa foram classificados conforme Quadro 6:

**Quadro 6**

Classificação dos Agentes com base em Pearson

Agente	Coefficiente de correlação	Classificação da pearson	Status
Polícia	r = 0,7412	Forte	Aplicável na simulação
Comunidade	Beneficiados r = -0,5098988	Moderada	Aplicável na simulação
	Reuniões r = -0,36125	Moderada	Aplicável na simulação
Estado	r = -0,039561	Moderada	Aplicável na simulação
Ministério público	r = 0,79711	Forte	Aplicável na simulação
Justiça	r = -0,044721	Moderada	Aplicável na simulação

Fonte: elaboração própria.

Partindo-se da aplicação do Coeficiente de Correlação de Pearson, foram classificados os agentes adequados e, utilizando-se a fórmula de Regressão Linear Múltipla ( $Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + e$ ), procedeu-se a elaboração de um modelo empírico de avaliação básica de política pública, aqui denominado Modelo de Avaliação da Política Pública de

Segurança (MAPPS), utilizado para calcular o Índice de Efetividade da Política Pública de Segurança (IEPPS), representado a seguir:

$$IEPPS = \alpha + \beta_1 \cdot nPol + \beta_2 \cdot nCom + \beta_3 \cdot nEst + \beta_4 \cdot nMp + \beta_5 \cdot nJus + \dots + e$$

Onde:

- nPol = é o valor da variável correlacionada ao agente Polícia.

Exemplo: quantidade de policiais militares presentes em um território.

- nCom = é o valor da variável correlacionada ao agente Comunidade.

Exemplo: número de pessoas beneficiadas por projetos sociais em um território.

- nEst = é o valor da variável correlacionada ao agente Estado.

Exemplo: volume de recursos orçamentários do estado disponibilizado para a segurança pública de um território.

- nMp = é o valor da variável correlacionada ao agente Ministério Público.

Exemplo: número de visitas do Ministério Público ao território ou ao posto policial.

- nJus = é o valor da variável correlacionada ao agente Justiça.

Exemplo: número de ações (condenações) da Justiça por crimes cometidos no território ou de audiências de custódia.

Percebe-se que o modelo faculta a utilização do agente/variável que estiver disponível e que se deseja mensurar em relação à política pública em avaliação e também aos seus efeitos nos resultados dessa. Quanto maior o número de agentes/variáveis, mais confiável será o resultado.

No caso específico deste estudo, sugere-se, para simulação da avaliação, que sejam considerados inicialmente os agentes POLÍCIA e MINISTÉRIO PÚBLICO, tendo em vista que, apesar dos demais terem sido classificados por meio do Coeficiente de Correlação de Pearson que os indica com condições aceitáveis para a simulação matemática/computacional, apenas os agentes citados enquadram-se na classificação FORTE na simulação com a aplicação do MBA. Assim, deve ser utilizado sempre o maior volume de dados desses agentes para efetivar a avaliação com simulações em diversos cenários, o que irá à administração pública aferir se a política em execução pode ter seu desempenho alterado

É necessário se considerar a correlação entre os investimentos, a atuação das agências de segurança, a capacitação dos agentes, o desemprego e outros atores, com a problemática da violência homicida

para melhor ou pior em função de possíveis mudanças relacionadas aos agentes e suas variáveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo da segurança pública foi o mais afetado com a Constituição Federal de 1988, posto que, com as garantias dos direitos individuais e o fortalecimento dos direitos humanos, os órgãos de segurança precisaram reforçar a perspectiva de maior proteção à vida e refinar sua atuação no que tange à garantia dos direitos do cidadão, e não apenas como órgãos de manutenção do Estado e garantia da ordem pública. Tais transformações também demandaram uma nova postura dos governos ante o problema da violência, posto que a insegurança pública afeta outros setores da sociedade, principalmente a economia. O novo cenário da segurança pública vem provocando mudanças que ensejam mecanismos de controle e avaliação da efetividade das políticas públicas, visto que os índices de criminalidade no Brasil assinalam um status de descontrole por parte dos órgãos de segurança, ao tempo que a quantidade de homicídios passa a ser indicador do nível de violência no país. Avaliam-se as políticas públicas por meio de métodos quantitativos e sem considerar as interações e relações com os agentes que compõem o processo de formação, implementação e avaliação dessas políticas. É necessário se considerar a correlação entre os investimentos, a atuação das agências de segurança, a capacitação dos agentes, o desemprego e outros atores, com a problemática da violência homicida.

Na Bahia, com relação à prevenção criminal e da violência, após a criação da política pública Pacto Pela Vida, em 2011, foram implementadas as Bases Comunitárias de Segurança, sendo observada a proliferação de unidades policiais de ações especializadas que atuam de forma aplicada às demandas que impactam setores da comunidade e da sociedade baiana, como por exemplo: Ronda Escolar, Ronda Maria da Penha, Delegacia do Idoso, Polícia Turística e Polícia Ambiental. O aumento do efetivo na BCS do Calabar, ao se aplicar o modelo aqui proposto, evidenciou uma correlação FORTE, embora NEGATIVA, entre o EFETIVO POLICIAL e a ocorrência de HOMICÍDIO. Ou seja, todos os agentes e variáveis, em nosso modelo com correlação FORTE e NEGATIVA, ao terem incremento positivo, provocam redução na taxa de CVLI.

Observou-se que o resultado das políticas públicas de segurança tem grande influência nos resultados de políticas públicas para outros setores sociais. Vale notar que as políticas públicas para o setor de segurança que apresentarem avaliações ruins e que não passarem pelo processo de validação da sociedade, incluídas nesse crivo as críticas da comunidade acadêmica, dos pesquisadores e da imprensa, não deverão

se prolongar por muito tempo, visto que as políticas de educação, saúde, esporte e lazer também tendem à ineficácia quando a segurança falha. Portanto, destaca-se a importância de as avaliações executadas no sistema do governo serem claras, transparentes e públicas, o que tende a fortalecer a implementação de políticas públicas efetivas e bem desenhadas, com uso de modelos adequados que simulem os resultados dessa implementação e antecipem os ajustes na alocação de recursos para a boa execução dessas políticas.

A partir da aplicação do método estatístico de Correlação de Pearson proposto, conclui-se que poderá ocorrer melhoria no processo decisório sobre a alocação de recursos e o direcionamento de esforços na execução de políticas públicas de segurança, posto que essa avaliação irá considerar as inter-relações entre os agentes, e não apenas a efetividade da ação de um agente isoladamente, bem assim, ter-se-á uma metodologia que considere as peculiaridades do fenômeno social denominado criminalidade e violência. Esta pesquisa visa, portanto, dar uma singela contribuição para a sociedade e também para a academia, na medida em que oferece mais um referencial para pesquisas futuras, posto que a temática não se encerra neste trabalho.

Hoje há polícias com acesso às mais modernas ferramentas tecnológicas e formadas por homens e mulheres altamente qualificados e com grande preparo intelectual, muitos com disposição para inovar e construir padrões de policiamento mais eficientes em contextos democráticos. Concluímos, assim, que as políticas podem incrementar o aumento de efetivo de policiais e da presença do Ministério Público e outros agentes nas comunidades mais vulneráveis, resultando no desestímulo à criminalidade e à violência, com a consequente redução dos homicídios.

**Destaca-se  
[neste estudo]  
a importância  
de as avaliações  
executadas  
no sistema  
do governo  
serem claras,  
transparentes  
e públicas, o  
que tende a  
fortalecer a  
implementação  
de políticas  
públicas  
efetivas e bem  
desenhadas**

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *BIB - Boletim Informático e Bibliográfico em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 3-24, 1. sem. 1993. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/133>. Acesso em: 12 jan. 2023.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article%20/view/67>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno à proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 34, n. 67, p. 335-356, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p335>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: FBSP, v. 8, 2014. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/storage/8\\_anuario\\_2014\\_20150309.pdf](https://forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de; BRAGA, Rosalba Ludmila Alves. Polícia comunitária: uma proposta democrática possível para a segurança pública. *De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, p. 97-116, 2008.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/pdf/2662>. Acesso em: 2 fev. 2023.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de; RICCIO, Vicente; RUEDIGER, Marco Aurélio. A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 9-21, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/VrGbrXwwf3V7GBxC9FBWqpQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BAHIA. Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 27 set. 2011. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1029307/lei-12357-11>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BAHIA. Lei nº 13.201, de 09 de dezembro de 2014. Reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 10 dez. 2014. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php/documentos/lei-no-13201-de-09-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública. Portaria nº 920, de 25 de novembro de 2015. Fixa as delimitações territoriais das Bases Comunitárias de Segurança - BCS, na Capital, RMS e interior do Estado. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/PORTARIABCSCOMPLETEA.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BATELLA, Wagner Barbosa, DINIZ, Alexandre Magno Alves. Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no estado de Minas Gerais. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 22, n. 1, p. 151-163, abr. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/3KT8G8mKStv5xg3bfv4xxbD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BATISTA, Analía Soria *et al.* Metropolização, homicídios e segurança pública na área metropolitana de Brasília: o município de Águas Lindas de Goiás. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 31, n. 2, p. 433-457, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/QKmwFP9NSwxQc6Vqdnng3K8s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BERLATTO, Fábila. A política dos discursos políticos: as duas retóricas da segurança pública do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 123-134, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31715/20237>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BICALHO, Pedro Paulo G.; KASTRUP, Virginia; REISHOFFER, Jefferson Cruz. Psicologia e segurança pública: invenção de outras máquinas de guerra. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 56-65, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/LVTX3Y3zhcpM4sCDWWZvbft/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 523-545, mar./abr. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000200009>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BONABEAU, Eric. Agent-based modelling: methods and techniques for simulating human systems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, [s. l.], v. 99, p. 7280 -7287, May 2002. Supl. 3. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.082080899>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 64, n. 5, p. 553-565, Sept./Oct. 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: IPEA, 2018. v. 1. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_guia\\_pratico\\_de\\_analise\\_%20ex\\_ante.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avaliacao_de_politicas_publicas_guia_pratico_de_analise_%20ex_ante.pdf). Acesso em: 1 dez. 2022.

CAPPI, Ricardo. Mediação e prevenção da violência. In: LOMANTO, Marília; AMORIM, Simone; LEONELLI, Vera (org.). *Mediação popular: uma alternativa para a construção da justiça*. Salvador: Juspopuli, 2009. p. 27-35.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSSyXQ3qbj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CASTELFRANCHI, Cristiano *et al*. Deliberative normative agents: principles and architecture. In: JENNINGS, Nicholas R.; LESPERANCE, Yves (ed.). *ATAL '99: 6th International Workshop on Intelligent Agents VI, Agent Theories, Architectures, and Languages*. Orlando: Springer, 1999. p. 364-378.

CERQUEIRA, Daniel *et al* (coord.). *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro: IPEA: FPSP, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2757-atlasdaviolencia2018completo.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.

CERQUEIRA, Daniel *et al* (coord.). *Atlas da violência 2020*. Rio de Janeiro: IPEA: FPSP, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/3519-atlasdaviolencia2020completo.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

CICOGNA, Maria Paula Vieira. *Modelos baseados em agentes na solução de problemas econômicos em concorrência imperfeita*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-13082015-165816/publico/Maria\\_Paula\\_Vieira\\_Cicogna.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-13082015-165816/publico/Maria_Paula_Vieira_Cicogna.pdf). Acesso em: 13 jan. 2023.

COSTA, Arthur Trindade M. A SENASP e as políticas estaduais de segurança. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 11, p. 69-72, jan./jun. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8077/1/BAPI\\_n11\\_Senasp.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8077/1/BAPI_n11_Senasp.pdf). Acesso em: 25 set. 2021.

DIAS, Camila Nunes; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Domínios armados e seus governos criminais: uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 36, n. 105, p. 131-152, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/VBpypqV6xYJHxVhdSTTXh8h/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2023.

EPSTEIN, Joshua M.; AXTELL, Robert. *Growing artificial societies: social science from the bottom up*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

FAIAD, Cristiane *et al.* Análise profissiográfica e mapeamento de competências nas instituições de segurança pública. *Psicologia: ciência e profissão*, Brasília, v. 32, n. 2, p. 388-403, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932012000200009>. Acesso em: 25 set. 2021.

FAN, Fernando M.; BRAVO, Juan Martin; COLLISCHONN, Walter. Modelagem baseada em agentes para simulação da dispersão de poluentes em cursos d'água. *Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 739-746, out./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/mM9nbBNwd4DDFv45MGcyqM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2023.

FERREIRA, Brunna Souza *et al.* Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 12-27, ago./set. 2021.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de. *Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos: implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

FONSECA, Jeferson A.; PEREIRA, Luciano Z.; GONÇALVES, Carlos A. Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 395-422, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612127741>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS FILHO, Paulo José de. *Introdução à modelagem e simulação de sistemas com aplicações em Arena*. 2. ed. São Paulo: Visual Books, 2001.

FREITAS, Felipe da Silva. *Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do “Pacto pela Vida” do estado da Bahia (2011 – 2014)*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. M.; TÓVOLLI, Marina H. (ed.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015.

GILBERT, Nigel; TERNA, Pietro. How to build and use agent-based models in social science. *Mind & Society*, [s. l.], v. 1, p. 57-72, 1999.

LAS CASAS, Taiane. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, n. 58, p. 23-41, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500102>. Acesso em: 25 set. 2021.

LEMONS, Alan Alexandre Mendes; SANTOS FILHO, Eurílio Pereira; JORGE, Marco Antonio. Um modelo para análise socioeconômica da criminalidade no município de Aracaju. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 569-594, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/cgCtMFsJ78qgng5cz9WpChL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2023.

LIMA, Renato S. de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201603>. Acesso em: 11 fev. 2023.

LIMA, Renato S. de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MACAL, Charles M.; NORTH, Michael J. Tutorial on agent-based modelling and simulation. In: KUHL, Michael et al. (ed.). *Proceedings of the 2005 Winter Simulation Conference*. Orlando: IEEE, 2005.

MARCINEIRO, Nazareno. *Polícia comunitária: construindo segurança nas comunidades*. Florianópolis: Insular, 2009.

- MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende B. de; BRITO, Walderes. Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 297-320, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000100016>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- MONTEIRO, L. R. O. *A integração das ações das Polícias Militar e Civil: uma proposta*. Salvador: Fundação Luís Eduardo, 2001. Prêmio FLEM 2001.
- MORSCH, Dionathan; SCHWINN, Simone Andrea. O serviço público de segurança e seu tratamento constitucional: a possibilidade de participação social na implementação de políticas públicas de segurança, a partir da ética discursiva de Jurgen Habermas. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 42, p. 229-249, jul./dez, 2014. Edição especial. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/5556>. Acesso em: 3 jul. 2020.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças armadas e policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 48-63, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/6/3>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- NASCIMENTO NETO, Paulo *et al.* Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/JzytfsxXByC44Gy5rVfRxLs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- NETLOGO. *NetLogo: user manual*. Versão 6.3.0. Evanston: Northwestern University, Sept. 2022. Disponível em: <https://ccl.northwestern.edu/netlogo/docs/>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000100008>. Acesso em: 12 fev. 2023.

NÓBREGA JUNIOR, José Maria Pereira da. O que se escreve no Brasil sobre Segurança Pública? Uma revisão da literatura recente. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 14-47, ago./set. 2018. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/945/288>. Acesso em: 12 fev. 2023.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. *Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010b. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/am/123456789/1558/1/arquivo665\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/am/123456789/1558/1/arquivo665_1.pdf). Acesso em: 1 mar. 2023.

ODON, Tiago Ivo. Segurança pública e análise econômica do crime: o desenho de uma estratégia para a redução da criminalidade no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 55, n. 218, p. 33-61, abr./jun. 2018. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p33](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p33). Acesso em: 11 fev. 2023.

PACHECO, Cesar de Sá et al. *Policiamento comunitário na Bahia*. Salvador: EGBA, 2019.

PARUNAK, H.; SAVIT, R.; RIOLO, R. L. Agent-based modeling vs. Equation based modeling: a case study and users' guide. In: SICHMAN, J. S.; CONTE, R.; GILBERT, N. (org.). *Lecture notes in computer science*. New York: Springer, 1998. v. 1534, p. 10-25.

PAZ, F. J. A unificação da polícia: uma necessidade inadiável. In: SAMPAIO, P. *Questão de segurança*. São Paulo: Brasil Urgente, 1987.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; PIANTO, Maria Eduarda T.; SOUSA, Maria da Conceição S. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. *Revista Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 313-338, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eoa/a/L7Kh8KxMDZYwMRXRZ4tMW5s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2023.

PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/SZBLdn3t3YNTphwRg7QCdPF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2023.

RAHMAN, Arash; SETAYESHI, Saeed; ZAFARGHANDI, Mojtaba S. An analysis to wealth distribution based on sugarscape model in an artificial society. *International Journal of Engineering*, Tehran, v. 20, n. 3, p. 211-224, Dec. 2007.

RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 173-195, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000100007>. Acesso em: 21 jan. 2023.

RIBEIRO, Fabiano L. *Introdução à Modelagem de Sistemas Complexos*. Lavras: UFLA, 2016.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos. *Integração das polícias estaduais no Brasil: uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico*. 2009. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24756/1/TESE%20DE%20NELSON%20GOMES%20-%20OOK.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2023.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SIEGEL, Sidney; CASTELLAN JR., N. John. *Estatística não paramétrica para as ciências do comportamento*. 2. ed. reimp. São Paulo: Artmed Bookman, 2008.

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo. *Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em salvador, (2004-2006)*. 2007. Dissertação (Mestrado em em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/10882/1/Dissertacao%20Dequex%20Silvaseg.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

SILVA, Antônio Vita da. *Segurança Pública: direito individual e coletivo e direito social*. São Paulo: Baraúna, 2015.

SILVA, Bráulio Figueiredo A. *et al.* Violência urbana e política pública de prevenção: avaliação do Programa Fica Vivo! no estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 1-9, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0059>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SILVA, Guilherme Jonas Costa da. *Ensaio em teoria da firma bancária: estratégia de localização, dinâmica do spread bancário e suas implicações em um modelo baseado em agentes*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2009. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-88DPA2/1/guilherme\\_jonas\\_c\\_silva\\_2009.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-88DPA2/1/guilherme_jonas_c_silva_2009.pdf). Acesso em: 23 jan. 2023.

SIMÕES, Evaldo Ferreira; RODRIGUES, Nivia B. Queiroz; BRITO, Thaís F. Salves de. Análise das áreas de BCS no estado da Bahia. In: PACHECO, Cesar de Sá *et al.* *Policiaamento comunitário na Bahia*. Salvador: EGBA, 2018. cap. 9, p. 236-251.

STREIT, Rosalvo Ermes. *Um modelo baseado em agentes para a análise da governança regulamentar do sistema financeiro*. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7485/000546106.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (org.). *Marx Weber: ensaios sociológicos*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967. p. 97-153.

ZALUAR, Alba; RIBEIRO, Ana Paula Alves. Teoria da eficácia coletiva e violência: o paradoxo do subúrbio carioca. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 84, p. 175-196, jul. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/htmHDDdD3mJW6N9HXQgQMkt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 fev. 2023.



## Resumo

Os desequilíbrios regionais e de rendimentos do trabalho são problemáticas persistentes no contexto brasileiro. Este artigo analisa os diferenciais de rendimentos no mercado de trabalho na Região Nordeste nos períodos de 2012, 2016 e 2019, a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Destacam-se os principais componentes que contribuíram para as distorções de rendimentos entre os grupos classificados por gênero e cor/raça, por meio da decomposição salarial proposta por Oaxaca e Blinder (1973) com a correção do viés de seleção de Heckman (1979), em conjunto com a normalização de Yun (2003). Os resultados indicam que os desequilíbrios salariais motivados por gênero se devem em maior grau ao efeito residual em todos os períodos analisados. Pelo critério racial, as diferenças salariais em detrimento dos não brancos foram ocasionadas em maior medida pelos efeitos dotacionais. Ao contrapor as estimações pelos critérios de gênero e raça, homens *versus* mulheres não brancas, o diferencial de rendimento recua no período final da análise. No entanto, os rendimentos dessas mulheres continuam depreciados pela maior contribuição do componente discriminatório. Esta pesquisa, portanto, contribui para identificar aspectos relacionados às assimetrias salariais ainda marcantes na sociedade brasileira e discute como amenizar tais questões que ainda hoje são persistentes.

**Palavras-chave:** decomposição salarial; desigualdades; gênero; raça; Nordeste.

## Abstract

*Regional and labor income imbalances are persistent problems in the Brazilian context. This article analyzes the income differentials in the labor market in the Northeast Region in the periods 2012, 2016 and 2019, based on microdata from the Continuous National Household Sample Survey (Continuous PNAD), of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The main components that contributed to income distortions among the groups classified by gender and color/race are highlighted, through the wage decomposition proposed by Oaxaca and Blinder (1973) with the correction of the selection bias of Heckman (1979), together with the normalization of Yun (2003). The results indicate that gender-motivated wage imbalances are due to a greater degree to the residual effect in all periods analyzed. According to the racial criterion, wage differences to the detriment of non-whites were caused to a greater extent by endowment effects. When comparing the estimates by gender and race criteria, men versus non-white women, the income differential decreases in the final period of the analysis. However, these women's incomes remain depreciated by the greater contribution of the discriminatory component. This research, therefore, contributes to identifying aspects related to salary asymmetries that are still striking in Brazilian society and discusses how to mitigate such issues that are still persistent today.*

**Keywords:** wage breakdown; inequalities; gender; race; Northeast.

# Assimetrias de rendimentos na Região Nordeste: gênero e raça entre as desigualdades persistentes

EDNA SILVA FONSECA

Doutoranda em Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestra em Economia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), graduada em Economia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). <https://orcid.org/0000-0002-1048-7364>. [ednnafonseca@yahoo.com.br](mailto:ednnafonseca@yahoo.com.br)

KECIA CRISTINA MIRANDA DA SILVA

Doutoranda, mestra e graduada em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). <https://orcid.org/0000-0002-2977-9084>. [keciamiranda@gmail.com](mailto:keciamiranda@gmail.com)

JOSÉ FIRMINO DE SOUSA FILHO

Doutor e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduado em Economia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). <https://orcid.org/0000-0001-5057-385X>. [jose.sousa@ufba.br](mailto:jose.sousa@ufba.br)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a2](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a2)

**A EMANCIPAÇÃO FEMININA**, ainda que incompleta se observadas as normas excludentes que lhe são impostas cotidianamente, reflete a importância da mobilização das mulheres pela ampliação de seus direitos. O movimento em direção ao mercado de trabalho, o deslocamento do âmbito privado (família) para o público (mercado), a escalada em direção aos melhores postos de trabalho resguardados pelo prestígio social, e as melhores remunerações moldam as barreiras estruturais da sociedade.

Embora a sociedade brasileira tenha experimentado progressos importantes no quesito educacional, e as mulheres, conquistado novos espaços relacionados a avanços na área, ainda vigora uma estrutura que mantém vínculos diretos com raízes históricas discriminatórias e um processo de desenvolvimento nacional marcado por contradições de ordem econômica, política e social. Os desníveis salariais originados a partir das características observáveis dos indivíduos são temas amplamente documentados na

A discrimi-  
nação ocorre  
porque o  
mercado tende  
a requisitar  
grupos  
socialmente  
valorizados,  
por exemplo,  
possuidores de  
determinado  
padrão  
educacional,  
caracte-  
rística que  
distancia esses  
indivíduos de  
outros menos  
instruídos

literatura. A lacuna econômica entre os variados grupos que compõem o mercado de trabalho assume maior notoriedade a partir das investigações e proposições metodológicas a fim de quantificar as distorções salariais, tomando como critério as características produtivas (idade, escolaridade, experiência, entre outros) e inatas (sexo/gênero, cor/raça) dos indivíduos.

A discriminação ocorre porque o mercado tende a requisitar grupos socialmente valorizados, por exemplo, possuidores de determinado padrão educacional, característica que distancia esses indivíduos de outros menos instruídos. Ou ainda, pelos desequilíbrios, referentes a aspectos regionais, na esfera produtiva dos trabalhadores. Além disso, estudos sugerem que assimetrias de rendimentos entre grupos são amplamente explicadas pelos recortes de gênero e raça (CAMPANTE; CRESPO; LEITE, 2004; FONSECA; JORGE, 2021; SOARES, 2000).

Como os trabalhadores detêm habilidades produtivas e pessoais heterogêneas, esta condição resulta em remunerações distintas no mercado de trabalho. Caso determinados grupos possuam características consideradas indesejáveis, tendem a auferir rendimento aquém do que é destinado àqueles que estão melhor posicionados na esfera laboral, caso dos homens brancos. As oportunidades de maior prestígio social se reservam a um grupo seletivo de mulheres, posicionadas nos mais elevados estratos de renda, detentoras de maiores níveis educacionais e pertencentes à categoria racial branca (PEREIRA, 2011). Do lado oposto, uma parcela significativa de mulheres encontra-se restrita a postos de trabalho determinados socialmente, seja pela estrutura patriarcal, seja pela cultura discriminatória de gênero, cor e classe. Essas mulheres experimentam timidamente os avanços do protagonismo de seu grupo e os benefícios econômicos do campo produtivo, mas continuam concentradas nos menores estratos de renda, segregadas em guetos produtivos que as depreciam economicamente em termos salariais, como no caso das mulheres negras.

Em termos de desigualdade regional, diferenciais salariais foram investigados para o setor de turismo na Região Nordeste, em relação às demais regiões do país (GUIMARÃES; SILVA, 2015). O Nordeste ainda se destaca no cenário nacional como uma região com grande potencial de crescimento. No entanto, possui indicadores sociais que deixam a desejar, assim como baixos salários e alta informalidade, principalmente para a população de pardos e pretos (SOUSA FILHO *et al.*, 2018, 2019). Guimarães e Silva (2015) também destacaram que o efeito regional foi o maior responsável pelo hiato na relação média rendimento/hora do trabalhador. Em outras palavras, o fato de o trabalhador estar situado na Região Nordeste interfere no seu ganho salarial.

A partir dessas ponderações sociais, étnicas e regionais, este artigo analisa os diferenciais de rendimentos no mercado de trabalho na Região Nordeste para os períodos de 2012, 2016 e 2019, utilizando os microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, pontuam-se os principais componentes que contribuíram para as distorções nos rendimentos dos grupos por gênero e raça. Para atingir o objetivo proposto, utilizou-se o método econométrico de decomposição salarial proposto por Oaxaca (1973) e Blinder (1973) em conjunto com a normalização de Yun (2003). A decomposição salarial de Blinder (1973) e Oaxaca (1973), amplamente difundida em estudos econômicos, pode ser considerada uma das mais importantes metodologias para mensurar as contribuições na composição dos rendimentos de diferentes grupos (CACCIAMALI; TATEI; ROSALINO, 2009; MACHADO; OLIVEIRA; ANTIGO, 2008; MEIRELES; SILVA, 2019; PEREIRA; OLIVEIRA, 2016; SALVATO *et al.*, 2008; SIMMONS, 2003; SOUZA; SALVATO; FRANÇA, 2013; YAHMED, 2018).

Justifica-se tal forma de análise porque a partir dessa metodologia é possível capturar as diferentes composições de características produtivas dos indivíduos. Ademais, o período do estudo coincide com a criação de políticas públicas no Nordeste que tinham como finalidade ampliar o ensino superior e elevar o nível de escolaridade da população, o que poderia, conseqüentemente, elevar os rendimentos do trabalho. Destaca-se que as políticas de acesso à educação beneficiaram principalmente as populações mais vulneráveis economicamente e a população negra. Com relação ao *gap* salarial entre os gêneros, a literatura aponta que as mulheres possuem uma escolaridade média mais elevada do que a dos homens e que elas estão cada vez mais aumentando a oferta de trabalho.

Além desta seção introdutória, o presente artigo está estruturado em mais três seções. Na segunda são apresentados elementos conceituais que corroboram os desequilíbrios entre os grupos – em categorias de cor/raça/gênero – que são objeto desta análise. Na terceira seção é apresentada a estratégia empírica adotada, a fim de quantificar o *gap* dos rendimentos entre os grupos classificados por gênero e raça, seguida dos respectivos resultados e interpretações dos dados. Na última seção são feitas as considerações finais.

## **BREVE APANHADO SOBRE AS RELAÇÕES HISTÓRICAS DE GÊNERO E RAÇA NO BRASIL**

A dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro tem revelado a importância da mobilização feminina para o acesso das mulheres

O período [deste] estudo coincide com a criação de políticas públicas no Nordeste que tinham como finalidade ampliar o ensino superior e elevar o nível de escolaridade da população, o que poderia, conseqüentemente, elevar os rendimentos do trabalho

**Os estigmas e as práticas discriminatórias sutis, 'à moda brasileira', estabeleceu um arrefecimento cordial nas tensões sociorraciais, decorrentes de uma democracia não inclusiva e segregacionista, seja nas dimensões educacionais, laborais, psíquicas, econômicas e outras**

a novas oportunidades laborais. Esse engajamento possibilitou resultados positivos em termos educacionais, com níveis de escolaridade substancialmente mais elevados entre as mulheres, mas com rendimentos financeiros ainda inferiores e segregação em guetos ocupacionais<sup>1</sup> (BENTO, 1995). As mulheres que experimentam resultados mais expressivos no mercado de trabalho, derivados da qualificação educacional, são as brancas, identificadas como executivas, gerentes e diretoras em posição de poder (PEREIRA, 2011), enquanto as mulheres negras estão concentradas na parte inferior da escala hierárquica do trabalho (HOOKS, 2015).

Sob condições de vida desiguais, homens e mulheres, produtos de uma construção social, compõem dois grupos que interagem, especificamente, por meio das relações de gênero (KERGOAT, 2009). Os homens seriam destinados à esfera produtiva, tutelando determinadas atividades de maior valorização social, enquanto as mulheres estariam restritas à esfera reprodutiva.

Essas relações, baseadas na divisão sexual do trabalho, geram uma dualidade organizacional que diz respeito aos princípios da separação e da hierarquização dos trabalhos. No primeiro, encontram-se as bases que reservam os trabalhos 'específicos' para homens e para mulheres. No segundo, o que é desenvolvido na esfera laboral por um homem terá maior valor. Esses processos encontram apoio na idealização do que é apropriado aos atores sociais, transferindo o gênero para o sexo biológico, reduzindo práticas sociais a papéis sexuais, sendo que essas práticas são representações máximas das construções sociais e produto das relações sociais (KERGOAT, 2009). O "trabalho desvalorizado" ou "trabalho considerado como feminino" é exercido majoritariamente por mulheres, inclusive brancas, mas também por pessoas racializadas e proletárias, inclusive homens. Isto permite estabelecer o vínculo entre as relações sociais categorizadas por sexo, raça e classe (FALQUET, 2008).

Gonzalez (1984), que documentou as vivências cotidianas da população negra, enfatiza que os estigmas e as práticas discriminatórias sutis, 'à moda brasileira', estabeleceu um arrefecimento cordial nas tensões sociorraciais, decorrentes de uma democracia não inclusiva e segregacionista, seja nas dimensões educacionais, laborais, psíquicas, econômicas e outras. Da camuflagem dos desequilíbrios socioeconômicos aos espaços restritos à população negra, a autora introduz os dispositivos discriminatórios utilizados no silenciamento desse grupo enquanto categoria social, ao tempo que suas reivindicações são interpretadas como sinal de infantilização e estigmatização, visto que, no imaginário coletivo, esses sujeitos seriam incapazes de falar de si e de sua realidade.

1 Onde a predominância em ocupações subvalorizadas é de indivíduos autodeclarados negros.

Do racismo cordial difundiram-se práticas depreciativas, correlacionando a população negra à “irresponsabilidade, incapacidade intelectual e cianose” (GONZALEZ, 1984, p. 225). Dos estigmas apontados, emerge a perseguição e a violência armada por parte do Estado, ante o qual o jovem negro tende a ser percebido como constante infrator. A mulher negra, por sua vez, tende a ser confinada a posições de subalternidade no espaço e no imaginário das relações sociais, vista apenas como ‘cozinheira’, ‘faxineira’, ‘servente’, ‘cobradora de ônibus’, ‘prostituta’ e papéis afins. Vítimas da invisibilidade social, essas mulheres lotam as periferias sobrevivendo de serviços sazonais e arcando sozinhas com as responsabilidades familiares. São mulheres que estiveram submetidas, durante séculos, ao trabalho escravo nas lavouras ou à informalidade das ruas, como vendedoras e quituteiras (CARNEIRO, 2011).

Carneiro (2003) afirma que a luta pela emancipação feminina, quando superados os laços de uma prática feminista eurocêntrica e pautada na biologia, trouxe para o centro do movimento novas reivindicações e outros olhares que passaram a considerar as especificidades das mulheres pobres, negras, indígenas, pois estas “possuem demandas específicas que, essencialmente, não podem ser tratadas exclusivamente sob a rubrica da questão de gênero se esta não levar em conta as especificidades que definem o ser mulher neste e naquele caso” (CARNEIRO, 2003, p. 119).

Desse modo, os lugares destinados aos grupos racializados, no decorrer do processo de formação do Brasil, foram estruturados nos moldes da divisão racial do espaço, em que há nítida separação do espaço físico ocupado por dominantes e dominados. Aos primeiros, pertencentes à categoria racial branca, são destinados espaços saudáveis, com moradias confortáveis, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes formas de policiamento. Por sua vez, à população negra, desde os tempos da senzala estariam reservados os espaços periféricos, cortiços, favelas, invasões, alagados e conjuntos habitacionais suburbanos, com famílias inteiras alojadas em cubículos, sob condições de higiene e saúde as mais precárias (GONZALEZ, 1984).

Além desses elementos que contribuem para o descompasso da participação da população negra e periférica na esfera produtiva, as mulheres, especificamente, ainda se deparam com a necessidade de conciliação entre o trabalho remunerado e o não remunerado, sendo que essas delegações de tarefas domésticas acentuam, em termos participativos, as distâncias salariais e as jornadas de trabalho.

O arranjo familiar em que o homem é considerado a figura central e provedora ainda vigora na sociedade contemporânea. Mas esse modelo familiar vem ganhando novas configurações com a figura feminina

A luta pela emancipação feminina, quando superados os laços de uma prática feminista eurocêntrica e pautada na biologia, trouxe para o centro do movimento novas reivindicações e outros olhares que passaram a considerar as especificidades das mulheres pobres, negras, indígenas

**As discrepâncias socioeconômicas a que estão inseridas as mulheres negras se materializam através de baixas remunerações, alta concentração em determinados setores do mercado de trabalho e atividades cujos salários e condições laborais são inferiores**

ocupando o posto de principal responsável pelo provimento financeiro da família. Essas mulheres ainda alocam seu tempo com o trabalho não remunerado, conciliando as atividades domésticas com as demandas produtivas do mercado de trabalho, o que lhes obriga a menor investimento na própria qualificação profissional, dados o tempo indisponível e a sobrecarga de trabalho. Este modelo social, que atribui as responsabilidades cotidianas do trabalho não remunerado às mulheres, provém de uma idealização ‘naturalizada’ das mulheres como responsáveis imediatas pelos cuidados da casa, dos filhos e da família.

As articulações decorrentes da intersecção de gênero, raça e classe social estruturam as relações sociais e, no caso brasileiro, essas demarcações imprimem na vida das mulheres assimetrias tanto de ordem econômica quanto social que se intensificam, principalmente para as mulheres negras, visto que “suas especificidades não se esgotam no quadro dos problemas gerais relativos às mulheres” (BENTO, 1995, p. 479).

De acordo com Pereira (2011), mesmo com o fim da escravidão, a configuração social brasileira baseada na lógica racializada permanece regulada por relações pautadas no modelo de dominação de classes, sublinhado por padrões de superioridade e inferioridade. Nesse sentido, as mulheres negras, no período escravocrata, exerciam a função no trabalho forçado. Após a abolição da escravatura, os novos arranjos mantiveram as mesmas estruturas, em que as negras continuaram a exercer as mesmas atividades. Se antes eram escravas domésticas, quando ‘libertas’ passaram a ser empregadas domésticas (PEREIRA, 2011).

Bento (1995) salienta que as discrepâncias socioeconômicas a que estão inseridas as mulheres negras se materializam através de baixas remunerações, alta concentração em determinados setores do mercado de trabalho e atividades cujos salários e condições laborais são inferiores. Por essa ótica, o trabalho como empregada doméstica não se configura como escolha arbitrária para essas mulheres, mas como condição recorrente na vida delas. Essa estrutura moldada pelos aspectos raciais, patriarcais e classistas imprimiu na estrutura social uma ideologia determinística do lugar da mulher negra, sendo que, em configurações específicas, o trabalho doméstico foi a única porta de acesso à renda e o único meio de ocupação possível para essas mulheres (PEREIRA, 2011). Como não gera lucro, o trabalho doméstico foi naturalmente definido como forma inferior de trabalho, em comparação com a atividade assalariada capitalista (DAVIS, 2016, p. 241).

A condição racial no Brasil atua como um balizador para o enquadramento da população negra nas condições de pobreza e extrema pobreza. Fazer parte da camada pobre do país, no ano de 2019, mostrou-se como uma realidade para 73,6% dos indivíduos autodeclarados como

pretos ou pardos e pouco mais de 25% dos brancos. No grupo dos extremamente pobres, 75% eram autodeclarados negros, contrapondo-se aos 22% dos brancos que faziam parte dessa realidade (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020).

A ascensão ocupacional da população negra depara-se com barreiras como a da “rigidez de classe e de raça”, denominada por Lima, Rios e França (2013). A rigidez de raça materializa-se através das desigualdades, motivadas pela cor do indivíduo, referentes à oferta de emprego e à competição social por espaços e posição de poder. De acordo com Carneiro (2003), o racismo maximiza os gêneros por meio de privilégios que decorrem da exploração e da exclusão de gêneros subalternos, pois instaura para os hegemônicos padrões que seriam inalcançáveis numa competição igualitária.

## **DISCRIMINAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

Segundo a abordagem econômica, a discriminação no mercado de trabalho pode ser definida quando trabalhadores com capacidade produtiva idêntica são tratados distintamente devido a suas características sociodemográficas. Está caracterizada a discriminação salarial, quando, empregadores remuneram menos as mulheres do que os homens, mesmo que o grupo feminino, sob as mesmas condições do masculino, apresente experiência idêntica e exerça as mesmas funções. De igual forma, configura-se segregação profissional, caso o grupo feminino apresente nível de treinamento e de produtividade idênticos ao masculino, e mesmo assim, conquiste salários e níveis de responsabilidade inferiores aos homens (EHRENBERG; SMITH, 2000).

Para Simmons (2003), tanto a sociedade como suas instituições discriminam os indivíduos que se afastam dos grupos considerados como base de comparação. Nesse sentido, a literatura nacional investiga a temática sobre as assimetrias salariais no mercado de trabalho e certifica as desigualdades de rendimentos, seja pelo recorte de gênero ou de raça, destacando o papel das características pessoais e produtivas como motivadoras das lacunas entre os grupos (FERNANDES, 2017; GIUBERTI; MENEZES-FILHO, 2005; MANTOVANI; SOUZA; GOMES, 2020; MEIRELES; SILVA, 2019; PEREIRA; OLIVEIRA, 2016; SCORZAFAVE; MENEZES-FILHO, 2006).

De acordo com Borges (2010), a primeira década do século XXI foi marcada pela rápida diminuição no número médio de filhos por mulher e no tamanho médio das famílias. Esses elementos intensificaram o processo de entrada das mulheres no mercado de trabalho e impulsionou o nível de

**A discriminação  
no mercado de  
trabalho pode  
ser definida  
quando traba-  
lhadores com  
capacidade  
produtiva  
idêntica são  
tratados distin-  
tamente devido  
a suas caracte-  
rísticas sociode-  
mográficas**

**Mesmo com a democratização do ensino e o aumento do nível educacional feminino nas últimas décadas do século XX, ainda é persistente o desnível entre investimento educacional e retornos esperados em termos salariais**

escolaridade das trabalhadoras. Contudo, mesmo com a democratização do ensino e o aumento do nível educacional feminino nas últimas décadas do século XX, ainda é persistente o desnível entre investimento educacional e retornos esperados em termos salariais (BRUSCHINI, 2007).

Giuberti e Menezes-Filho (2005) realizaram um comparativo entre os níveis salariais de homens e mulheres no Brasil e nos EUA nos anos de 1981, 1988 e 1996. Os principais resultados indicaram que, no Brasil, as características femininas atuaram como determinantes para os desequilíbrios econômicos. Enquanto nos EUA, tanto as características quanto os coeficientes explicaram o diferencial em favor dos homens.

Scorzafave e Menezes-Filho (2006) analisaram as características socioeconômicas das mulheres inseridas no mercado de trabalho por meio da Taxa de Participação na Força de Trabalho (TPFT). Os autores sugeriram que a elevação do nível educacional no Brasil entre 1982 e 2002 contribuiu, de forma expressiva, para o crescimento da TPFT feminina no período, como consequência do investimento educacional (SCORZAFAVE; MENEZES-FILHO, 2006). Machado, Oliveira e Antigo (2008) analisaram os diferenciais de rendimentos no mercado de trabalho formal e informal nos centros urbanos brasileiros e constataram que os trabalhadores ocupados no setor informal, nos *quantis* da base da distribuição, detêm retornos mais elevados em razão de suas características não observadas, revelando uma ampliação desse quadro no período observado.

Ao estimar o grau de discriminação racial e por gênero, diferenciando a formalidade da informalidade por meio da PNAD, Cacciamali, Tatei e Rosalino (2009) identificaram a presença do componente não explicado do diferencial de salários. Segundo os pesquisadores, o mercado de trabalho brasileiro manteve práticas de discriminação entre 2002 e 2006, com indícios da elevação do termo de discriminação em anos recentes, apesar da redução do hiato salarial (CACCIAMALI; TATEI; ROSALINO, 2009). Verificou-se ainda que o fenômeno da discriminação afetou, de forma distinta, os trabalhadores formais e informais. Para os indivíduos negros, homens ou mulheres, a discriminação foi maior entre os trabalhadores do mercado de trabalho formal do que entre seus pares do mercado informal.

Por meio do Censo de 2010, Pereira e Oliveira (2016) analisaram o diferencial de rendimentos por gênero nos municípios do Rio Grande do Sul (RS). Os autores estimaram a equação de rendimentos com a introdução do corretor de seletividade amostral de Heckman (1979). Após esse exercício, decompueram os rendimentos para os municípios do RS e confirmaram a existência de discriminação salarial contra as mulheres no mercado de trabalho gaúcho. Tanto entre setores distintos como de forma intrasetorial, os achados indicaram que, caso

os atributos produtivos fossem valorizados, as mulheres receberiam salários mais elevados que os homens.

Frio, Uhr e Uhr (2017) avaliaram a hipótese de discriminação no mercado de trabalho dos advogados no Brasil entre os anos de 2012 e 2017. Entre os resultados encontrados, os pesquisadores apontaram a existência de discriminação salarial decorrente do fator racial na ordem de 9% e 13% entre os grupos; enquanto as estimações por *quantis* rebaixaram os rendimentos destes profissionais entre 7,8% e 13,8%. Mantovani, Souza e Gomes (2020) dedicaram-se à análise dos efeitos da segmentação ocupacional e da discriminação de gênero sobre os rendimentos dos trabalhadores no Brasil no ano de 2015. Os pesquisadores evidenciaram uma discriminação intraocupacional contra as mulheres, no que se refere aos salários, mais elevada para ocupações de liderança (MANTOVANI; SOUZA; GOMES, 2020). Nas investigações em escala regional, no que tange às distorções de rendimentos em razão de gênero e cor, ratificam-se os desequilíbrios estruturais no conjunto social e o distanciamento entre os grupos, tanto pelas oportunidades desiguais, quanto pelas vias educacionais.

Aguiar e Vaz (2016) observaram os diferenciais de rendimento por gênero no mercado de trabalho nacional, traçando uma análise comparativa das regiões do país com os dados da PNAD no ano de 2014. Os resultados apontaram diferenças consideráveis de rendimento salarial entre as regiões. Além disso, as autoras evidenciaram retornos desiguais para homens e mulheres em função das características produtivas entre os gêneros. Ainda que detentoras de características observáveis superiores, as mulheres não recebiam maiores rendimentos que os homens. No entanto, as características dos homens permitiram que eles recebessem remunerações mais elevadas. Outra observação importante é que a escolaridade na Região Nordeste atua como um redutor do hiato salarial favorável aos homens, visto que as mulheres são, em média, mais escolarizadas e o retorno a essa característica é praticamente idêntico para ambos os sexos.

Com uma abordagem econométrica diferente da que é empregada nesta pesquisa, Miro e França (2016) analisaram os diferenciais regionais de salários nas regiões Sudeste e Nordeste por meio das regressões quantílicas. Os resultados encontrados revelam que as diferenças em termos de características individuais dos trabalhadores explicam, em grande medida, o diferencial de rendimentos entre as regiões analisadas.

Para contribuir com essa gama de pesquisas que buscam evidências de fatores discriminatórios por raça e sexo no mercado de trabalho brasileiro, este artigo busca analisar a situação no Nordeste brasileiro, recorte que leva em consideração o fator socioespacial, que corrobora as discussões sobre os rendimentos do trabalho em uma região com altas taxas de informalidade e baixos índices de desenvolvimento social.

**No que tange às distorções de rendimentos em razão de gênero e cor, ratificam-se os desequilíbrios estruturais no conjunto social e o distanciamento entre os grupos, tanto pelas oportunidades desiguais, quanto pelas vias educacionais**

## ESTRATÉGIA ANALÍTICA

### Base de dados

Este estudo utilizou microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2012, 2016 e 2019. A motivação para a utilização da PNAD Contínua deve-se a sua particularidade de investigar a condição de ocupação, na semana de referência, tanto dos indivíduos ocupados quanto dos desocupados, além de outras informações referentes aos domicílios e às pessoas em relação ao mercado de trabalho, e aos períodos em que a pesquisa é realizada e publicizada.

A coleta de dados é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios, extraída de uma amostra mestra de setores censitários, de forma a garantir a representatividade dos resultados para os diversos níveis geográficos.

A PNAD Contínua tem periodicidade de coleta trimestral, sendo que, ao final desse ciclo, são produzidas as estimativas dos indicadores desejados. Na referida pesquisa são considerados o esquema 1-2(5) de rotação da amostra. Ou seja, o domicílio é entrevistado um mês e sai da amostra por dois meses seguidos, sendo essa sequência repetida cinco vezes. A cada mês do trimestre são pesquisados cinco grupos e, ao final do período, a amostra é acumulada para a produção dos indicadores.

As análises de amostras em pesquisas complexas, nas quais se enquadra a PNAD Contínua, consideram probabilidades distintas de seleção das unidades, conglomeração e estratificação (CARVALHO; NERI; SILVA, 2006). Na utilização de dados de amostras complexas, é possível estimar valores de uma variável de interesse e medir o grau de precisão das estimativas por meio das respectivas variâncias. Logo, a medição dessas variâncias é impactada pelo plano amostral utilizado.

Assim, é necessário destacar a importância da incorporação do plano nos procedimentos de inferência com base em dados amostrais complexos, como no caso de pesquisas domiciliares com múltiplas variáveis (CARVALHO; NERI; SILVA, 2006).

Carvalho, Neri e Silva (2006) chamam a atenção para uma ocorrência que se manifesta em análises estatísticas (decomposição) que se assemelham ao formato desta pesquisa. De acordo com os pesquisadores, o modelo utilizado similar a este estudo não incorpora a informação sobre a avaliação dos indivíduos que não trabalham, no que se refere ao custo de oportunidade, fato que resulta no surgimento do *viés de seleção*, um achado atribuído ao pesquisador James Heckman (1979).

Heckman (1979) sinalizou que o viés de seleção da informação pode se materializar em pesquisas amostrais por dois motivos:

- 1) em virtude de seletividade das informações dos indivíduos;
- 2) devido ao desenho amostral da pesquisa.

No caso desta pesquisa, o problema reside na estimação da equação de salários em que não é possível observar o salário para toda a amostra, mas apenas o salário daqueles(as) que trabalham. Como forma de correção do viés seleção, seguindo a metodologia proposta por Heckman (1979), foi considerada a complexidade do plano amostral da PNAD Contínua, incluindo a correção do viés de seleção, levando-se em conta os indivíduos que são chefes no domicílio; os domicílios com crianças de 0 a 4 anos, de 5 a 9 anos e de 10 a 14 anos; a experiência no trabalho, e a idade restrita entre 18 e 65 anos.

### **Variáveis selecionadas**

As variáveis selecionadas dispostas nesta pesquisa cumprem a função de explicar os diferenciais salariais estabelecidos entre o grupo de indivíduos classificados como brancos, composto por indivíduos auto-declarados de cor branca e amarela<sup>2</sup>, e o grupo oposto, formado por indivíduos não brancos, autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

A variável “experiência” é utilizada como uma medida discreta, para indicar o tempo que o indivíduo ocupado esteve no trabalho. Já os efeitos educacionais no ciclo de vida produtiva dos trabalhadores foram avaliados a partir da variável referente ao grau de instrução, visto que a conclusão dos ciclos educacionais resulta em retornos econômicos distintos. As informações obtidas estão restritas à População Economicamente Ativa, ocupada na semana de referência, considerando-se os indivíduos com idade entre 18 e 65 anos; a formalidade é uma variável categórica (*dummies*) que indica se o indivíduo possui carteira de trabalho assinada ou não.

O rendimento mensal no trabalho principal habitual corresponde ao salário, que, nesta pesquisa, foi posteriormente deflacionado a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) pelos respectivos trimestres, tomando-se como base o último trimestre de cada ano. Em seguida, foi feita a divisão desse rendimento pelo número de horas efetivamente trabalhadas na semana de referência e apresentada na forma logarítmica.

Os setores de atividade econômica compreendem agricultura, indústria, construção, comércio, serviços, administração pública, educação e serviços

---

2 Esta composição racial é adotada por Machado, Oliveira e Antigo (2008).

domésticos. No que tange às variáveis ocupacionais *dirigentes e profissionais das ciências e das artes, técnicos de nível médio, serviços e produção*, são embasadas seguindo a proposição descrita por Mantovani, Souza e Gomes (2020). Contudo, um elemento diferencial da presente pesquisa é a criação da variável *segurança pública*, por compreender que a remuneração dessa categoria se distancia, substancialmente, das demais e por ser uma categoria regida pela ordem pública, com regime trabalhista específico.

As decomposições salariais foram realizadas entre os grupos a partir dos critérios de gênero e cor/raça, tendo como espaço de análise a macrorregião brasileira Nordeste nos períodos de 2012, 2016 e 2019. Foram elencadas as variáveis contínuas e categóricas que visam à quantificação e à observação entre os grupos. Verificaram-se ainda quais os componentes, entre os grupos, apresentaram substanciais diferenciações salariais, contrapondo-se brancos (somados os indivíduos autodeclarados brancos e amarelos) e não brancos (somados os indivíduos autodeclarados pretos, pardos e indígenas), além de homens *versus* mulheres e homens *versus* mulheres não brancas.

No Quadro 1 são descritas as variáveis utilizadas na estrutura da decomposição salarial e os valores assumidos para as variáveis contínuas e as categóricas - *dummies* e seus respectivos formatos.

**Quadro 1** (Continua)  
 Descrições das variáveis utilizadas nas decomposições salariais

Variável	Descrição
ILOG SALÁRIO/HORA <sup>3</sup>	Logaritmo natural do salário (trabalho principal habitual) dividido pelo número de horas trabalhadas.
Idade	Idade dos indivíduos restrita a 18 e 65 anos
Idade <sup>2</sup>	Idade dos indivíduos restrita a 18 e 65 anos ao quadrado
Experiência	Medida de anos no trabalho
Sem instrução	1 se Sem instrução; 0, caso contrário.
Fundamental incompleto	1 se Fundamental incompleto; 0, caso contrário.
Fundamental completo	1 se Fundamental completo; 0, caso contrário.
Médio incompleto	1 se Médio incompleto; 0, caso contrário.
Médio completo	1 se Médio completo; 0, caso contrário.
Superior incompleto	1 se Superior incompleto; 0, caso contrário.
Superior completo	1 se Superior completo; 0, caso contrário.
Formalidade	1 se carteira de trabalho assinada; 0, caso contrário
Região metropolitana	1 se Região Metropolitana; 0, caso contrário.
Área Urbana	1 se Urbana; 0, caso contrário.
Dirigentes e Profis. das Ciências e das Artes	1 se Dir PCAs; 0, caso contrário.

3 A variável utilizada para mensurar as diferenças salariais no formato de logaritmo natural foi o rendimento mensal habitual do trabalho principal para pessoas de 14 anos ou mais de idade. Isso se deve ao fato de que o rendimento habitual é o rendimento normalmente recebido pela pessoa para o trabalho que tinha na semana de referência. Nesse sentido, a referência temporal é o próprio mês que está sendo divulgado. Já o rendimento efetivo se refere àquele rendimento que a pessoa recebeu no mês anterior ao que foi realizada a coleta da pesquisa. Dessa forma, não coincidem o período de coleta e o período de referência (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

**Quadro 1**

(Conclusão)

Descrições das variáveis utilizadas nas decomposições salariais

Variável	Descrição
Técnico de nível médio	1 se TNM; 0, caso contrário.
Serviço e Produção	1 se Serviço e Produção; 0, caso contrário.
Segurança pública	1 se Segurança pública; 0, caso contrário.
Agrícola	1 se Agrícola; 0, caso contrário.
Indústria	1 se Indústria; 0, caso contrário.
Construção	1 se Construção; 0, caso contrário.
Comércio	1 se Comércio; 0, caso contrário.
Serviços	1 se Serviços; 0, caso contrário.
Administração pública	1 se Administração pública; 0, caso contrário.
Educacional	1 se Educacional; 0, caso contrário.
Serviços domésticos	1 se Serviços domésticos; 0, caso contrário.
Domicílio com criança de 0 a 4 anos	1 se dC0a4; 0, caso contrário.
Domicílio com criança de 5 a 9 anos	1 se dC5a9; 0, caso contrário.
Domicílio com criança de 10 a 14 anos	1 se dC10a14; 0, caso contrário.
Cônjuge	1 se Cônjuge; 0, caso contrário.
Chefe	1 se Chefe; 0, caso contrário.
Branco	1 se Branco; 0, caso contrário.
Homem	1 se Homem; 0, caso contrário.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

**DECOMPOSIÇÃO SALARIAL DE OAXACA E BLINDER (1973)**

A metodologia desenvolvida por Oaxaca e Blinder (1973) demonstra como o diferencial salarial pode ser decomposto entre dois grupos, uma parte que é *explicada* por diferenças de grupo com características de produtividade, como educação ou experiência de trabalho (efeito dotação), e uma parte residual (efeito discriminação) que não pode ser explicada por tais diferenças nos determinantes salariais. Essa parte *inexplicada* é frequentemente utilizada como medida de discriminação, mas também inclui os efeitos de diferenças de grupo em preditores não observados (JANN, 2008).

A estrutura da equação salarial pode ser definida a partir da medida de discriminação verificada entre dois grupos representados por *A* e *B*, determinando-se uma equação para cada subgrupo, sendo:

$$\ln w^A = X^A \beta^A + u^A \quad (1)$$

$$\ln w^B = X^B \beta^B + u^B \quad (2)$$

Os valores médios correspondem a:

$$\ln \bar{w}^A = \bar{X}^A \hat{\beta}^A \quad (3)$$

$$\ln \bar{w}^B = \bar{X}^B \hat{\beta}^B \quad (4)$$

Assumindo-se a proposição do MQO, onde,  $E(u)=0$ , tem-se a diferença de resultados médios de ambos os grupos, reescrita como:

$$\ln \bar{w}^A - \ln \bar{w}^B = \bar{X}^A \hat{\beta}^A - \bar{X}^B \hat{\beta}^B \tag{5}$$

Seja  $\beta^*$  a remuneração em um mercado não discriminatório. Ao se somar e subtrair o termo  $\bar{X}^A \beta^*$  e  $\bar{X}^B \beta^*$  rearranjando-se a equação (5), tem-se:

$$\ln \bar{w}^A - \ln \bar{w}^B = (\bar{X}^A - \bar{X}^B) \beta^* + \bar{X}^A (\hat{\beta}^A - \beta^*) + \bar{X}^B (\beta^* - \hat{\beta}^B) \tag{6}$$

Considerando-se a discriminação partindo de um dos grupos, tem-se  $\beta^*$  como o retorno para o grupo que não é impactado pela discriminação. Assim, o grupo que detém os maiores rendimentos, grupo A, resulta em  $\beta^* = \hat{\beta}^A$  originando a equação seguinte:

$$\ln \bar{w}^A - \ln \bar{w}^B = \underbrace{(\bar{X}^A - \bar{X}^B) \hat{\beta}^A}_{\text{Efeito dotação}} + \underbrace{\bar{X}^B (\hat{\beta}^A - \hat{\beta}^B)}_{\text{Efeito discriminação}} \tag{7}$$

Com o resultado encontrado na equação (7) é gerada uma dupla decomposição e seus respectivos componentes. O primeiro componente é a parte do diferencial salarial explicado pelas diferenças entre os grupos provenientes das características produtivas, conhecido como *efeito explicado* ou *efeito dotação*. O segundo componente é a parte não explicada do diferencial salarial (*efeito inexplicado* ou *efeito discriminação*), geralmente atribuída à discriminação.

A estrutura da decomposição após a inserção das *dummies* tende a uma inconsistência descrita por Yun (2003), que trata do problema de identificação ou invariância. Essa distorção na mensuração dos diferenciais de rendimentos entre os grupos pode ser ocasionada porque não há acordo sobre qual categoria deve ser o grupo de referência, uma vez que há várias opções para o estabelecimento desse referencial.

Entre as soluções apresentadas, é indicada a utilização da média das características e dos efeitos dos coeficientes com vários grupos de referência, como a contribuição de variáveis individuais para os diferenciais de salários, a fim de identificar efeitos de características e coeficientes para cada categoria, além do termo constante. Essa solução é conhecida como o procedimento de *normalização* desenvolvido por Yun (2003) que, para efeito de correção desse problema, é aplicado nesta pesquisa.

Yun (2004) desenvolveu um método para decompor a diferença de probabilidades entre dois grupos, considerando a contribuição de diferenças entre atributos observados e diferenças entre coeficientes. A metodologia desenvolvida pelo autor é uma extensão aplicada aqui ao

método de decomposição de Oaxaca-Blinder (1973), considerando-se pesos consistentes para a contribuição de cada característica observada e cada efeito de coeficiente, partindo da equação  $Y = F(X \beta)$  (MESQUITA; RAMALHO, 2015).

$$\bar{Y}_A - \bar{Y}_B = \overline{FX}_A \beta_A - \overline{FX}_B \beta_B$$

$$\bar{Y}_A - \bar{Y}_B = \{\overline{FX}_A \beta_A - \overline{FX}_B \beta_A\} + \{\overline{FX}_B \beta_A\} - \overline{FX}_B \beta_B \quad (8)$$

Onde  $\bar{Y}_A$  e  $\bar{Y}_B$  são as médias de probabilidade para os grupos de A e B;  $\overline{FX}_A \beta_A$  é a média amostral de probabilidades individuais mensuradas, considerando-se características do grupo A e parâmetros estimados para o mesmo grupo;  $\overline{FX}_B \beta_A$  é a média de probabilidade com características do grupo A e parâmetros estimados para o grupo A, ou seja, atua como a probabilidade de o grupo B deter certo rendimento caso estivesse no grupo A; e  $\overline{FX}_B \beta_B$  é a média amostral de probabilidade que considera as características do grupo B e os respectivos parâmetros estimados para este grupo.

Nesse modelo de decomposição de Yun (2003), a primeira parcela da equação (8) capta a diferença de probabilidade de rendimento explicada pela diferença de características observadas, enquanto a segunda parte da equação capta a parcela da diferença de probabilidade creditada à desigualdade entre características não observadas relacionadas ao comportamento dos dois grupos (MESQUITA; RAMALHO, 2015).

Powers, Yoshioka e Yun (2011) observam que a decomposição detalhada de Oaxaca não é invariável para a escolha da categoria de referência quando conjuntos de variáveis *dummies* são utilizados. Se um modelo inclui variáveis *dummies*, então a soma dos efeitos dos coeficientes detalhados atribuídos a essas variáveis não é invariante à escolha da categoria de referência ou da categoria omitida.

$$y = a + \sum_{i=2}^I d_i \alpha_i + \gamma + \varepsilon$$

O problema de identificação consiste em que

$$\sum_{i=2}^I d_{Bi} (\hat{\alpha}_{Ai} - \hat{\alpha}_{Bi}) \neq \sum_{i=2}^{I-1} d_{Bi} (\tilde{\alpha}_{Ai} - \tilde{\alpha}_{Bi})$$

onde  $\hat{\alpha}$  e  $\tilde{\alpha}$  são estimativas quando a categoria omitida é a primeira e a última categoria.

Desta forma, o problema de identificação pode ser resolvido calculando-se a média dos efeitos dos coeficientes de um conjunto de variáveis *dummies* enquanto se trocam os grupos de referência (POWERS; YOSHIOKA; YUN, 2011), apresentando-se como

$$y = a^* + \sum_{i=2}^I \alpha_i^* d_i + z \gamma + \varepsilon$$

sendo seu escopo final para a normalização

$$y = (a + \bar{\alpha}) + \sum_{i=2}^I (\alpha_i - \bar{\alpha}) d_i + z \gamma + \varepsilon$$

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 1 ilustra os perfis dos trabalhadores condicionados ao gênero e geograficamente situados na macrorregião Nordeste, entre os períodos de 2012, 2016 e 2019. Dentre as médias por grupo demográfico, destacam-se as mulheres com idade entre 32 e 35 anos (32,13; 34,10; 35,26), o tempo de estudos entre seis e sete anos (6,76; 7,21; 7,66) e a composição populacional superior às demais (51,08%; 50,94%; 51,24%).

As mulheres estão situadas em níveis mais elevados em relação ao grupo oposto na área urbana e região metropolitana. Nos domicílios em que estão presentes, as crianças de 0 a 4 anos e de 5 a 9 anos são representadas, em primeira instância, pelas mulheres. Os domicílios com crianças na faixa de idade entre 10 e 14 anos, em 2012, sob a tutela dos homens estão ligeiramente acima dos domicílios nos quais essas crianças são tuteladas por mulheres (36,33% contra 36,17%).

Observa-se ainda que, em relação às médias de rendimentos, principalmente o salário/hora, as mulheres obtiveram médias ligeiramente superiores às dos homens no ano de 2016 (33,91 contra 37,21) e 2019 (40,28 contra 39,36). As médias amostrais favoráveis ao grupo masculino foram representadas pelos indicadores do número de horas no trabalho principal e os rendimentos salariais em todos os períodos analisados. A condição de chefe no domicílio mostrou-se como uma atribuição representativamente superior para o grupo masculino. De forma análoga, aos homens foram reservados maiores índices de ocupação. Enquanto para as mulheres, na condição oposta, as maiores representações foram na desocupação.

Entre os setores de atividades econômicas que se mostram como reduzidos masculinos estão agricultura, indústria, construção e serviços, somados à área de serviço e produção e de segurança pública. Os setores econômicos com maior representatividade feminina foram o comércio, educacional e serviços domésticos, sendo os dois últimos socialmente considerados como atividades femininas. Da mesma forma, quanto às maiores representatividades, a posição de dirigentes e profissionais das ciências e das artes e técnicos de nível médio está majoritariamente representada pelo grupo das mulheres. Na administração pública, os anos de 2012 (8,52 contra 5,69) e 2016 (5,63 contra 5,52) foram favoráveis

para as trabalhadoras, contudo, no último período, os homens passaram a ser maioria nessa área (6,0 contra 5,59).

**Tabela 1**

Estatísticas descritivas por gênero – Região Nordeste – 2012/2016/2019

Variáveis	Ano					
	2012		2016		2019	
	H	M	H	M	H	M
Idade*	30,44	32,13	32,14	34,10	33,33	35,26
Anos de estudos*	5,92	6,76	6,37	7,21	6,79	7,66
Nº de horas no trabalho principal*	38,21	32,34	37,21	32,85	37,06	32,58
Salário*	896,03	773,40	1.195,15	1.106,84	1.416,47	1.287,90
Salário/hora*	26,51	26,39	32,74	33,91	39,36	40,28
Mulher**	----	51,08	----	50,94	----	51,24
Homem**	48,92	----	49,06	----	48,76	----
Chefe**	37,94	20,71	37,73	25,34	35,61	29,70
Urbano**	60,62	64,27	59,40	63,43	59,74	63,76
Rural**	39,38	35,73	40,60	36,57	40,26	36,24
Região Metropolitana**	9,59	9,67	9,84	10,00	9,62	9,96
Ocupados**	92,59	88,62	88,55	85,39	87,60	83,68
Desocupados**	7,41	11,38	11,45	14,61	12,40	16,32
Domicílios com crianças de 0 a 4 anos**	28,74	29,95	25,38	26,69	24,31	25,70
Domicílios com crianças de 5 a 9 anos**	32,60	33,06	29,01	29,64	27,45	28,31
Domicílios com crianças de 10 a 14 anos**	36,33	36,17	32,24	32,45	30,32	30,56
Agricultura**	31,85	13,90	29,38	11,12	25,12	7,83
Indústria**	10,24	8,59	8,96	7,71	8,83	7,96
Construção**	13,65	0,64	13,20	0,45	11,93	0,33
Comércio**	17,00	19,32	18,66	20,08	19,43	20,11
Serviços**	17,16	16,27	18,62	18,39	22,19	20,41
Administração Pública**	5,69	8,52	5,52	5,63	6,00	5,59
Educacional**	3,58	17,19	4,73	21,25	5,53	22,49
Serviços domésticos**	0,83	15,55	0,93	15,36	0,97	15,27
Dirigentes e PCAs**	6,74	15,73	6,65	15,66	7,30	16,53
Téc. Nível Médio**	5,22	5,98	4,77	7,02	5,01	6,53
Serviço e Produção**	87,45	78,24	87,49	77,19	86,68	76,79
Segurança Pública**	0,59	0,05	1,09	0,12	1,01	0,15

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Nota: (\*) Valores médios; (\*\*) Valores percentuais (%). H: Homens (todos os indivíduos do grupo masculino sem restrição de cor/raça). M: Mulheres (todo o grupo feminino sem restrição de cor/raça).

A partir dos dados contidos na Tabela 2, é possível notar que, entre os grupos de indivíduos brancos (B) e não brancos (NB), os valores médios do primeiro grupo, referentes à idade, são maiores que os do segundo grupo. Esse distanciamento quanto às médias de idade tende a uma re-

dução, mas ainda mantém-se uma diferença média de 0,7 ano favorável aos brancos no último período.

**Tabela 2**  
Estatísticas descritivas por cor/raça – Região Nordeste – 2012/2016/2019

Variáveis	Ano					
	2012		2016		2019	
	B	NB	B	NB	B	NB
Idade*	32,33	30,98	33,92	32,9	34,86	34,16
Anos de estudos*	7,18	6,09	7,55	6,57	7,94	7,03
Nº de horas no trabalho principal*	36,69	35,67	36,47	35,18	36,18	34,9
Salário*	1.162,18	744,87	1.571,09	1.029,27	1.869,15	1.203,33
Salário/hora*	32,28	23,53	44,31	29,61	53,45	35,34
Mulher**	53,41	50,58	53,05	50,57	52,96	50,99
Homem**	46,59	49,42	46,95	49,43	47,04	49,01
Chefe**	29,25	29,06	31,04	31,5	31,52	32,89
Urbano**	68,59	60,51	67,32	59,62	67,67	60,01
Rural**	31,41	39,49	32,68	40,38	32,33	39,99
Região Metropolitana**	8,92	9,86	8,78	10,28	9,54	9,87
Ocupados**	91,80	90,74	88,66	86,84	88,04	85,29
Desocupados**	8,20	9,26	11,34	13,16	11,96	14,71
Domicílios com crianças de 0 a 4 anos**	27,53	29,95	24,59	26,51	23,94	25,36
Domicílios com crianças de 5 a 9 anos**	28,85	34,14	26,67	30,17	25,61	28,60
Domicílios com crianças de 10 a 14 anos**	31,88	37,67	28,80	33,46	27,41	31,38
Agricultura**	19,25	26,72	16,88	23,86	14,18	19,21
Indústria**	9,73	9,56	8,67	8,4	8,35	8,51
Construção**	6,46	9,29	6,11	8,82	5,55	7,66
Comércio**	20,75	16,96	21,66	18,44	21,72	19,07
Serviços**	19,05	16,08	20,48	17,91	22,76	21,04
Administração Pública**	8,52	6,22	6,99	5,11	7,12	5,42
Educacional**	11,27	8,09	14,19	10,31	15,05	11,71
Serviços domésticos**	4,97	7,09	5,02	7,14	5,29	7,37
Dirigentes e PCAs**	16	8,35	15,93	8,38	16,94	9,25
Téc. Nível Médio**	6,98	5,03	7,26	5,15	6,67	5,3
Serviço e Produção**	76,62	86,25	75,99	85,8	75,73	84,8
Segurança Pública**	0,4	0,37	0,82	0,67	0,67	0,65

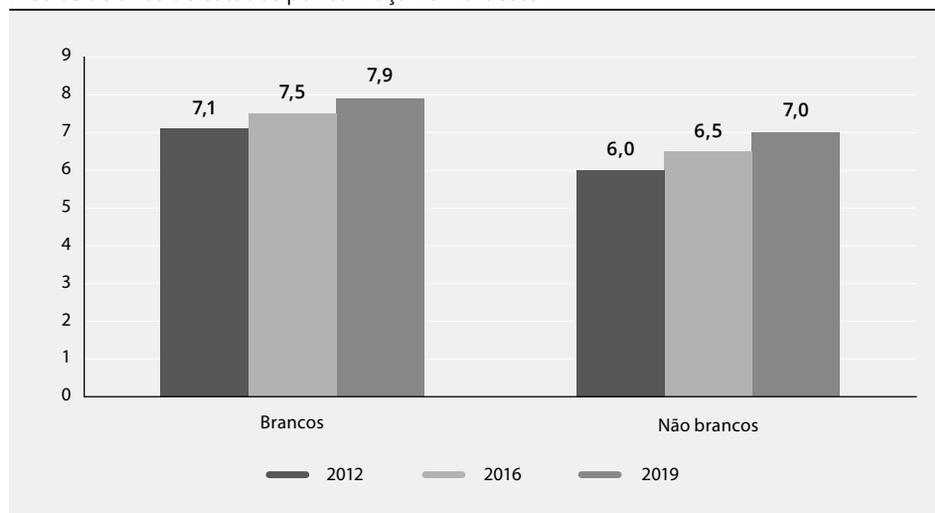
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Nota: (\*) Valores médios; (\*\*) Valores percentuais (%). B: Brancos; NB: Não brancos.

As médias da educação formal beneficiam os indivíduos brancos com diferença favorável de 1,09 ano a mais dedicado ao aprimoramento educacional em 2012, 0,98 no segundo período, e 0,91 em 2019. Na Figura 1 é possível observar as distâncias referentes aos anos de estudos entre brancos e não brancos na Região Nordeste, nos períodos destacados.

**Figura 1**

Médias de anos de estudos por cor/raça no Nordeste

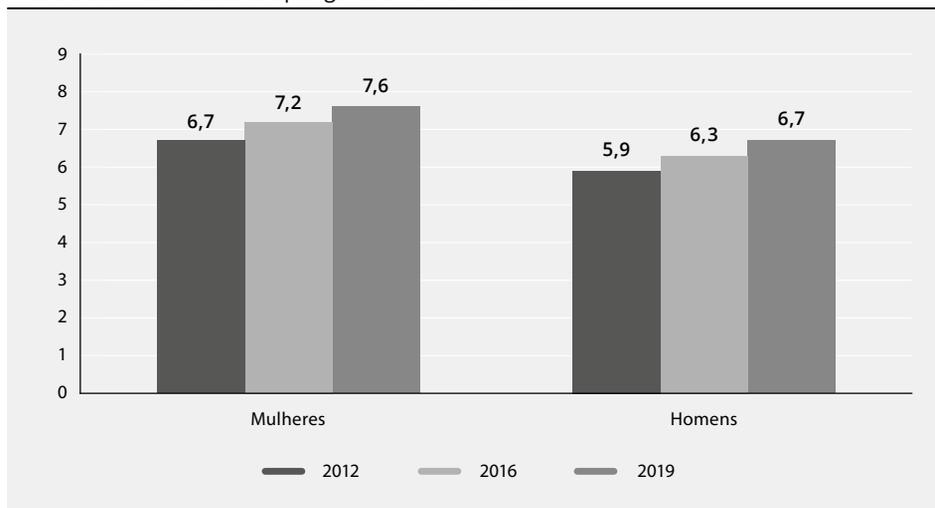


Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Na Figura 2, as representações das médias de anos de estudos por gênero revelam maiores níveis para o grupo feminino. As mulheres partem do valor médio de 6,7 anos aplicados à educação em 2012 e, no período final, atingem a média de 7,6 anos dedicados à instrução formal. Já o grupo contraposto (homens) inicia com o valor médio de 5,9 anos e atinge o ciclo final com o resultado semelhante ao atribuído ao grupo feminino verificado em 2012, 6,7 anos de estudos.

O número de horas trabalhadas reproduz um comportamento aparentemente similar ao anterior (comparadas às médias de anos de estudos pelo critério de cor/raça), estando os brancos à frente dos demais nos três períodos destacados. Os valores médios do salário e do salário/hora ratificam os melhores resultados para os brancos e desvantagens para os não brancos.

**Figura 2**  
Médias de anos de estudos por gênero no Nordeste



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria

Em termos percentuais, nota-se que a macrorregião Nordeste é composta, na maioria, por mulheres brancas, que apresentam uma leve redução participativa no ano final do comparativo (52,9%). Em oposição, aquelas que compõem o grupo dos não brancos responderam com um tímido avanço ao longo dos períodos pesquisados (50,5%; 50,5%; 50,9%) quanto aos níveis da composição demográfica. Os homens brancos compunham 46,5% da população regional em 2012, passando para 46,9% em 2016, chegando a 47% no último período. No grupo oposto, os homens não brancos aparecem sobrerrepresentados nos três períodos listados (49,4%; 49,4%; 49%), perfazendo a composição demográfica.

Em suma, ser o responsável pelo domicílio é responsabilidade atribuída à maioria dos não brancos; compor a zona urbana é particularidade mais expressiva dos brancos, enquanto os não brancos representam a maioria na área rural e região metropolitana; a condição enquanto ocupados é uma situação favorável para os brancos, enquanto a desocupação incide desfavoravelmente sobre os não brancos; nos domicílios que possuem crianças em todas as faixas etárias, nota-se um recuo no que diz respeito à presença desses dependentes nos lares. No entanto, os domicílios dos não brancos apresentaram os níveis mais expressivos desses dependentes.

Nos grupamentos de atividade econômica, os setores de agricultura, construção e serviços domésticos aparecem como atividades típicas dos não brancos; o setor industrial mantém relativa estabilidade em

termos representativos dos grupos; nos setores de comércio, serviços, administração pública e educacional há certa predominância dos brancos, tradicionalmente considerados referência no mercado de trabalho (melhores postos, remuneração, valorização social e outros).

No tocante às representações de dirigentes e profissionais das ciências e das artes, aproximadamente o dobro dessas atividades é liderado por brancos; os técnicos de nível médio apresentam comportamento similar, entretanto, o grau de composição dessas funções reproduz uma alternância um pouco mais tênue. Em serviços e produção, a concentração de não brancos tende a se intensificar nesse nicho setorial. No setor da segurança pública, os brancos (0,40%) mantiveram uma composição participativa ligeiramente favorável em oposição aos não brancos (0,37%), em 2012. Entre os períodos destacados, o maior desnível representativo entre esses grupos pôde ser atestado no ano de 2016 (0,82% contra 0,67%). Em 2019, percebe-se que os brancos se mantiveram à frente dos não brancos com diferença de 0,02 ponto percentual.

## RESULTADOS DA DECOMPOSIÇÃO SALARIAL

A Tabela 3 mostra os resultados da decomposição salarial proposta por Oaxaca e Blinder (1973). As predições são realizadas tomando-se como critério o gênero, em que os homens constam no primeiro conjunto, enquanto, no segundo, estão as mulheres. Os retornos salariais captados nas predições, no ano de 2012, sinalizam que a média do logaritmo natural do rendimento do trabalho principal (habitual) para os homens (3,00) foi superior à das mulheres (2,90).

O componente explicativo apresenta-se com valor negativo em 2012 (-0,11), 2016 (-0,11), e 2019 (-0,13), respectivamente. O comportamento dos preditores (efeito explicado) está diretamente relacionado com os atributos produtivos, indicando que esses atributos são de maior magnitude entre as mulheres nos três períodos analisados.

O componente residual representado através do efeito inexplicado apresenta resultados mais expressivos e fornece explicações sobre as defasagens de rendimentos entre os homens e as mulheres de acordo com as características não produtivas dos grupos. Esta desigualdade de rendimento pode ser explicada pelo efeito discriminatório (0,21) no Nordeste em 2012.

Nos setores de comércio, serviços, administração pública e educacional há certa predominância dos brancos, tradicionalmente considerados referência no mercado de trabalho (melhores postos, remuneração, valorização social e outros)

**Tabela 3**  
Resultados da decomposição salarial por gênero – Região Nordeste – 2012/2016/2019

Decomposição	Anos		
	2012	2016	2019
Predição 1: homens	3,00*** (0,004)	3,30*** (0,003)	3,43*** (0,004)
Predição 1: mulheres	2,90*** (0,005)	3,24*** (0,004)	3,37*** (0,004)
Diferença	0,100*** (0,006)	0,0624*** (0,005)	0,0561*** (0,006)
Efeito explicado	-0,1134*** (0,008)	-0,1148*** (0,006)	-0,1320*** (0,008)
Efeito inexplicado	0,2136*** (0,010)	0,1773*** (0,008)	0,1882*** (0,010)
Nº de observações	73.947	78.830	72.980

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Nota: valores entre parênteses representam o desvio-padrão. Homens: todos os indivíduos do grupo masculino sem restrição de cor/raça; Mulheres: todo o grupo feminino sem restrição de cor/raça. Significância: \*\*\* p<1%, \*\* p<5%, \* p<10%.

No ano de 2016, o retorno salarial observado para os homens foi de 3,30, contra 3,24 para as mulheres, gerando uma lacuna (0,06) favorável a eles. Entre os componentes que se destacam, paira sobre o efeito residual a maior contribuição do critério gênero (0,17) para o surgimento dos desequilíbrios econômicos. Em 2019, os preditores salariais resultam em 3,43 (homens) e 3,37 (mulheres), gerando um diferencial de rendimento de aproximadamente 0,06. Reiteradamente, encontram-se no componente residual (efeito inexplicado) as maiores representações médias que fomentam a desigualdade em razão da discriminação (0,18), resultados que se assemelham aos encontrados em Frio, Uhr e Uhr (2017) e Pereira e Oliveira (2016). Caso os salários de homens e mulheres fossem determinados apenas com base nos atributos produtivos dos pares, as mulheres teriam rendimentos mais expressivos do que os homens, tendendo a um crescimento entre os períodos investigados (GIUBERTI; MENEZES-FILHO, 2005).

Alguns aspectos devem ser observados para explicar o diferencial de rendimento desfavorável às trabalhadoras. A despeito de as mulheres estarem com mais representação em setores que dispõem de maiores rendimentos médios, esses nichos setoriais tendem a alocar baixos níveis percentuais de trabalhadoras; em outras palavras, o rendimento médio elevado recebido pelas mulheres nos setores analisados pode não ter influência na média salarial observada. Outro ponto refere-se à maior predominância participativa masculina na maioria dos setores pesquisados, o que pode ocasionar interferência na média salarial, contribuindo assim para o hiato verificado entre os grupos (PEREIRA; OLIVEIRA, 2016).

A Tabela 4 apresenta os resultados da decomposição referentes aos indivíduos brancos e não brancos, nos quais os exercícios econômicos ratificam a existência de diferenciais salariais do trabalho principal na macrorregião Nordeste, favorável aos brancos nos períodos de 2012, 2016 e 2019.

**Tabela 4**

Resultados da decomposição salarial entre brancos e não brancos – Região Nordeste – 2012/2016/2019

Decomposição	Anos		
	2012	2016	2019
Predição 1: brancos	3,15*** (0,008)	3,46*** (0,007)	3,59*** (0,008)
Predição 2: não brancos	2,89*** (0,003)	3,21*** (0,003)	3,34*** (0,003)
Diferença	0,2650*** (0,008)	0,2448*** (0,007)	0,2522*** (0,008)
Efeito explicado	0,1761*** (0,005)	0,1655*** (0,004)	0,1633*** (0,005)
Efeito inexplicado	0,0889*** (0,007)	0,0792*** (0,006)	0,0889*** (0,006)
Nº de observações	73.947	78.830	72.980

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Nota: valores entre parênteses representam o desvio-padrão. Brancos: indivíduos da cor/raça branca e amarela; Não brancos: indivíduos da cor/raça preta, parda e indígena. Significância: \*\*\* p<1%, \*\* p<5%, \* p<10%.

Entre os períodos, percebe-se que as maiores diferenças salariais são verificadas nos anos de 2012 (0,26) e 2019 (0,25). Dessas diferenças, uma parte substancial corresponde aos efeitos dotacionais (explicados) no ano de 2012 (0,17) e, aproximadamente, 0,16 em 2016 e 2019. O efeito não explicado, comumente atribuído a fatores discriminatórios, contribui em 0,08 na primeira faixa temporal, 0,07 na segunda e 0,08 na última. Os coeficientes são estatisticamente significativos ao nível de 1% de confiança.

O *gap* nos rendimentos após a decomposição indica que os atributos produtivos, expressos a partir do efeito dotacional, apresentam sinais positivos, enquanto o efeito inexplicado retrata a mesma tendência nos três períodos observados. Isso significa que esses componentes conduzem ao crescimento do diferencial salarial entre os grupos. Em relação ao componente residual, o sinal positivo encontrado confirma a existência de discriminação no mercado de trabalho na Região Nordeste. No entanto, as maiores contribuições nas distorções salariais são provenientes dos efeitos dotacionais que expressam características produtivas como idade, escolaridade, produtividade individual e outros.

Contrapondo as estimativas contidas na Tabela 5 para os homens *versus* as mulheres não brancas, a predição salarial dos homens (3,00; 3,30; 3,43) mostra-se mais elevada do que a auferida pela categoria feminina não branca (2,83; 3,17; 3,31), mantida a ordem da faixa temporal.

**Tabela 5**

Resultados da decomposição salarial para homens *versus* mulheres não brancas – Região Nordeste – 2012/2016/2019

Decomposição	Anos		
	2012	2016	2019
Predição 1: homens	3,00*** (0,004)	3,30*** (0,003)	3,43*** (0,004)
Predição 2: mulheres não-brancas	2,83*** (0,005)	3,17*** (0,004)	3,31*** (0,005)
Diferença	0,1674*** (0,007)	0,1260*** (0,006)	0,1147*** (0,006)
Efeito explicado	-0,0539*** (0,009)	-0,0651*** (0,007)	-0,0861*** (0,009)
Efeito inexplicado	0,2214*** (0,010)	0,1912*** (0,008)	0,2008*** (0,011)
Nº de observações	65.650	70.193	64.719

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012, 2016, 2019). Elaboração própria.

Nota: valores entre parênteses representam o desvio-padrão. Homens: todos os indivíduos do grupo masculino sem restrição de cor/raça; Mulheres Não Brancas: indivíduos da cor/raça preta, parda e indígena. Significância: \*\*\* p<1%, \*\* p<5%, \* p<10%.

Entre os períodos destacados, mesmo com a elevação nos preditores econômicos masculinos, o mesmo comportamento é observado para a categoria feminina, no entanto, em menor magnitude. Consequentemente, o *gap* salarial diminuiu de 0,16 no ano de 2012 para 0,11 em 2019.

No que tange ao efeito dotacional, determinado pelas características produtivas, o comportamento negativo sobre os rendimentos das mulheres não brancas sugere que tais características não foram as responsáveis pelas lacunas nos rendimentos mensurados no comparativo entre os homens e as mulheres não brancas. Essa proposição legitima-se a partir de determinados fatos que a corroboram, a exemplo dos avanços educacionais do grupo feminino e do investimento em qualificação profissional. Embora as mulheres detenham anos de experiência inferiores ao grupo masculino, os condicionantes estruturais que moldam a sociedade brasileira, baseados em uma lógica racializada e discriminatória, contribuem para as distorções econômicas entre os grupos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados desta pesquisa ratificam desvantagens salariais mais expressivas quando restritas à análise por gênero. As mulheres foram penalizadas economicamente devido à discriminação, ainda que elas detenham mais anos dedicados à educação e atributos produtivos mais elevados que os homens. Quando filtrados os resultados por raça, os não brancos obtiveram rendimentos depreciados em função das características produtivas (efeito dotacional).

Ao intercalar gênero e cor/raça, contrapondo o grupo dos homens ao das mulheres não brancas, os resultados da decomposição salarial certificam a existência de diferencial econômico entre esses grupos na macrorregião Nordeste, com maior contribuição na formulação desse hiato decorrente do efeito inexplicado: a discriminação. São algumas respostas ao questionamento suscitado no eixo temático deste artigo.

Entre as consequências derivadas desses desequilíbrios, o rebaixamento nos proventos econômicos para as mulheres no mercado de trabalho, decorrentes da discriminação, das normas sociais, culturais e históricas, e o menor tempo de horas dedicadas ao trabalho podem fomentar as lacunas de rendimentos, intragrupo e intergrupos. Portanto, é possível inferir que as mulheres são impactadas pelos efeitos discriminatórios de gênero e cor/raça na esfera laboral na macrorregião Nordeste entre os períodos analisados.

O estudo dos diferenciais salariais em razão de gênero e raça é crítico e norteador para a construção de políticas públicas com foco em equidade. As disparidades salariais são reflexo de desigualdades estruturais profundamente enraizadas na sociedade e revelam a persistência de discriminação (ver o parâmetro do efeito não explicado, ou seja, componente discriminatório nas tabelas 4 e 5, respectivamente) e injustiças no mercado de trabalho. Destaca-se a importância desta pesquisa ao se analisarem essas disparidades, visto que foi possível identificar não apenas as diferenças monetárias, mas também as consequências que essa desigualdade acarreta, como maior vulnerabilidade econômica, menor acesso a recursos e oportunidades e perpetuação de ciclos de pobreza, principalmente para as mulheres pretas. Tais informações podem embasar a formulação de políticas públicas que visem promover a inclusão social, a justiça econômica e a redução das desigualdades estruturais de raça e gênero.

As disparidades salariais são reflexo de desigualdades estruturais profundamente enraizadas na sociedade e revelam a persistência de discriminação [...] e injustiças no mercado de trabalho

## REFERÊNCIAS

BENTO, Maria Aparecida Silva. A mulher negra no mercado de trabalho. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 479-487, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16466/15036>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BERTELLI, Edilane; MOSER, Liliane. Que família é esta? Mosaico de diferenças, contradições, discriminações. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 42, p. 17-33, 2. sem. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/39404/27881>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BLINDER, Alan S. Wage discrimination: reduced form and structural estimates. *Journal of Human Resources*, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.

BORGES, Ângela. As novas configurações do mercado de trabalho urbano no Brasil: notas para discussão. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, p. 619-632, set./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19150/12447>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRUSCHINI, Maria Cristina A. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 537-572, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/KybtYJCJQvGnnFWWjcyWKQrc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; ROSALINO, Jackson William. Estreitamento dos diferenciais e salários e aumento do grau de discriminação: limitações da mensuração padrão?. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 33, p. 195-222, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/159/175>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CAMPANTE, Filipe R.; CRESPO, Anna R. V.; LEITE, Phillippe G. P. G. Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 185-210, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/3HGbrLq65DZ9vyjRcXtd9Gf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Enegrecer o Feminismo*: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. [S. l.], 6 mar. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Zs869RQTMGGDj586JD7nr6k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CARVALHO, Alexandre; NERI, Marcelo Côrtes; SILVA, Denise Britz. Diferenciais de salários por raça e gênero: aplicação dos procedimentos de Oaxaca e Heckman em pesquisas amostrais complexas. *Ensaaios Econômicos*, Rio de Janeiro, n. 638, dez. 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/934/2255.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. *A moderna economia do trabalho: teoria e política pública*. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000. cap.13.

FALQUET, Jules. Repensar as relações sociais de sexo, classe e 'raça' na globalização neoliberal. *Mediações*, Londrina, v. 13, n. 1-2, p. 121-142, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/3290/2702>. Acesso em: 20 jan. 2023.

FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes. Is the brazilian tale of peaceful racial coexistence true? Some evidence from school segregation and the huge racial gap in the largest brazilian city. *World Development*, [s. l.], v. 98, p. 179-194, 2017.

FONSECA, Edna Silva; JORGE, Marco Antonio. A discriminação da mulher negra no mercado de trabalho: uma análise comparativa do rendimento no trabalho na Bahia versus Brasil no período de 2001 e 2015. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 60, p. 265-302, out./dez. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1351/627>. Acesso em: 5 dez. 2022.

FRIO, Gustavo; UHR, Daniel; UHR, Júlia. Existe discriminação salarial no mercado de trabalho dos advogados no Brasil?. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 351-380, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6196/5425>. Acesso em: 5 dez. 2022.

GIUBERTI, Ana Carolina; MENEZES-FILHO, Naércio. Discriminação de rendimentos por gênero: uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 9, n. 3, p. 369-384, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/6WCSZdT5GWYs7DmSKcSpGYv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2022.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 223-244, 1984.

GUIMARÃES, Carla Regina Ferreira Freire; SILVA, Joaquim Ramos. Diferenciais de salário no setor turístico do Nordeste do Brasil: uma análise comparativa com as regiões brasileiras. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 46, n. 2, p. 173-191, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/57/38>. Acesso em: 5 dez. 2022.

HECKMAN, James J.. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 153-162, Jan. 1979.

HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 16, p. 193-210, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/mrjHhJLHZtfyHn7Wx4HKm3k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Nota técnica: deflacionamento dos rendimentos do trabalho dos trimestres móveis da PNAD Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, maio 2018. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica\\_02\\_pnadc\\_mensal.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Notas_tecnicas/nota_tecnica_02_pnadc_mensal.pdf). Acesso em: 20 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

JANN, Ben. *A stata implementation of the Blinder-Oaxaca decomposition*. Zurich: ETH Zurich, 2008. (ETH Zurich Sociology Working Paper, 5).

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et al. (org.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora da Unesp, 2009. p. 67-75.

LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, Mariana Mazzini et al. *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. cap. 2, p. 53-80.

MACHADO, Ana Flávia; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de; ANTIGO, Mariângela. Evolução do diferencial de rendimentos entre setor formal e informal no Brasil: o papel das características não observadas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 355-388, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/MBbstdp4X57z6gYQyDpvRns/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 fev. 2022.

MANTOVANI, Gabriela Gomes; SOUZA, Solange de Cassia I.; GOMES, Magno Rogério. Ocupação e gênero: uma análise dos efeitos da segmentação ocupacional e discriminação de gênero para o Brasil. *Estudios económicos*, Bahía Blanca, v. 37, n. 74, p. 71-104, enero/jun. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/estec/v37n74/v37n74a03.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

MEIRELES, Débora; SILVA, Jorge. Diferenciais de rendimentos por gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Gênero*, Niterói, v. 20, n. 1, p. 73-95, 2. sem. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/38489/22065>. Acesso em: 13 nov. 2022.

MESQUITA, Shirley Pereira de; RAMALHO, Hilton Martins de Brito. Trabalho infantil no Brasil urbano: qual a importância da estrutura familiar?. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 97-134, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198055271915>. Acesso em: 20 ago. 2023.

OAXACA, Ronald. . Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 693-709, Oct. 1973. Disponível em: [https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/\\_media/pdf/Reference%20Media/Oaxaca\\_1973\\_Discrimination%20and%20Prejudice.pdf](https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Oaxaca_1973_Discrimination%20and%20Prejudice.pdf). Acesso em: 13 nov. 2022.

PEREIRA, Bergman de Paula. De escravas a empregadas domésticas: a dimensão social e o “lugar” das mulheres negras no pós-abolição. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ANPUH, 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602\\_ARQUIVO\\_ArtigoANPUH-Bergman.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602_ARQUIVO_ArtigoANPUH-Bergman.pdf). Acesso em: 13 maio 2023.

PEREIRA, Rafael Mesquita; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de. Os diferenciais de salário por gênero no Rio Grande do Sul: uma aplicação do Modelo de Heckman e da Decomposição de Oaxaca-Blinder. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 148-173, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3583>. Acesso em: 13 maio 2023.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA: microdados: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA: microdados: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA: microdados: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

POWERS, Daniel A.; YOSHIOKA, Hirotoishi; YUN, Myeong-Su. Mvdcmp: multivariate decomposition for nonlinear response models. *The Stata Journal*, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 556-576, 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/1536867X1201100404>. Acesso em: 18 out. 2022.

SALVATO, Márcio Antônio *et al.* Mercado de trabalho em Minas Gerais e Bahia: considerações sobre uma análise da discriminação de raça e gênero. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: Cedeplar: UFMG, 2008.

SCORZAFAVE, Luiz Guilherme; MENEZES-FILHO, Naércio. Caracterização da participação feminina no mercado de trabalho: uma análise de decomposição. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 41-55, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/4MG5dG7fSvfyMkVVVlhkwm5D/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2022.

SIMMONS, Walter O. The black earnings gap: discrimination or culture. *Journal of Socio-Economics*, [s. l.], v. 31, n. 6, p. 647-655, 2003.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Brasília: Ipea, nov. 2000. (Texto para discussão, 769).

SOUSA FILHO, José Firmino de *et al.* Análise setorial da produtividade do fator trabalho na Bahia a partir dos anos 2000. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 324-342, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Analise-setorial-da-produtividade-do-fator-trabalho-na-Bahia-a-partir-dos-anos-2000.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

SOUSA FILHO, José Firmino de *et al.* Mudança estrutural do emprego na Bahia: dinâmica econômica e transformações produtivas recentes. *Nexus Econômicos*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 105-134, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/35535/20583>. Acesso em: 16 jan. 2023.

SOUZA, Paola Faria L.; SALVATO, Márcio Antônio; FRANÇA, João Mário S. Ser mulher e negro no Brasil ainda leva a menores salários? Uma análise de discriminação para Brasil e regiões: 2001 e 2011. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2013, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2013. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_/i13-fdf7ed2c0e-f980eed5174b846032f924.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_/i13-fdf7ed2c0e-f980eed5174b846032f924.pdf). Acesso em: 13 maio 2023.

YAHMED, Sarra Ben. Formal but less equal. Gender wage gaps in formal and informal jobs in urban Brazil. *World Development*, [s. l.], v. 101, p. 73-87, Jan. 2018.

YUN, Myeong-Su. A simple solution to the identification problem in detailed wage decompositions. Bonn: IZA, July 2003. (Discussion papers, 836). Disponível em: <https://docs.iza.org/dp836.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

## **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo propor uma matriz de competências que contribua com a ação pública de agentes governamentais envolvidos com a Política de Enfrentamento ao Racismo. Em recente pesquisa realizada pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia, identificou-se que ainda é incipiente a compreensão de agentes públicos municipais e gestores dessa política acerca das ferramentas a serem utilizadas no processo de enfrentamento ao racismo. Existe, portanto, uma demanda represada por conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento e a expertise da gestão dessa política pública. Assim, desenvolver uma matriz de competências é o primeiro passo em direção a processos formativos contínuos para que se alcance uma gestão pública de qualidade e efetiva. A pesquisa documental e bibliográfica foi utilizada como recurso metodológico, resultando na elaboração de um instrumento para a melhoria da gestão da política de enfrentamento ao racismo, da promoção da igualdade racial e sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários do estado da Bahia.

**Palavras-chave:** competência; gestão pública; política pública; racismo.

## **Abstract**

*This article aims to propose a matrix of competencies that contributes to the public action of government agents involved in the Policy to Combat Racism. In a recent research carried out by the Secretariat for the Promotion of Racial Equality of the State of Bahia, it was identified that the understanding of municipal public agents and managers of this policy about the tools to be used in the process of facing racism is still incipient. Therefore, there is a demand for knowledge that contributes to the development and expertise of the management of this public policy. Thus, developing a competency matrix is the first step towards continuous training processes to achieve quality and effective public management. Documentary and bibliographic research was used as a methodological resource, resulting in the elaboration of an instrument to improve the management of the policy to combat racism, the promotion of racial equality and sustainability of traditional peoples and communities, with emphasis on the original peoples of the state of Bahia.*

**Keywords:** competence; public management; public policy; racism.

# Matriz de competências: ferramenta de apoio à gestão da política de enfrentamento ao racismo, promoção da igualdade racial e dos povos e comunidades tradicionais e originários

JACQUELINE MARY SOARES DE OLIVEIRA

Doutora e mestra em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Gênero Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM). Secretária de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi). <https://orcid.org/0000-0002-8815-4498>. [jacqueline.mary.soares@gmail.com.br](mailto:jacqueline.mary.soares@gmail.com.br)

LUCY GÓES DA PURIFICAÇÃO

Mestrado profissional em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Gestão Estratégica Pública pela Universidade de Campinas (Unicamp); graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Bahia (FEBA). Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social (Seades). <https://orcid.org/0009-0008-9577-408X> [lucypurificacao@gmail.com](mailto:lucypurificacao@gmail.com)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a3](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a3)

**UMA DAS PRERROGATIVAS** do Estado é promover o pleno funcionamento da administração pública, com eficaz gerenciamento de políticas públicas, programas, projetos e processos, de modo a atender às demandas da sociedade por serviços de qualidade. Para tanto, compreende-se a necessidade de se desenvolverem capacidades organizacionais a partir de um referencial analítico e conceitual com aportes metodológicos, visando ao cumprimento dos princípios da administração pública, direta e indireta, dispostos no Art.37 da Constituição da República Federativa do Brasil: legalidade; impessoalidade<sup>1</sup>; moralidade administrativa; publicidade e eficiência (BRASIL, 2016).

1 Qualidade do que é geral, do que não diz respeito a alguém em específico.

**A proposta de uma matriz de competências (piloto) surge a partir do resultado da pesquisa realizada em 2021, pela Sepromi, acerca do perfil dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial do estado da Bahia**

Sobre a administração pública, Costa e Dagnino (2008, p. 17) assinalam que

[...] a Democracia, aliada à capacidade da gestão pública, é capaz de construir um Estado com condições de promover o bem-estar da população, explicitando participação, transparência, poder de avaliação para não cair em descompromisso e ineficácia nas/das ações. Importa, portanto, possibilitar estímulos das capacidades e habilidades dos operadores da gestão pública para além do ativismo político.

Com relação à gestão das políticas nacionais de Promoção da Igualdade Racial e de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituídas em nível federal respectivamente nos anos de 2003 e 2007, e, no estado da Bahia, em 2006, por meio da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), instituída pela Lei n.º 10.549, de 2006, esforços têm sido envidados na criação de instrumentos de gestão que deem conta da complexidade de fatores envolvidos na sua implementação (BAHIA, 2003; BRASIL, 2003, 2007). Ressalta-se que se trata de uma política de natureza transversal e intersetorial de enfrentamento ao racismo<sup>2</sup> institucional e estrutural, fruto do contexto histórico que permeia as relações sociais, políticas e econômicas no Brasil.

Neste sentido, a experiência tem demonstrado ser necessária uma profunda análise do contexto sociopolítico, que demanda um amplo espectro conceitual. Assim, além dos diversos instrumentos criados desde que a Política de Promoção da Igualdade Racial e dos Povos e Comunidades Tradicionais foi instituída, propõe-se, nesta análise, uma matriz de competências que ofereça contribuições para o avanço da gestão da política supracitada, apoiando a sua implementação, análise e avaliação. Espera-se, com essa iniciativa, promover mais engajamento, conhecimento e interesse na defesa dos direitos individuais, coletivos e difusos da população negra e no combate à discriminação e às demais formas de intolerância racial e religiosa (BAHIA, 2014).

A proposta de uma matriz de competências (piloto) surge a partir do resultado da pesquisa realizada em 2021, pela Sepromi, acerca do perfil dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial do estado da Bahia (BAHIA, 2022). Os dados contribuíram para apontar alguns obstáculos à efetivação da Política de Igualdade Racial (PIR) nos municípios. Dos 101 gestores que responderam à pesquisa, 32 apontaram a ausência de capacitação como principal dificuldade para elaboração, planejamento e gestão da política em questão.

2 Atitude discriminatória baseada em características físicas, fenotípicas em relação a algum grupo social ou étnico

Mesmo diante do século XXI, persistem o racismo e a intolerância que invisibilizam e violentam a dignidade da pessoa humana, por este motivo, muitos profissionais necessitam de capacitação continuada no que se refere ao debate das relações étnico-raciais assim como sobre políticas públicas, administração e planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de processos, áreas fundamentais para a implementação de ações que coadunem com os objetivos das políticas. [...]. (BAHIA, 2022, p. 26).

Diante dos resultados observa-se a necessidade de criação de uma ferramenta que agregue suporte às já existentes para organizar uma matriz de formação, além de oferecer subsídios aos gestores na tomada de decisão quanto à composição de equipes capazes de superar os desafios postos na gestão de políticas dessa natureza.

Por essa razão justifica-se a elaboração de uma matriz de competências para disponibilização aos municípios, que poderão utilizá-la como instrumento de consulta no processo de formação, formulação, implementação e gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial e de Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase nos povos originários.

Tal proposta está contemplada na própria Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial ao prospectar a implementação de modelo de gestão que contemple “um conjunto de ações relativas à qualificação de servidores e gestores públicos representantes de órgãos estaduais e municipais e de lideranças da sociedade civil” (BRASIL, 2022).

O objetivo deste trabalho, portanto, consiste em disponibilizar ferramenta que contribua com o desenvolvimento de estratégias para que estados e municípios possam lidar com as complexidades concernentes à implementação das políticas de enfrentamento ao racismo, promoção da igualdade racial e para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: 1) argumentação teórica sobre gestão pública e gestão por competência, fundamentada por estudiosos da área, como Brandão (2017), Costa e Dagnino (2008), e modelo de matriz formatado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (BRASIL, 2021). A argumentação filosófica provém dos fundamentos de Deleuze e Guatarri (1977) e Fanon (2008) sobre agenciamento como estratégia de subjetivação política e relações étnico-raciais e lutas antirracistas; 2) concepção metodológica para elaboração da matriz de competências; como resultado, 3) a matriz de competências para a gestão da política de igualdade racial e, por fim, 4) algumas considerações à guisa de conclusão.

**Diante dos resultados observa-se a necessidade de criação de uma ferramenta que agregue suporte às já existentes para organizar uma matriz de formação**

As experiências e trajetórias de homens negros e mulheres negras ocorrem no território político branco, desenhado pela dominação colonial e pelo sistema ético-moral hegemonicamente ortodoxo cristão

## **ESTADO RACIALIZADO E GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA ANTIRRACISTA**

A formulação de uma política nacional de enfrentamento ao racismo ocorre a partir da constatação de um Estado gestado por relações raciais hierárquicas, capaz de moldar comportamentos, atingir organizações e instituições, afetar a produção científica e a gestão pública, impactando nas subjetividades constituídas por significados que são dados aos corpos e suas existências. Nesse sentido, é importante entender o contexto como capaz de construir uma geopolítica dicotômica: civilizados *versus* não civilizados, bons *versus* maus, normais *versus* anormais. Essas dualidades emergem na perspectiva da colonialidade cujas referências fundamentam-se em estruturas racializadas (OLIVEIRA, 2022).

Há mais de cinco séculos, as ideias civilizatórias nacionais pautaram-se por essa orientação, confirmada também pelo racismo científico que elaborou identidades patologizadas e criminalizadas, como o fez, por exemplo, Lombroso, que contribuiu para a criminologia com a teoria do “homem delinquente”, na qual propunha que criminosos tinham características físicas que se aproximavam fenotipicamente da população negra (OLIVEIRA, 2022).

As experiências e trajetórias de homens negros e mulheres negras ocorrem no território político branco, desenhado pela dominação colonial e pelo sistema étnico-moral hegemonicamente ortodoxo cristão. Identidades atravessadas por condições que impediram, ao longo da História, a observância de uma existência e que foram intencionalmente esquecidas, marginalizadas e situadas em um não lugar imposto pela sociedade escravagista.

Tavares e Kuratani (2019, p. 7) apontam como repercussões do racismo nas pessoas negras “a dificuldade de estabelecimento de vínculos e a representação de si como inferior, desagradável, inadequado e com sensação contínua de não pertencimento”. Fanon (2008, p. 104) acrescenta que, no mundo dos brancos, as pessoas negras encontram “dificuldades na elaboração de seu esquema corporal. O conhecimento do corpo é unicamente uma atividade de negação” porque os câmbios estabelecidos para a constituição das subjetividades recebem como informações estruturantes diversas negações de si e para si. O caminho traçado para a população negra foi de marginalização e repúdio à sua constituição identitária (OLIVEIRA, 2022).

Nesse sentido, algumas competências individuais e coletivas devem ser aprimoradas no desenvolvimento da gestão pública da Política de Promoção da Igualdade Racial, em prol da subjetivação identitária e efetivação da igualdade de oportunidades, e da defesa dos direitos individuais, coletivos e difusos. Essas competências perpassam três dimensões, a saber:

**DIMENSÃO POLÍTICA** – capacidade de percepção e análise do contexto sociopolítico e das expressões da questão social (causas e consequências) que afetam diretamente a população negra e os povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários, subjetivação conceitual de categorias pertinentes às questões raciais. Trata-se do saber como mecanismo de transformação;

**DIMENSÃO TÉCNICA** – diretamente relacionada ao fazer, às experiências e trocas vivenciadas. Refere-se a conhecimentos obtidos pela experiência e a formação profissional no trato com as demandas desses segmentos populacionais. Saber fazer (habilidade) e querer fazer (atitude).

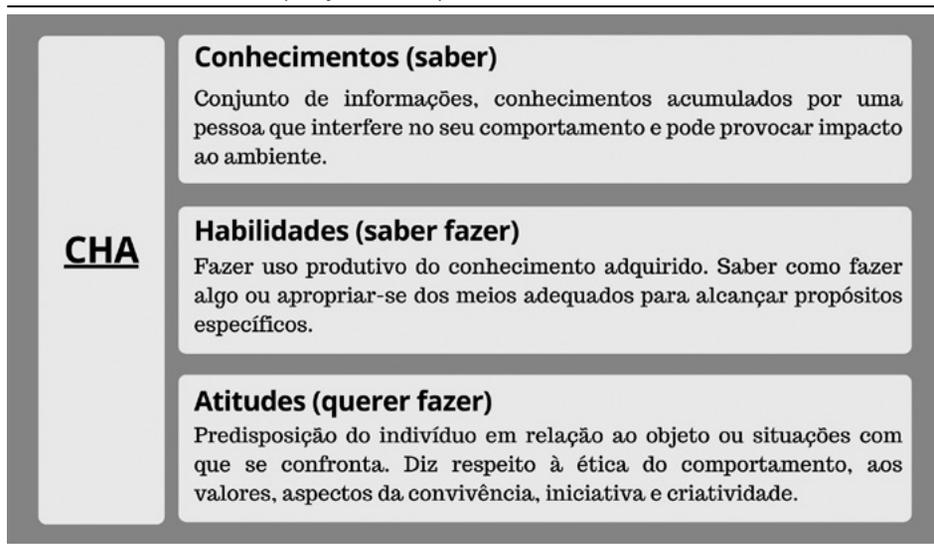
**DIMENSÃO DE GESTÃO** – associa as dimensões política e técnica para efetivar a gestão da política pública. Trata-se do fazer para transformar.

Para Brandão (2017, p. 2), competência sugere a ideia de adequação de algo a um contexto. Portanto, competente seria alguém “capaz de agir adequadamente frente a uma situação, adotando medidas compatíveis, proporcionais, apropriadas à circunstância”. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define competência como a

[...] capacidade de articular e mobilizar condições intelectuais e emocionais em termos de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas, necessários para o desempenho de uma determinada função ou atividade, de maneira eficiente, eficaz e criativa, conforme a natureza do trabalho. Traduz a capacidade produtiva de um indivíduo que se define e mede em termos de desempenho real, demonstrado em determinado contexto de trabalho e que resulta não apenas da instrução, mas, em grande medida, da experiência em situações concretas do exercício ocupacional. (ALEXIM; BRÍGIDO, 2002).

Literaturas específicas, em complementação ao tema aqui abordado, assinalam três dimensões da competência: 1) Conhecimentos – o saber; 2) Habilidades – o saber fazer, e 3) Atitudes – o querer fazer, representadas pela sigla CHA.

**Figura 1**  
Dimensões necessárias à aquisição de competências



Fonte: adaptação de Brasil (2021).

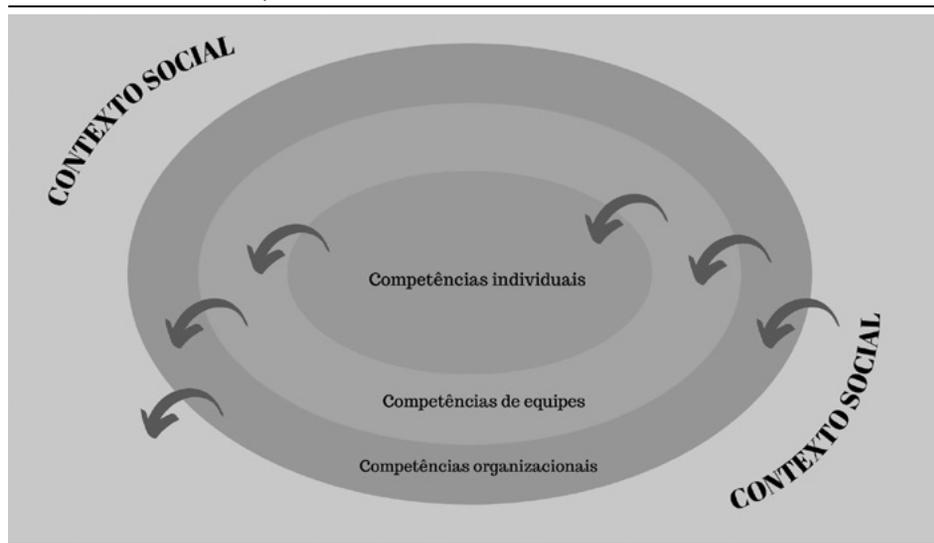
Dessa forma, a constituição do arcabouço de competências ocorre por estratégias de relações tanto para o trato com a administração pública como no âmbito privado. As dimensões apresentadas na Figura 1 constituem elementos individuais, organizacionais e sociais que se retroalimentam. Para formar/constituir competências é necessário interação com o contexto social, tendo em vista que a sociedade e suas relações estão em constante transformação, por essa razão, a constituição de competências requer investimento em capacitação permanente para atendimento às demandas emergentes.

Assim, ao se desenvolverem/aprimorarem competências individuais, cria-se um efeito sinérgico entre as pessoas, o que influencia no resultado da equipe, afetando “as competências organizacionais que, ao mesmo tempo, são influenciadas por estas [competências individuais]” (BRANDÃO, 2017, p. 7). Dito isso, no exercício de cargo público é preciso levar em consideração aspectos que envolvem conhecimentos, habilidades e condutas desenvolvidos a partir de um conjunto de competências individuais, de equipes e organizacionais.

Conforme Figura 2, Brandão (2017) representa o desenvolvimento de competências – que ele denomina de influência recíproca – através de câmbios ascendentes e descendentes, ou seja, competências individuais podem influenciar equipes, organizações e contexto social, e vice-versa.

**Figura 2**

Desenvolvimento de competências



Fonte: adaptação de Brandão (2017).

Nota: A Figura 2 mostra o movimento de interferência do campo social na formação de competências individuais e como competências individuais influem no campo social. Uma engrenagem recíproca.

A efetivação dessas competências ocorre por agenciamento<sup>3</sup>, categoria analisada por Deleuze e Guatarri (1977), que afirmam que a natureza humana não é estática, e sim um contínuo em movimento; não existem verdades e valores universais, absolutos, e as relações sociais se produzem a partir da troca. O agenciamento possui um aspecto abstrato do desejo (campo micropolítico) que produz realidade. Essa construção é coletiva e induz a criação do real. O indivíduo que cria o desejo de agir sobre, em e contra as estruturas racistas e coletivamente, tem a capacidade de transformar o real.

Deleuze e Guatarri (1977) apontam ainda que a natureza humana é uma fábrica, está em constante fluxo de transformação e produção de si, impactando na transformação do coletivo.

Nesse sentido, é possível a materialização de uma política de promoção da igualdade racial que reverbere na percepção da população negra como pessoas forjadas em uma sociedade histórica e culturalmente colonialista europeia e americocentrista. A partir daí, essa população poderá aprimorar mecanismos de denúncia do racismo, do preconceito étnico-racial, da valorização da cultura negra e diversidade religiosa e do acesso equânime às políticas de Estado.

3 Conjunto de relações e interconexões capaz de constituir subjetividades, construção conjunta e contínua de produção do humano (SOARES; MIRANDA, 2009).

## A criação de uma matriz de competências para a gestão das políticas de enfrentamento ao racismo, promoção da igualdade racial e para povos e comunidades tradicionais propiciará a estados e municípios uma fonte de consulta à tomada de decisão

A aquisição de competências permite que os agentes de uma política de promoção da igualdade racial reconheçam os espaços onde racismo e intolerância são perpetuados. Isso pode contribuir para o rompimento do ciclo de opressão e subordinação que a população negra e os povos e comunidades tradicionais vivenciam em todo o território nacional. Esses agentes são atores sociais intencionais e cognoscíveis, capazes de participar da construção e transformação da vida social pelo conhecimento ontológico e as experiências coletivas.

Logo, o desenvolvimento de competências possibilita o desempenho dos agentes públicos, adequando-os às necessidades dos órgãos de enfrentamento ao racismo. O fomento à realização de atividades para o desenvolvimento dessas competências visa agregar valores individuais, nas equipes de trabalho, nos órgãos públicos e, por fim, no atendimento às demandas da sociedade, possibilitando a transformação de uma dada realidade.

De tal modo, a criação de uma matriz de competências para a gestão das políticas de enfrentamento ao racismo, promoção da igualdade racial e para povos e comunidades tradicionais propiciará a estados e municípios uma fonte de consulta à tomada de decisão quanto à composição de equipes com conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao encaminhamento das demandas relacionadas às questões raciais. Essas equipes, devidamente estruturadas de acordo com a matriz de competências, poderão propor ações cruzadas com contextos sociais e organizacionais políticos e/ou econômicos, visando ao alcance dos objetivos da política pública.

Uma matriz de competências para a gestão pública deve-se pautar no “[...] paradigma da construção de Valor Público, entendido como a capacidade de o Estado oferecer respostas efetivas às demandas dos usuários e da sociedade” (BRASIL, 2021, p. 3).

### **CONCEPÇÃO METODOLÓGICA**

A concepção de uma matriz de competências na gestão da política de igualdade racial surge do mapeamento do perfil dos órgãos gestores dessa política nos municípios integrantes do Fórum Estadual de Gestores Municipais de Promoção da Igualdade Racial<sup>4</sup>. Como instrumento de coleta de dados foi utilizado um questionário *on line* estruturado e disponibilizado aos representantes municipais que fazem parte do re-

4 Espaço permanente de diálogo entre o Governo do Estado da Bahia e os municípios para definição de estratégias conjuntas na implementação das políticas de promoção da igualdade racial e de combate a intolerância religiosa (BAHIA, 2014, art. 7, § 1).

ferido fórum, permitindo-se o preenchimento de um questionário por endereço de IP (Internet Protocol).

Segundo Faleiros e outros (2016), o uso de ambientes virtuais para a realização de pesquisas é uma possibilidade econômica e de maior velocidade, que ultrapassa barreiras territoriais e oferece maior praticidade e comodidade aos participantes do estudo. O instrumento foi disponibilizado a representantes de 151 municípios, sendo respondido por 101 desses.

O formulário foi dividido em quatro eixos:

- I. Informações gerais sobre o órgão
- II. Informações sobre o quadro funcional
- III. Informações sobre a estrutura física
- IV. Informações sobre políticas/ programas/ projetos/ ações

O eixo estruturante para a análise em foco corresponde ao eixo IV, acerca de iniciativas municipais para contemplar a população negra e as comunidades tradicionais, no que tange à existência de diagnóstico de saúde da população negra; à implementação das leis 10.639/03 e/ou 11.645/2008; às ações educativas sobre relações étnico-raciais e enfrentamento ao racismo institucional; às intervenções para povos e comunidades tradicionais no município; aos instrumentos de monitoramento e avaliação da Política de Igualdade Racial utilizados pelo município; aos problemas e entraves para a implementação da política pública em foco, e às prioridades em relação às questões raciais na gestão 2021-2024.

Os dados foram analisados e discutidos com a Coordenação Executiva de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Sepromi, representante com vasta experiência em gestão municipal, estadual e federal no que se refere à pauta racial, e que fomentou a criação de uma matriz de competência.

A base teórica foi fundamentada na revisão bibliográfica de conceitos teóricos da administração pública, de questões étnico-raciais, de interseccionalidade e da filosofia, com aporte da pesquisa documental contida nos seguintes instrumentos:

- Proposta de Reestruturação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia (Sepromi);
- Projeto de Combate ao Racismo Institucional no Estado da Bahia;

**A gestão eficaz da Política de Promoção da Igualdade Racial e de Povos e Comunidades Tradicionais com ênfase nos Povos Originários deve desenvolver competências que contemplem arcabouço teórico acerca de questões étnico-raciais, administração pública e planejamento**

- Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia.

A gestão eficaz da Política de Promoção da Igualdade Racial e de Povos e Comunidades Tradicionais com ênfase nos Povos Originários deve desenvolver competências que contemplem arcabouço teórico acerca de questões étnico-raciais, administração pública e planejamento. A composição da matriz foi pensada tomando-se como referência matrizes elaboradas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a vivência em gestão e administração pública das autoras deste artigo.

O instrumento aqui apresentado será organizado de acordo com as competências relacionadas a seguir, as quais contemplam aspectos técnico, político e de gestão.

1. Compreender os contextos sócio-histórico, político, econômico e cultural, nos níveis nacional, regional e local, que envolvem a população negra e os povos e comunidades tradicionais, bem como a estratégia utilizada pelo governo brasileiro para o enfrentamento ao racismo e à intolerância religiosa.
2. Compreender conceitos e ideias para comunicar propósitos, estabelecendo práticas comunicacionais pautadas em uma perspectiva dialógica e antirracista.
3. Analisar modelos de gestão pública, identificando aqueles que possam ser mais eficazes na gestão da Política de Igualdade Racial e dos Povos e Comunidades Tradicionais com ênfase nos Povos Originários;
4. Planejar, monitorar, acompanhar e avaliar políticas, programas, projetos e ações que respondam às demandas sociopolíticas, econômicas e culturais da população negra e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.

Apresenta-se, a seguir, o quadro descritivo da matriz de competências, na expectativa de que a ferramenta direcione gestores públicos e/ou profissionais de instrutoria no aperfeiçoamento das competências para a efetividade, eficácia e eficiência de políticas públicas em prol de uma sociedade menos desigual e com a perspectiva de relações sociopolíticas e econômicas equânimes.

**QUADRO DE COMPETÊNCIAS<sup>5</sup>****Quadro 1**

(Continua)

## Competência 1

<b>Dimensão política</b>		
<b>Compreender os contextos sócio-histórico, político, econômico e cultural, nos níveis nacional, regional e local, que envolvem a população negra e os povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários, bem como a estratégia utilizada pelo governo brasileiro para o enfrentamento ao racismo e à intolerância religiosa</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado, governo e sociedade;</li> <li>Sistema político brasileiro e suas interfaces com a questão racial e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> <li>Histórico e evolução dos movimentos sociais no Brasil e História e Cultura africana, afrobrasileira e indígena.</li> <li>Políticas de desenvolvimento econômico no Brasil e as questões raciais.</li> <li>Análise antropológica do racismo no Brasil; teorias raciais.</li> <li>Cultura e representatividade no Brasil – negritude x branquitude.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar criticamente os contextos social, histórico, político, econômico e cultural, procedendo às devidas correlações com desigualdades raciais no Brasil.</li> <li>Mobilizar uma variedade de fontes, canais de informações de estudos e pesquisas realizadas sobre a temática em questão.</li> <li>Produzir conhecimentos teórico-metodológicos sobre a questão racial e dos povos e comunidades tradicionais, dando ênfase aos povos originários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover espaços de troca e construção de saberes, valorizando, sobretudo, os saberes tradicionais.</li> <li>Sistematizar conhecimentos teórico- metodológico para compartilhar entre servidores públicos estaduais, municipais e movimentos sociais.</li> </ul>
<b>Dimensão técnica</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodologia de análise e diagnóstico de cenários.</li> <li>Estratégias para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas públicas de igualdade racial e de povos e comunidades tradicionais, com especial atenção aos povos originários.</li> <li>Metodologia de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos.</li> <li>Metodologia de análise de dados e informações e construção de indicadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar leitura crítica de cenários, fazendo correlação com as questões raciais e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> <li>Ser proativo na prospecção de cenários e tendências.</li> <li>Elaborar proposições de estratégias, considerando os contextos político, econômico, social e cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecer a diversidade dos usuários finais, aplicando essa prática no atendimento às necessidades e demandas específicas dos beneficiários das políticas e serviços. - Valorizar e estimular a participação dos movimentos sociais no desenvolvimento e implementação de estratégias para melhoria das políticas públicas transversais.</li> </ul>

5 A construção do Quadro de competências para Política de Igualdade Racial toma como referência as orientações da publicação *Matrizes de Desenvolvimento Competências para o Setor Público Brasileiro* (BRASIL, 2021).

**Quadro 1**

(Conclusão)

Competência 1

Dimensão de gestão		
Compreender os contextos sócio-histórico, político, econômico e cultural, nos níveis nacional, regional e local, que envolvem a população negra e os povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários, bem como a estratégia utilizada pelo governo brasileiro para o enfrentamento ao racismo e à intolerância religiosa		
CONHECIMENTOS Bases conceituais, informações necessárias	HABILIDADES O que deve saber fazer	ATITUDES Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estratégias de mobilização de recursos com prioridade para a gestão do conhecimento.</li> <li>Ferramentas de gestão de pessoas e equipes de alto desempenho.</li> <li>Estratégias de articulação e negociação com atores internos e externos.</li> <li>Ferramentas de gestão participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar tomadas de decisões pautadas na atuação em cenários de elevada complexidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compartilhar visão de futuro com toda a organização.</li> <li>Desenvolver uma gestão dialógica pautada em um melhor entendimento dos grupos com relação à dinâmica das relações sociais e institucionais.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2021).

**Quadro 2**

(Continua)

Competência 2

Dimensão política		
Compreender conceitos e ideias para comunicar propósitos, estabelecendo o fomento às práticas comunicacionais pautadas em uma perspectiva dialógica e antirracista		
CONHECIMENTOS Bases conceituais, informações necessárias	HABILIDADES O que deve saber fazer	ATITUDES Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Conceito de igualdade e equidade social e racial.</li> <li>Ética e responsabilidade social.</li> <li>Poder simbólico.</li> <li>Racismo virtual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expressar a importância da equidade racial nas políticas intersetoriais.</li> <li>Identificar nas comunicações públicas interferências simbólicas para a constituição das subjetividades humanas,</li> <li>Fomentar comunicação transparente, profissional e assertiva sob perspectiva interseccional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar uma comunicação governamental e intersetorial antirracista e decolonial.</li> <li>Respeitar as diversidades étnico-racial, de gênero e religiosa, contribuindo para interações pautadas no respeito e na ética do serviço público.</li> </ul>

**Quadro 2**

(Conclusão)

## Competência 2

<b>Dimensão técnica</b>		
<b>Compreender conceitos e ideias para comunicar propósitos, estabelecendo o fomento às práticas comunicacionais pautadas em uma perspectiva dialógica e antirracista</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo híbrido de comunicação.</li> <li>Legislação acerca da liberdade de expressão.</li> <li>Comunicação antirracista.</li> <li>Comunicação organizacional contemporânea (digital)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representar adequadamente o órgão em fóruns públicos.</li> <li>Apresentar dados e informações com uma linguagem antirracista e decolonial.</li> <li>Intervir sob uma perspectiva ética e responsável socialmente.</li> <li>Gerar informações para a integração da população negra e dos povos tradicionais, com ênfase nos povos originários, à vida social e à política do município.</li> <li>Fomentar redes de relacionamento formais e informais que deem suporte à atuação do órgão de promoção da igualdade racial e de povos e comunidades tradicionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tratar a comunicação como um processo mais amplo que a informação.</li> <li>Manter postura de responsabilidade à comunicação. - Praticar a escuta ativa na perspectiva antirracista.</li> </ul>
<b>Dimensão de gestão</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema informacional integrado em rede.</li> <li>Lei de Acesso à Informação.</li> <li>Ferramentas de transparência pública e <i>accountability</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir consensos no enfrentamento do racismo e no desenvolvimento socioeconômico e político da população negra e das comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> <li>Fomentar a criação de aplicativos institucionais de comunicação e gestão.</li> <li>Preparar órgãos e entidades para a atividade pública (equipamentos e formação).</li> <li>Elaborar manual sobre a comunicação antirracista no ambiente institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar o debate para o enfrentamento a posicionamentos racistas e preconceituosos.</li> <li>Mediar conflitos em busca de consenso em cenários de interesses distintos e complexos.</li> <li>Adaptar-se a situações de pressão, de forma adequada e profissional.</li> <li>Compreender o papel, a função e os posicionamentos devidos do órgão de promoção da igualdade racial no âmbito do serviço público.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2021).

**Quadro 3**  
Competência 3

(Continua)

<b>Dimensão política</b>		
<b>Analisar modelos de gestão pública, selecionando e implementando aqueles que possam ser mais eficazes na gestão da Política de Igualdade Racial</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura e funcionamento dos arranjos federativos da gestão de políticas públicas, com especial atenção às políticas de promoção da igualdade racial e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> <li>Democracia participativa.</li> <li>Estrutura e funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário no Brasil.</li> <li>Fluxo de tramitação de projetos de lei nas casas legislativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentar recomendações sobre formulação, implementação e execução de medidas eficazes para assegurar acesso pleno e efetivo da população negra e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários, à política pública, aos programas e aos projetos executados no âmbito dos serviços da rede de atenção intersetorial.</li> <li>Promover interfaces entre as unidades governamentais de forma transversal com a Política de Igualdade Racial e de Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase nos povos originários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formular e avaliar programas e projetos para o desempenho da Política de Promoção da Igualdade Racial, com ênfase nos povos originários, a partir do estabelecimento de metas exequíveis.</li> </ul>
<b>Dimensão técnica</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Marcos legal e regulatório da Política de Promoção da Igualdade Racial e dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> <li>Procedimentos, instrumentos e rotinas inerentes à gestão orçamentária e financeira no serviço público.</li> <li>Sistema de proteção social nos âmbitos nacional e local (legislações).</li> <li>Instrumentos que compõem o Ciclo de Planejamento na Administração Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propor ações de fortalecimento do controle e da participação social da população negra e das comunidades tradicionais.</li> <li>Propor dotação orçamentária para o órgão de promoção da igualdade racial e de povos e comunidades tradicionais, a partir de apresentação de diagnóstico prévio.</li> <li>Articular a incorporação da agenda interseccional em órgãos municipais, proporcionando a transversalização da discussão nas políticas setoriais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar equipes cooperativas, visando ao alcance de objetivos comuns.</li> <li>Fortalecer a organização das comunidades tradicionais por meio da promoção do acesso aos bens e serviços.</li> <li>Conhecer ferramentas e técnicas capazes de melhorar a estrutura e o funcionamento do órgão.</li> </ul>

**Quadro 3**

(Conclusão)

## Competência 3

<b>Dimensão de gestão</b>		
<b>Analisar modelos de gestão pública, selecionando e implementando aqueles que possam ser mais eficazes na gestão da Política de Igualdade Racial</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Compreende os principais fundamentos da gestão pública.</li> <li>Ciclo da política pública.</li> <li>Sistema de gestão de convênios e contratos de repasse.</li> <li>Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)</li> <li>Instrumentos de planejamento utilizados na gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, com ênfase nos povos originários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer alianças estratégicas com redes de serviços e secretarias municipais e/ou estaduais para transversalizar os serviços de atenção à população negra, aos povos e comunidades tradicionais, com ênfase aos povos originários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar instrumentos de contratualização, exequíveis e monitoráveis, com foco no desempenho esperado do órgão</li> <li>Operar diferentes recursos para o êxito da política pública de Promoção da Igualdade Racial</li> </ul>

Fonte: Brasil (2021).

**Quadro 4**

(Continua)

## Competência 4

<b>Dimensão política</b>		
<b>Planejar, monitorar, acompanhar e avaliar políticas, programas e projetos que respondam às demandas sociopolíticas, econômicas e culturais da população negra e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento social e orçamento público, com ênfase nas emendas ao Orçamento.</li> <li>Projetos em tramitação acerca da pauta no Poder Legislativo.</li> <li>Ciclo de planejamento na administração pública.</li> <li>Controle social e políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar relações de interdependência e complementariedade entre planos, programas e projetos de secretarias com propostas da Política de Promoção da Igualdade Racial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer objetivos e metas para a Política de Promoção da Igualdade Racial.</li> <li>Determinar prioridades orçamentárias.</li> <li>Monitorar a elaboração do orçamento público para que seja democrático e participativo.</li> <li>Influir na elaboração das peças orçamentárias com vistas à transversalização das questões raciais e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários.</li> </ul>

**Quadro 4**  
Competência 4

(Conclusão)

<b>Dimensão técnica</b>		
<b>Planejar, monitorar, acompanhar e avaliar políticas, programas e projetos que respondam às demandas sociopolíticas, econômicas e culturais da população negra e dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários</b>		
<b>CONHECIMENTOS</b> Bases conceituais, informações necessárias	<b>HABILIDADES</b> O que deve saber fazer	<b>ATITUDES</b> Como agir com o saber e na relação com o outro
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico social e econômico.</li> <li>Metodologias de gestão, tecnologia e inovação no âmbito da gestão pública.</li> <li>Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar diagnóstico situacional para aperfeiçoamento de processos a favor da implementação de políticas de promoção da igualdade racial, de povos e comunidades tradicionais, com ênfase nos povos originários, de forma intersetorial.</li> <li>Utilizar ferramentas de identificação de problemas.</li> <li>Elaborar políticas, planos, programas e projetos.</li> <li>Planejar a execução física e orçamentária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demonstrar interesse para apresentação das abordagens antirracistas e trabalhar considerando as contribuições de grupos étnico-raciais diversos.</li> </ul>
<b>Dimensão de gestão</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de informação/ avaliação e monitoramento do ciclo de planejamento da administração pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produzir estatísticas que permitam reconhecer necessidades inerentes aos indicadores apontados em estudos e diagnósticos sobre a condição de vida da população negra e/ou povos tradicionais, com ênfase nos povos originários no município e/ou estado.</li> <li>Propor sistema de informação relativo à Política de Igualdade Racial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentar dados que descrevam condições, características e dimensões do racismo e as mudanças em curso ou resultados das intervenções governamentais.</li> <li>Apoiar iniciativas no nível comunitário e facilitar o intercâmbio de informações com os órgãos gestores da Política de Promoção da Igualdade Racial.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão governamental da Política de Igualdade Racial na Bahia completou, em 2022, seu 16º ano de enfrentamento às desigualdades raciais. No entanto, conforme os resultados da pesquisa Perfil dos Órgãos Municipais de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia (BAHIA, 2022), ainda é incipiente a expertise dos gestores municipais da Política de Igualdade Racial (PNPIR) acerca das tratativas técnicas, operativas e legais da gestão pública.

O resultado da revisão bibliográfica, da análise documental e dos dados apresentados no relatório final da pesquisa supracitada subsidiou a elaboração desta proposta piloto (instrumento técnico) de matriz de competências, no sentido de contribuir com a ação pública dos agentes do governo envolvidos com a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e para o enfrentamento ao racismo e intolerância religiosa, com ênfase nos povos originários de estados e municípios.

Os resultados esperados com a implementação de uma matriz dessa natureza são: a identificação de competências para o exercício do cargo e/ou função de gestores das políticas de promoção da igualdade racial e/ou de povos e comunidades tradicionais; subsídios para o processo de elaboração de um plano de formação de dirigentes e equipes de diversas secretarias, com vistas à implementação de políticas antirracistas; contribuições para a definição de conteúdos a serem exigidos em concursos públicos e processos seletivos de servidores para todo o estado da Bahia, inclusive em nível municipal. Com isso, espera-se contribuir para o processo de fortalecimento da política pública em questão, agregando valor a outras ferramentas e instrumentos de gestão já existentes.

Beneficiam-se dessa matriz, principalmente, os municípios que integram o Fórum Estadual de Gestores(as) Municipais de Promoção da Igualdade Racial, criado na Bahia em 2007 e integrado atualmente por 153 municípios.

Com a ampla utilização dessa matriz de competências, espera-se que municípios que encontram dificuldades para a implementação da Política de Igualdade Racial possam avançar na promoção de iniciativas antirracistas, reconhecendo, *a priori*, a resistência histórica da negação do racismo e, posteriormente, combatendo os efeitos dessa negação. Assim, com a participação política da sociedade (com o fortalecimento dos conselhos) e a integração de ações e estruturas da gestão pública, será possível caminhar para um desenvolvimento social, político e econômico com capacidade de construir uma sociedade justa e solidária, que possa erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem comum, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e regionalidade.

**Beneficiam-se  
dessa matriz,  
principalmente,  
os municípios  
que integram o  
Fórum Estadual  
de Gestores(as)  
Municipais  
de Promoção  
da Igualdade  
Racial, criado na  
Bahia em 2007  
e integrado  
atualmente  
por 153  
municípios**

## REFERÊNCIAS

ALEXIM, J. C.; BRÍGIDO, R. (org.). *Glossário de termos técnicos: certificação de competências profissionais*. Brasília: OIT, 2002. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_221528.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_221528.pdf). Acesso em: 23 out. 2022.

BAHIA. Lei nº 10.549 de 28 de dezembro de 2006. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 29 dez. 2006. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-10549-de-28-de-dezembro-de-2006>. Acesso em: 23 out. 2022.

BAHIA. Lei n.º 13.182, de 06 de junho de 2014. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 7 jun. 2014. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13182-2014-bahia-institui-o-estatuto-da-igualdade-racial-e-de-combate-a-intolerancia-religiosa-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 out. 2022.

BAHIA. Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. *Perfil dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial do estado da Bahia*. Salvador: Sepromi, abr. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1JDvqYCdv6GOQouYmIUgTaPiaTx734Njt/view>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano Plurianual Participativo 2020-2023*. Salvador: Seplan, 2019. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA\\_2020-2023\\_Publicado-O\\_PPA\\_PARTICIPATIVO\\_2020\\_2023.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf). Acesso em: 1 mar. 2023

BAPTISTA, M. V. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. 3. ed. São Paulo: Veras, 2015.

BRANDÃO, H. P. *Mapeamento de competências: ferramentas, exercícios e aplicações em gestão de pessoas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4886.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, n.º 9.029, de 13 de abril de 1995, n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e n.º 10.778, de 24 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. *Matrizes de desenvolvimento competências para o setor público brasileiro*. Brasília, DF: ENAP, 2021. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6795/1/Livro\\_Matriz%20de%20desenvolvimento%20compet%C3%Aancias%20para%20o%20setor%20P%C3%BAblico\\_16.12.2021\\_compressed.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6795/1/Livro_Matriz%20de%20desenvolvimento%20compet%C3%Aancias%20para%20o%20setor%20P%C3%BAblico_16.12.2021_compressed.pdf). Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_promocao\\_igualdade\\_racial.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_igualdade_racial.pdf). Acesso em: 24 maio 2022.

COSTA, G.; DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. T.mais.oito, 2008.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Kafka: por uma literatura menor*. Rio de Janeiro: Imago, 1977.

FALEIROS, F. *et al.* Uso de questionário online e divulgação virtual como estratégia de coleta de dados em estudos científicos. *Texto & Contexto - Enfermagem*, Florianópolis, v. 25, n. 4, p. 1-6, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/Hjf6ghPxxk7LT78W3JBTdpjf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2023

FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: [https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Frantz\\_Fanon\\_Pele\\_negra\\_mascaras\\_brancas.pdf](https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Frantz_Fanon_Pele_negra_mascaras_brancas.pdf). Acesso em: 24 abr. 2023.

OLIVEIRA, J. M. S. de. *“O perdão que ele me pediu nunca me limpou”*: circuitos de violência contra as mulheres: o registro de uma cartografia. 2022. 146 f. Tese (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35579/1/TESE%20JACQUELINE%20SOARES.FINAL.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SOARES, L. B.; MIRANDA, L. L. Produzir subjetividades: o que significa?. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, set. 2009. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812009000200010&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812009000200010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 19 out. 2022.

TAVARES, J. S. C.; KURATANI, S. M. A. Manejo clínico das repercussões do racismo entre mulheres que se “tornaram negras”. *Psicologia: ciência e profissão*, Brasília, v. 39, p. 1-13, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003184764>. Acesso em: 7 abr. 2023.



## **Resumo**

O presente texto tem como objetivo debater a situação do Rio Catolé ante as políticas públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Itapetinga, visando à construção de um consenso entre as partes interessadas na preservação do rio, para a elaboração dessas políticas. Assim, partindo do agir comunicativo de Habermas (2012), usou-se a técnica de grupo focal, utilizando-se o conceito de consenso nas políticas públicas apresentado por Secchi (2014). Dessa forma, esta pesquisa reuniu cinco atores que influenciam diretamente as políticas públicas do Rio Catolé e analisou a discussão de forma qualitativa e categorização das informações. Constatou-se que a existência de um problema hídrico é consenso entre amplos setores da sociedade, que se colocam à disposição para possíveis projetos que visem à proteção e à revitalização do Rio Catolé. Todavia, há uma necessidade de mais diálogos e melhor entendimento acerca do rio enquanto ente portador de direitos, o que traria benefícios para a sua preservação.

**Palavras-chave:** intersetorialidade; gestão hídrica; políticas públicas.

## **Abstract**

*This text aims to discuss the situation of the Catolé River before the public policies carried out by the Municipality of Itapetinga, aiming at building a consensus between stakeholders in the preservation of the river, for the elaboration of these policies. Thus, based on the communicative action of Habermas (2012), the focus group technique was used, using the concept of consensus in public policies presented by Secchi (2014). Thus, this research brought together five actors that directly influence the public policies of the Catolé River and analyzed the discussion in a qualitative way and categorization of the information. It was found that the existence of a water problem is a consensus among broad sectors of society, which are available for possible projects aimed at the protection and revitalization of the Catolé River. However, there is a need for more dialogues and better understanding of the river as a rights-bearing entity, which would bring benefits to its preservation.*

**Keywords:** *intersectoriality; water management; public policies.*

# O Rio Catolé e a ponte: unindo demandas na construção de uma política pública ambiental de segurança hídrica no âmbito municipal

JORGE FERREIRA RODRIGUES

Especialista em Gestão Pública Municipal e graduado em Pedagogia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Ouvidor da Câmara Municipal de Vereadores de Itapetinga. <https://orcid.org/0009-0005-2860-1582>. [fjorger15@yahoo.com.br](mailto:fjorger15@yahoo.com.br)

ADLLER MOREIRA CHAVES

Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor Auxiliar Universidade do Estado da Bahia (Uneb). <https://orcid.org/0000-0002-2612-6192>.

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a4](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a4)

**A CRISE HÍDRICA** tem-se tornado um problema mundial, discutido em inúmeras conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, no âmbito das gestões municipais, poucas são as iniciativas de discussão e implementação de políticas públicas voltadas para a gestão dos recursos hídricos. Ao mesmo tempo, os meios de comunicação oferecem poucas informações, e não muito constantes, sobre esses problemas, devido, hipoteticamente, a sua ligação com grandes empresas nacionais e internacionais que exploram recursos ambientais, algumas vezes de forma agressiva. Quando a grande mídia expõe o assunto, diz respeito a eventos pontuais, tratados no ‘calor dos acontecimentos’, não discute os fatos de forma a problematizar a questão, expondo informações que propiciem à população compreender aquele fato. Após expor o ocorrido sem maiores questionamentos, os grandes veículos de comunicação tendem a não aprofundar o tema, como

**Desenvolvimento sustentável pressupõe ações efetivas de proteção à natureza, que atendam às demandas do meio natural e minimizem o êxodo rural e urbano agravado pela crise climática e por eventos extremos, como secas e enchentes**

se o assunto da crise hídrica, por exemplo, estivesse circunscrito a abordagens sobre torneiras abertas, lixo descartado de forma incorreta ou problemas relacionados ao consumo de canudos e detergentes. Como se todo o problema ambiental dependesse apenas da conscientização da população para ações individualizadas.

Nas questões judiciais, punições em relação a crimes ambientais, como rompimentos de barragens, ainda não receberam penas expressivas. Quanto aos rompimentos de barragens e minerodutos ocorridos no estado de Minas Gerais, e as estruturas que estão em risco de promover outros acidentes, a discussão fica muito incipiente. Nas Universidades, muito tem-se discutido sobre o conceito de antropocentrismo e a pretendida autossuficiência do homem ante o meio, mas esse debate ainda não chegou, de forma consolidada, à sociedade.

Desde o século XIX, Friedrich Engels (2020) já alertava para o problema da degradação do meio ambiente, trazido pela nova economia industrial. Segundo Engels (2020), mesmo antes da Revolução Industrial, a prática do desmatamento para produzir campos extensos para a agricultura promoveu a desertificação, em longo prazo, no atual Iraque, Ásia Menor e Grécia e em outros lugares. O autor reitera que isso ocorre pelo fato de os seres humanos não compreenderem que estão interligados à natureza (ENGELS, 2020).

Hoje, em pleno século XXI, essas questões ainda não têm merecido a devida atenção por parte da sociedade civil e da gestão pública, visto que ocorrem apenas esforços esporádicos. É preciso realizar ações e discussões mais sistemáticas sobre a gestão dos recursos ambientais. Desenvolvimento sustentável pressupõe ações efetivas de proteção à natureza, que atendam às demandas do meio natural e minimizem o êxodo rural e urbano agravado pela crise climática e por eventos extremos, como secas e enchentes.

No Brasil, observaram-se retrocessos em relação a leis ambientais, no âmbito do governo federal, com o avanço da degradação florestal. Como reverter tal situação, se é que ainda podemos fazê-lo? Cidades do interior como Itapetinga-BA começam a sentir os reflexos da crise ambiental de forma mais recorrente. Algumas iniciativas tímidas acabam promovendo apenas ações paliativas como resposta à população diante de acontecimentos recentes, como as grandes enchentes do Rio Catolé, que ocorreram em dezembro de 2021 (Figura 1), janeiro de 2022 e dezembro de 2022, ou as grandes secas, como a que aconteceu no ano de 2016.

**Figura 1**

Foto área da enchente em Itapetinga-BA em dezembro de 2021



Foto: Gazinho Dias (G4TV).

Nota: Fotografia do acervo dos pesquisadores.

O Rio Catolé vem sofrendo com o descaso há muitas décadas, apesar da constante necessidade de utilização de suas águas, seja pela população de Itapetinga, seja pelas cidades circunvizinhas ou a agropecuária regional. Dessa forma, este artigo tem como objetivo debater a situação do Rio Catolé ante as políticas públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Itapetinga, visando a um consenso entre as partes interessadas no tema para que sejam elaboradas políticas de preservação do rio. Além disso, verificar como a discussão acerca do rio enquanto sujeito de direitos é vista pelos órgãos que deveriam atuar em defesa desse ecossistema.

Destarte, o trabalho está dividido nas seguintes partes, além desta introdução: primeiro um breve panorama das políticas públicas e das legislações ambientais. Em seguida, uma discussão sobre a pertinência de pensar a natureza enquanto sujeito de direitos. No capítulo seguinte são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, sendo a parte subsequente dedicada a um breve histórico sobre o Rio Catolé. O penúltimo capítulo discute as articulações existentes, se existem realmente, entre gestão pública e população sobre o Rio Catolé, e a possibilidade de considerá-lo como sujeito de direitos. Por fim, chega-se às considerações finais.

Os que promovem a degradação ambiental, principalmente empresas, ainda não receberam a devida punição, e os que cometem crime ambiental acabam saindo ilesos. Isso acarreta um prejuízo para a população e o meio ambiente

## O RIO E A GESTÃO PÚBLICA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Ao longo da história, discussões sobre o meio ambiente e a ação do homem sobre ele já vinham despertando tímidas preocupações. Entretanto, essas não eram fortes o suficiente para fazer frente à sociedade de acumulação do capital que, a cada dia, avança com sua lógica mercadológica predatória sobre os recursos naturais e deixa um rastro de destruição, perpassando gerações. No Brasil, um grande marco aconteceu na década de 1930, com a criação do Código Florestal. Essa foi a primeira legislação florestal brasileira e tinha por objetivo proteger as florestas e garantir o uso sustentável dos recursos naturais do país. O código foi aprovado em 1934, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, e teve inspiração em leis florestais já existentes em outros países, como os Estados Unidos (BRASIL, 1934).

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), precursor do atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, denominada também de Conferência de Estocolmo, foi criada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente, que existiu entre 1973 e 1989. Nesse mesmo ano foi criado o Ibama, inicialmente ligado à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, convertida em Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992. A Conferência de Estocolmo passou a ser reconhecida como um marco nas políticas públicas ambientais no mundo.

Apesar do histórico do Brasil quanto à criação de dispositivos voltados às questões relacionadas ao meio ambiente, os que promovem a degradação ambiental, principalmente empresas, ainda não receberam a devida punição, e os que cometem crime ambiental acabam saindo ilesos. Isso acarreta um prejuízo para a população e o meio ambiente. Os casos de Brumadinho e Mariana são emblemáticos, mas outros tantos crimes ambientais e humanitários seguem acontecendo no Brasil (ARMADA, 2021; FERREIRA, 2020). Atualmente, assiste-se ao retrocesso que o Código Florestal vem sofrendo.

No âmbito das discussões sobre a degradação do meio ambiente, decorrida das relações de produção, um importante marco foi livro *A dialética da natureza* (ENGELS, 2020), lançado no século XIX. Engels aborda o tema no contexto da então nova cultura industrial e considera que a natureza também estaria em constante processo de transformação, acelerado a partir da interferência humana. A mudança nos modos de produção e os usos dos recursos naturais já estavam provocando desequilíbrio ambiental (ENGELS, 2020).

No contexto do século XXI, pós-pandemia do coronavírus, pesquisadores já sugeriram tratar o evento como sindemia<sup>1</sup> devido à interação de outras doenças com a covid-19 e com as condições sociais e climáticas, que tornariam determinadas populações muito mais vulneráveis. O combate, portanto, não seria apenas em relação ao vírus, com distanciamento social, uso de máscaras e cuidados de higiene, mas com ações que visem diminuir as desigualdades sociais e a degradação ambiental. De acordo com a revista de medicina *The Lancet*, que discute temas relacionados à saúde no âmbito mundial, além da fome, outro problema que afeta significativamente a saúde humana estaria relacionado ao consumo de produtos industrializados, causadores de adoecimentos não menos graves do que a fome. Desde 2015 são publicados os resultados dos impactos das mudanças climáticas na saúde, através das comissões formadas por profissionais de diversas áreas (SWINBURN *et al.*, 2019).

Nesse sentido, as questões ambientais precisam ser tratadas com maior rigor e uma certa urgência. O homem não pode mais se considerar o centro, viver na perspectiva do antropocentrismo, o homem vive em interação e integração com o meio e não é autossuficiente. A questão do meio ambiente está estritamente relacionada com a qualidade de vida (SWINBURN *et al.*, 2019), ideia contida em estudos mais antigos como o de Cuadrado Roura e outros (2010), que reiteram a necessidade de assegurar, a partir da política econômica, o bem-estar da população:

*La primera meta que la política económica y otras políticas gubernamentales deben perseguir en cualquier país es la elevación del «bienestar humano material». El papel del economista debería consistir, esencialmente, en sugerir medidas y criterios que permitan incrementarlo, pero el principal problema reside —precisamente— en cómo «medir» el bienestar, por una parte, y en disponer de elementos que permitan afirmar de forma objetiva si una medida de política económica mejora o no dicho bienestar para el conjunto de la sociedad. (CUADRADO ROURA *et al.*, 2010, p. 111).*

A falta de água é um problema cada vez mais preocupante em vários países, impactando negativamente seu desenvolvimento e o bem-estar da população. Além disso, com o aumento demográfico e econômico previsto para as próximas décadas, a demanda por recursos hídricos deve aumentar ainda mais, piorando a escassez de água em áreas que já sofrem e em regiões que ainda não experimentaram esses eventos. De fato, o consumo de água cresce a uma taxa duas vezes maior que a do crescimento populacional, e, apesar de a água ser abundante em

O homem não  
pode mais se  
considerar o  
centro, viver  
na perspectiva  
do antropocentrismo, o  
homem vive  
em interação e  
integração com  
o meio e não é  
autossuficiente

1 Sindemia é um termo criado por Merrill Singer na década de 1990 e utilizado no relatório da comunidade médica internacional *The Lancet* para discutir o contexto de pandemia com comorbidades, desigualdades sociais e degradação ambiental (SWINBURN *et al.*, 2019).

As discussões sobre pensar a natureza como sujeito de direitos vêm apontando um caminho possível para o efetivo envolvimento do homem com as questões que impactam o meio ambiente

algumas áreas do mundo, estima-se que cerca de 1,8 bilhão de pessoas viverão em países ou regiões com escassez absoluta de água e que, até 2025, dois terços da população mundial poderão estar sujeitos a condições de estresse hídrico (BREVIGLIERI *et al.*, 2018).

Se a qualidade de vida está estritamente ligada às questões do meio ambiente, o papel da política econômica deveria consistir no bem-estar da população. Assim, pode-se indagar se falta conscientização dos gestores públicos e da própria população em relação a tal problema. Existe uma cultura política arraigada no imaginário popular que outorga ao poder público toda decisão que afeta diretamente a vida da comunidade. É preciso promover uma cultura política que priorize, na gestão municipal, a qualidade de vida da sua população. A segurança hídrica deve ser vista como prioridade pelo poder público e, por extensão, como uma ponte, um caminho que possibilite elevar o Rio Catolé a sujeito de direitos.

**O RIO COMO SUJEITO DE DIREITOS: SERIA UM CAMINHO POSSÍVEL?**

As discussões sobre pensar a natureza como sujeito de direitos vêm apontando um caminho possível para o efetivo envolvimento do homem com as questões que impactam o meio ambiente. Claro que, como disse Braudel (1965), isso só ocorre em um espaço de tempo de longa duração: ao que parece, não temos muito tempo. Entre a população indígena, denominada ‘índios’ pelos colonizadores, essa relação sempre existiu, com homem e natureza vivendo de forma integrada (KRENAK, 2020).

Na Antiguidade, o meio era um espaço compartilhado por todos: rios, árvores frutíferas e terras. Mesmo na época do Antigo Regime, com a posse das terras nas mãos dos reis, era permitido, por exemplo, a existência de coletores de madeira, frutas e água nesses territórios. Na odiseia judaica, tribos andantes se fixavam em terras alheias de forma compartilhada com os reinos de determinadas regiões, claro que não sem conflitos, já que, em determinados momentos, se tornavam escravas por estarem em terras alheias. Todavia, o que se quer expor aqui são as transformações que ocorreram na sociedade com a chamada Revolução Industrial, os cercamentos do campo, expostos por Marx (2013) no livro *O capital*. Com a posse da terra pelos industriais, os coletores de madeira passaram a ser vistos como criminosos, impedidos de coletar madeiras, dando início aos chamados cercamentos, o que gerou a expropriação das terras dos camponeses (MARX, 2013).

Esse processo, descrito por Marx (2013) no texto *As leis sanguinárias*, ocorre até o presente momento, inclusive no Brasil, nos chamados con-

flitos de terra, seja entre os agropecuaristas e as comunidades tradicionais, indígenas ou quilombolas, seja entre latifundiários e o Movimento dos Sem Terra (MST) ou mesmo com o assassinato de ambientalistas, a exemplo do ativista e seringueiro Chico Mendes, da missionária Dorothy Stang e, recentemente, do indigenista brasileiro Bruno Araújo Pereira e do jornalista inglês Dom Phillips, ou ainda do casal Maria do Espírito Santo e José Carlos Ribeiro, entre tantos outros que não mereceram exposição midiática. Proteger a natureza no Brasil, é uma profissão perigosa<sup>2</sup>.

A estratégia de elevar a natureza a sujeito de direitos vem sendo indicada para solucionar o problema da crise ambiental e climática que a cada dia se torna mais insustentável. Trabalho importante nessa discussão é o de Ávila Santamaría (2010, p. 22), apresentando os fundamentos para a promoção da natureza como sujeito de direitos, explorando as rupturas que a Constituição do Equador promoveu nas leis jurídicas tradicionais: *“la protección a la naturaleza no se la hace porque conviene al ser humano, sino por la naturaleza en sí misma. En consecuencia, la concepción jurídica de los derechos deja de ser antropocêntrica”*.

No Brasil, atualmente, não é possível tratar um rio como sujeito de direitos. O sistema jurídico brasileiro é baseado na tradição do direito romano-germânico, que considera apenas seres humanos e pessoas jurídicas (empresas, organizações, etc.) como sujeitos de direitos. No entanto, em outros países, como Nova Zelândia e Índia, já foi concedido *status* de sujeito de direitos a alguns rios. Na Nova Zelândia, por exemplo, o Rio Whanganui foi reconhecido como entidade jurídica em 2017, o que significa que passou a ter personalidade jurídica e direitos legais equivalentes aos de uma pessoa física. Na América Latina, alguns países também reconhecem rios como sujeitos de direitos. Em 2008, a Constituição do Equador reconheceu a natureza, incluindo rios, florestas e outros ecossistemas, como sujeito de direitos. A Bolívia aprovou em 2010 a Lei da Madre Tierra, que reconhece a natureza como sujeito de direitos e estabelece os direitos dos rios a uma gestão sustentável. Na Colômbia, em 2016, a Corte Constitucional concedeu a condição de sujeito de direitos ao Rio Atrato, dando-lhe garantias de proteção, conservação, manutenção e restauração. Na província de Mendoza-Argentina, em 2017, aprovou-se uma lei que reconhece o Rio Atuel como sujeito de direitos (AQUINO, 2018; CÂMARA; FERNANDES, 2018; MATOS, 2018).

Essas iniciativas buscaram estabelecer novos paradigmas de proteção ambiental e admitir o valor intrínseco da natureza e dos ecossistemas. O reconhecimento de rios como sujeitos de direitos pode gerar um com-

A estratégia de elevar a natureza a sujeito de direitos vem sendo indicada para solucionar o problema da crise ambiental e climática que a cada dia se torna mais insustentável

2 Para mais informações, ler a reportagem “Brasil é país perigoso para defender meio ambiente, diz relator de comissão que acompanha caso Dom e Bruno” (SANCHES, 2022).

**Hoje, a gestão dos recursos naturais já faz parte da agenda de diversos setores da sociedade no âmbito mundial e requer atenção especial**

promisso mais forte com a preservação e a restauração desses sistemas naturais. Esse tipo de reconhecimento legal pode garantir a proteção e a preservação de ecossistemas naturais, considerando que o reconhecimento de um rio como sujeito de direitos pode gerar obrigações legais mais rigorosas para aqueles que causem danos ao seu ecossistema.

A preservação do meio ambiente é uma necessidade mundial, não apenas de pequenos municípios ou países isolados. Hoje, a gestão dos recursos naturais já faz parte da agenda de diversos setores da sociedade no âmbito mundial e requer atenção especial. Nesse sentido, as prefeituras surgem como importantes instâncias de transformação social, já que estão mais próximas da vida cotidiana das populações e podem agir de forma mais eficaz, a partir de uma gestão pública participativa, agregando à administração pública amplos setores sociais.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente artigo apresenta metodologia qualitativa, adotando uma abordagem compreensiva possibilitada pelo grupo focal. Antes do grupo focal, os pesquisadores fizeram uma análise documental sobre o Rio Catolé e leituras aprofundadas sobre o tema. Foi dada maior atenção aos aspectos que perpassam o processo discursivo para as questões que podem afetar os resultados. Nesse sentido, uma abordagem dialógica, aos moldes de Habermas (2012), com sua teoria do agir comunicativo, pôde contribuir, tanto durante a coleta como na análise dos resultados.

O estudo escolheu participantes da cidade de Itapetinga-BA, segunda maior cidade banhada pelo Rio Catolé, sendo a maior por onde o rio passa pela zona urbana. Participaram do grupo focal representantes dos seguintes setores: Prefeitura Municipal de Itapetinga (Secretaria de Meio Ambiente); Concessionária Municipal de Abastecimento de Água (Serviço Autônomo de Água e Esgoto); Agropecuária (produtor rural); Universidade pública (Universidade Estadual do Sudoeste Baiano) e organização não governamental (Instituto Apairi: Ação de Proteção Ambiental de Itapetinga e Regiões). Foram escolhidos participantes que, de alguma forma, têm responsabilidade direta ou indireta sobre o assunto ambiental no município e, mais precisamente, em relação ao Rio Catolé e à crise hídrica que a cidade vivencia. A partir de uma dinâmica de socialização de informações, tendo o Rio Catolé como foco da discussão assim como a questão da gestão hídrica e a possibilidade de elaboração de uma política pública para o rio, realizaram-se as entrevistas de grupo focal.

Segundo Gondim (2002), os grupos focais coletam dados por meio das interações grupais e, como técnica, ocupam uma posição intermediária entre entrevistas em profundidade e observação participante. Segundo a autora, grupos focais são recursos que permitem compreender os processos de construção das percepções e atitudes de grupos humanos. O moderador do grupo focal ocupa uma posição de facilitador da discussão e atém-se à formação de opiniões sobre um tema previamente determinado (BORGES; SANTOS, 2005; GONDIM, 2002); no presente caso, o tema é o Rio Catolé e sua relação com a sociedade itapetinguense, bem como as políticas públicas que o afetam.

Para esta pesquisa, o grupo focal foi realizado no Plenário Ulisses Guimarães da Câmara Municipal de Vereadores do município de Itapetinga-BA, no dia 25 de outubro de 2022, das 9h às 12h18. Iniciaram-se as explanações com a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assinado pelos participantes. Depois, a partir de uma abordagem predefinida com perguntas seguindo roteiro semiestruturado, os participantes foram levados a refletir sobre a temática. Nesse pressuposto todos os cinco atores sociais responderam às mesmas perguntas com autonomia e mediação, buscando sempre trazer o foco da discussão para a possibilidade ou não de se promoverem políticas públicas para o Rio Catolé. Assim, as respostas precisavam ir na direção de um consenso em relação à crise hídrica, apontando para a existência de um problema que é público.

Após a realização do grupo focal, foi feita a transcrição da gravação de forma integral pelo mesmo pesquisador que mediou o grupo. A análise ocorreu através da separação das categorias na discussão entre os pesquisadores do que fora previamente estabelecido pelo roteiro do grupo focal. Por fim, os dados foram confrontados com a literatura *a priori* e *a posteriori* do tema, sendo apresentados a seguir.

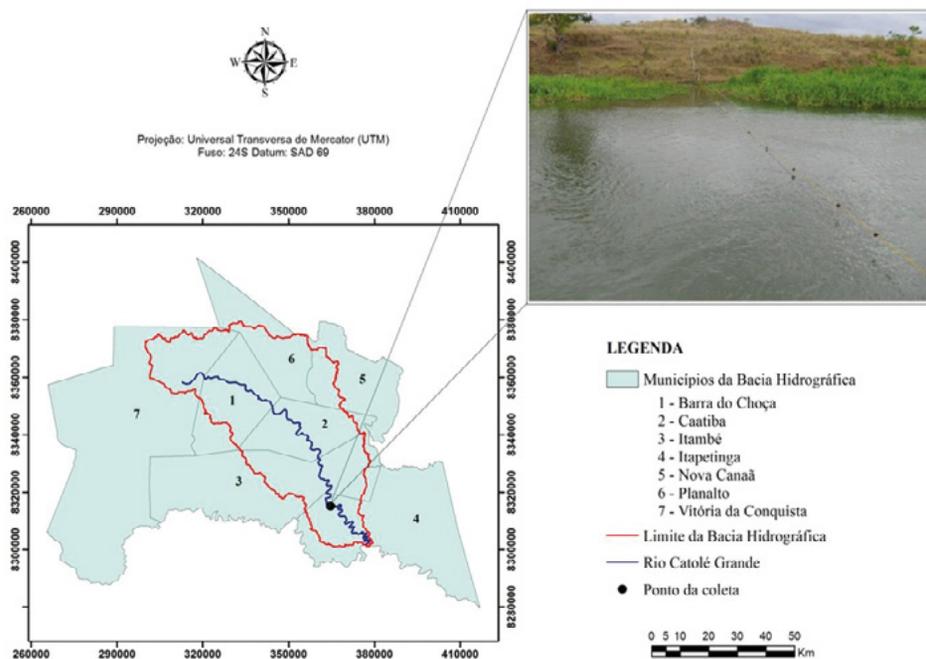
## **O RIO CATOLÉ: HISTÓRIA E MEMÓRIA**

O Rio Catolé Grande contém cerca de 81,5 km de extensão. Nasce no Planalto da Conquista, próximo aos municípios de Barra do Choça, Vitória da Conquista e Planalto. Em seu percurso, sua microbacia hidrográfica banha sete municípios na Bahia: Planalto, Vitória da Conquista, Barra do Choça, Caatiba, Itambé, Nova Canaã e Itapetinga (Figura 2). Uma de suas particularidades é desaguar no Rio Pardo em território itapetinguense. Esse corte é parte fundamental para a argumentação histórica sobre o Rio Catolé em suas especificidades restritas ao território do município de Itapetinga (RODRIGUES, 1996). Moreira (2018), baseado nos escritos de Campos (2006), afirma que o rio era conhecido

O Rio Catolé Grande contém cerca de 81,5 km de extensão [...]. Em seu percurso, sua microbacia hidrográfica banha sete municípios na Bahia: Planalto, Vitória da Conquista, Barra do Choça, Caatiba, Itambé, Nova Canaã e Itapetinga

pelos povos originários como Catulé, nome derivado de uma planta que margeava o rio e foi dizimada pela colonização. Não obstante, os registros oficiais colocam-no como Catolé e essa forma é a que está sendo utilizada neste artigo.

**Figura 2**  
Área do Rio Catolé



Fonte: Barreto e outros (2014).

No território de Itapetinga, o Rio Catolé Grande recebe águas do seu maior afluente, o Rio Catolezinho. A partir dessa descarga d'água, o Catolé tem um incremento de vazão significativa, tornando-o um espaço fundamental para a reprodução de várias espécies de peixes. Com essa dinâmica, o rio relaciona-se umbilicalmente com a população de Itapetinga. Do percurso da zona urbana até a foz do Catolezinho, em sentido contrário à vazão, está situado o espaço para onde mais converge a população em busca de lazer, pesca esportiva e predatória, além de pescadores profissionais não devidamente regularizados. Também nesse perímetro se identificou a maior exploração de areias lavada e de barranco, além de argila para confecção de telhas e tijolos largamente utilizados em construção, sendo seu período de maior extração entre os anos 60 e 90 (CAMPOS, 2003; RODRIGUES, 1996).

A dinâmica econômica é o motor do desenvolvimento no sistema capitalista, no qual só se explora atividade econômica que dê retorno financeiro satisfatório. Assim, destacam-se a produção pecuária, agrícola, cerâmica e, porque não dizer, a captação de águas para o abastecimento

da população crescente na zona urbana de Itapetinga. Inicialmente, as bombas de captação de água ficavam instaladas no que é hoje a Fazenda Astrolina, mais precisamente no bairro Ângela Espinheira. Com o crescimento populacional e a conseqüentemente construção de novas moradias, invariavelmente aumentou a produção de esgoto doméstico, ficando assim inviável a captação de águas para o consumo humano na citada fazenda. Nesse contexto, a autarquia pública teve que construir rio acima uma nova central de captação de água, onde não se verifica nenhum ponto de descarga de esgoto doméstico. Essa captação, nos anos 1960, era feita sob a supervisão da Fundação CESP, do estado de São Paulo, e hoje é gerida pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), uma autarquia municipal de Itapetinga-BA (RODRIGUES, 1996; SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO, 2023).

Outro marco exploratório verificado nesse mesmo período foi um incremento significativo em outorga de água provocado por algumas liberações precárias para fins industriais, necessárias à instalação da fábrica de laticínio Leite Gloria do Nordeste S/A, subsidiária da multinacional americana Fleischman Royal. Registrou-se também a instalação da Cooperativa de Produtores de Leite de Itapetinga (Cooleite), que mantinha uma produção industrial no fabrico de queijo, manteiga, iogurte e leite pasteurizado. A presença de pequenas fábricas de laticínios que excretam restos de produção diretamente no rio é uma realidade e existem até hoje em número considerável. No entanto, a mais prejudicial é a fábrica Leite Gloria do Nordeste S/A, cuja unidade fabril com volume de produção em escala industrial, está envolvida em situações variadas na descarga de dejetos industriais diretamente no Rio Catolé, causando mortandade de peixes em várias oportunidades (OLIVEIRA, 2003; RODRIGUES, 1996).

Nessa dinâmica, há uma particularidade e uma infeliz realidade: o incremento comercial agressivo e poluidor que está presente à margem direita do Rio Catolé no perímetro urbano de Itapetinga: oficinas mecânicas e postos de gasolina no local que é conhecido como Ponto Certo. Esses espaços comerciais direcionam seus resíduos diretamente para o rio, gerando uma poluição verificada, inclusive, nas carnes dos pescados. Ali foram encontradas tilápias com vísceras impregnadas de óleo lubrificante queimado, evento que, à época, levou os ribeirinhos a apelidarem o peixe como “tilápia biônica”. Ao fundo das oficinas, em uma pequena rua, os carros desciam e chegavam dentro do leito raso do rio onde se encontrava uma dezena de lavadores de carros avulsos que, de maneira informal, retirava seu sustento (RODRIGUES, 1996).

Acima do curso do rio margeado pelas oficinas mecânicas, encontram-se o histórico Juá e as Pedras de Sizinha, partes do rio onde havia a maior concentração de ‘lavadeiras de ganho’, lúmpen operárias num precário

**Outro marco exploratório verificado nesse mesmo período [anos 1960] foi um incremento significativo em outorga de água provocado por algumas liberações precárias para fins industriais**

Boa parte das gestões públicas municipais ocorrem de forma centralizadora e hierárquica, o que contribui para que muitas das decisões em relação às políticas públicas sejam tomadas a partir de uma postura particular

ofício de lavar roupas para fora, única forma de sustento de suas famílias. Logo mais abaixo, ainda no perímetro urbano, outro aspecto a ressaltar foi a ação humana que provocou um desvio no rio nos anos 1970, próximo ao bairro da Rua Nova, hoje São Francisco, na zona urbana central. O objetivo foi a contenção das cheias e a posterior utilização de terrenos para a expansão da parte baixa do centro da cidade (CAMPOS, 2003; RODRIGUES, 1996). Nessa área hoje se encontram a Baixada dos Ciganos e a Central de Abastecimento da cidade. É interessante ressaltar que todas essas áreas foram totalmente alagadas nas enchentes de dezembro de 2021 e janeiro de 2022, destruindo o desvio do rio que evitaria as cheias. Essa grande área, à qual todos os relatos históricos abordados estão circunscritos, está localizada no território de Itapetinga, que compreende a parte oeste da cidade até o encontro dos rios Catolezinho e Catolé Grande.

Este corte é fundamental, pois esse espaço sempre foi uma grande opção de lazer para a população entre os anos 1960 e 1980. Nesse período, em meio a um contexto sociopolítico autoritário, um dos fazendeiros da região, José Vaz Sampaio Espinheira, que ocupou o cargo de prefeito por vários mandatos, começou a cortar árvores da mata ciliar, sob o argumento de evitar o fluxo de pessoas que se dirigiam à margem do rio para fazer piquenique, o que, segundo ele, impedia o gado de beber água na beira do rio. Um aspecto importante decorrente dessa situação foi o aparecimento de vontade política de intervir no fluxo de degradação do rio (RODRIGUES, 1996).

Ciente dessa realidade histórica, o gestor municipal da legislação 2004/2008 encampou o desafio e elaborou um projeto para o tratamento de esgoto da cidade, conseguindo posteriormente a aprovação do projeto pelo Ministério das Cidades, com liberação de aporte financeiro pela Caixa Econômica Federal, autorizado pela Lei n.º 1001, de 05 de maio de 2006, aprovada pela Câmara de Vereadores, para a construção do Sistema Municipal de Tratamento de Esgoto. Esse projeto teve quase 50% de sua obra concluída e os gestores seguintes interromperam a construção com parte significativa já realizada. Este é um recorte circunstanciado geograficamente e de passagem histórica presenciado, inclusive, pelos autores do presente artigo.

## **O RIO CATOLÉ E A PONTE: CONSTRUINDO CAMINHOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA POSSÍVEL PARA A QUESTÃO HÍDRICA**

Boa parte das gestões públicas municipais ocorrem de forma centralizadora e hierárquica, o que contribui para que muitas das decisões em relação às políticas públicas sejam tomadas a partir de uma postura particular. Entretanto, a política pública deve partir de uma construção

social, em que vários agentes participam de sua elaboração e efetivação. Destarte, existem duas situações que estão implicadas no conceito de política pública: primeiro, para que algo seja levado à ação comunicativa para ser transformado em uma política pública é preciso ser visto como um problema público, é aí que reside a força do consenso. A partir disso, entra a segunda situação, a intersetorialidade, chamada aqui de “ponte”, a associação de setores da sociedade visando à construção de uma gestão democrática da política pública no âmbito municipal. Um desafio, visto que, de acordo com Heidmann e Salm (2010, p. 31),

A administração pública no Brasil, por um lado, caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e também patrimonialista. Tem sua base de operação na instituição da “repartição pública”. Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, funcionário público. É o reino da burocracia pública, de imensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota como gerenciamento de sua estrutura administrativa.

Assim, o que se verificou nesta pesquisa foi a possibilidade de articulação entre organizações e comunidade em torno da existência de um problema público, mas que ainda não foi tomado como tal. A segurança hídrica, apesar de afetar a todos, ainda é visto como “coisa” particular de ambientalista e dos governos. Com isso, um problema público passa a ser visto como algo normativo, sem solução ou sem importância. Nesse sentido, a presente pesquisa exploratória pretendeu investigar se existe a possibilidade de promover uma articulação, a partir dos interesses de instituições e comunidade, para a promoção e execução de políticas públicas para o meio ambiente, especificamente o Rio Catolé: a construção de uma “ponte” articulada com universidade (UESB), governo municipal de Itapetinga, setor pecuarista e a comunidade civil itapetinguense, em busca de uma ação coordenada a partir de um agir comunicativo que instrumentalize a razão prática, para um agir estratégico que priorize um fim específico. Por extensão, objetiva-se promover mecanismo que garanta a participação da comunidade na gestão pública democrática no âmbito municipal.

A coleta de dados, produzida durante as discussões do grupo focal, possibilitou que fossem avaliadas as possibilidades quanto à elaboração de uma política pública para o Rio Catolé. Ao mesmo tempo, nas respostas, foi constatada a postura de alguns agentes da prefeitura no sentido de ser um impedimento na construção coletiva e intersetorial da política pública, principalmente quando declaram que já houve projeto, mas, por conta da ingerência vinda de setores administrativos, importantes recursos retornaram para a esfera federal. Diante da não aceitação de alguns setores em se implementar um projeto que já ha-

A segurança hídrica, apesar de afetar a todos, ainda é visto como “coisa” particular de ambientalista e dos governos

**O patrimonialismo pode ser um problema para a implementação de políticas públicas que devam durar um tempo, como as políticas ambientais. Isto faz parte da cultura política brasileira e ainda persiste na administração pública**

via passado por avaliação e que poderia ser ponto de partida para uma ação concreta sobre a questão hídrica municipal, os agentes externalizaram o indicativo de uma postura patrimonialista que ainda persiste na administração pública:

Nós abraçamos a ideia e elaboramos o projeto que passou por várias áreas técnicas e foi aprovado, não era o melhor, mas o necessário. Este projeto foi aprovado com financiamento e foi interrompido depois que nós perdemos a eleição. Pararam o projeto afirmando que o mesmo estava errado. O nosso projeto poderia ser o mais eficiente, porém gastaria mais de R\$ 100 milhões e seria difícil o financiamento. Fizemos um tratando os esgotos 100% no período quente, fora das cheias, e interrompendo o tratamento no período de chuvas fortes que provocassem enchentes no Rio Catolé, onde os esgotos domésticos seriam facilmente diluídos pelo volume das águas. Um projeto mais barato, porém, eficaz. Projeto esse que teve a participação dos mais renomados técnicos e passou por vários órgãos de fiscalização e controle e foi aprovado. Aí chega um secretário do governo vencedor da eleição, sem conhecimento, e interrompe as obras dizendo que estava errado; no entanto, não apresentou solução para corrigir [...]” (informação verbal)<sup>3</sup>.

Este depoimento demonstra como o patrimonialismo pode ser um problema para a implementação de políticas públicas que devam durar um tempo, como as políticas ambientais. Isto faz parte da cultura política brasileira e ainda persiste na administração pública. Além disso, outro problema apontado diz respeito à descontinuidade de importantes programas sociais quando ocorre mudança de governo.

A abordagem acadêmica dos órgãos de pesquisa, no debate sobre a gestão dos recursos hídricos, é recorrente em pesquisas das mais diversas áreas do conhecimento. No caso microrregional do sul e sudoeste da Bahia, existem trabalhos produzidos na graduação em Engenharia Ambiental (UESB) e pelos programas de pós-graduação, como: Mestrado em Ciências Ambientais (UESB), Mestrado em Ciências Florestais (UESB), Mestrado e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional (UESC). São estudos que vão desde o índice da qualidade da água, morfométricos, assoreamento até a ictiofauna (como por exemplo os trabalhos de Barreto e outros (2014) e Lima e Pinto (2011)). Todavia, é escassa a abordagem sobre políticas públicas ambientais no contexto da gestão municipal, tendo como foco o Rio Catolé e os rios da região. Não foi possível encontrar pesquisas sobre essa temática, em buscas realizadas no portal da CAPES e nas bibliotecas virtuais de algumas universidades. O único trabalho que aborda

3 Informações obtidas através dos entrevistados E1, E3, E6, E7, E8, E9, E11, E12, E13, E14, E15, E16.

aspectos relacionados às políticas públicas sobre a bacia do Rio Catolé é o de Santiago (2016), mas focou a discussão em torno da cidade de Vitória da Conquista-BA e da bacia do Rio Pardo.

Secchi (2014, p. 7) atrela o conceito de política pública ao de problema público quando diz que, “para que um problema seja considerado ‘público’, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas”. A partir das considerações de Secchi (2014), é possível compreender os elementos intervenientes na elaboração de uma política pública. Segundo o autor, quando, a partir de um *status quo*, é atrelada a visualização de uma possível melhora da situação problema, essa passa a ter uma relevância para a comunidade geral e, assim, é revertida em uma diretriz intencional.

O resultado das discussões levantadas durante a intervenção com o grupo focal aponta para um consenso no sentido de que existe um problema hídrico, e o Rio Catolé necessita de atenção da gestão pública. Todos os participantes colocaram-se à disposição para desenvolver um projeto em conjunto que possa levar à elaboração e à efetivação de uma política pública para o rio.

Sobre a questão de elevar o Rio Catolé a sujeito de direitos, não houve interesse dos participantes. Alguns viram com desconfiança tal proposta, alegaram que a lei não funcionaria na prática, no que diz respeito à punição em relação aos direitos do rio. É um tema que precisa ser discutido com a sociedade, visando à possibilidade de assegurar uma proteção mais efetiva ao rio.

Outro tema discutido, sob a perspectiva de um consenso na elaboração da política pública para o Rio Catolé, esteve relacionado à questão simbólica do rio. Durante as discussões, todos apontaram o rio como espaço de lazer e diversão. Nessa direção, Secchi (2014) discute a necessidade de conteúdos simbólicos na implementação de algumas políticas públicas. Destarte, o Rio Catolé, além da sua importância como recurso hídrico, também é considerado como antigo local de pesca e de lazer, espaço de valor social e cultural. Na discussão do grupo focal, este valor simbólico aparece na fala de todos os componentes, o que pode favorecer a elaboração de um projeto social intersetorial, disponibilizando espaços para diálogos entre diferentes setores da sociedade que são diretamente beneficiados pela existência do rio.

[...] antes eu tomava banho na fazenda de Dona Naná (onde o rio Cato-lezinho deságua no rio Catolé Grande). Moro hoje perto do antigo ponto das lavadeiras, e sempre acompanhei nessa área a degradação e as

O Rio Catolé,  
além da sua  
importância  
como recurso  
hídrico,  
também é  
considerado  
como antigo  
local de pesca e  
de lazer, espaço  
de valor social e  
cultural

## O fortalecimento de projetos sociais ocorre quando existe a participação da comunidade na sua elaboração

memórias tristes; lembro que, há 30 anos, tomava banho no rio e com 25 anos, cinco de diferença, já não podia tomar banho no rio próximo à cidade (informação verbal)<sup>4</sup>.

[...] lembra bem dos banhos na região do rio Catolé na fazenda de Espinheira, onde eu passava o dia todo com os amigos e descia de boia (câmara de ar de pneu) e na escola São José, fazia excursão para as margens do rio. Agora foram identificados 43 pontos de despejo de esgoto, tornando o rio inapropriado para o banho no perímetro urbano (informação verbal)<sup>5</sup>.

Nos mais variados pontos podíamos tomar banho de rio e fazer piquenique até dentro da zona urbana que o rio Catolé margeia, como próximo ao bairro Otávio Camões onde tomávamos banho. Não deixando de lembrar dos banhos escondidos dos pais, eles não se preocupavam nessa época com águas contaminadas, pois existiam poucos pontos descargas de esgotos; a maior preocupação era com o afogamento (informação verbal)<sup>6</sup>.

Além dos depoimentos em relação à existência passada do rio como área de lazer, ressalta-se que as comunidades ribeirinhas viviam da pesca que realizavam no Rio Catolé, o que hoje não é mais possível devido à poluição. Essas memórias e o simbolismo do rio também trazem em si um potencial mobilizador na tentativa de relembrar um passado distante visto que, no presente, a degradação ambiental apresenta-se como um empecilho para que as gerações atuais possam desfrutar do rio enquanto espaço de lazer.

Durante a intervenção no grupo focal, metodologia que incentiva o diálogo e a participação ativa dos pesquisadores e participantes na identificação de problemas e na busca por soluções práticas, foi possível perceber a possibilidade de ação em relação à elaboração de projetos para o Rio Catolé. Diferentes setores sociais participantes do grupo mencionaram tentativas anteriores e demonstraram interesse nessa direção, o que facilitou o reconhecimento dessa oportunidade de colaboração. Parte-se do pressuposto de que o fortalecimento de projetos sociais ocorre quando existe a participação da comunidade na sua elaboração, como aponta Kliksberg (2005, p. 78), quando diz que:

[...] ao se criarem condições favoráveis para isso, através da participação, a comunidade pode desenvolver o sentido de propriedade do projeto, de fazê-lo realmente seu. Isso mobilizará suas energias e esforços para que o mesmo avance, e ensejará uma consciência de proteção de suas concretizações. Assim, a participação criará condições para que a

4 Informação obtida através do representante da comunidade - ONG Apairi.

5 Informações obtidas através dos entrevistados E1, E3, E6, E7, E8, E9, E11, E12, E13, E14, E15, E16.

6 Informações obtidas através de representante da UESB.

comunidade aprenda, exercite-se no planejamento e na gestão e veja crescer suas capacidades. Então, sua possibilidade de sustentar o projeto se fortalecerá.

A transformação da gestão pública, além da necessidade da promoção da participação de amplos setores da sociedade, precisa se atentar para a informatização do mundo atual, em que os espaços virtuais estão tornando-se uma realidade que não pode ser ignorada. A gestão pública em diversos países tem-se beneficiado com esta ferramenta que é a ciência dos dados, em prol de áreas tão importantes como as políticas públicas, visto que a ciência dos dados poderia ser grande potencializadora para a eficiência e a elaboração destas, assim como para a efetivação e fiscalização dessas, sendo um caminho para o consenso e a construção de políticas públicas para o Rio Catolé.

**Mesmo que superficial, existe uma consciência coletiva sobre esses problemas envolvendo os recursos hídricos**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa discutiu a segurança hídrica do Rio Catolé, reunindo amplos setores da sociedade de Itapetinga-BA. Observou-se que existe a percepção dessa questão como um problema público, seja nas intenções das instituições públicas ou na comunidade, possibilitando, assim, o estabelecimento de compromissos ante o problema da gestão hídrica. Verificou-se que existe uma conscientização de diferentes agentes sociais em relação à degradação do rio no município, talvez por conta das enchentes recentes e da atual exposição do problema pelos meios de comunicação, despertando a atenção de amplos setores.

Nesse sentido, o Rio Catolé abastece a cidade e, ao mesmo tempo, sofre com a degradação, provocada principalmente por agentes poluidores, e a má conservação das matas ciliares. Mesmo que superficial, existe uma consciência coletiva sobre esses problemas envolvendo os recursos hídricos, o que suscita a construção de uma 'ponte' que una universidade, gestão municipal, pecuaristas e população em torno da necessidade da elaboração de um projeto de proteção para o Rio Catolé, tendo por finalidade transformar tal projeto em política pública. Assim, é possível articular para promover a intersetorialidade, cooptando outros agentes da administração pública, assim como outros agentes sociais, em uma dinâmica plural que favoreça a elaboração de um projeto articulado por amplos setores da sociedade e que venha a promover a elaboração, efetivação e fiscalização de uma política pública para o Rio Catolé, cujo potencial foi constatado durante a presente pesquisa.

Ademais, surgem possibilidades, com este estudo, de continuidades e ações efetivas. Trabalhos com a metodologia da pesquisa-ação poderiam ser passos importantes para a construção de pontes entre o Rio

Católé e suas partes interessadas. Uma limitação é a ausência de um debate profundo sobre políticas públicas de gestão de águas, visto que o foco deste estudo está direcionado para políticas públicas locais e a ideia do rio como sujeito de direitos. Por fim, como sugestão de estudos futuros, é válido pesquisar e ouvir representantes das outras cidades que fazem parte da bacia do Rio Catolé, visando à construção de um comitê da bacia hidrográfica do Rio Catolé, que está em discussão há mais de dez anos, no sentido de propor uma política ambiental efetiva a ser construída de forma compartilhada.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes Fernandes de. O contrato natural como alternativa para a efetividade das utopias concretas sul-americanas: o caso da Unasul. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 1, p. 44-58, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/609>. Acesso em: 16 ago. 2022.

ARMADA, Charles Alexandre Souza. Os desastres ambientais de Mariana e Brumadinho em face ao estado socioambiental brasileiro. *Territorium*, Coimbra, n. 28, p. 13-22, 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/6392>. Acesso em: 27 ago. 2022.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *El derecho de la naturaleza: fundamentos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010. Disponível em: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1087/1/%c3%81vila-%20CON001-EI%20derecho%20de%20la%20naturaleza-s.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BARRETO, Luciano Vieira *et al.* Estado trófico em uma seção do Rio Catolé Grande sob diferentes níveis de vazão. *Revista Ambiente & Água*, Taubaté, v. 9, n. 2, p. 250-260, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/mYNKyjTgn6wJmx97J4jPRnh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BORGES, Camila Delatorre; SANTOS, Manoel Antônio dos. Aplicações da técnica do grupo focal: fundamentos metodológicos, potencialidades e limites. *Revista da SPAGESP*, Ribeirão Preto, v. 6, n. 1, p. 74-80, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rspagesp/v6n1/v6n1a10.pdf>. Acesso em:

BRASIL. Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 fev. 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html#:~:text=I%20DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20GERAES-,Art.,e%20especialmente%20este%20codigo%2C%20estabelecem>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRAUDEL, Fernand. História e ciências sociais: a longa duração. *Revista de História*, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 261-294, abr./jun. 1965. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/123422/119736>. Acesso em:

BREVIGLIERI, Gustavo Velloso *et al.* *Instrumentos econômicos aplicados à gestão de recursos hídricos: caminhos para sua adoção em situações de conflito pelo uso da água no Brasil*. Brasília: ANA; São Paulo: GVCES, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30493>. Acesso em: 10 maio 2023.

CÂMARA, Ana Stela; FERNANDES, Márcia Maria. O reconhecimento jurídico do Rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 221-240, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15987/14276>. Acesso em:

CAMPOS, Emerson R. *Itapetinga: a persistente busca pela sua história*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2006.

CUADRADO ROURA, Juan R. *et al.* Tres cuestiones relevantes de teoría de la política económica. In: CUADRADO ROURA, Juan R. *et al.* *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. 4. ed. Madrid: McGraw Hill, 2010. cap. 5, p. 109-140. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Juan-Cuadrado-Roura/publication/279885643\\_POLITICA\\_ECONOMICA\\_Elaboracion\\_objetivos\\_e\\_instrumentos/links/559d35c608aec72001824477/POLITICA-ECONOMICA-Elaboracion-objetivos-e-instrumentos.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Juan-Cuadrado-Roura/publication/279885643_POLITICA_ECONOMICA_Elaboracion_objetivos_e_instrumentos/links/559d35c608aec72001824477/POLITICA-ECONOMICA-Elaboracion-objetivos-e-instrumentos.pdf). Acesso em:

ENGELS, Friedrich. *Dialética da natureza*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

FERREIRA, Vicente. *Brumadinho, 25 é todo dia*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. *Paidéia*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/8zzDgMmCBnBjXNvfK7qKQRF/?for>. Acesso em: 30 ago. 2022.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise*. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2010.

KLIKSBURG, Bernardo. Como pôr em prática a participação? Algumas questões estratégicas. In: GRAU, Nuria Cunill *et al.* *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005. p. 63-97.

KRENAK, Ailton. *O amanhã não está à venda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LIMA, Espedito Maia; PINTO, Josefa Eliane Santana de S. Bacia do Rio Catolé, Bahia-Brasil: bases geoambientais e socioeconômicas para a gestão da água e do solo. *Revista Geográfica de América Central*, Costa Rica, v. 2, p. 1-16, jul./dic. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820627.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: o processo de produção do capital*. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.

MATOS, Lara Maria Amaral. *Os rios como sujeitos de direito nos tribunais da América Latina*. 2018. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34032/1/2018\\_tcc\\_lmamatos.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34032/1/2018_tcc_lmamatos.pdf). Acesso em:

MOREIRA, Jussara Tânia Silva. O Povo Mongoió: da lembrança ao esquecimento nas representações dos moradores da cidade de Itapetinga-BA. *Revista Binacional Brasil-Argentina*, Vitória da Conquista, v. 7, n. 1, p. 13-38, jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/rbba/article/view/4056/3309>. Acesso em:

OLIVEIRA, Nelma Gusmão. *De "capital da pecuária" ao sonho de pólo calçadista: a constituição da estrutura urbana de Itapetinga, BA*. 2003. 236 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8819/1/Dissertacao%2520Nelma%2520Oliveira%2520parte1%2520seg.pdf>. Acesso em:

RODRIGUES, Jorge Ferreira. *Relatos sobre o rio Catolé*. Itapetinga: Grupo APAIRI, 1996.

SANCHES, Mariana. *Brasil é país perigoso para defender meio ambiente, diz relator de comissão que acompanha caso Dom e Bruno*. Washington, 17 jul. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62187030>. Acesso em:

SANTIAGO, Altair Ferreira. *Bacia Hidrográfica do Rio Pardo (Sub-Bacia do Rio Catolé): um estudo de caso em Vitória da Conquista/BA*. 2016. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://dspace.ana.gov.br/conhecerh/handle/ana/1833>. Acesso em: 11 maio 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (Itapetinga). *Histórico do SAAE*. Disponível em: <https://saaeitapetinga.com.br/historico/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SWINBURN, Body A. *et al. A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas: relatório da Comissão The Lancet*. [S. l.]: The Lancet, 2019. Disponível em: <https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Relat%C3%B3rio-Completo-The-Lancet.pdf>. Acesso em:

## **Resumo**

Este artigo pretende discutir o processo de avaliação de políticas públicas de fomento à cultura. Para tanto, o trabalho problematiza que, em que pesem os avanços das políticas culturais nos últimos 20 anos, as avaliações das iniciativas públicas voltadas às culturas são incipientes. Para ilustrar esta discussão foi utilizado, como estudo de caso, o fomento aos festejos juninos, com recursos da Lei Aldir Blanc, executado pela Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Foi realizada, assim, uma pesquisa direta com 37 beneficiários do Prêmio Emília Biancardi 2020, com o objetivo de analisar os principais resultados desse apoio. Uma das principais conclusões é que os atores ligados aos festejos juninos têm ainda pouco acesso ao fomento público, apesar de seus projetos envolverem vários profissionais e atividades econômicas.

**Palavras-chave:** políticas culturais; avaliação; Lei Aldir Blanc; festejos juninos; Bahia.

## **Abstract**

*This article is the result of doctoral research that sought to investigate a model for evaluating public policies to make the implementation of security policies effective, which are seen as a system that can be submitted to evaluation through the Agent-Based Model (MBA). The general objective of the work is to analyze, through the application of the MBA, the process of evaluation and implementation of the Pact for Life Program (PPV), a public security policy of the state of Bahia. In Brazil, in the evaluation of these policies, the models already existing in the government are applied, not visualizing the peculiarities of the security problems that emerge in the form of 'urban warfare', with a constant growth in violence rates. In this article, documentary research, interviews and data from the Department of Public Security of Bahia are used, as well as management and service reports from the database of the control system of the Calabar Community Security Base, in the city of Salvador (BA), the first base created from the PPV, created in 2011, for the protection of communities victims of high rates of violence. As there are multiple agents that interact in the application of a public security policy, a specific model and methodology are used for the evaluation of a public security policy. In conclusion, a form of evaluation is suggested, considering the behavior and correlations of all agents of the public security system.*

**Keywords:** public policies; security; evaluation; correlation and model.

# Avaliação de políticas culturais: uma análise do Prêmio Emília Biancardi para festejos juninos na Bahia<sup>1</sup>

CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA

Doutora em Cultura e Sociedade e mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e pesquisadora do Observatório da Economia Criativa da Bahia. <https://orcid.org/0000-0002-0367-9675>. [carmen.lima20@gmail.com](mailto:carmen.lima20@gmail.com)/[clima@uneb.br](mailto:clima@uneb.br)

LEONARDO FIGUEIREDO COSTA

Doutor em Cultura e Sociedade e mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor associado da UFBA e pesquisador do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura e do Observatório da Economia Criativa da Bahia. <https://orcid.org/0000-0001-6095-2642>. [leocosta@ufba.br](mailto:leocosta@ufba.br)

LÚCIA MARIA AQUINO DE QUEIROZ

Doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona e mestra em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e pesquisadora do Observatório da Economia Criativa da Bahia. <https://orcid.org/0000-0003-0919-3374>. [luciamaqueiroz@ufrb.edu.br](mailto:luciamaqueiroz@ufrb.edu.br)

RENATA ROCHA

Doutora e mestra em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da UFBA e pesquisadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura e do Observatório da Economia Criativa da Bahia. <https://orcid.org/0000-0001-9968-012X>. [renatatrocha@ufba.br](mailto:renatatrocha@ufba.br)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a5](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a5)

**NO INÍCIO DESTE SÉCULO XXI**, a dimensão econômica da cultura vem-se consolidando. Esse processo pode ser verificado a partir de dois fenômenos: o primeiro é a ampliação do valor que a cultura, como conjunto dos sistemas simbólicos, agrega aos bens materiais; o segundo é que, cada vez mais, as atividades culturais tornam-se fontes geradoras de emprego e renda, de atração de investimento e de captação de divisas, por envolver processos de produção, circulação e consumo de produtos (THROSBY, 1999; TOLILA, 2007).

A cultura, portanto, passou a ocupar posição estratégica na elaboração de projetos gerais de desenvolvimento econômico. Destacam-se, assim, as relações entre cultura e desenvolvimento, em que a primeira

<sup>1</sup> A pesquisa que deu origem ao estudo de caso, intitulada *Avaliação de Resultados do Edital Emília Biancardi Voltado aos Festejos Juninos*, foi coordenada por Carmen Lima, Leonardo Costa e Lucia Queiroz, contando com a participação dos demais pesquisadores: Carolina Dantas (UFBA/Obec), Laercio Nascimento (SDJH/Obec), Mauro Gutemberg dos Santos de Santana (Uneb/Obec), Ofir Nascimento (Uneb/Obec), Raisa Silva Cruz (UFRB), Tais Lima (UFMG/Obec) e Talita Wedja Felipe da Silva (UFRB).

**Ao mesmo tempo que produz riqueza, a economia criativa e da cultura demonstra ampla tendência para construir solidariedade, reunindo e incluindo comunidades e indivíduos, coletivos e redes, de modo que seus efeitos transbordam a perspectiva meramente econômica**

é considerada como eixo construtor de identidades, como espaço de realização da cidadania e de inclusão social, e também como fato econômico gerador de riquezas. Um aspecto muito importante da cultura como vetor de desenvolvimento é a 'cidade criativa', que tem como foco o talento criativo (FLORIDA, 2005; VIVANT, 2012).

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021) corroboram os autores mencionados. No Brasil, em 2020, a cultura ocupava 4,8 milhões de pessoas, o que representava 5,6% do pessoal ocupado. Em 2019, o valor adicionado pelas atividades culturais atingiu o montante de R\$ 256 bilhões, equivalente a 9,8% do total de riqueza criada pelos setores econômicos. Na Bahia, por sua vez, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) (GOTTSCHALL, 2022), o valor adicionado pelo setor criativo baiano alcançou R\$ 6,6 bilhões, no mesmo ano. A população ocupada no segmento criativo no estado respondeu, em média, por 7,1% do total em 2020.

Os números retratam a importância do setor cultural e criativo para o desenvolvimento e para o crescimento econômico propriamente dito, constituindo-se como uma alternativa de inclusão produtiva, seja a partir de seu potencial para agregar valor à economia enquanto setor produtor e empregador de bens e serviços, seja como setor capaz de qualificar a nova mão de obra requerida nas sociedades contemporâneas (LINS, 2015). Ao mesmo tempo que produz riqueza, a economia criativa e da cultura demonstra ampla tendência para construir solidariedade, reunindo e incluindo comunidades e indivíduos, coletivos e redes, de modo que seus efeitos transbordam a perspectiva meramente econômica.

No entanto, é consensual entre os mais relevantes autores dedicados ao estudo da economia criativa e das políticas públicas para a cultura que a relevância econômica, social e simbólica do setor não é acompanhada pela produção consistente de dados e informações que contribuam para a construção de indicadores culturais (BARBALHO, 2019; CALABRE, 2011; LINS, 2015).

Nesse sentido, a construção de uma base de dados referente ao setor cultural é bastante recente, ao contrário do campo econômico, já dotado de diversas informações estatísticas oficiais consolidadas (ROCHA; FERNANDES, 2017). Tal deficiência reflete também a histórica instabilidade de tais políticas (RUBIM, 2007). Não é coincidência, portanto, o relevante avanço na coleta e sistematização de dados culturais, a partir dos anos 2000. Um importante marco é a assinatura do acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, que resultou no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC) e em outras iniciativas, como a Pesquisa de Informações Básicas Muni-

país (Munic) e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), ambas disponibilizando informações estatísticas censitárias da cultura (LINS, 2015). Foram realizados ainda estudos com universidades públicas (BRASIL, 2018; ROCHA; FERNANDES, 2017); e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (SILVA; ARAÚJO, 2010a). Tais investigações enfrentam limitações, dentre as quais podem ser destacadas a descontinuidade na produção dos dados, as dificuldades de conceituação e delimitação inerentes ao campo cultural e a limitação de seu alcance a públicos especializados.

A partir de 2020, o contexto de recessão econômica e instabilidades político-institucionais, agravado pela pandemia da covid-19, torna-se mais um relevante obstáculo para o impulsionamento de políticas para a cultura. O setor cultural deparou-se com a imposição de medidas de restrição à circulação de pessoas e de distanciamento social. A condição de vulnerabilidade impulsionou a mobilização em torno da elaboração de medidas de mitigação da crise, culminando na aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (Lei n.º 14.017/2020), que destinou o saldo do Fundo Nacional da Cultura (FNC), no valor de R\$ 3 bilhões, para editais de apoio a iniciativas e pagamento de uma renda emergencial aos trabalhadores da área (MELO, 2021).

O processo suscitou, ainda, novas articulações em torno de legislações com características semelhantes: a Paulo Gustavo (Lei Complementar n.º 195/2022), que prevê o aporte de R\$ 3,8 bilhões para a cultura por meio de seleções públicas; e a Aldir Blanc 2 (Lei n.º 14.399/2022) que institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, destinando ao setor R\$ 3 bilhões anuais até 2028 (BRASIL, 2022a, 2022b). Dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, período 2009-2020 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021, p. 12), atestam que os estados, destinatários de 50% dos recursos oriundos da Lei Aldir Blanc (LAB), aumentaram seus gastos em cultura em 51,2% em 2020 na comparação com 2019, compensando reduções ligadas às atividades que foram paralisadas em 2020 com a pandemia.

Na Bahia, registrou-se um aumento dos investimentos públicos estaduais em cultura entre 2019 e 2020: de R\$ 164,4 milhões para R\$ 250,5 milhões. Tais montantes representam 6,9% e 7% da soma do investimento no setor das unidades federativas do país, respectivamente. Os gastos municipais com cultura, por sua vez, historicamente expressivos no estado, atingiram o valor recorde de R\$ 429,4 milhões em 2019. A cifra foi reduzida a 53% do total em 2020, resultando em R\$ 227,3 milhões.

Atualmente, mesmo após a reabertura dos espaços dedicados às atividades culturais e de entretenimento e a substancial guinada nas políticas públicas em âmbito federal – cuja recriação do Ministério da Cultura

**A partir de 2020, o contexto de recessão econômica e instabilidades político-institucionais, agravado pela pandemia da covid-19, torna-se mais um relevante obstáculo para o impulsionamento de políticas para a cultura**

**A economia criativa e da cultura vem sendo incorporada nas diretrizes e discursos políticos que visam ao desenvolvimento, ocupando um relevante espaço nas políticas públicas**

(BRASIL, 2023), extinto em 2019, pode ser acionada como exemplar –, tal cenário ainda não foi totalmente superado. Em meio a esse contexto e diante da instituição de uma política continuada e sistêmica de fomento ao setor cultural, este trabalho busca, para além de examinar os resultados da iniciativa, obter pistas que contribuam para que, futuramente, seja elaborada uma metodologia de avaliação sistêmica das políticas públicas culturais. Para tanto, adota-se como iniciativa a ser examinada os Prêmios de Preservação dos Bens Culturais Populares e Identitários da Bahia Emília Biancardi, para as categorias de forró tradicional e quadrilhas juninas, implementados pelo Centro de Culturas Populares e Identitárias (CCPI) da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, com recursos da Lei Aldir Blanc.

O presente artigo é dividido em quatro seções, além desta introdução. Na parte dois, é apresentado o referencial teórico. Em seguida, é descrito o Programa Aldir Blanc Bahia para o apoio aos festejos juninos e apresentada uma proposta de análise de resultados. Na quarta seção, são discutidos os resultados da pesquisa direta com um conjunto de beneficiários do Edital Emília Biancardi. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## REFERENCIAL CONCEITUAL: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS

A economia criativa e da cultura vem sendo incorporada nas diretrizes e discursos políticos que visam ao desenvolvimento, ocupando um relevante espaço nas políticas públicas, sobretudo em países que estão buscando diversificar suas economias e construir resiliência para futuras crises econômicas. Nesse sentido,

[...] as artes têm um papel importante na economia contemporânea: elas não constituem mais um setor restrito da economia, para o qual se dirigiam apenas olhares gentis, mas uma dimensão transversal que fertiliza a criatividade social, econômica e ambiental. (GREFFE, 2015, p. 183).

Yúdice (2013), em uma perspectiva ainda mais ampla, destaca uma nova condição prático-conceitual expressa por essa multiplicidade de enlaces estabelecidos pela cultura ao discutir a ideia de cultura como um *recurso* que é permanentemente acionado para a consecução de vários objetivos. Cultura como um *recurso* para promover a inclusão social, para requalificar centros urbanos, para estimular a geração de emprego e renda etc. *Recurso*, enfim, para ativar políticas que se ocupam do desenvolvimento. Tal perspectiva possui, em grande medida, ligação com o papel estratégico que o setor criativo e cultural ocupa na economia atual, mas

caracterizando-se também como um vetor que deve se relacionar de forma transversal com as mais diversas ações de políticas públicas.

No entanto, em que pese tal reconhecimento,

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente entendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUAS, 1997, p. 13).

A efetividade e consonância entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de uma política pública exigem, portanto, um longo caminho:

A política cultural, se compreendida como instrumento efetivo de geração de bem-estar social e sustentabilidade de valores culturais, tem um inevitável caráter abrangente de diversos campos de estruturação de seus objetivos. Esses campos podem ser lidos a partir de variados instrumentos conceituais, que vão desde a ciência política, passando pelas técnicas de planejamento até a economia da cultura, todos eles fornecendo tecnologias para a construção e implantação da política pública. (VALIATI, 2013, p. 103).

Ainda segundo Valiati (2013), ao converter diretrizes em metas, a política pública cultural atua impactando a esfera social com seus resultados, sejam eles de ordem simbólica, com a ampliação da diversidade, inclusão e preservação da memória, ou material, com geração de renda e emprego.

No Brasil, diante das históricas instabilidades das políticas culturais, do ainda incipiente reconhecimento da cultura como fator de desenvolvimento econômico, social e humano e da disparidade das estruturas do Estado, toma relevo o conhecimento acurado e panorâmico sobre as iniciativas de fomento ao setor. Compreendê-las, em sua complexidade, torna-se imprescindível para aprimorar as políticas públicas de cultura, consolidar iniciativas bem-sucedidas de gestão e aplicação dos recursos e tornar efetiva a complementaridade federativa neste tipo de ação governamental. No entanto, nesse setor, ainda são poucas as experiências de avaliação e monitoramento de políticas públicas, enquanto “empreendimento técnico-científico que requer tempo, esforço metodológico e refinamentos sucessivos do conceito, do processo investigado ou do fenômeno social em questão” (JANNUZZI, 2016, p. 627).

**No Brasil,  
diante das  
históricas  
instabilidades  
das políticas  
culturais, do  
ainda incipiente  
reconhecimento  
da cultura como  
fator de desen-  
volvimento  
econômico,  
social e humano  
e da disparidade  
das estruturas  
do Estado,  
toma relevo o  
conhecimento  
acurado e  
panorâmico  
sobre as  
iniciativas de  
fomento ao  
setor**

Na maioria dos países, a cultura tende a ser incluída no programa de desenvolvimento por meio de suas contribuições para o crescimento do PIB, a criação de empregos, o desenvolvimento regional, a revitalização urbana e a coesão social

Cabe frisar que podem ser identificados estudos que se debruçam sobre a avaliação do impacto econômico de eventos e projetos artístico-culturais, tais como: Herrero e outros (2006), que se debruça sobre a cidade de Salamanca, na Espanha, designada como Capital Europeia da Cultura em 2002; Tohmo (2005), que examina o Festival de Música Folclórica de Kaustinen, realizado na Finlândia, e Seibert e outros (2023), que investigam os efeitos da ausência das festividades do Círio de Nazaré, em Belém, como consequência da pandemia da covid-19.

Em que pese a relevância de tais estudos, considera-se que tal perspectiva é insuficiente para a avaliação de políticas públicas na área artístico-cultural. Nesse sentido, Throsby (2001) salienta que um dos motivos para que as relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento cultural sejam em geral desconsideradas na gestão pública da cultura é a predominância da formulação da política de desenvolvimento em termos econômicos, por meio de medidas orçamentária, monetária, comercial, de mercado, entre outras. Tais políticas tendem, portanto, a centrar-se em atender a finalidades individuais em lugar das coletivas.

Na maioria dos países, a cultura tende a ser incluída no programa de desenvolvimento por meio de suas contribuições para o crescimento do PIB, a criação de empregos, o desenvolvimento regional, a revitalização urbana e a coesão social. Tal abordagem permite criar laços entre a cultura e a economia, mas deixa a desejar quando reduz a cultura às atividades artísticas, ignorando manifestações culturais diversas, bem como seus aspectos simbólicos. Também falham ao provocar um desequilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento – econômica, social e ambiental.

No Brasil, os estudos sobre resultados, impactos, indicadores e metodologias de avaliação de políticas culturais e ações de fomento ao setor ainda são incipientes. Dentre os mais relevantes podem ser citados: Silva e Araújo (2010b) sobre o Programa Cultura Viva; Brasil (2018) e Soares (2022) sobre o Plano Nacional de Cultura. Com enfoque nas políticas sociais, Jannuzzi (2016) assevera que a avaliação tem o objetivo de subsidiar os executores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os resultados dos projetos, políticas e programas. Seu propósito é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade e necessidade de correções. Espera-se que essa avaliação possa indicar se um resultado está sendo alcançado ou não, se processos estão bem executados e se uma intervenção está produzindo outras consequências além daquelas pretendidas.

O ciclo de gestão concebe o processo das políticas públicas como contínuo, em que, a partir do diagnóstico dos problemas e das demandas

da sociedade e da agenda política dos grupos eleitos, programas são planejados e formulados (Figura 1).

**Figura 1**

Ciclo de gestão de políticas públicas



Fonte: Frey (2020, p. 3).

Particularmente, a avaliação de resultados busca responder às seguintes questões: o problema social que estimulou a criação do programa foi solucionado? Qual a contribuição do programa para isso? O programa deve continuar, ser expandido ou descontinuado? (JANNUZZI, 2011).

Tendo em vista a situação do campo da cultura, a proposta de avaliações parametrizadas é inovadora. Diante da complexidade de seus objetos, a realização de uma pesquisa sobre a avaliação de políticas públicas para a cultura evidencia a necessidade da construção de parâmetros de avaliação que superem as “definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos preconcebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação, ampliando o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação de políticas públicas” (GUSSI; OLIVEIRA, 2016, p. 84). Assim, outras questões também se impõem:

[...] para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Estas perguntas colocam em questão pressupostos da agenda neoliberal e seus modelos avaliativos e, remetendo a contradições do Estado e sua ação, encaminham outra pergunta: qual, enfim, o sentido de avaliar políticas públicas?. (GUSSI; OLIVEIRA, 2016, p. 84).

Embora os festejos juninos tenham sido retomados em algumas cidades nordestinas no ano de 2022, os efeitos do período da crise sanitária foram expressivos

Sob tal perspectiva, o presente artigo propõe um exercício inicial de análise da execução do Edital Emília Biancardi voltado aos festejos juninos, a fim de fornecer subsídios para esse processo.

## **OS FESTEJOS JUNINOS E A LEI ALDIR BLANC: PROPOSTA DE ANÁLISE DE RESULTADOS**

Em 2021, pelo segundo ano consecutivo, os eventos relacionados às celebrações populares do mês de junho na Bahia e em todo o Nordeste foram cancelados. Essa realidade da suspensão dos eventos culturais presenciais no Brasil passou a reger o setor produtivo de arte e cultura desde março de 2020, quando foi declarada a pandemia da Covid-19 no mundo e decretado o estado de calamidade pública no País. Embora os festejos juninos tenham sido retomados em algumas cidades nordestinas no ano de 2022, os efeitos do período da crise sanitária foram expressivos, demandando um olhar acurado sobre tais eventos e, nesse caso em especial, também sobre os resultados de editais como o Emília Biancardi, direcionados a reduzir os impactos sofridos pelo setor cultural.

Ao contrário de eventos privados, que puderam ser rapidamente reformulados durante o estado pandêmico para atender aos protocolos de distanciamento – a exemplo de peças de teatro e shows musicais realizados em plataformas virtuais ou em áreas abertas, com novas formas e regras de acesso e redução do público –, não houve alternativas para as festas populares. Essas ocorrem, caracteristicamente, em espaços públicos, com aglomerações (até milhões de pessoas em circulação, como no Carnaval de Salvador), o que implica maior dificuldade de controle e monitoramento e, portanto, mais riscos de contaminação em massa.

O cancelamento das festas populares redundou em efeitos econômicos consideráveis, haja vista a geração de receitas que tais eventos proporcionam para os municípios e estados, superiores, muitas vezes, aos investimentos públicos realizados. Podem-se citar cotas de patrocínio adquiridas por empresas privadas, faturamento do comércio e do setor de serviços e incremento do turismo locais. Além disso, artistas e outros profissionais que atuam na cadeia produtiva da arte e cultura locais perderam uma fonte expressiva de receita.

Conforme informações divulgadas pelo boletim da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, tomando-se como base o ano de 2019, último ano comemorativo dos festejos juninos antes da pandemia, estima-se que, ao menos, R\$ 64,7 milhões provenientes do setor público deixaram de ser aplicados nessa celebração em função da Covid-19, em especial no mercado da música. Desses, R\$ 50,9 mi-

lhões seriam recursos aportados por 311 municípios e R\$ 13,8 milhões pelo Governo do Estado da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, [2021]).

Os rebatimentos da pandemia nos festejos populares não foram, entretanto, restritos à área econômica. Houve um impacto cultural imensurável, decorrente da lacuna deixada pela impossibilidade de confraternização, do uso do entretenimento como lugar de vazão/abstração da rotina da vida ordinária, do fortalecimento da tradição como uma construção de participação coletiva, do exercício da fé na dimensão do sagrado, da qual se origina boa parte dessas festas.

No que concerne ao São João, uma das mais tradicionais festas populares brasileiras, há elementos que tornaram o seu cancelamento ainda mais complexo. O fator sazonalidade é totalmente atrelado às características da celebração. As comidas típicas são elaboradas à base da colheita do período, costumes como o de acender fogueiras e as roupas típicas estão igualmente relacionados com uma época de menores temperaturas do ano. O estilo musical que rege as comemorações, pelo menos na Bahia, não se ‘industrializou’ a ponto de encontrar mercado e público para apresentações regulares ao longo do ano, também sofrendo os reflexos da sazonalidade.

Ritmo tipicamente atrelado aos festejos juninos, o forró, cujas matrizes tradicionais foram reconhecidas como Patrimônio Cultural do Brasil pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em dezembro de 2021, tornou-se um gênero de tradução da identidade cultural do Nordeste, projetando nacionalmente muitos agentes envolvidos na cadeia de produção desse segmento musical que se aproximou de outros estilos, como o sertanejo, ou de outros recursos, como o eletrônico (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2021). Na Bahia, entretanto, os forrozeiros vivenciam situação diferenciada. Embora os costumes e ritmos tradicionais juninos sejam elementos centrais na cultura baiana, os artistas desse segmento, assim como de outros estilos musicais do estado, ficaram subjugados à indústria da axé music.

Distintamente do observado em outros estados nordestinos, na Bahia a veiculação do forró nas principais rádios e programas televisivos aparece de forma concentrada no período dos festejos juninos. Excetuando-se, portanto, os meses de junho e julho, os veículos midiáticos do estado tendem a dar uma maior visibilidade aos grupos de axé music. Como afirma Alessandra Gramacho, artista do forró e coordenadora do Fórum Forró de Raiz da Bahia, em entrevista concedida para a pesquisa *Impactos da Covid-19 nos Festejos Juninos da Bahia*, “os agentes da cultura do forró costumam ter espaço apenas uma vez ao ano, no período

Os  
rebatimentos  
da pandemia  
nos festejos  
populares  
não foram,  
entretanto,  
restritos a área  
econômica.  
Houve um  
impacto  
cultural  
imensurável

**A interrupção dos festejos juninos [durante a pandemia] significou, com algumas exceções, a dificuldade de recorrer a estratégias adotadas por artistas que gozam de uma maior notoriedade**

junino, e passam o resto do ano investindo para a sobrevivência desse trabalho no próximo ano, e lutando para manter as suas famílias e a eles próprios” (LIMA; QUEIROZ; DANTAS, 2021, p. 62).

Artistas e demais trabalhadores dedicados ao forró dispõem de um período bem mais demorado para as apresentações e conseqüente retorno financeiro. Desse modo, a interrupção dos festejos juninos significou, com algumas exceções, a dificuldade de recorrer a estratégias adotadas por artistas que gozam de uma maior notoriedade. Esses últimos, devido a maiores interesses e demanda de público, puderam realizar *lives* patrocinadas, lançar singles e EPs disponibilizados em plataformas digitais e, ainda, adequar mais facilmente seus projetos às demandas de editais públicos devido à maior profissionalização de suas equipes.

Nesse cenário, como forma de efetivar ações emergenciais de apoio ao setor cultural, o Governo do Estado da Bahia, visando cumprir os incisos I e III da Lei Aldir Blanc (Lei Federal n.º 14.017, de 29 de junho de 2020), criou o Programa Aldir Blanc Bahia (PABB). O programa compreendeu chamadas públicas para a transferência de renda emergencial para os trabalhadores e trabalhadoras da cultura e a concessão de prêmios. O PABB foi executado por intermédio da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia e teve suas ações geridas por meio da Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura (Sudecult) e do Centro de Culturas Populares e Identitárias (CCPI), e suas unidades vinculadas: Fundação Cultural do Estado da Bahia, Fundação Pedro Calmon, Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural.

O CCPI foi responsável pelo lançamento do Edital Prêmios de Preservação dos Bens Culturais Populares e Identitários da Bahia Emília Biancardi 2020, integrante do PABB, que teve por objetivo contemplar a diversidade cultural dos territórios de identidade baianos, envolvendo todos os segmentos da cadeia da cultura popular como o artesanato, as comunidades quilombolas e indígenas, as danças e folguedos. As premiações foram direcionadas às propostas nas seguintes categorias: mestres e mestras, cordelistas, repentistas, poetas populares, artesãos, matrizes do samba com suas variações, matrizes africanas com blocos afro, cultura identitária (indígena, negra, cigana, sertaneja, infância, juventude, idoso e LGBTQIA+), quadrilhas juninas e forró tradicional (BAHIA, 2023).

O Edital de Chamada Pública n.º 001/2020, dos Prêmios Emília Biancardi, aberto entre os dias 7 e 26 de outubro de 2020, disponibilizou um total de R\$ 5 milhões para a premiação de 350 propostas de trabalhos artísticos ou culturais, a serem executadas virtualmente e/ou de forma presencial, tendo como público-alvo os artistas, criadores, produtores e grupos artísticos e culturais exclusivamente do estado da Bahia. A distri-

buição estimada de recursos por categoria não ocorreu de forma equânime, sendo a categoria identidades – cultura negra, indígena, cigana, sertaneja, LGBTQIA+, juventude e idoso – a que aglutinou maior volume de recursos, equivalente a R\$ 1 milhão, para uma quantidade estimada de 50 propostas. O menor volume de recursos previsto foi direcionado à categoria cordelista, repentista e poeta popular, com previsão de apoio a 20 propostas no valor total de R\$ 200 mil. Para o forró tradicional foi estimada a seleção de 40 propostas no valor total de R\$ 500 mil (quinhentos mil reais), havendo idêntica previsão do número de propostas e do valor total para as quadrilhas juninas (BAHIA, 2023).

Os projetos de trabalhos artísticos ou culturais deveriam ser executados até 10 de abril de 2021, com a entrega do Relatório Simplificado de Atividades prevista inicialmente para 30 de abril de 2021 e prorrogada, posteriormente, para 30 de julho de 2021, com informações e registros documentais (fotografias, cópia de matérias publicadas na imprensa, vídeos, programas e/ou cartazes, dentre outros) comprobatórios da execução do projeto. Os recursos da premiação, pagos em parcela única, com dedução dos tributos previstos na legislação em vigor, foram repassados diretamente ao proponente responsável constante na ficha de inscrição, sendo de responsabilidade dos coautores ou integrantes do coletivo a divisão do valor da premiação. A prestação de contas compreendeu o envio à Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult-BA) do resultado final da produção artística, no formato de conteúdo digital (gravações e transmissões ao vivo), registrado em vídeos realizados com qualquer tipo de equipamento (celulares e/ou filmadoras), ou através de apresentação em versão virtual, links e textos e demais formatos com resultados disponibilizados de forma *online* (BAHIA, 2023).

Na categoria forró tradicional foram habilitados 40 projetos, sendo dez correspondentes ao valor individual de R\$ 20 mil, 15, ao valor individual de R\$ 12 mil e 15, ao valor individual de R\$ 8 mil. Na categoria quadrilhas juninas foram habilitados 21 projetos, sendo dez no valor individual de R\$ 20 mil e 11 no valor individual de R\$ 12 mil. Dentre os inscritos foram considerados como não selecionados nove projetos da categoria forró tradicional e 15 projetos da categoria quadrilha junina (BAHIA, 2023).

Existia uma grande expectativa em relação aos editais da Lei Aldir Blanc, como forma de mitigação de tamanho impacto para a classe cultural e, mais incisivamente, para os agentes culturais que atuam nos festejos juninos. Para muitos desses, o único momento da realização de contratos, fonte de recursos para a sobrevivência de quase todo um ano, em razão da sazonalidade já descrita.

Existia uma grande expectativa em relação aos editais da Lei Aldir Blanc, como forma de mitigação de tamanho impacto para a classe cultural e, mais incisivamente, para os agentes culturais que atuam nos festejos juninos

Ciente da relevância das políticas públicas para o momento atravessado pelos agentes culturais dos festejos juninos na Bahia em 2020-2021, o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA) propôs-se a pesquisar os resultados do fomento aos festejos juninos

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ciente da relevância das políticas públicas para o momento atravessado pelos agentes culturais dos festejos juninos na Bahia em 2020-2021, o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA) propôs-se a pesquisar os resultados do fomento aos festejos juninos, executado por meio dos Prêmios de Preservação dos Bens Culturais Populares e Identitários da Bahia Emília Biancardi para as categorias forró tradicional e quadrilhas juninas, com recursos da Lei Aldir Blanc. Para tanto, realizou parceria institucional sem transferência de recursos com o CCPI, que disponibilizou dados imprescindíveis ao desenvolvimento da investigação.

No âmbito da pesquisa coube a cada parceiro as seguintes responsabilidades: 1) o CCPI realizou a comunicação com os beneficiários do edital, intermediando o contato desses com os pesquisadores do observatório; ajudou na divulgação dos questionários encaminhados ao público-alvo e disponibilizou os registros administrativos referentes ao edital; 2) o Obec-BA conduziu, tecnicamente, a pesquisa, responsabilizando-se pela formulação dos questionários e roteiros das entrevistas semiestruturadas; realizou a pesquisa direta e elaborou o relatório final da pesquisa.

Com o intuito de retroalimentar o ciclo de gestão, acima mencionado, esta investigação centra-se na etapa de análise dos resultados do Edital Emília Biancardi 2020. Para tanto, foram enviados *websurveys* para os responsáveis pelos 63 projetos contemplados, sendo 41 na categoria forró tradicional e 22 na de quadrilhas juninas. Também foram realizadas entrevistas telefônicas entre novembro de 2021 e fevereiro de 2022. A equipe da pesquisa contactou a totalidade dos beneficiários, sendo que 37 responderam, ou seja, cerca de 59%.

A adoção de *websurveys* como método de coleta levou em conta a possibilidade de “aplicação ágil, abrangente e de baixo custo” (ROCHA *et al.*, 2021, p. 149). Considera-se, portanto, que os benefícios superam as limitações metodológicas, quais sejam: a possibilidade de sub-representação de grupos com maior dificuldade de acesso à internet; provável imprecisão das informações reportadas, seja pela inabilidade em sistematizar os dados do projeto, seja devido à adoção de diferentes interpretações para uma mesma questão. A fim de mitigar tais limitações, buscou-se contatar os beneficiários por telefone. As informações obtidas foram complementadas, ainda, por meio da análise dos registros administrativos sobre os beneficiários do CCPI e os relatórios de prestação de contas do edital.

Com o intuito de fornecer subsídios para orientar os tomadores de decisão sobre as estratégias adotadas pelo programa, sua capacidade de execução e seu potencial de intervenção, os resultados do fomento concedido por intermédio da Lei Aldir Blanc foram analisados a partir dos seguintes aspectos: a) características dos beneficiários; b) características dos projetos, e c) perspectivas dos proponentes. Parte das respostas obtidas fundamenta as discussões a seguir.

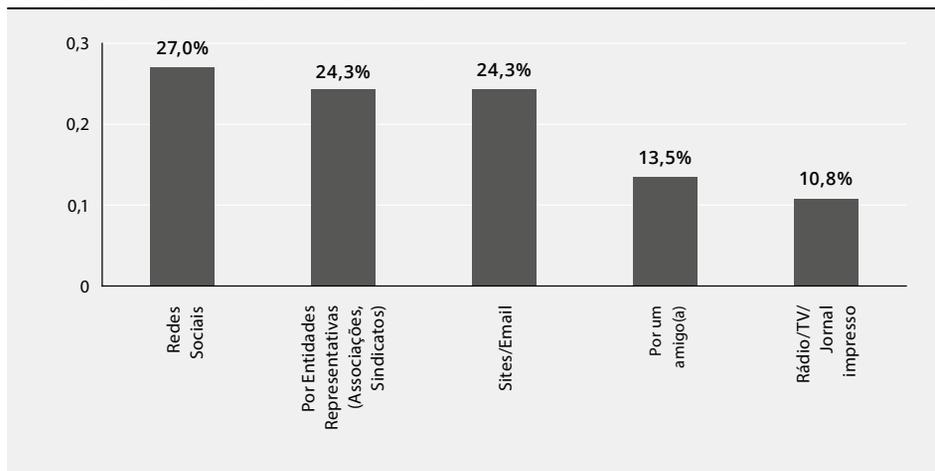
## **CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS**

Segundo os registros do CCPI, dos 22 contemplados na categoria quadrilhas juninas, havia apenas uma pessoa jurídica. Já no conjunto dos 41 beneficiários da categoria forró tradicional, 80,5% eram pessoas físicas e 19,5% jurídicas. Importante notar que este pode ser um indicativo da baixa formalização de grupos culturais em ambos os segmentos. Tal dado parece correlacionar-se, ainda, com o perfil territorial dos projetos, situados no interior do estado da Bahia.

Dentre as questões presentes no *websurvey* para identificar o perfil dos beneficiários do Edital Emília Biancardi 2020 nas categorias forró tradicional e quadrilhas juninas constam perguntas relacionadas à forma de acesso ao edital e às dificuldades enfrentadas pelos proponentes para a obtenção do fomento. Acredita-se que tais dados contribuem sobremaneira para subsidiar novas iniciativas do poder público com propósito semelhante.

Inicialmente, buscou-se identificar o modo como os beneficiários tomaram conhecimento do Edital Emília Biancardi 2020. As principais fontes de informação foram redes sociais e sites/e-mail que, juntas, totalizaram 51,3%, enquanto as entidades representativas somaram 24,3% (Gráfico 1). Embora seja notória a relevância da comunicação digital na atualidade, especialmente potencializada pela pandemia, cabe salientar, conforme mencionado, a existência de um viés quanto aos respondentes, tendo em vista o método escolhido para a pesquisa. Sob a mesma perspectiva, merece destaque o relevante papel das associações e sindicatos e, adicionalmente, a baixa incidência dos meios tradicionais de comunicação como forma de atingir o público-alvo dessa chamada pública.

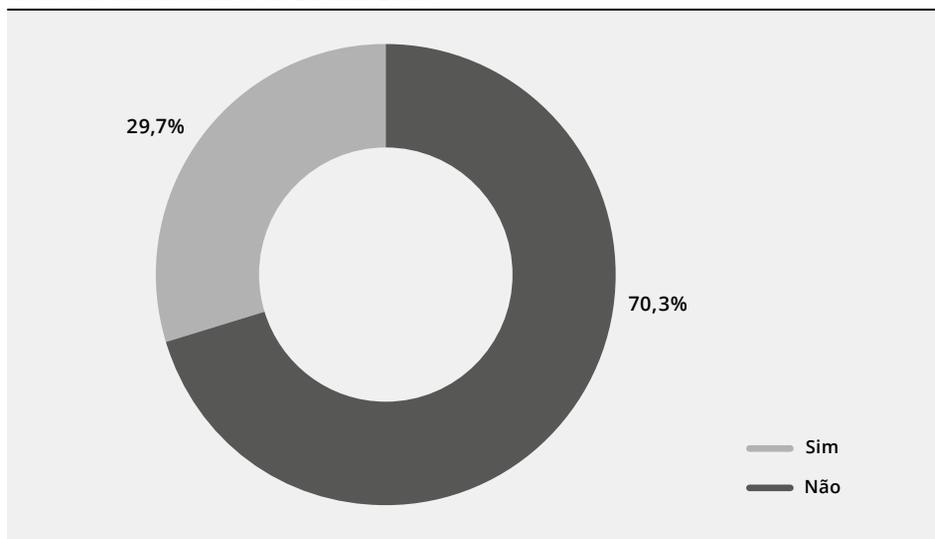
**Gráfico 1**  
Forma de conhecimento da Lei Aldir Blanc



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

Outra questão refere-se ao acesso aos recursos públicos nos últimos cinco anos. Em pesquisa sobre os impactos da Covid-19 nos festejos juninos, também realizada pelo Obec no ano de 2020 (LIMA, QUEIROZ, DANTAS; 2021), vários agentes apontavam a dificuldade de obter apoio por parte dos entes públicos. Tal dado foi, mais uma vez, ratificado pelos respondentes.

**Gráfico 2**  
Acesso ao fomento antes da Lei Aldir Blanc



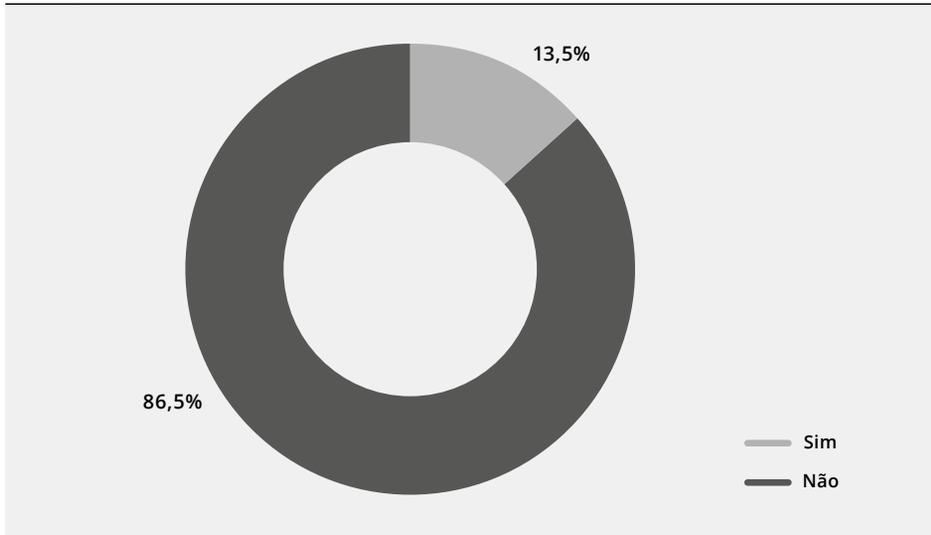
Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

Observando-se o Gráfico 2, constata-se que, dentre os 37 beneficiários que responderam a essa questão, apenas 29,7% já haviam acessado recursos públicos para a execução de seus projetos antes da Lei Aldir

Blanc. Os números evidenciam a dificuldade de acesso a fontes públicas de financiamento para projetos culturais. Os entrevistados também foram questionados se teriam conseguido outro apoio financeiro estatal em 2021, além do Prêmio Emília Biancardi, do CCPI.

### Gráfico 3

Obtenção de outro apoio financeiro estatal em 2021



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

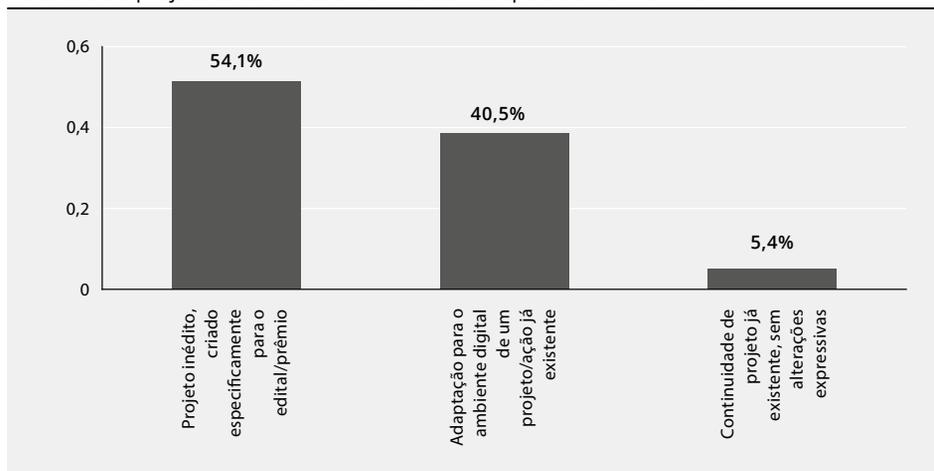
Apenas 13,5% obtiveram outros recursos além daqueles oriundos da Lei Aldir Blanc (Gráfico 3). Assim, em um contexto de extrema adversidade para os agentes culturais, ressaltam-se as limitações do poder público no amparo ao setor, além da possibilidade de sobreposição de diferentes fontes de financiamento para os mesmos proponentes.

## CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS

Quanto às características dos projetos executados, destacam-se a natureza do projeto em relação ao seu ineditismo, número de pessoas remuneradas e contratação de serviços. Quanto ao primeiro aspecto, chama a atenção que 54,1% (mais da metade) dos projetos são inéditos, tornando possível a inferência de que os contemplados os desenvolveram, em grande parte, a partir das especificidades do edital. Dos 37 respondentes, 45,9% mencionaram que suas propostas já existiam e, destes, apenas 5,4% afirmaram que estas não sofreram quaisquer adaptações. Ver Gráfico 4.

**Gráfico 4**

Natureza do projeto cultural desenvolvido com o apoio da Lei Aldir Blanc

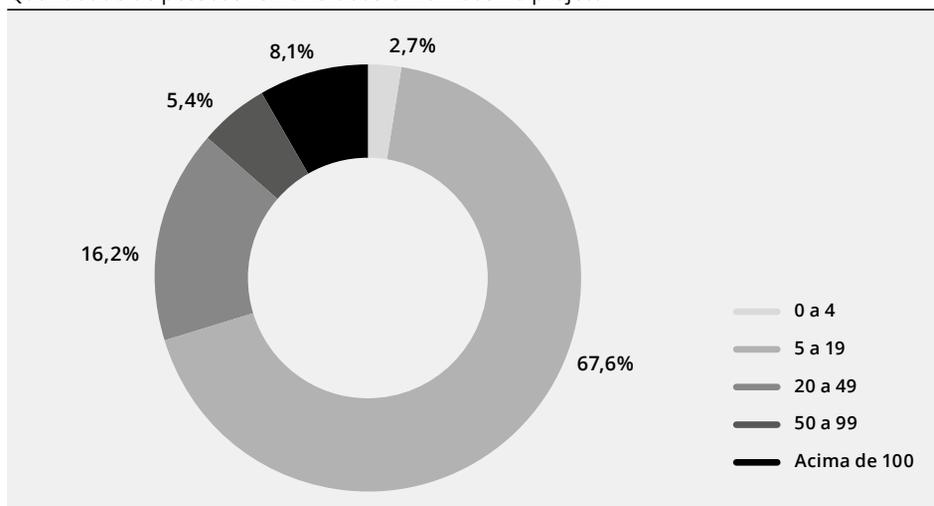


Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

Os projetos culturais ora examinados envolvem, devido a suas características, um número razoável de trabalhadores. Nesse sentido, foi avaliada a quantidade de pessoas que trabalharam de forma remunerada na execução dos projetos analisados para identificar alguns resultados em termos de contratação de pessoas e serviços, particularmente o grau de internalização territorial das atividades contratadas, ou seja, de utilização dos serviços do próprio município na execução dos projetos.

**Gráfico 5**

Quantidade de pessoas remuneradas envolvidas no projeto



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

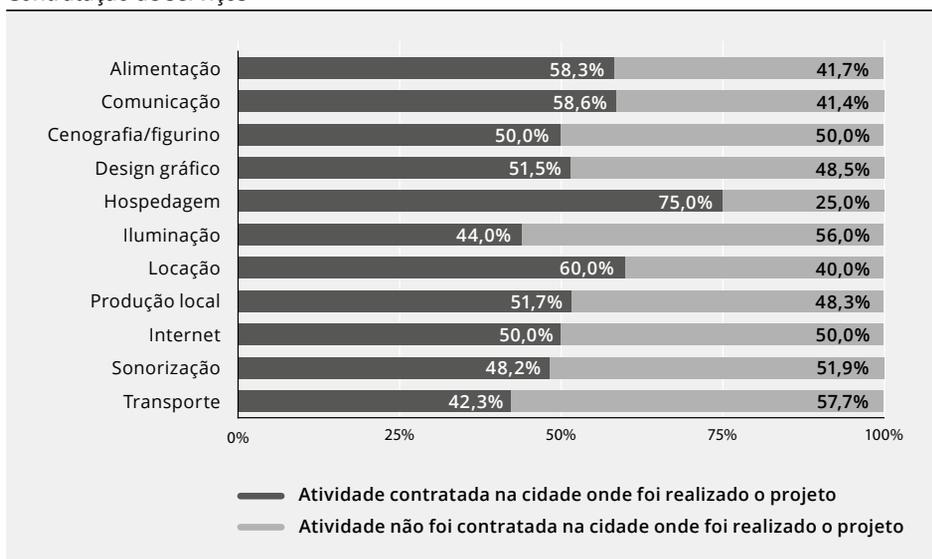
Mesmo diante do baixo valor do apoio, correspondente a R\$ 20 mil, um significativo percentual dos projetos (67,6%) empregou de cinco a 19 pessoas remuneradas. Já 16,2% envolveram de 20 a 49 contratados.

Vale destacar que três projetos firmaram contratos com mais de 100 pessoas (Gráfico 5), sugerindo uma intensa pulverização dos recursos.

As próximas questões, relativas aos serviços contratados para a execução dos projetos (Gráfico 6), procuraram identificar os setores que se relacionaram com as iniciativas de forró tradicional e quadrilha junina. Além disso, buscou-se verificar o potencial de geração de ocupações indiretas dessas manifestações culturais.

### Gráfico 6

#### Contratação de serviços



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

Com o intuito de refletir sobre a profissionalização das iniciativas contempladas, os 37 entrevistados foram questionados sobre a contratação de serviços relativos à organização do projeto. Do total, 29 contrataram produção local, sendo que 51,7% utilizaram serviços da cidade de realização do projeto. Já os serviços de comunicação, envolvendo atividades de divulgação e produção de conteúdo, foram contratados por 29 beneficiários, sendo 58,6% na cidade onde foi executado o projeto. Por sua vez, os serviços de design gráfico/digital foram acordados por 33 respondentes, observando-se um equilíbrio quanto ao número de contratações na cidade de execução do projeto e em outro território.

Merece destaque o fato de que, devido à pandemia, os projetos tiveram que ser executados no formato digital, como mencionado anteriormente. Nesse sentido, 26 dos 37 entrevistados relataram a necessidade de contratação de serviços de provedor de internet/ponto de acesso e de audiovisual, sendo que a metade contratou tais serviços nos locais de realização do evento.

**Ao serem inquiridos sobre a perspectiva de permanência no setor cultural em 2022, 14 entrevistados, dos 37, afirmaram que seria improvável. Apenas quatro consideraram a permanência no setor como certa/garantida**

A realização das ações em formato digital nem sempre exige os projetos da contratação de serviços diversos característicos do formato presencial. O serviço de locação de estúdio/casa de show/teatro se fez necessário para 25 entrevistados, dos quais 60% o contrataram na cidade onde foi realizado o projeto. Serviços de cenografia/figurino foram contratados para 24 projetos. Nesse caso, houve uma divisão igualitária no que se refere à contratação no próprio local de execução ou em outra cidade. Quanto à utilização da sonorização, 27 projetos utilizaram o serviço, sendo 48,2% dos fornecedores provenientes da própria cidade. Serviços de iluminação foram contratados para 25 projetos, a maioria (56%) de fora da cidade de realização.

Quanto aos serviços parcialmente relacionados às atividades culturais, dentre os 37 respondentes, 24 contrataram serviço de alimentação para a equipe do projeto. Desses, 58,3% o adquiriram de fornecedores locais. A contratação de serviços de transporte para o pessoal e equipamento foi indicada por 26 entrevistados, sendo que a maioria (57,7%) contratou o prestador na cidade de realização do projeto.

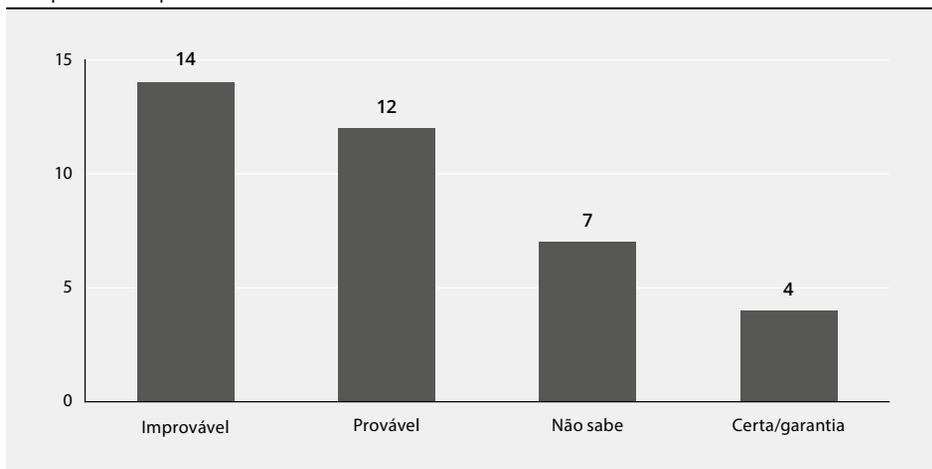
No questionário, dentre as modalidades de serviços diretamente associados à realização dos projetos em formato online, apenas duas apresentaram número efetivamente baixo de contratação: os serviços de hospedagem e de segurança. Apenas quatro beneficiários contrataram os primeiros, sendo três na cidade de realização da iniciativa. Já quanto ao serviço de segurança, apenas três entrevistados declararam ter feito esse tipo de contratação. Os entrevistados também foram provocados sobre as duas principais dificuldades para a execução do projeto, em questão que permitia múltiplas respostas. O agravamento da pandemia no início de 2021, assinalado por 39,1% dos beneficiários, foi o mais apontado. Em seguida, com 20,3%, ficou o valor dos recursos (em torno de R\$ 20 mil). A terceira opção foi a adequação ao formato digital, escolhida por 12,5% dos respondentes.

## **PERSPECTIVAS DOS PROPONENTES**

Por fim, os beneficiários responderam questões sobre o propósito de permanência de continuidade de atuação no setor cultural e sugestões para o fomento. Ao serem inquiridos sobre a perspectiva de permanência no setor cultural em 2022, 14 entrevistados, dos 37, afirmaram que seria improvável. Apenas quatro consideraram a permanência no setor como certa/garantida (Gráfico 7).

**Gráfico 7**

Perspectiva de permanência no setor cultural em 2022



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

Tais números ratificam as informações e reflexões apresentadas por Canelo e outros (2021, p. 177) a partir da pesquisa *Impactos da Covid-19 na Economia Criativa*. Os respondentes relataram a procura por editais de emergência e outras formas de incentivo, além de oportunidades de trabalho alternativas dentro do mesmo campo de atuação, ou até mesmo a mudança completa de área, abandonando a ocupação original. Por fim, alguns entrevistados consideraram encerrar suas atividades no setor artístico.

Estudos internacionais<sup>2</sup> demonstram que os artistas ganham menos se comparados com outros grupos de trabalhadores. Além disso, os ganhos dos profissionais do setor cultural apresentam maior variabilidade do que os de outros trabalhadores profissionais e técnicos (ALPER; WASSALL, 2006, p. 814). Esses dados, que por si só já seriam um objeto de preocupação de uma classe criativa, foram amplificados com os efeitos da pandemia. Ainda mais num setor em que há predominância da informalidade nas relações de trabalho (MACHADO; RABELO; MOREIRA, 2014, p. 249).

Constata-se, portanto, que a permanência dos agentes no setor cultural continua sendo uma preocupação central da categoria, acentuada desde os primeiros momentos da pandemia. Por fim e com vistas a vislumbrar possíveis soluções para esse desafio, foi solicitado, em questão aberta, que os respondentes indicassem sugestões para fomento público ao setor cultural. Por meio da nuvem de palavras, buscou-se apreender os termos com maior número de menções (Figura 2).

2 A partir de dados de sete censos dos EUA no período de 1940 a 2000.

**Figura 2**  
Nuvem de palavras indicativa de sugestões de fomento



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa direta (2021).

A recorrência de termos como *editais*, *estado* e *público* sugere a importância da manutenção e ampliação dos chamamentos públicos de fomento ao setor. Termos como *apoio*, *recurso* e *valor* indicam a necessidade de ampliação dos recursos destinados aos editais<sup>3</sup> e dos montantes destinados a cada projeto, assim como a diversificação de sua distribuição territorial<sup>4</sup>. A menção a aspectos que se referem à profissionalização e à formalização do campo cultural se fazem presentes em termos como *projetos*, *burocracia*, *agentes*, *artistas*, *setor*, dentre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A suspensão dos eventos culturais presenciais na Bahia, em decorrência da pandemia da Covid-19, trouxe impactos expressivos para toda a cadeia produtiva de arte e cultura. Essa situação levou ao lançamento dos Prêmios de Preservação dos Bens Culturais Populares e Identitários da Bahia Emília Biancardi, em 07 de outubro de 2020, pelo Governo do Estado da Bahia, por intermédio do Centro de Culturas Populares e Identitárias (CCPI).

Parte integrante do Programa Aldir Blanc, os Prêmios Emília Biancardi visaram contemplar a diversidade cultural dos territórios de identidade baianos, envolvendo todos os segmentos da cadeia da cultura popular, como o artesanato, as comunidades quilombolas e indígenas, as danças e os folguedos. As premiações também foram direcionadas aos mestres

3 Como exemplo, um respondente indicou a necessidade da “[...] participação direta dos governos estadual, municipal, não depender apenas de verba federal” (informação verbal).

4 Um respondente relatou que “[...] a Região Metropolitana de Salvador recebeu mais vagas para a categoria Memória e Tradições Rurais do que o próprio interior da Bahia” (informação verbal).

e mestras do saber popular e de segmentos que foram diretamente afetados no período junino, a exemplo das bandas de forró tradicional e das quadrilhas, dentre outros.

O presente artigo discutiu, ainda que brevemente, a incipiência de investigações que se debruçam sobre a avaliação das políticas culturais no Brasil. Com o objetivo de contribuir para a produção de conhecimento sobre o tema, foi apresentado um estudo de caso sobre o apoio aos festejos juninos no âmbito do Edital Emília Biancardi 2020, com recursos da Lei Aldir Blanc, a partir de uma parceria entre o CCPI/Secult e o Observatório da Economia Criativa da Bahia (Obec-BA).

Cabe reiterar que a investigação não teve como propósito realizar uma avaliação dos impactos econômicos, visto que, para além das limitações dessa abordagem, ela se torna inadequada por sua incapacidade de abranger os aspectos simbólicos, fundamentais para uma reflexão sobre o setor artístico-cultural em consonância com Throsby (2001), e ainda pelos baixos valores acionados na premiação, associados ao formato online de realização e difusão das atividades, em meio à pandemia da Covid-19.

A pesquisa possui como informações privilegiadas as respostas ao *websurvey* de 37 beneficiários do edital, de um total de 63. De antemão, o percentual de 59% de respondentes, dentre os contemplados, sugere a necessidade de que a etapa de avaliação seja considerada pela gestão pública desde os primeiros momentos de implantação da política pública. Um exemplo seria a aplicação de questionários para os proponentes ainda na etapa de submissão das propostas ou da entrega de documentação para contemplação. Adicionalmente, sugere-se a adoção de formulários de submissão de propostas que permitam uma automatização na sistematização dos dados, possibilitando que investigações futuras possam abarcar também os agentes culturais não contemplados, a fim de explicitar e compreender as disparidades do setor cultural.

Por sua vez, uma discussão primeira acerca dos subsídios gerados pela pesquisa descortina algumas pistas quanto às três questões suscitadas por Januzzi (2011) para a avaliação de uma política pública, já referidas neste artigo e ora retomadas nas considerações finais.

Quanto à solução do problema social que estimulou a criação do programa, cabe considerar que a legislação que instaurou a política de fomento se pautou no caráter emergencial das ações a serem destinadas ao setor cultural, em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19 a resposta foi parcialmente negativa. Os baixos recursos acionados pelos editais, somados ao fato de que as propostas

Quanto à  
solução do  
problema social  
que estimulou  
a criação do  
programa, cabe  
considerar que  
a legislação  
que instaurou  
a política  
de fomento  
se pautou  
no caráter  
emergencial das  
ações a serem  
destinadas ao  
setor cultural

**Espera-se que as pistas e os caminhos ora explicitados contribuam para a elaboração de uma metodologia de avaliação de políticas culturais, principalmente às relativas às leis Aldir Blanc 2 e Paulo Gustavo**

contempladas se referem a trabalhos realizados em equipes que empregam, em sua maioria, entre cinco e 19 pessoas, além da contratação de serviços diversos, evidenciam a pulverização dos já escassos recursos. Corroboram para essa inferência o fato de que, ao serem questionados sobre sua permanência no setor cultural, dentre os 37 respondentes, apenas quatro afirmaram tê-la como certa/garantida, enquanto 14 indicaram que seria improvável. Os números evidenciam as dificuldades enfrentadas pelos agentes ante a complexidade da conjuntura atravessada pelo setor cultural e da exiguidade de ações de apoio ao setor na ocasião da pesquisa.

Em relação às contribuições do programa para a solução do problema social, os dados sugerem que foram relevantes. Por exemplo, quanto ao acesso aos recursos públicos de fomento, mais de 70% afirmaram que não tinham obtido apoio público até o edital ora analisado. Em 2021, 86,5% não obtiveram outros recursos além dos oriundos da Lei Aldir Blanc (LAB). Também cabe ressaltar o fato de que mais da metade dos projetos são inéditos e dizem respeito a propostas formuladas ou adaptadas para o chamamento público analisado, demonstrando a contribuição dos editais para o impulsionamento de iniciativas nas áreas abordadas.

Quanto ao terceiro e último questionamento, sobre a pertinência da continuidade, expansão ou descontinuidade do programa, tomou relevo as sugestões dos agentes, em uma questão aberta, para o fomento público à cultura. Percebeu-se a recorrência de termos associados a temas como a ampliação dos chamamentos públicos, aumento dos montantes por projeto e desterritorialização, bem como a profissionalização e formalização do setor. Visto que haverá continuidade de programas com configuração semelhante à Lei Aldir Blanc, com descentralização das ações federais e uma inédita injeção de recursos no setor (mais de R\$ 3,8 bilhões com a Lei Paulo Gustavo em 2023 e repasses anuais de R\$ 3 bilhões com a Lei Aldir Blanc 2), é de fundamental importância o desenvolvimento de indicadores que possam contribuir para um melhor acompanhamento das ações.

Por fim, e desta vez em referência aos questionamentos de Gussi e Oliveira (2016) sobre o sentido de avaliar políticas públicas, espera-se que este trabalho sirva para aprimorar as políticas públicas direcionadas aos festejos juninos da Bahia, para alterar o cenário de crise que persiste e que implica não somente na vulnerabilidade dos artistas e de outros fazedores de cultura, mas também na economia de muitos municípios, dos seus empresários e do próprio estado da Bahia. Além disso, espera-se que as pistas e os caminhos ora explicitados contribuam para a elaboração de uma metodologia de avaliação de políticas culturais, principalmente às relativas às leis Aldir Blanc 2 e Paulo Gustavo.

## REFERÊNCIAS

ALPER, N. O.; WASSALL, G. H. Artists' careers and their labor markets. *In*: GINSBURGH, V.; THROSBY, D. (org.). *Handbook of the economics of art and culture*. Amsterdam: Elsevier, 2006. v. 1, p. 813-864.

BAHIA. Secretaria de Cultura. *Lista de editais: Prêmios de Preservação dos Bens Culturais Populares e Identitários Emília Biancardi*. Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=328>. Acesso em: 31 maio 2023.

BARBALHO, A. Políticas e indicadores culturais em tempos de democracia: a experiência brasileira. *In*: MARTINS, T. C. *et al.* (org.). *Indicadores culturais no Brasil e em Portugal: subsídios para a comunicação entre Estado e sociedade*. Porto: Universidade do Porto: CIC.Digital, 2019. p. 41-60.

BRASIL. Decreto n.º 11.336, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11336.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11336.htm). Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp195.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm). Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2022b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14399.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14399.htm). Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: [http://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/EBOOK\\_PNC\\_28\\_01\\_19\\_final-AVALIA%C3%87%C3%83O-PNC.pdf](http://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/EBOOK_PNC_28_01_19_final-AVALIA%C3%87%C3%83O-PNC.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

CALABRE, L. Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. *In: BARBALHO, A. et al. (org.). Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas.* Salvador: EDUFBA, 2011. p. 71-84.

CANEDO, D. P. *et al.* Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 14, n. 1, p. 165-191, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/42581/24273>. Acesso em: 6 jun. 2023.

FLORIDA, R. The rise of the creative class. *Regional Science and Urban Economics*, [s. l.], v. 35, n. 5, p. 593-596, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOTTSCHALL, C. *Setor criativo na Bahia tem no entretenimento a sua principal força.* Salvador: SEI, maio 2022. (Textos para discussão, 32). Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos\\_discussao/texto\\_discussao\\_32.pdf](https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos_discussao/texto_discussao_32.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

GREFFE, X. *A economia artisticamente criativa.* São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2015.

GUSSI, A.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate*, Foz do Iguaçu, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31897/18060>. Acesso em: 6 jun. 2023.

HERRERO, L. C. *et al.* The economic impact of cultural events: a case-study of Salamanca 2002, *European Capital of Culture. European Urban and Regional Studies*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 41-57, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de informações e indicadores culturais: 2009-2020.* Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 16 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 45). Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101893\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101893_informativo.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Matrizes Tradicionais do Forró recebem título de Patrimônio Cultural do Brasil.* Brasília, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/uma-das-mais-importantes-manifestacoes-populares-as-matrizes-tradicionais-do-forro-sao-reconhecidas-como-patrimonio-cultural-do-brasil>. Acesso em: 31 maio 2023.

JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 36, p. 251-275, jan./ jun.2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228/212>. Acesso em: 6 jun. 2023.

JANNUZZI, P. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4168>. Acesso em: 6 jun. 2023.

LIMA, C. Cultura como vetor de desenvolvimento: algumas considerações para o estado da Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 98-123, jul./ dez. 2018. Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/planejamento\\_desenvolvimento.pdf](https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/planejamento_desenvolvimento.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

LIMA, C. L. C.; QUEIROZ, L. M. A.; DANTAS, C. (coord.). *Pesquisa impactos da COVID-19 nos festejos juninos da Bahia*. Camaçari: Pinaúna Editora, 2021. 130 p. Disponível em: <https://obec.ufba.br/covid-festejosjuninos/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

LINS, C. Medição econômica do campo cultural no Brasil. In: BANDEIRA, M.; COSTA, L. (org.). *Dimensões criativas da economia da cultura: primeiras observações*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 43-55. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/23611/1/Dimens%C3%B5esCriativasDaEconomiaDaCulturaPrimeirasObserva%C3%A7%C3%B5es\\_MessiasGuimar%C3%A3esBandeira-LeonardoFigueiredoCosta.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/23611/1/Dimens%C3%B5esCriativasDaEconomiaDaCulturaPrimeirasObserva%C3%A7%C3%B5es_MessiasGuimar%C3%A3esBandeira-LeonardoFigueiredoCosta.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.

MACHADO, A. F.; RABELO, A.; MOREIRA, A. G. Specificities of the artistic cultural labor market in Brazilian metropolitan regions between 2002 and 2010. *Journal of Cultural Economics*, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 237-251, 2014.

MELO, S. C. A enérgica e larga melodia do acontecimento: relatos sobre a Lei Aldir Blanc. In: CANCLINI, N. G.; MELO, S. C.; BRIZUELA, J. I. *Emergências culturais latinoamericanas: das histórias aos acontecimentos no Brasil*. São Paulo: Editora Amavisse, 2021. p. 12-43. (Cadernos de Pesquisa da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência, 2).

ROCHA, R. et al. Pesquisas como insumo para as políticas culturais: desafios e experiências no contexto da pandemia. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 14, n. 1, p. 133-164, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/42555/24272>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ROCHA, R.; FERNANDES, T. Introdução. In: RUBIM, Albino; VASCONCELOS, F. P. (org.). *Financiamento e fomento à cultura nas regiões brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 15-31.

RUAS, M. das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington: INDES: BID, 1997.

RUBIM, A. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf). Acesso em: 1 maio 2017.

SEIBERT, C. E. *et al.* Impactos econômicos da Covid-19 no turismo religioso: uma análise da ausência das celebrações do Círio de Nazaré em Belém do Pará-PA. *Economia & Região*, Londrina, v. 11, n. 1, p. 130-149, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/46738/48539>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SILVA, F. B.; ARAÚJO, H. E. (coord.). *Indicador de desenvolvimento da economia da cultura*. Brasília: IPEA, 2010a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3265>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SILVA, F. B.; ARAÚJO, H. E. (org.). *Cultura viva: avaliação do programa Arte Educação e Cidadania*. Brasília: IPEA, 2010b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3304>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SOARES, M. *Relatório de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Enap, 2022. 166 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7371/1/Relatorio%20Final%20de%20Avaliacao%20Ex%20Post%20do%20Plano%20Nacional%20de%20Cultura%20%281%29.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a economia dos festejos juninos na Bahia: nota técnica*. Salvador: SEI, [2021]. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/boletim\\_cultura/pdf/nota\\_tecnica\\_festejo\\_junino.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/boletim_cultura/pdf/nota_tecnica_festejo_junino.pdf). Acesso em: 21 fev. 2022.

THROSBY, D. Cultural capital. *Journal of Cultural Economics*, [s. l.], v. 23, n. 1-2, p. 3-12, 1999.

THROSBY, D. *Economía y cultura*. Tres Cantos: Ediciones AKAL, 2001.

TOHMO, T. Economic impacts of cultural events on local economies: an input-output analysis of the Kaustinen Folk Music Festival. *Tourism Economics*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 431-451, 2005.

TOLILA, P. *Cultura e economia*. São Paulo: Editora Iluminuras, 2007.

VALIATI, L. Economia da cultura como instrumento e fundamento para a política cultural. *In*: LEITE, J. G. P. *As malhas da cultura 2*. Cotia: Ateliê Editorial, 2013. p. 103-117.

VIVANT, E. *O que é uma cidade criativa?*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

YÚDICE, G. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

## Resumo

A política nacional de saúde bucal, lançada em 2003, incorporou o incentivo à fluoretação da água de abastecimento, medida iniciada no Brasil desde a década de 1950. Este estudo, de abordagem sócio-histórica, identificou as principais ações da Coordenação Nacional de Saúde Bucal do Ministério da Saúde para a expansão da fluoretação da água de 2003 a 2010, e analisou os desafios e as questões em jogo nesse espaço gestor. Realizou-se análise documental, bibliográfica e de dados secundários, além de entrevistas em profundidade com 16 agentes participantes da formulação nacional dessa iniciativa. Este estudo apoiou-se em conceitos da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e contribuições de Patrice Pinell para a análise sociológica de políticas de saúde. Verificou-se que houve aporte de recursos federais e implantação de 711 novos sistemas de fluoretação entre 2005 e 2008, além da criação de um centro colaborador, vinculado à universidade, para apoiar a pesquisa e a vigilância no tema. Contudo, foram identificadas dificuldades de articulação intersetorial entre a Coordenação Nacional de Saúde Bucal e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), além de dificuldades na operacionalização das ações nos âmbitos estadual e municipal. Persistem desigualdades regionais dos sistemas de abastecimento de água regular e de um adequado sistema de vigilância e controle dos níveis de fluoretação já instalados em todo o país. A falta de dados disponíveis em série histórica, com transparência sobre os sistemas implantados no Brasil, prejudica o acompanhamento e o controle social dessa política.

**Palavras-chave:** política de saúde; fluoretação; saúde pública; saúde bucal.

## Abstract

*The national oral health policy, launched in 2003, incorporated the encouragement of fluoridation of water supply, a measure initiated in Brazil since the 1950s. This socio-historical study identified the main actions of the National Oral Health Coordination of the Ministry of Health for the expansion of water fluoridation from 2003 to 2010, and analyzed the challenges and issues at stake in this managerial space. Documentary, bibliographic and secondary data analysis were carried out, as well as in-depth interviews with 16 agents participating in the national formulation of this initiative. This study relied on concepts from Pierre Bourdieu's reflective sociology and Patrice Pinell's contributions to the sociological analysis of health policies. It was found that there was a contribution of federal resources and implementation of 711 new fluoridation systems between 2005 and 2008, in addition to the creation of a collaborative center, linked to the university, to support research and surveillance on the subject. However, difficulties in intersectoral articulation between the National Coordination of Oral Health and the National Health Foundation (FUNASA) were identified, as well as difficulties in the operationalization of actions at the state and municipal levels. Regional inequalities persist in regular water supply systems and an adequate system for monitoring and controlling fluoridation levels already in place throughout the country. The lack of data available in a historical series, with transparency about the systems implemented in Brazil, impairs the monitoring and social control of this policy.*

**Keywords:** health policy; fluoridation; public health; oral health.

# A fluoretação da água no Brasil: desafios da continuidade e expansão de uma política pública intersetorial

ANA MARIA FREIRE DE SOUZA LIMA

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
Professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).  
<https://orcid.org/0000-0002-9285-194X>. [anamariafreire@ufrb.edu.br](mailto:anamariafreire@ufrb.edu.br)

SÔNIA CRISTINA LIMA CHAVES

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
Professora titular da UFBA. <https://orcid.org/0000-0002-1476-8649>.  
[schaves@ufba.br](mailto:schaves@ufba.br)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a6](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a6)

**A LITERATURA ESPECIALIZADA**, nacional e internacional, dos últimos 20 anos ressalta amplamente os benefícios e o uso histórico da fluoretação das águas de abastecimento enquanto intervenção de saúde pública para a prevenção da cárie, principal agravo bucal que leva à perda dentária (NARVAI, 2000; BRASIL, 2009; NARVAI *et al.*, 2014; CURY; CALDARELLI; TENUTA, 2015; ROSSI, 2018). A iniciativa é considerada uma das medidas de saúde pública mais importantes do século XX, ocorrendo em mais de 30 países e alcançando, em 2015, cerca de 5,7% da população mundial (FRAZÃO e NARVAI, 2017a).

No Brasil, a fluoretação da água vem sendo pautada desde a 1ª Conferência Nacional de Saúde Bucal, em 1986, e foi incorporada como uma das principais ações da Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB) (BRASIL, 2004a). Essa medida iniciou-se no Brasil desde a década de 1950 e foi transformada na Lei Federal n.º 6.050, de 24 de maio de 1974, regulamentada pelo Decreto n.º 76.872, de 22 de dezembro de 1975 (BRASIL, 1974;

**Em 1988, a cobertura populacional da fluoretação da água era de aproximadamente 41% (60 milhões de pessoas), e passou para 43,3% (68 milhões) em 1996, com grandes desigualdades regionais**

1975). Em 1989, como desdobramento da política de saúde bucal criada, o Ministério da Saúde (MS) lançou o Programa Nacional de Prevenção da Cárie Dental (Precad), cujos objetivos eram a “expansão da fluoretação das águas para 35 milhões de pessoas, aplicação tópica semestral de gel fluoretado para 12 milhões de crianças de 6 a 12 anos e o apoio ao consumo de dentifrícios fluoretados” (MANFREDINI, 2009, p. 160). Esse programa recebeu críticas de agentes da Saúde Bucal Coletiva (SBC), sendo considerado uma proposta verticalizada e centralizada, que desconsiderou as deliberações da 1ª Conferência Nacional de Saúde Bucal (MANFREDINI, 2009; NARVAI; FRAZÃO, 2008).

Já no governo Collor, o Precad foi abandonado, e propôs-se a fluoretação do sal de cozinha para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, paralelo ao crescimento de um movimento anti-flúor (ROSSI, 2018). Houve grande reação contrária no período, por parte de entidades odontológicas, como a Federação Interestadual dos Odontologistas (FIO) e a Associação Brasileira de Odontologia Preventiva (Aboprev), e de profissionais, gestores e pesquisadores da saúde coletiva que defendiam a fluoretação das águas de abastecimento público. A medida foi revogada em 1992, e foram reduzidos os recursos federais para a política de fluoretação da água (MANFREDINI, 2009; ROSSI, 2018). Em 1993 ocorreu a 2ª Conferência Nacional de Saúde Bucal, que reforçou a defesa da ampliação da fluoretação da água. De um lado, os sanitaristas e profissionais do campo burocrático defendiam a fluoretação da água, e, do outro, parte das entidades odontológicas e profissionais vinculados ao polo do mercado incentivavam a inserção da fluoretação no sal (ROSSI, 2018). Estudo acerca dessas disputas no Brasil sobre o melhor método de adição de flúor, de 1963 até 2019, apontou que as principais alternativas foram a fluoretação da água de abastecimento, do sal de cozinha e da água mineral (ROSSI, MOREIRA e BARROS, 2020). Seus autores destacam ainda que o processo de construção da legislação brasileira para fluoretação foi complexo, com divergências no campo político, influenciadas por agentes dos campos científico e burocrático e por empresas privadas (ROSSI, MOREIRA e BARROS, 2020).

Em 1988, a cobertura populacional da fluoretação da água era de aproximadamente 41% (60 milhões de pessoas), e passou para 43,3% (68 milhões) em 1996, com grandes desigualdades regionais, sendo o pior desempenho na Região Norte (12,3%) e o melhor na Região Sul (64,3%) (MANFREDINI, 2009). Nos anos 2000, o Levantamento Epidemiológico Nacional de Saúde Bucal - SB Brasil 2003 apontou que crianças de 5 anos habitantes de municípios com água fluoretada apresentaram um

índice ceo-d<sup>1</sup> médio de 2,52, enquanto aquelas residentes em cidades sem a fluoretação apresentaram um índice médio de 3,57. Aos 12 anos de idade, o CPO-D também foi mais baixo entre os residentes em municípios com água fluoretada quando comparados com aqueles sem flúor (respectivamente, 2,27 e 3,38) (BRASIL, 2004b). O benefício da fluoretação é proporcionalmente maior em comunidades que não têm acesso ou não possuem outras formas de utilizar o flúor (PERES; ANTUNES; PERES, 2006).

Em 2004, a PNSB, denominada Brasil Sorridente, destacou a fluoretação no conjunto das ações de promoção e proteção de saúde e colocou a expansão e a manutenção da fluoretação da água como uma das principais frentes de ação da Coordenação Nacional de Saúde Bucal (Cosab) (BRASIL, 2004a). Contudo, a indução da fluoretação da água de abastecimento público é um exemplo de ação intersectorial na saúde, que envolve múltiplos agentes e instituições, além de diferentes entes federativos. Operacionalmente, a fluoretação é realizada pelas empresas de saneamento e abastecimento de água nos estados e municípios, e a efetividade da medida depende da continuidade durante anos seguidos e da manutenção e controle dos valores adequados de flúor. No Brasil, o Valor Máximo Permitido (VMP) de fluoreto é 1,5 mg por litro de água, sendo o teor ideal entre 0,7 e 0,8 (BRASIL, 2009).

Os dados demonstram que aproximadamente 83% da população brasileira acessa sistemas de abastecimento de água, sendo que os menores percentuais são nas regiões Norte e Nordeste (52,36% e 73,06%, respectivamente) (BRASIL, 2020). Na Bahia, esse valor aumenta para 83,12%, aproximadamente 12 milhões de pessoas. Contudo, ao menos sete milhões de brasileiros residem em locais que não estão ligados à rede de abastecimento de água e utilizam soluções alternativas que, predominantemente, não possuem tratamento da água para o consumo. Desses, cerca de 42% são da Região Nordeste e 38%, da Região Norte (BRASIL, 2020). A fluoretação foi maior nos municípios onde as concessionárias de saneamento eram de economia mista (75%) e menor quando as empresas eram privadas (27%) ou quando o serviço era prestado apenas pela prefeitura (40%) (SILVA; FRAZÃO, 2018). Mota (2018) resgata o percurso histórico do saneamento no Brasil e mostra como ele foi construído em torno dos interesses das classes e grupos dominantes que influenciavam o orçamento público, privilegiando localidades valorizadas pelo seu poder econômico. O poder de decisão no setor concentra-se nas mãos dos governos estaduais e dos municípios

**Operacionalmente, a fluoretação é realizada pelas empresas de saneamento e abastecimento de água nos estados e municípios, e a efetividade da medida depende da continuidade durante anos seguidos e da manutenção e controle dos valores adequados de flúor**

1 Os índices CPO-D e ceo-d são os mais utilizados e recomendados pela Organização Mundial de Saúde para medir a frequência da cárie dentária em populações, respectivamente, para dentes permanentes e dentes deciduos. A letra 'C' indica a presença de lesão cavitada de cárie dentária, as letras 'P' e 'E' referem-se ao dente que foi perdido ou extraído, e a letra 'O' refere-se ao dente que foi obturado, ou seja, passou por um procedimento dentário restaurador (BRASIL, 2011a).

**Em muitos locais onde acontece a fluoretação, ela é interrompida pelas empresas devido à falta de conhecimento técnico-científico de seus profissionais e gestores, com ideias equivocadas sobre o uso de fluoretos em saúde pública, ou por redução de custos**

com melhores indicadores econômicos (MOTA, 2018). As desigualdades regionais no acesso à água e à fluoretação seguem compondo uma realidade a ser enfrentada no país. E, em muitos locais onde acontece a fluoretação, ela é interrompida pelas empresas devido à falta de conhecimento técnico-científico de seus profissionais e gestores, com ideias equivocadas sobre o uso de fluoretos em saúde pública, ou por redução de custos (FRAZÃO; NARVAI, 2017a, 2017b; FERREIRA; NARVAI, 2015).

Nesse sentido, o presente estudo identificou as principais ações da Co-sab, do MS, para induzir a expansão da fluoretação da água de abastecimento público no período de 2003 a 2010, e analisou os principais desafios e questões em jogo a partir da percepção dos formuladores nacionais da política de saúde bucal.

## MÉTODO

Estudo de abordagem sócio-histórica, com análise documental, bibliográfica, de dados secundários e entrevistas em profundidade com agentes envolvidos com a formulação da Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB), de 2003 a 2010. O referencial teórico-metodológico foi construído apoiado em conceitos da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, como espaço social, campo, agente, trajetória, capitais, posições e tomadas de posição e *doxa* (BOURDIEU, 2011; 2014; 2017), e nas contribuições de Patrice Pinell (2010) para a análise sociológica de políticas de saúde. Bourdieu (2014) adotou a concepção weberiana de Estado como detentor da violência física legítima e incorporou a noção de violência simbólica, compreendendo o Estado como um campo do poder, um metacampo do poder, detentor de um metacapital, capaz de influenciar os diferentes campos, e o valor relativo dos capitais dentro deles (BOURDIEU, 2014). A política pública de saúde foi compreendida como uma resposta política institucionalizada a um problema social reconhecido pelo Estado, e o espaço formulador nacional da política de saúde, visto como um espaço social no qual interagem agentes com inserções em diferentes campos, com interesses comuns na referida política (PINELL, 2010; PINTO; VIEIRA-DA-SILVA; BAPTISTA, 2014).

Essa abordagem busca identificar as condições históricas que possibilitaram as práticas sociais (BOURDIEU, 2014). Contempla as dimensões histórica, política e sociológica, além da compreensão de rupturas, continuidades, transformações e novas inserções no espaço, nesse caso particular, da gestão nacional da PNSB em torno da fluoretação da água de abastecimento público. Envolve também o estudo das trajetórias dos principais agentes participantes, situando-os em relação às posições ocupadas no espaço social (BOURDIEU, 2014; PINELL, 2010).

O recorte temporal corresponde ao início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, seguido da publicação da PNSB (2004), destacada como uma das políticas prioritárias da agenda presidencial, até o fim do segundo período do governo Lula, em 2010. A Cosab nomeou em 2004 uma comissão de assessoramento, de natureza técnica e política, identificada como principal grupo envolvido com a formulação nacional da política de saúde bucal, junto com o coordenador nacional e sua equipe técnica do Ministério da Saúde. Esse grupo funcionou mais ativamente no primeiro governo Lula (2003 a 2006), mas seguiu atuando até 2010. As trajetórias desses agentes foram analisadas a partir de entrevistas e currículos Lattes e sistematizadas em estudo anterior (LIMA e CHAVES, 2022). A amostra total foi composta de 16 entrevistados, todos cirurgiões-dentistas, majoritariamente com experiência no serviço público, vinculados ou próximos aos campos burocrático e científico da Saúde Coletiva, da Saúde Bucal Coletiva (SBC), cuja *doxa*, isto é, a crença legítima e compartilhada pelos agentes do campo, é a defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) e da saúde como direito universal. Esses agentes ocuparam posições de poder no espaço gestor da PNSB no MS, com atuação mais coesa enquanto grupo até 2010 (LIMA e CHAVES, 2022).

A Cosab representa um órgão burocrático do Estado brasileiro, localizado no organograma do MS, cuja posição ascendeu no Governo Lula, se comparado ao período anterior, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando era uma área técnica. *No governo Lula, passou a ser uma coordenação de uma área específica dentro do então Departamento de Atenção Básica (DAB), subordinado à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) (BRASIL, 2005).* Destaca-se que foram consideradas na análise as principais funções executivas exercidas pelo MS: a) formulação de políticas e planejamento; b) financiamento; c) regulação - ação federal direta ou indireta para regular outros entes e instituições; e d) execução de ações e serviços de saúde (MACHADO, 2007).

Assim, as principais ações da gestão nacional para a expansão da fluoretação da água de abastecimento público foram identificadas (Quadro 1) e analisadas em conjunto com a percepção desses agentes formuladores, à luz do referencial teórico explicitado. Foram analisados também dados disponíveis sobre o número de sistemas de fluoretação implantados e financiados no período. As entrevistas em profundidade, com roteiro semiestruturado, foram realizadas no período de 2019 a 2021, gravadas e transcritas. Utilizou-se o *software* N-Vivo 11 para análise documental e das entrevistas, e o Excel, para dados secundários. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

A Cosab  
representa  
um órgão  
burocrático  
do Estado  
brasileiro,  
localizado no  
organograma  
do MS, cuja  
posição  
ascendeu no  
Governo Lula

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No período analisado, as principais ações identificadas protagonizadas pela Cosab foram: a articulação para obtenção de recurso orçamentário do Ministério da Saúde; a interlocução com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para viabilizar o uso desse recurso; a publicação de editais e portarias; e a mobilização para divulgar a existência desse subsídio financeiro, bem como dialogar sobre a obrigatoriedade, necessidade, importância e formas de implementar essa medida de saúde pública com os gestores estaduais e municipais de saúde e empresas de abastecimentos (E1, E3, E6, E7, E8, E9, E11, E12, E13, E14, E15, E16). Houve também publicação de materiais técnicos e orientadores, como a cartilha Programa Brasil Sorridente - A Saúde Bucal Levada a Sério - subcomponente fluoretação da água (BRASIL, 2006), o Guia do Uso de Fluoretos (BRASIL, 2009), além da criação do Centro Colaborador (Cecol) especializado no tema da fluoretação, em parceria com a Universidade de São Paulo (USP) (Quadro 1).

### Quadro 1

(Continua)

Principais ações da Coordenação Nacional de Saúde Bucal (Cosab) do Ministério da Saúde relacionadas à fluoretação da água de abastecimento público entre 2003 e 2010

Ações da Coordenação Nacional de Saúde Bucal - Ministério da Saúde	Fonte(s)
Portaria n.º 36/GM (14/01/2004) - Criação da Comissão de Assessoramento da Coordenação Geral de Saúde Bucal. <a href="https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt0036_14_01_2004.html">https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt0036_14_01_2004.html</a>	Análise documental
BRASIL. Ministério da Saúde. Diretrizes da política nacional de saúde bucal. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. <a href="https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTE4NQ==">https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTE4NQ==</a>	Análise documental
Portaria n.º 318/GM (04/03/2004) e n.º 1.181/ GM (15/06/2004) - Convocar a 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal, a realizar-se no período de 29 de julho a 1º de agosto de 2004. <a href="http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1181_15_06_2004.html">http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1181_15_06_2004.html</a>	Análise documental
Realização da 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal, entre 29 de julho e 04 de agosto de 2004, em Brasília (DF) (2004).	
Relatório final 3.ª Conferência Nacional de Saúde Bucal: acesso e qualidade superando exclusão social, Brasília, DF (2005).	
Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde - Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 148 p. <a href="http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/3_conferencia_nacional_saude_bucal_relatorio_final.pdf">http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/3_conferencia_nacional_saude_bucal_relatorio_final.pdf</a>	Análise documental
Portaria n.º 518/GM (25/03/2004) - Estabelece os procedimentos e as responsabilidades relativas ao controle e à vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Estabelece o valor máximo permitido de fluoreto por mg/L de água e o número mínimo de amostras para o controle da qualidade da água dos sistemas de abastecimento, para fins de análises. <a href="http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria518_25_03_04.pdf">http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria518_25_03_04.pdf</a>	

**Quadro 1**

(Conclusão)

Principais ações da Coordenação Nacional de Saúde Bucal (Cosab) do Ministério da Saúde relacionadas à fluoretação da água de abastecimento público entre 2003 e 2010

<b>Ações da Coordenação Nacional de Saúde Bucal – Ministério da Saúde</b>	<b>Fonte(s)</b>
Portaria n.º 939/GM (21/12/2006) – Criação do Comitê Técnico Assessor para estruturação e implantação da estratégia de vigilância em saúde bucal dentro da Política Nacional de Saúde Bucal – CTA-VSB – Página 151 do Diário Oficial da União - Seção 1, número 245, de 22/12/2006 - Imprensa Nacional.	Análise documental Entrevistas
Atuação com o Ministério da Saúde para aporte de recursos financeiros e interlocução com a Funasa para ampliação e execução de editais de implantação de novos sistemas de fluoretação da água.	Entrevistas
Divulgação e orientações dos editais de subsídio financeiro, produção de orientações técnicas e de materiais sobre a implementação de sistemas de fluoretação junto aos gestores estaduais e municipais e empresas de abastecimento	Entrevistas
Cartilha Programa Brasil Sorridente - A Saúde Bucal Levada a Sério - subcomponente fluoretação da água (2006).	Análise documental
Criação do Centro Colaborador (Cecol) vinculado à Universidade de São Paulo (USP), para monitoramento e apoio à implantação dos sistemas de fluoretação (2009). <a href="http://www.cecol.fsp.usp.br/">http://www.cecol.fsp.usp.br/</a>	Entrevistas Análise documental
Guia de recomendações para o uso de fluoretos no Brasil. BRASIL. Ministério da Saúde. Guia de recomendações para o uso de fluoretos no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. (Série A. Normas e Manuais Técnicos) <a href="https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTMxMg==">https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTMxMg==</a>	Análise documental

Fonte: Elaboração própria.

## **A SAÚDE BUCAL EM DESTAQUE NO ÂMBITO NACIONAL: OS DESAFIOS DA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL**

No período analisado (2003 a 2010), além da fluoretação e da demanda de interlocução com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a saúde bucal apareceu mais diretamente articulada com o Ministério da Educação (MEC), através das ações do Programa Saúde na Escola, do eixo de educação permanente e formação em saúde, liderado pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES); com a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), na realização dos levantamentos epidemiológicos nacionais; com o Conselho Nacional de Saúde, através da Comissão Intersectorial de Saúde Bucal (CISB); com o Ministério das Relações Internacionais, através das cooperações internacionais com Cuba e Moçambique, e com o Ministério da Ciência e Tecnologia, com editais específicos de pesquisa na área.

Dentre outros fatores, esse impulsionamento da relação da Cosab com outras áreas e esferas do governo federal foi associado a três aspectos principais: a prioridade presidencial dada à saúde bucal e seus desdobramentos dentro do MS e do governo federal; as disposições, acúmulo e uso de capitais – político, burocrático e simbólico – por parte do coordenador nacional no período, e a visibilidade, externa e internamente

**A inflexão histórica que coloca a saúde bucal na agenda prioritária presidencial elevou o capital político, burocrático e simbólico da Cosab, se comparado o papel do órgão em todas as gestões anteriores**

ao MS, que o Brasil Sorridente foi ganhando, à medida que expandiu sua implantação. Nos dois governos Lula, sobretudo no primeiro, havia uma comunicação mais direta da Coordenação Nacional de Saúde Bucal (Cosab) com o ministro da Saúde, com outros Ministérios e com o próprio Gabinete da Presidência, sem que algumas articulações passassem necessariamente primeiro por instâncias, no organograma do MS, hierarquicamente superiores à Coordenação, como o DAB e a SAS. Para o coordenador e os integrantes da equipe técnica da Cosab, isso foi positivo, pois fez com que o trabalho e os objetivos do órgão se desenvolvessem de forma mais rápida e eficiente. Parte dos agentes envolvidos reconhece esse fator como fundamental para o impulsionamento dos serviços, por outro lado, alguns consideram que essa autonomia ocasionou um certo isolamento da Cosab em relação a essas instâncias do MS, o que pode ter contribuído para a redução da potência de outras ações (E1, E6, E8, E9, E10, E12, E13, E14, E15, E16).

Na época essa interlocução era difícil, porque a gente tinha contato com outras áreas do Ministério, mas transpassava a atenção básica, então, naquela época, a Coordenação tinha uma certa autonomia, o que, por vezes, era vista com bons olhos e, por vezes, não [...] (informação verbal)<sup>2</sup>.

[...] claro que a gente devia hierarquia ao Ministério da Saúde, mas estou dizendo que o lugar institucional da Bucal não ficou nem na atenção básica, ficou uma coisa que inclusive era uma relação institucional que passava pelo gabinete do ministro da Saúde e ia para o Ministério da Casa Civil; na prática, era uma outra lógica de gestão (informação verbal)<sup>3</sup>.

A inflexão histórica que coloca a saúde bucal na agenda prioritária presidencial elevou o capital político, burocrático e simbólico da Cosab, se comparado o papel do órgão em todas as gestões anteriores. O desvio aos engessamentos hierárquicos do organograma do MS reforça isso. As mesmas barreiras políticas e burocráticas evidenciadas por trabalhos que estudaram os períodos anteriores (Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) (RENDEIRO, 2011; ROSSI, 2018), não foram encontradas no governo Lula.

[...] Agora tem uma dificuldade que é evidentemente institucional mesmo, não é fácil você sair de uma coordenação que está vinculada a um departamento e fazer algo com outra secretaria que nem é dentro da SAS [...] por exemplo, o diálogo com o DataSUS foi extremamente complicado no começo (informação verbal)<sup>4</sup>.

2 Informações obtidas através do entrevistado E13.

3 Informações obtidas através do entrevistado E12.

4 Informações obtidas através do entrevistado E15.

O caso particular da saúde bucal no MS demonstrou a necessidade da acumulação desses capitais e a relevância da conversão do capital político e burocrático em capital simbólico para superação de possíveis constrangimentos no interior da gestão nacional, na medida em que a implementação de novos serviços e políticas requer ajustes às estruturas existentes (PINELL, 2010). As disposições e capitais do coordenador apareceram como um diferencial para aproveitar a conjuntura política favorável, a prioridade presidencial, e ampliar o alcance da área no âmbito da esfera federal. Esse elemento foi relatado por muitos entrevistados (E2, E3, E4, E5, E9, E10, E11, E12, E13, E14, E15, E16). O campo político é o lugar, por excelência, de exercício do capital simbólico, “é um lugar em que existir, ser, é ser percebido” (BOURDIEU, 2014, p. 260). Rendeiro (2011) classificou o então coordenador nacional como um “empreendedor de políticas”. Nessa perspectiva, esse empreendedor (*policy entrepreneur*) é o indivíduo que lidera a promoção de uma política pública, aproveitando as janelas de oportunidade (KINGDOM, 2003). Outros estudos também apontaram a trajetória política do coordenador como fator facilitador para a expansão da PNSB (GARCIA, 2006; LORENA-SOBRINHO, 2014; ROSSI, 2018).

Bourdieu (2014) destaca que os agentes sociais são ativos, mas considera que há uma história que age através deles, ainda que não sejam totalmente dependentes dela. Assim, as habilidades do empreendedor, o seu senso prático e racionalidades, bem como suas redes de relações são forjadas na trajetória desse agente ao interior dos diferentes espaços e campos, que ao longo de sua vida acumula capitais necessários e legitimados para se manter em posição dominante, nesse jogo social complexo dentro do campo burocrático, e do campo do poder, que é o Estado. Outro aspecto a ser considerado foi sua base de apoio no espaço odontológico, mais coesa no governo Lula, sobretudo de dentistas do polo universal, vinculados aos campos científico e burocrático, aos espaços da Saúde Bucal Coletiva (SBC), e das entidades odontológicas. Essa base tinha representantes na Comissão de Assessoramento, incluindo agentes com trânsito direto ao gabinete presidencial e trajetória orgânica no Partido dos Trabalhadores (PT), partido político do presidente Lula à época.

Entretanto, no caso específico da fluoretação da água, a operacionalização do recurso destinado em âmbito nacional passava diretamente pela Funasa. Assim, observou-se que, na correlação de forças, prevaleceu a baixa governabilidade e o reduzido poder de influência da Cosab sobre as práticas instituídas na autarquia. Destaca-se que a Funasa foi criada pelo Decreto n.º 100, de 16 de abril de 1991, como resultado da fusão de outras instâncias, como as antigas Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) e Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam).

O campo político é o lugar, por excelência, de exercício do capital simbólico, “é um lugar em que existir, ser, é ser percebido”

A existência de um sistema regular de abastecimento, com viabilidade e sustentabilidade técnica e financeira, é condição necessária para a adesão estadual e municipal a esse componente da política

A Fundação SESP coordenava a fluoretação da água de abastecimento público no Brasil desde a década de 1950 (BRASIL, 2018; ROSSI, 2018).

A Cosab articulou com o MS aporte de recursos financeiros específicos para os sistemas de fluoretação da água de abastecimento público, contudo havia uma cadeia de decisões, ações e circunstâncias para se concretizar o objetivo final de induzir a expansão desses sistemas nas diferentes regiões brasileiras. O orçamento federal para tal iniciativa era executado pela Funasa, autarquia vinculada ao MS, com gestão própria e poder de decisão sobre a abertura de editais para que municípios e estados pudessem concorrer ao recurso, o qual é destinado às empresas de abastecimento que, por sua vez, devem montar e executar o projeto de implementação ou expansão da fluoretação para a população sob sua responsabilidade. O financiamento deveria constar nos Planos Plurianuais (PPA), e tratava-se de uma ação financiada de maneira voluntária pela União, com recursos consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2006).

Estudos apontam que a relação custo/benefício do sistema de fluoretação é favorável (FRIAS *et al.*, 2006; RAMOS, 2013). Há um custo estimado de R\$ 1 *per capita*/ano, que reduz à medida que aumenta a população atendida. Além disso, a durabilidade média do equipamento de fluoretação é de dez a 15 anos (BRASIL, 2006). Entretanto, o custo inicial de implementação do sistema, somado às dificuldades técnicas, contribuiu para o desinteresse dos gestores (RAMOS, 2013). O financiamento previsto nos editais da Funasa era para a aquisição de equipamentos de dosagem de flúor e controle e monitoramento da concentração do íon fluoreto na água após a implantação da fluoretação. Havia ainda financiamento para itens de armazenamento de substâncias e, excepcionalmente, para alguns casos e por um período de 12 meses, o agente fluoretante e outros insumos também poderiam ser financiados (BRASIL, 2006).

A existência de um sistema regular de abastecimento, com viabilidade e sustentabilidade técnica e financeira, é condição necessária para a adesão estadual e municipal a esse componente da política, como afirma o próprio Ministério da Saúde nos critérios de elegibilidade (BRASIL, 2006):

Serviços de abastecimento público de água de localidades que não contam com sistema de fluoretação implantado e cujos estudos epidemiológicos indiquem a necessidade de fluoretação da água; Serviços de abastecimento público de água que apresentem abastecimento contínuo de água distribuída à população, em caráter regular e sem interrupção; Serviços de abastecimento público de água cujas características físicas e operacionais apresentem viabilidade técnica para a implantação de sistema de fluoretação da água (BRASIL, 2006, p. 3-4).

Além dessas condições objetivas relacionadas aos sistemas de abastecimento, com significativas desigualdades regionais, os entrevistados ressaltaram dificuldades como: a execução orçamentária nacional; a centralização das informações e das ações na Funasa; as fragilidades na interlocução entre a Cosab e a Funasa, e vice-versa; o desconhecimento técnico-científico e a falta de interesse dos gestores locais (E1, E6, E7, E12, E13, E14, E15, E16).

“[...] também, em muitas cidades, não é possível implantar fluoretação porque não tem condições mesmo, mas, nos grandes centros, se avançou [...]” (informação verbal)<sup>5</sup>.

[...] esbarrava na Funasa, [...] e toda estrutura que carregava a Funasa, as pessoas envolvidas, a história de fluoretação envolvida, os fluxos de gente lá com interlocução com os municípios para fluoretação, então se perdia nesse processo. Os contatos com a Funasa não eram os melhores, e como dependia de um outro, um segundo setor dentro do governo, a interlocução era frágil naquele período. [...] a gente sentiu dificuldade nessas informações, o que montou, onde montou, qual capacidade, que monitoramento, como estão sendo as avaliações, estão dentro do permitido? (informação verbal)<sup>6</sup>.

[...] tinha uma disputa, do ponto de vista de competência, na seara de com quem estaria esse estímulo, e a Funasa, na época, teve o discurso de que eles estavam já caminhando nesse sentido, e a saúde bucal não precisaria ou não deveria entrar muito nesse campo [...] (informação verbal)<sup>7</sup>.

[...] apesar de estar na Funasa esse orçamento, mas, se a gente não vai lá, não demanda, não faz reunião, não trabalha o processo de licitação, se a gente não reúne os coordenadores estaduais e fala “olha, você está no município, procura o pessoal do saneamento, diga que vai ter uma licitação na saúde bucal para comprar e distribuir equipamentos, inscreva os municípios”, se a Coordenação não faz isso, não acontece [...] (informação verbal)<sup>8</sup>.

O caso de Pernambuco pode ser considerado um exemplo da falta de interesse e decisão de gestores públicos e das empresas de abastecimento, e de envolvimento dos demais agentes sociais interessados, como usuários, entidades odontológicas e profissionais. Mesmo com

5 Informações obtidas através do entrevistado E6.

6 Informações obtidas através do entrevistado E13.

7 Informações obtidas através do entrevistado E16.

8 Informações obtidas através do entrevistado E3.

**Outra ação da Cosab foi a estruturação da Rede de Centros Colaboradores (Cecol), para a integração regional dos serviços de saúde e universidades**

todas as condições orçamentárias e técnicas, a implementação não avançou (ANJOS; FERNANDES, 2015; CRO-PE, 2020).

Estudo que analise a atuação e a percepção sobre esse processo a partir dos agentes envolvidos com a Funasa se faz necessário. Verificou-se que as dificuldades de articulação intersetorial afetaram o ritmo de expansão e desmotivaram a continuidade dos esforços da Cosab para a fluoretação, especialmente no segundo período do governo Lula (2007 a 2010).

Outra ação da Cosab foi a estruturação da Rede de Centros Colaboradores (Cecol), para a integração regional dos serviços de saúde e universidades, com vistas a “superar a fragilidade dos serviços voltados para as questões de vigilância nos níveis estadual e municipal” (MOYSÉS *et al.*, 2013, p. 165). A proposta inicial era que cada Cecol produzisse conhecimento e informação em vigilância de acordo com sua área específica. A universidade, através de grupos de pesquisas coordenados por agentes pertencentes ou próximos ao grupo formulador da PNSB, submeteu um projeto a partir da sua expertise principal, e o MS liberou financiamento através de convênios. Dos oito centros criados, destaca-se o da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), por ter ficado responsável pelo tema da fluoretação da água de abastecimento. É o único que mantém site oficial com informações e publicações específicas e atualizadas, dando continuidade às atividades até o momento, mesmo com a interrupção do financiamento e das mudanças de governo após 2010.

[...] a ideia era que eles [os Cecol] fossem instrumentos de vigilância, então nós dividimos o país e regiões e pegamos universidades com expertises em algumas agendas [...], e cada um desses centros ficou com a responsabilidade de desenvolver ações de vigilância, de produzir informação de vigilância naquelas áreas, nessas áreas específicas, e, para isso, o Ministério fez convênios [...] (informação verbal)<sup>9</sup>.

As entrevistas apontaram que, ao final do segundo governo Lula, a maioria dos Cecol reduziu o ritmo dos trabalhos. Agentes vinculados ao campo científico consideram que a não continuidade do investimento nos Centros Colaboradores foi um erro do MS nos governos subsequentes. Eles argumentam que os gestores não têm o mesmo tempo e condições para se dedicar ao estudo das políticas, e que há no Brasil um contingente significativo, formado em Saúde Coletiva e em Avaliação e Análise de Políticas Públicas, com potencial para contribuir com as instâncias formuladoras e gestoras do SUS.

[...] apesar da proposta ser por estado, foram criados só sete, e a ideia era que esses Centros colaborassem com o estado, com os municípios, no desenvolvimento de ações de vigilância à saúde bucal, e isso é um modelo, está publicado na [Revista] Cadernos de Saúde Pública [...], houve uma série de problemas e essa política foi abandonada, quer dizer, não diria que foi abandonada, deixou-se de ter. Curiosamente, dos Centros que foram montados pelo Ministério da Saúde, alguns continuaram a trabalhar, outros foram se esvaziando, porque nós tivemos apenas um único financiamento [...] (informação verbal)<sup>10</sup>.

[...] e foi insuficiente [o financiamento] para alguns Centros Colaboradores se organizarem, foi coincidindo de ir passando o tempo, já em 2012, 2013, foi começando a ter um esvaziamento, então a crise também começa a ficar mais séria dentro do governo, já se aproximando de 2014 e a gente não conseguiu mais fazer isso [...], a partir de 2012, 2013 e aí os Centros Colaboradores foram minguando (informação verbal)<sup>11</sup>.

Mesmo que não se tenham alcançado os objetivos e resultados esperados em todos os Cocol conforme o planejamento inicial dos formuladores, os referidos Centros Colaboradores e o Comitê Técnico Assessor representaram uma interseção do campo científico com o campo burocrático de forma mais consolidada na gestão da política nos âmbitos da vigilância, do monitoramento e avaliação e da fluoretação da água. Nessa relação com a PNSB, identificou-se contribuição para o campo científico e o desenvolvimento das universidades, grupos de pesquisa, publicações do campo da Saúde Coletiva e da SBC, além da formação de graduandos e especialistas na área, potencializada por essa iniciativa. Contudo, a questão sobre em que medida as contribuições e evidências produzidas pelo campo científico foram incorporadas e utilizadas pela gestão para melhorias e incrementos na política permanece como lacuna.

## **A EXPANSÃO DA FLUORETAÇÃO DA ÁGUA DE ABASTECIMENTO PÚBLICO NO BRASIL DE 2003 A 2010**

Os dados sobre a cobertura de fluoretação da água para abastecimento da população brasileira nos anos 2000 apresentam algumas divergências entre a literatura consultada e as publicações do Ministério da Saúde (MS). Segundo a pasta, no início de 2003, pouco mais de 70 milhões de brasileiros eram abastecidos com flúor na água, e, até dezembro de 2005, tinham sido implantados 205 novos sistemas de fluoretação da água de abastecimento público, alcançando 106 municípios em seis estados (COSTA; CHAGAS; SILVESTRE, 2006). Outra publicação do MS,

**Os dados sobre a cobertura de fluoretação da água para abastecimento da população brasileira nos anos 2000 apresentam algumas divergências entre a literatura consultada e as publicações do Ministério da Saúde**

<sup>10</sup> Informações obtidas através do entrevistado E14.

<sup>11</sup> Informações obtidas através do entrevistado E16.

**A maior quantidade de municípios com fluoretação da água de abastecimento está nas regiões Sul (88 %) e Sudeste (85,9 %), seguidas das regiões Centro-Oeste (54,5%), Nordeste (33,44%) e, por último, com baixíssima cobertura, está a Região Norte (10,66%)**

o *Guia de Recomendação para Uso de Fluoretos no Brasil*, afirma que, em 2006, a fluoretação das águas beneficiava cerca de 100 milhões de pessoas (BRASIL, 2009e). Já o estudo de Frazão e Narvai (2017a) afirma que, nos anos 2000, aproximadamente 115 milhões (67,7%) de pessoas tinham acesso a água fluoretada, chegando a quase 145 milhões (76,3%) em 2008. A divergência com os números do MS é uma questão que necessita aprofundamento e pode estar relacionada a diferenças dos sistemas de informação e metodologias empregadas.

No período de 2005 a 2007 foram repassados pela Funasa R\$ 7.089.714 para implantação de 603 sistemas de fluoretação em municípios brasileiros (RAMOS, 2013). Esse valor deflacionado para dez/2021 (IPCA/IBGE) equivale a aproximadamente R\$ 16 milhões. Dados da própria Funasa mostram que, entre os anos de 2004 e 2008, foram implantados 207 sistemas de fluoretação sob administração direta, em 110 municípios, e representavam um custo total de R\$ 2.895.710,97 (valores deflacionados IPCA/IBGE/dez 2021) (Tabela 1). Foram também realizados cinco convênios estaduais (AC, BA, CE, GO, RJ) e um municipal (AC), beneficiando mais 393 municípios, com 504 sistemas. Ao total, foram 503 municípios atendidos, com 711 novos sistemas, alcançando 7.616.571 pessoas. O custo médio por sistema foi de R\$ 29.430,50 reais, e R\$ 2,74 *per capita* (valores deflacionados IPCA/IBGE/ dez 2021) (FUNASA, 2008).

Comparando-se os dados do IBGE de 2000 e de 2008, Ramos (2013) verificou que houve crescimento do número de municípios que adicionaram flúor na água, saindo de 2.466 para 3.351, o que corresponde a 60,6% dos municípios brasileiros. Desse total, a maior quantidade de municípios com fluoretação da água de abastecimento está nas regiões Sul (88 %) e Sudeste (85,9 %), seguidas das regiões Centro-Oeste (54,5%), Nordeste (33,44%) e, por último, com baixíssima cobertura, está a Região Norte (10,66%) (RAMOS, 2013). Valores convergentes com o déficit de sistema de abastecimento, que é maior nas regiões Norte (54,7%) e Nordeste (31,7%), seguidas das regiões Centro-Oeste (18%), Sul (15,8%) e Sudeste (12,5%) (IBGE, 2010). Na análise de 2004 a 2013, observou-se que o maior percentual de municípios que disponibilizam água fluoretada foi em 2009, resultado atribuído ao maior número de municípios que responderam ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (RAMOS, 2013). Já em 2010, observou-se redução de municípios respondentes ao SNIS e daqueles que informaram disponibilizar água com flúor à população (RAMOS, 2013).

**Tabela 1**

Resumo geral de convênios realizados pela Funasa com estados e municípios e de administração direta de sistemas de fluoretação da água de abastecimento no Brasil – 2008

	Estados <sup>a</sup>	Municípios <sup>b</sup>	Adm. Direta <sup>c</sup>	Totais
No de Convênios	5	1	-	<b>6</b>
Municípios atendidos	392	1	110	<b>503</b>
No de Sistemas	502	2	207	<b>711</b>
População Beneficiada	5.013.697	176.955	2.425.919	<b>7.616.571</b>
Concedente (R\$)*	15.574.496,15	489.733,89	-	<b>16.064.230,03</b>
Conveniente (R\$)*	1.907.081,33	58.060,59	-	<b>1.965.141,92</b>
Valor total (R\$)*	17.481.577,47	547.794,48	2.895.710,97	<b>20.925.082,92</b>
Custo médio por sistema (R\$)*	34.823,87	273.897,25	13.988,94	<b>29.430,50</b>
Custo per capita (R\$)	3,48	3,1	1,19	<b>2,74</b>

Fonte: Dados cedidos por entrevistado, em novembro de 2021, referentes ao ano de 2008.

<sup>a</sup> AC, BA, CE, GO, RJ ; <sup>b</sup> AC ; <sup>c</sup> ES, GO, MA, MG, PE, PB, PR, RJ

\* Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base no mês de dezembro de 2021, através da calculadora do Banco Central do Brasil. <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>, acesso em 28/05/2022.

Além da implementação do sistema, o acompanhamento de sua execução e o heterocontrole pelos órgãos de vigilância sanitária e controle social do SUS são elementos fundamentais para a manutenção da política e dos níveis adequados de flúor na água que chega para a população (BRASIL, 2009). Há dificuldades em diversos municípios para a realização desse controle e heterocontrole, sendo os locais onde são desenvolvidas parcerias com universidades os que apresentam melhores resultados no monitoramento, manutenção dos sistemas e dos índices adequados de flúor (Belotti *et al.*, 2019; MOIMAZ *et al.*, 2020; STANCARI; DIAS-JÚNIOR; FREDDI, 2014; RONCALLI *et al.*, 2019). Estudo mais recente mostrou que aproximadamente dois terços dos municípios brasileiros não apresentaram informações válidas para o controle do parâmetro de fluoreto na água, a maioria nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e com menos de 50 mil habitantes (PAULINO *et al.*, 2022). Destaca-se que os dados são semelhantes ao ano de 2008, demonstrando que já se passou mais de uma década sem melhorias nessa vigilância (PAULINO *et al.*, 2022).

Isso contribuiu para o efeito discutido por Cesar Victora (2018) de equidade inversa (*Inverse Equite Hipotesys*), ou seja, as populações que mais acessaram não foram aquelas que mais necessitavam e que teriam maior benefício com essa intervenção. E, mesmo com diferentes estratégias metodológicas e amostrais, a maior parte dos achados corrobora esse efeito (AGUIAR; PATUSSI; CELESTE, 2018; ANTUNES; NARVAI, 2010; Ardenghi; Piovesan; Antunes, 2013; FREIRE *et al.*, 2013; NARVAI *et al.*, 2014; PERES; ANTUNES; PERES, 2006; PERES; FERNANDES; PERES, 2004; SILVA; FRAZÃO, 2018). Trata-se de uma questão debatida entre agentes entrevistados e no campo científico, com destaque para os pesquisadores brasileiros vinculados ao Cocol-USP e à Universidade Federal de Santa Catarina. A literatura dos últimos 20 anos é unânime em

**Estudos também observaram a fluoretação da água como fator de proteção, e maior índice de cárie dentária e cárie dentária não tratada em crianças nas regiões Norte e Nordeste, e em crianças negras e pardas e de famílias de baixa renda**

demonstrar os efeitos positivos da fluoretação da água na redução da cárie dentária da população, e mantém a defesa dessa intervenção enquanto política pública (RAMIRES; BUZALAF, 2007; JESUS *et al.*, 2019). Essa defesa se confunde com a defesa do direito à água potável e de qualidade para todas as pessoas (FRAZÃO e NARVAI, 2017a).

Estudo ecológico com 293 municípios catarinenses indicou que maiores populações, maiores índices de desenvolvimento infantil e baixas taxas de analfabetismo estão associados a um tempo maior de implementação da fluoretação da água (PERES; FERNANDES; PERES, 2004). Outro estudo ecológico, utilizando dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008, do Censo Demográfico 2010 e do Atlas de Desenvolvimento Humano 2010, demonstrou que 60% dos 5.565 municípios brasileiros possuíam serviço de fluoretação e apontou ainda que naqueles com maior cobertura de abastecimento de água e esgoto, e maior o nível de desenvolvimento humano, foi também maior a oferta de fluoretação (SILVA; FRAZÃO, 2018). Aguiar, Pattussi e Celeste (2018), em estudo com 12.773 indivíduos de 117 municípios brasileiros, verificaram que 86% dessa amostra residia em municípios com água fluoretada, e que a maior prevalência de cárie dentária não tratada (66,5%) e de dentes perdidos (25,8%) foi encontrada em indivíduos residentes em municípios sem água fluoretada. Estudos também observaram a fluoretação da água como fator de proteção, e maior índice de cárie dentária e cárie dentária não tratada em crianças nas regiões Norte e Nordeste, e em crianças negras e pardas e de famílias de baixa renda (ARDENGI; PIOVESAN; ANTUNES, 2013; FREIRE *et al.*, 2013).

Mesmo com as dificuldades no âmbito gestor nacional, e reconhecendo as diferenças regionais e a ocorrência do efeito de equidade inversa em diversas situações no país, estudo aponta que, no período de 2000 a 2010, a política de fluoretação do Brasil alcançou uma das mais altas coberturas entre os dez países mais populosos do mundo (FRAZÃO e NARVAI, 2017a). Os autores realizaram um estudo para medir as desigualdades absoluta e relativas, considerando o porte demográfico e o IDH-M, através de indicadores de efeito e de impacto total, e observaram que houve expansão da medida em todos os subgrupos populacionais analisados, tanto na cobertura populacional quanto no número de municípios analisados. Os achados mostraram que a taxa de cobertura da fluoretação da água aumentou de 67,7% para 76,3% no período de 2000 a 2008, considerando o total de 5.558 municípios brasileiros. A expansão atingiu 884 (15,9%) municípios, que passaram a ser beneficiados pela medida, ou seja, cerca de 30 milhões de brasileiros. Em contrapartida, 2.210 (39,8%) municípios permaneceram sem acesso à política pública (FRAZÃO; NARVAI, 2017a).

Análises históricas sobre o tema revelam disputas em torno do método ideal de fluoretação em diferentes conjunturas políticas, e ainda que o presente estudo tenha o recorte temporal de 2003 a 2010, ressaltam-se condições anteriores que possibilitaram a expansão da fluoretação da água a partir de iniciativas do espaço formulador nacional nesse período (ROSSI, 2018; ROSSI, MOREIRA e BARROS, 2020). Dentre elas, as experiências exitosas em diversas cidades nos anos 1960 e 1970, que colaboraram para que a Lei n.º 6.050/1974 fosse sancionada (ROSSI, MOREIRA e BARROS, 2020). Os autores sublinham ainda a continuidade dessas disputas no campo político, com a presença de projetos de lei alinhados com o movimento anti-flúor, como o PL n.º 6.359/2013, do deputado Carlos Bezerra (PMDB-MT), que pauta a revogação da referida Lei de 1974, desarquivado entre 2015 e 2019 e atualmente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (ROSSI, MOREIRA e BARROS, 2020). Bourdieu (2014, p. 193) destaca que as inovações, os progressos e adaptações são invenções sob pressão estrutural, e que “a história” interpõe interesses, agentes que têm interesse em que certos possíveis sejam despertados em detrimento de outros. Nesse sentido, cabe ressaltar a recente sanção da Lei n.º 14.572, de 08 de maio de 2023, que altera a Lei n.º 8.080/1990 e inclui a saúde bucal no campo de atuação do SUS, e representa mais um ato normativo de regulamentação e defesa da implantação, manutenção e vigilância da fluoretação da água de abastecimento (BRASIL, 2023).

## CONCLUSÃO

A questão da fluoretação da água é um caso exemplar de intervenção de saúde pública que atravessou diferentes governos no Brasil desde a década de 1950, fortalecendo-se a partir dos anos 1970 com a publicação da lei federal que a tornou obrigatória, mas com momentos de maior questionamento e recuos, como no governo Collor, nos anos 1990. Em 2013, voltou ao cenário legislativo uma proposta de revogação da lei da fluoretação, através do PL 6.359. Contudo, neste ano, 2023, destaca-se que a sanção da mais nova Lei Federal n.º 14.572/ 2023, endossou a manutenção e expansão desse componente na política nacional de saúde bucal. A literatura científica sobre a eficácia da fluoretação da água para a prevenção da cárie dentária e sobre a boa relação custo-benefício global dessa medida é vasta, e, no Brasil, os dentistas e sanitaristas vinculados ao polo do universal reivindicam sua expansão com mais força desde o Movimento da Reforma Sanitária. Como uma aposta histórica, a fluoretação obteve prioridade na Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB), e verificaram-se esforços da gestão nacional para induzir sua expansão, o que obteve bons resultados no período. Contudo, além de a gestão federal desse componente não estar sob a governabilidade da Cosab, sua operacionalização nos municípios depende de diversas condições objetivas estruturais e estruturantes, principalmente de um sistema de abastecimento de água regular, cujo acesso

Como uma  
aposta  
histórica, a  
fluoretação  
obteve  
prioridade  
na Política  
Nacional de  
Saúde Bucal  
(PNSB), e  
verificaram-  
-se esforços da  
gestão nacional  
para induzir  
sua expansão, o  
que obteve bons  
resultados no  
período

ainda é limitado em diversos locais do país, e de um adequado sistema de vigilância e controle dos níveis de fluoretação.

No âmbito nacional, os achados evidenciam que, além da ampliação do financiamento, há necessidade de maior interlocução intersetorial para qualificar a indução federal, bem como o monitoramento da implantação e uso dos recursos recebidos e continuidade dos sistemas de fluoretação. A iniciativa de criação do Centro Colaborador em parceria com a Universidade de São Paulo (USP) para apoiar o Ministério da Saúde nesse processo foi uma das ações identificadas com potencial para apoiar a expansão da política em cenários futuros. A análise aponta que a Coordenação de Saúde Bucal (Cosab) buscou maior protagonismo e autonomia na indução desse componente, mas não conseguiu sustentar os avanços a partir do final do segundo governo Lula. Destaca-se que não há disponibilidade em série histórica da implementação dos sistemas de fluoretação no país, o que dificulta o acompanhamento com transparência e atuação do controle social dessa política pública. Como principais limitações deste estudo estão o uso de dados secundários e a necessidade de ampliar a análise a partir do posicionamento de agentes da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), entidade que, apesar de ter sido recentemente extinta pela Medida Provisória (MP) 1.156/2023, se consolidou ao longo de quatro décadas como a principal instância responsável pela indução federal do componente da fluoretação da água de abastecimento público.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. R.; PATTUSSI, M. P.; CELESTE, R. K. The role of municipal public policies in oral health socioeconomic inequalities in Brazil: A multilevel study. *Community Dentistry and Oral Epidemiology*, [s. l.], v. 46, n. 3, p. 245-250, jun. 2018.

ANJOS, G. A. S.; FERNANDES, G. F. Fluoretação das águas de abastecimento público do estado de Pernambuco: um resgate histórico. *Odontologia Clínico-Científica*, Recife, v. 14, n. 1, p. 559-564, mar. 2015

ANTUNES, J. L. F.; NARVAI, P. C. Políticas de saúde bucal no Brasil e seu impacto sobre as desigualdades em saúde. *Revista de Saúde Pública*, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 360-365, abr. 2010.

ARDENGHI, T. M.; PIOVESAN, C.; ANTUNES, J. L. F. Desigualdades na prevalência de cárie dentária não tratada em crianças pré-escolares no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, [s. l.], v. 47, n. Supl 3, p. 129-137, dez. 2013

BELOTTI, L.; ESPOSTI, C. D. D.; CABRAL, I. M.; PACHECO, K. T. S.; OLIVEIRA, A. E.; NETO, E. T. S. Fluoretação da água de abastecimento público: produção e disponibilidade das informações em questão. *Revista Baiana de Saúde Pública*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 194-208, jan./mar. 2019.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 11. ed. Campinas: Papirus Editora, 2011. 224 p.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 576 p.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2017. 560 p.

BRASIL. Coordenação Nacional de Saúde Bucal. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde. Ministério da Saúde. *Diretrizes da Política Nacional de Saúde Bucal*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004a. 16 p.

BRASIL. Coordenação Nacional de Saúde Bucal. Departamento de Atenção Básica. Secretaria de Atenção à Saúde. Ministério da Saúde. *Projeto SB Brasil: condições de saúde bucal da população brasileira 2002-2003 resultados principais*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004b. 52 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Programa Brasil Sorridente: a Saúde Bucal levada a sério, subcomponente fluoretação da água - cartilha do gestor*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006. 13 p.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. Coordenação de Comunicação. Ministério da Saúde. *Fundação Nacional de Saúde (Funasa)*. 2018. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/a-funasa1>. Acesso em: 05 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Diagnóstico do abastecimento de água para consumo humano no Brasil em 2019*. Boletim Epidemiológico. v.51, n.13.mar 2020. Acesso em 15 jan 2023. Disponível em: <http://sisagua.saude.gov.br/sisagua/paginaExterna.jsf#>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n.º 36, de 14 de janeiro de 2004. *Constituir Comissão de Assessoramento da Coordenação Nacional de Saúde Bucal a ser composta pelos membros a seguir relacionados*. Diário Oficial da União: seção 2, Brasília, DF, p. 19, 16 jan. 2004c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia de recomendações para o uso de fluoretos no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009. 56 p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

BRASIL. Secretaria de Atenção à Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral de Saúde Bucal. *SB Brasil 2010 Pesquisa nacional de saúde bucal: resultados principais*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011a. 116 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Regimentos internos e organogramas do Ministério da Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005. 250 p. (Série E. Legislação de Saúde).

BRASIL. Lei n.º 14.572, de 08 de maio de 2023. Institui a Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e altera a Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, para incluir a saúde bucal no campo de atuação do SUS. Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 1, 09 mai. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA (Pernambuco). *Após intenção movimentação, fluoretação das águas em Pernambuco tem cronograma firmado para início*. 2020. Disponível em: <https://www.cro-pe.org.br/noticia.php?idNot=2192>. Acesso em: 10 abr 2022.

COSTA, J. F. R.; CHAGAS, L. D.; SILVESTRE, R. M. (Orgs.) *A política nacional de saúde bucal do Brasil: registro de uma conquista histórica*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2006., 67 p.

CURY, J. A.; CALDARELLI, P. G.; TENUTA, L. M. A. Necessity to review the Brazilian regulation about fluoride toothpastes. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 49, n. 0, p. 1-7, 2015.

FERREIRA, R. G. L. A.; NARVAI, P. C. Fluoretação da água: significados e lei da obrigatoriedade na visão de lideranças em saúde. *Revista da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas*, São Paulo, v. 69, n. 3, p. 266-271, jul./set. 2015.

FRAZÃO, P.; NARVAI, P. C. Fluoretação da água em cidades brasileiras na primeira década do século XXI. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 51, n. 0, p. 1-11, 2017a.

FRAZÃO, P. NARVAI, P.C. (Orgs.) *Cobertura e vigilância da fluoretação da água no Brasil: municípios com mais de 50 mil habitantes*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2017b. 210p.

FREIRE, M. C. M.; REIS, S. C. G. B.; FIGUEIREDO, N.; PERES, K. G.; MOREIRA, R. S. *et al.* Determinantes individuais e contextuais da cárie em crianças brasileiras de 12 anos em 2010. *Revista de Saúde Pública*, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 40-49, dez. 2013.

Frias, A.C.; Narvai, P.C.; Araújo, M.E.; Zilbovicius, C.; Antunes, J.L.F. Custo da fluoretação das águas de abastecimento público, estudo de caso - Município de São Paulo, Brasil, período de 1985-2003. *Cad Saúde Pública*, v.22, n. 6, p. 1237-1246, 2006.

GARCIA, D. V. A construção da Política Nacional de Saúde Bucal: percorrendo os bastidores do processo de formulação. 2006. 105 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GOES, P. S. A.; JÚNIOR, G. A. P.; FIGUEIREDO, N.; MOURA, L. (ed.). Vigilância à saúde bucal: a construção de um modelo integrado. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 28, n. supl, p. s6-s7, jun. 2012b

Jesus, A.A.F.; Almeida, T.F.; Gangussu, M.C.T.; Cabral, M.B.B.S.; Viana, M.I.P. Fluoretação da água de abastecimento público: uma revisão da literatura. *J Dent Public Health*.v. 10, n.2, p. 148-160, 2019.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

LIMA, A.M.F.S.; CHAVES, S.C.L. A inserção de técnicos em saúde bucal: questões em disputa na Política Nacional de Saúde Bucal. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação* Interface (Botucatu), v. 26, e210755, 2022.

LORENA SOBRINHO, J. E. *Das bocas famintas às sorridentes: uma análise da Política Nacional de Saúde Bucal do Brasil*. 2014. 225 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2014.

MACHADO, C. V. O modelo de intervenção do Ministério da Saúde brasileiro nos anos 90. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 9, p. 2113-2126, set. 2007.

MANFREDINI, M. A. Saúde bucal no Brasil em 2008 e nos 20 anos de Sistema Único de Saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Saúde Brasil 2008: 20 anos de sistema único de saúde (SUS) no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009. p. 155-174. (Série G. Estatística e Informação em Saúde).

MOIMAZ, S.A.S.; SANTOS, L.F.P.; SALIBA, T. A.; SALIBA, N. A.; SALIBA, O. Vigilância em saúde: fluoretação das águas de abastecimento público em 40 municípios do estado de São Paulo, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 2653-2662, jul. 2020.

MOYSÉS, S.J.; PUCCA-JR, G.A.; PALUDETTO-JR, M.; MOURA, L. Avanços e desafios à Política de Vigilância à Saúde Bucal no Brasil. *Rev Saúde Pública*, v. 47, Supl 3, p. 161-7, 2013.

MOTA, A. G. *Fluoretação da água de abastecimento público em pequenos municípios: condicionantes da implementação em uma região do estado de São Paulo, Brasil. 2018.* 114 f. Tese (Doutorado em Serviços de Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

NARVAI, P. C. Cárie dentária e flúor: uma relação do século XX. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 381-392, 2000.

NARVAI, P. C.; FRAZÃO, P. *Saúde bucal no Brasil: muito além do céu da boca.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. 148 p. (Coleção Temas em Saúde).

NARVAI, P. C.; FRIAS, A. C.; FRATUCCI, M. V. B.; ANTUNES, J. L. F.; CARNUT, L. *et al.* Fluoretação da água em capitais brasileiras no início do século XXI: a efetividade em questão. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p-562-571, jul./set. 2014.

PAULINO, C.M.; BELOTTI, L.; AZEVEDO, K.Z.; FRAZÃO, P. Coverage of fluoride data in water supply systems using the R software. *Revista de Saúde Pública*, n. 18, v. 56, 2022.

PERES, M. A.; ANTUNES, J. L. F.; PERES, K. G. Is water fluoridation effective in reducing inequalities in dental caries distribution in developing countries? Recent findings from Brazil. *Sozial-Und Präventiv medizin Spm*, [s. l.], v. 51, n. 5, p. 302-310, jul. 2006.

PERES, M. A.; FERNANDES, L. S.; PERES, K. G. Inequality of water fluoridation in Southern Brazil - the inverse equity hypothesis revisited. *Social Science & Medicine*, [S. l.], v. 58, n. 6, p. 1181-1189, mar. 2004.

PERES, M. A.; MOYSÉS, S. J. (ed.). Vigilância à saúde bucal no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. suppl, p. s4-s5, 2012.

PINELL, P. Algumas reflexões sobre as políticas de luta contra os flagelos sociais. In: PINELL, P. *Análise Sociológica das Políticas de Saúde.* Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010. p 229-250.

Pinto, I.; Vieira-da-Silva, L.M.; Baptista, 2014. In: PAIM, J.S.; ALMEIDA-FILHO, N. (Orgs.) *Saúde Coletiva: teoria e prática.* Rio de Janeiro: Medbook, 2014.

RAMIRES, I.; BUZALAF, M.A.R. A fluoretação da água de abastecimento público e seus benefícios no controle da cárie dentária - cinquenta anos no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n.4, p. 1057-1065, 2007.

RAMOS, J. L. N. *Evolução e panorama atual da cobertura da fluoretação da água de abastecimento no Brasil, período de 2004 a 2013*. 2013. 69 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.

RENDEIRO, M. M. P. *O ciclo da Política de Saúde Bucal no Sistema Público Brasileiro: atores, ideias e instituições*. 2011. 188 f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

RONCALLI, A. G.; SILVA, N.N.; NASCIMENTO, A.C.; FREITAS, C.H.S.M.; CASOTTI, E.; PERES, K.G. *et al.* Aspectos metodológicos do Projeto SB Brasil 2010 de interesse para inquéritos nacionais de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. supl, p. s40-s57, jan. 2012.

RONCALLI, A. G.; NORO, L. R. A.; CURY, J. A.; ZILBOVICIUS, C.; PINHEIRO, H. H. C.; ELY, H. C.; NARVAI, P. C.; FRAZÃO, P. Fluoretação da água no Brasil: distribuição regional e acurácia das informações sobre vigilância em municípios com mais de 50 mil habitantes. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 35, n. 6, p. 1-12, fev. 2019.

ROSSI, T. R. A. *Produção social das políticas de saúde bucal no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2018. 223 p.

ROSSI, T.R.A.; MOREIRA, L. G. P.; BARROS, S.G. de. Decurso histórico das políticas de fluoretação como estratégia de enfrentamento à cárie dentária no Poder Legislativo brasileiro, de 1963 a 2019. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 4, e00208418, 2020.

SILVA, F. B.; FRAZÃO, P. Sanitation utilities and fluoridation of water supply systems: an ecological study in Brazilian municipalities, 2008-2010. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 27, n. 4, p. 1-11, nov. 2018.

STANCARI, R. C. A.; DIAS-JÚNIOR, F. L.; FREDDI, F. G. Avaliação do processo de fluoretação da água de abastecimento público nos municípios pertencentes ao Grupo de Vigilância Sanitária XV-Bauru, no período de 2002 a 2011. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 23, n. 2, p. 239-248, abr./jun. 2014.

## Resumo

Este artigo visa analisar os fatores relacionados à mortalidade por covid-19 na Bahia, a partir de repostas da gestão local no enfrentamento à pandemia e dos aspectos socioeconômicos municipais. Foram mapeados alguns estudos de campo da gestão sobre ações, experiências e o papel dos entes federativos e sociedade civil quanto às respostas dadas aos desafios impostos pela pandemia, assim como foram descritas as medidas orientadas por organismos de saúde e utilizadas por diversos países para a mitigação dos efeitos do vírus. Para a coleta de informações foram utilizados bancos de dados secundários governamentais, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Controladoria-Geral da União (CGU) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan-BA). E para o tratamento e a análise dos dados foram realizadas análise exploratória e estimação de dois modelos de regressão linear múltipla. Verificou-se que decretos de isolamento social possibilitaram a redução nas taxas de mortalidade por covid-19 nos municípios baianos, assim como foi identificada a relação dessas taxas com algumas variáveis socioeconômicas municipais, principalmente as de escolaridade, trabalho, renda e raça.

**Palavras-chave:** covid-19; pandemia; governos locais; municípios.

## Abstract

*This article aims to analyze the factors related to mortality from covid-19 in Bahia, based on responses from local management in coping with the pandemic and municipal socioeconomic aspects. Some management field studies were mapped on actions, experiences and the role of federative entities and civil society regarding the responses given to the challenges imposed by the pandemic, as well as the measures guided by health agencies and used by several countries to mitigate the effects of the virus. For the collection of information, secondary government databases were used, such as: Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Department of Informatics of the Unified Health System (DATASUS), Office of the Comptroller General (CGU) and Superintendence of Economic and Social Studies of Bahia (SEI), an autarchy of the Secretariat of Planning of the State of Bahia (Seplan-BA). And for the treatment and analysis of the data, exploratory analysis and estimation of two multiple linear regression models were performed. It was found that social isolation decrees made it possible to reduce covid-19 mortality rates in the municipalities of Bahia, as well as the relationship of these rates with some municipal socioeconomic variables, especially those of education, work, income and race.*

**Keywords:** covid-19; pandemic; local governments; municipalities.

# Medidas de enfrentamento à pandemia e fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios da Bahia

DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES  
MONTEIRO

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora de Gestão Pública do Centro de Artes, Humanidades e Letras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). <https://orcid.org/0000-0003-1440-6071>. [doraliza.monteiro@ufrb.edu.br](mailto:doraliza.monteiro@ufrb.edu.br)

KARINE CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA

Mestra em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), doutoranda do Centro de Estudos Afro-Orientais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). <https://orcid.org/0000-0002-9932-9759>. [karineoliver@yahoo.com.br](mailto:karineoliver@yahoo.com.br)

MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA

Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor e pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaes). <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>. [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a7](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a7)

**DESDE A DECLARAÇÃO**, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), do estado de pandemia causado pela contaminação/disseminação do SARS-CoV-2, causador da covid-19, governos de todo o mundo buscaram enfrentar a maior crise sanitária dos tempos atuais, mobilizando instituições nas suas dimensões de funcionamento e operacionalidade, instituindo novas formas de trabalho e, inclusive, de relações sociais.

As principais instituições impactadas foram: hospitais, nos seus diversos modelos de sistema e estrutura de saúde; escolas, em sua dinâmica de formação e ensino; empresas, no funcionamento e na operação da produção, distribuição e venda; equipamentos governamentais responsáveis pelo transporte público, entre outras organizações.

O presente artigo visa analisar os fatores relacionados à mortalidade por covid-19 na Bahia, a partir das repostas da gestão local no que se refere ao enfrentamento à

No Brasil, a gravidade da situação foi reconhecida formalmente pelos instrumentos normativos Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que declarou emergência de saúde pública de importância internacional

pandemia e características socioeconômicas municipais. Inicialmente, foi realizada a análise exploratória dos dados visando analisar os efeitos da pandemia em termos de óbitos, casos, repasse de recursos federais e auxílio emergencial para os municípios, e identificar medidas da gestão local para o enfrentamento da crise de saúde pública. Em seguida, foram realizados dois modelos de regressão para identificar fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios baianos entre os anos 2020 e 2022.

No Brasil, a gravidade da situação foi reconhecida formalmente pelos instrumentos normativos Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que declarou emergência de saúde pública de importância internacional; Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, e, nos termos do art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 13.979/2020, e Portaria n.º 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde que regulamentou a lei e definiu que “o encerramento da emergência de saúde pública de importância nacional está condicionada à avaliação de risco realizada pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde” (BRASIL, 2020a, 2020b, 2020c). As ações se intensificaram, portanto, em março de 2020, a partir dos primeiros registros de contaminação de brasileiros vindos de viagens a outros países com histórico de contaminação, seguido dos casos de disseminação comunitária, ou seja, aqueles ocorridos em território nacional, por diversas fontes, entre pessoas sem histórico de viagens. Na Bahia, de acordo com a Secretaria de Saúde do Estado (Sesab), o primeiro registro, ocorrido em 6 de março de 2020, foi o de uma mulher de Feira de Santana, cidade a cerca de 100 km da capital, e que teria retornado de uma viagem à Itália em 25 de fevereiro daquele ano (BAHIA, 2020).

Nesse sentido, várias ações de combate ao vírus foram promovidas por atores públicos, governamentais ou não. Iniciativas de estados, municípios, universidades públicas, grupos empresariais e sociedade civil – como ONGs, associações de bairro e coletivos – foram implementadas no intuito de viabilizar a produção, distribuição e acesso da população a equipamentos de proteção à saúde e produtos e serviços básicos de alimentação e acesso à água, sendo registradas, mais tardiamente, ações do Poder Executivo federal.

Mesmo com a falta de planejamento e a omissão do governo federal, especialmente do chefe do Executivo, no enfrentamento à pandemia, governos estaduais e municipais assumiram o protagonismo em diversas ações. As preocupações dos gestores versaram sobre suporte aos sistemas de saúde, aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), expansão dos atendimentos de urgência e separação de grupos de enfermidades, aquisição de respiradores e estratégias de distancia-

mento social a partir dos principais modelos (vertical e horizontal), à luz das experiências já compartilhadas pela China e países europeus, onde a pandemia se revelou mais cedo.

Internacionalmente, medidas não farmacêuticas foram utilizadas, considerando a inexistência de vacina e medicação para tratamento. Medidas como fechamento de escolas, restrições de viagens, proibições de reuniões e agrupamentos públicos, investimentos emergenciais em unidades de saúde, intervenções para conter a propagação do vírus, investimento em sistemas de saúde e gerenciamento de consequências econômicas figuraram entre as principais ações (HALE *et al.*, 2020; KOO *et al.*, 2020; LIU *et al.*, 2021).

No Brasil, diversos agentes públicos (governamentais ou não) mobilizaram uma série de esforços para aquisição e distribuição de produtos e serviços às populações mais vulneráveis, bem como iniciativas de fomento à economia, redução de desemprego, subsídios às empresas e bancos (ALVES; COSTA, 2020; ANDION, 2020; CARDOSO, 2020; ITO; PONGELUPPE, 2020). Quando consideradas a dimensão territorial e as características do Brasil, marcado por disparidades regionais, econômicas, sociais e culturais, os desafios de combate à pandemia se multiplicam, inclusive em função da inconsistente coordenação federativa, que fez com que estados e municípios assumissem o protagonismo da ação pública de combate ao vírus.

Destacam-se, por exemplo, a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo na produção da vacina e a cooperação estado-município como a estabelecida entre a prefeitura de Salvador e o governo da Bahia no contexto da pandemia (BARBOSA *et al.*, 2022). A Bahia, inclusive, já compunha o Consórcio do Nordeste, instrumento jurídico, político e econômico que congrega nove estados da Região Nordeste, criado em 2019 com o objetivo de promover o desenvolvimento e a cooperação entre seus membros. A existência desse arranjo institucional possibilitou a criação, nos termos da Resolução nº 5/2020, do Comitê Científico de Apoio ao Combate da Pandemia do Novo Coronavírus (covid-19), que teve como finalidade “assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e a estruturação do sistema de saúde para o atendimento da população” (CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE, 2020). O Comitê Científico do Consórcio Nordeste foi composto por especialistas de diversas áreas, incluindo saúde coletiva, clínica, direito sanitário, administração, entre outros, e assessorou governadores consorciados na tomada de decisões concernentes às medidas de mitigação e enfrentamento à crise sanitária decorrente da pandemia da covid-19, primando pelas evidências científicas trazidas

No Brasil,  
diversos  
agentes  
públicos  
(governamen-  
tais ou não)  
mobilizaram  
uma série de  
esforços para  
aquisição e  
distribuição  
de produtos  
e serviços às  
populações  
mais  
vulneráveis

**A pandemia revelou-se, do ponto de vista sanitário, político e socioeconômico, um acontecimento em escala global**

pelos especialistas, a fim de reduzir a curva de contágio e os danos causados à saúde da população.

Nesse sentido, diversos desafios foram postos aos governos locais, forçando as administrações públicas de todos os países a darem respostas concretas e céleres aos desafios impostos ao enfrentamento da crise de saúde causada pelo vírus da covid-19.

Ante o exposto, este artigo visa analisar aspectos relacionados à mortalidade por covid-19 na Bahia, a partir de medidas de enfrentamento da doença adotadas pelos municípios, com apoio e/ou regulação de outros entes federativos (estadual e federal), e características socioeconômicas municipais relacionadas. Parte-se da hipótese de que municípios que adotaram medidas de contenção à pandemia do Sar-Cov-2 tiveram menores taxas de mortalidade por covid-19, enquanto municípios com maior presença de vulnerabilidades sociais (expressas por indicadores socioeconômicos), apresentaram maiores taxas de mortalidade.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais cinco seções. A próxima trata dos estudos do campo da gestão sobre respostas à pandemia e medidas de enfrentamento e contenção do SARS-CoV-2. A seção seguinte aborda os procedimentos metodológicos, destacando as variáveis de análise e os métodos da pesquisa. Em seguida são apresentados os resultados contendo a análise dos dados sobre a pandemia nos municípios e nos territórios de identidade da Bahia e os fatores relacionados à mortalidade por covid-19. Por fim, nas considerações finais, destacam-se os principais achados, contribuições e limitações da pesquisa.

## **ESTUDOS E MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E CONTENÇÃO AO SARS-COV-2**

A pandemia revelou-se, do ponto de vista sanitário, político e socioeconômico, um acontecimento em escala global. Diversos desafios foram postos aos governos locais, forçando as administrações públicas de todos os países a darem respostas concretas e céleres para o enfrentamento da crise de saúde causada pelo vírus da covid-19. As movimentações ocorreram no âmbito da gestão de suprimentos, gestão de pessoas, finanças, comunicação, tecnologia e outras, envolvendo toda uma cadeia de serviços públicos para minimizar os possíveis impactos causados pela rápida disseminação do vírus.

No campo da gestão, diversos estudos versaram sobre experiências e o papel dos entes federativos e da sociedade ante os desafios impostos pela pandemia. O Núcleo de Estudos da Burocracia (NEAB) (FUN-

DAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d), destacou a atuação da burocracia de linha de frente no enfrentamento à covid-19, dando ênfase aos profissionais de saúde pública, assistência social, agentes prisionais e defensorias públicas no Brasil. Estudos de Abrúcio e outros (2020) discutiram o federalismo *bolsonarista*, destacando a descoordenação intergovernamental no combate à covid-19, e Peres e Santos (2021) trataram sobre essa mesma descoordenação no âmbito fiscal, observando que tal conduta levou a resultados desiguais, insuficientes e ineficientes nos estados brasileiros. Andion (2020) e Alves e Costa (2020) destacaram a relação entre governos e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil, em termos de recursos mobilizados e de ações promovidas, como possibilidade de ampliação dos arranjos colaborativos no enfrentamento da pandemia. Cardoso (2020) destacou a implementação do Auxílio Emergencial como medida de proteção social importante para minimizar os efeitos econômicos da pandemia. Coelho e outros (2020) versaram sobre o papel das funções administrativas, como a de finanças, recursos humanos, processos e tecnologia da informação (TI), compras e contratos, logística e operações, e comunicação/marketing, dando destaque ao serviço funerário do município de São Paulo, elo final da cadeia de combate ao coronavírus. Ito e Pongeluppe (2020) enfatizaram também colaborações do setor público com o setor privado no combate à covid-19. E Sanhueza-Sanzana e outros (2021) analisaram a associação entre as desigualdades sociais e sanitárias, condições socioeconômicas, segregação espacial e letalidade em um município brasileiro.

No presente estudo, com caráter *ex-post-facto*, identificaram-se, além das características socioeconômicas municipais, os fatores relacionados à mortalidade por covid-19, a partir das medidas de contenção e combate à pandemia implementadas pelos municípios da Bahia, especificamente, decretos de isolamento social, exigência da utilização de máscaras em espaços públicos e testagem da população, que visavam ao achatamento da curva de contágios e à mitigação de efeitos letais do vírus.

Considerando-se a inexistência de vacina, medicação específica ou protocolos de tratamento, diversas iniciativas, as chamadas intervenções não farmacêuticas (LIU *et al.*, 2021), foram realizadas em vários países e por diferentes governos. A rápida disseminação global da covid-19 criou uma ampla gama de respostas governamentais (HALE *et al.*, 2020). Tes-tes de casos suspeitos, seguidos de isolamento de casos confirmados e quarentena de seus contatos, medidas de distanciamento físico, proibições de reuniões públicas, fechamento de escolas e locais de trabalho, apoio à renda para famílias afetadas, restrições de viagens domésticas e internacionais, investimentos emergenciais em unidades de saúde, novas formas de provisão de bem-estar e gerenciamento das consequen-

Conside-  
rando-se a  
inexistência  
de vacina,  
medicação  
específica ou  
protocolos de  
tratamento,  
diversas  
iniciativas,  
as chamadas  
intervenções  
não farmacêu-  
ticas, foram  
realizadas em  
vários países e  
por diferentes  
governos

**Outra medida adotada por diversos governos foi o direcionamento de investimentos na ciência e em pesquisas com o objetivo de identificar os casos e suas características**

ências econômicas dessas ações (HALE *et al.*, 2020; KOO *et al.*, 2020; LIU *et al.*, 2021).

Durante a proliferação da doença, à medida que o comportamento do vírus foi sendo identificado, as principais providências adotadas pelos governos, inclusive o brasileiro, foram o isolamento social, por vezes uma forma adaptada de *lockdown*, e o uso de máscaras, como forma de impedir o alastramento do vírus e para proteger as populações. Cabe ressaltar que as práticas de isolamento social foram recomendadas pelas autoridades de saúde nacionais e internacionais como forma de redução da disseminação do vírus e de possível sobrecarga dos sistemas de saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020), assim como, medida importante para a redução de mortes (OLIVEIRA, 2020). O uso de máscara também foi uma medida advogada para contenção e redução da propagação do vírus, inclusive por existirem pessoas infectadas, mas assintomáticas. Essas intervenções visavam prevenir as infecções, conter os surtos e reduzir o pico de casos da epidemia para que os sistemas de saúde não ficassem sobrecarregados (LIU *et al.*, 2021).

Outra medida adotada por diversos governos foi o direcionamento de investimentos na ciência e em pesquisas com o objetivo de identificar os casos e suas características, adquirindo componentes para teste de covid-19 e promovendo a testagem, bem como buscando respostas às consequências diversas do vírus. No Brasil, investiu-se em produção e ou aquisição de vacinas, mesmo diante da frágil atuação do governo federal na gestão da pandemia, a saber: ausência de coordenação interfederativa das ações e propagação de *fake news* (mentiras) que, por diversas vezes, desestimulou a adesão da população brasileira às medidas de isolamento social e às campanhas de vacinação (GALHARDI *et al.*, 2022). A testagem foi defendida como fator contributivo para observação da curva de contaminação, possibilitando ações governamentais mais direcionadas e assertivas em bairros, regiões e municípios, bem como para monitorar a necessidade de reforçar ou abrandar as medidas restritivas de acordo com os dados colhidos.

Outro aspecto considerado importante para possíveis medidas de contenção ao vírus e efeitos da pandemia diz respeito às dinâmicas socioeconômicas municipais (SANHUEZA-SANZANA *et al.*, 2020). A Bahia, assim como o Brasil, possui vasto território com disparidades municipais e características socioeconômicas diversas, população em condições precárias de acesso à educação, habitação, trabalho, saúde e em situação de pobreza. Buscou-se, neste estudo, identificar também a associação entre os aspectos socioeconômicos municipais e a mortalidade por covid-19.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### Área de estudo e fonte de dados

O estudo caracteriza-se como *ex-post-facto*, de natureza quantitativa, com fonte de dados secundários a partir de bases governamentais. Como lócus de análise, foram escolhidos todos os 417 municípios da Bahia, estado que corresponde à segunda região mais populosa do Brasil (em torno de 15 milhões de habitantes), dividida em 27 territórios de identidade e marcada por históricos desafios socioeconômicos e desigualdades sociais.

Os dados e informações relacionadas a casos e óbitos por covid-19 foram acessados a partir do sítio eletrônico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Secretaria de Planejamento da Bahia (SEI-Seplan). Dados sobre repasse do governo federal para o enfrentamento à pandemia e para o auxílio emergencial foram coletados no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU). Dados sobre as medidas municipais de enfrentamento à covid-19 foram acessadas a partir da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022b). E as variáveis socioeconômicas municipais utilizadas para a identificação de associações com a mortalidade por covid-19 nos municípios baianos foram encontradas nos bancos de dados do IBGE-Cidades e do DataSUS (BRASIL, 2022b; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022a).

No Quadro 1 é possível identificar as variáveis utilizadas no estudo, sua descrição, ano de referência e a respectiva fonte de acesso.

#### Quadro 1

(Continua)

Variáveis relacionadas à covid-19 e aos aspectos socioeconômicos municipais

Variáveis	Descrição	Ano	Fonte
Casos de covid-19	Casos acumulados de covid-19 e Casos de covid-19/100 mil hab.	2020 a 2022 (até 03/junho)	SEI-Seplan
Óbitos por covid-19	Número de óbitos por covid-19	2020 a 2022 (até 03/junho)	SEI-Seplan
Mortalidade por covid-19	Número de óbitos por covid-19/100 mil hab.	2020 a 2022 (até 03/junho)	SEI-SeplanE
Isolamento social	Medida adotada pelo município: 1 - Sim 2 - Não	2020	IBGE/Munic
Uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios	Medida adotada pelo município: 1 - Sim 2 - Não	2020	IBGE/Munic

**Quadro 1**

(Conclusão)

Variáveis relacionadas à covid-19 e aos aspectos socioeconômicos municipais

Variáveis	Descrição	Ano	Fonte
Testagem da população	Medida adotada pelo município: 1 – Sim 2 – Não	2020	IBGE/Munic
Repasso federal	Recursos federais destinados ao combate da pandemia de covid-19 por município (R\$) e valor <i>per capita</i>	2020	Portal da Transparência – CGU
Auxílio Emergencial	Auxílio Emergencial destinado ao município (R\$) e valor <i>per capita</i>	2020	Portal da Transparência – CGU
Densidade demográfica	Distribuição da população em uma determinada área/hab/km <sup>2</sup>	2010	IBGE/Cidades
Escolarização	Escolarização da população de 6 a 14 anos	2010	IBGE/Cidades
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	2010	IBGE/Cidades
Mortalidade infantil	Óbitos por mil nascidos vivos	2020	IBGE/Cidades
PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i> - R\$ [2019]	2019	IBGE/Cidades
Taxa de analfabetismo	Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade (%)	2010	DATASUS/IBGE
Taxa de desemprego	Percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada, por município	2010	DATASUS/IBGE
Pessoas com baixa renda	% da população com renda < 1/2 SM por município	2010	DATASUS/IBGE
Pessoas negras na população	Número de pessoas negras na população/100.000hab.	2020	DATASUS/IBGE
Mulheres na população	Número de mulheres na população/100.000hab.	2020	DATASUS/IBGE

Fonte: elaboração própria.

**MÉTODOS DE PESQUISA**

Como método de pesquisa realizaram-se a análise exploratória de dados (AED) e a regressão linear múltipla, visando analisar as taxas de mortalidade por covid-19 e as possíveis associações com ações do poder local e as características socioeconômicas municipais.

A AED busca compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto de dados com o objetivo de conhecer suas principais características especialmente aquelas que possam afetar fortemente os resultados e as conclusões da pesquisa (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005; TRIOLA, 2005). A AED foi composta pela análise de frequência e medidas de tendência central, posição e dispersão e variabilidade, como média, des-

vio-padrão (DP), amplitude e assimetria, coeficiente de variação (CV), buscando observar como os dados estão distribuídos.

E, para a análise dos fatores relacionados à mortalidade por covid-19, a partir de medidas não farmacêuticas adotadas pelos municípios (variáveis *dummies*) e de características socioeconômicas municipais, foi utilizada a regressão por mínimos quadrados ordinários que visa prever um resultado a partir de diversas variáveis previsoras (FIELD, 2009). Foram estimados dois modelos de regressão, um para o ano de 2020, momento em que não existiam vacina e/ou tratamento farmacêutico eficaz contra a covid-19. E outro para os dados de 2022 (até junho), considerando-se o amadurecimento dos processos de aprendizagem com a pandemia, os avanços no plano de vacinação e o período de coleta dos dados desta pesquisa. Essa ação teve como objetivo perceber, inclusive, diferenças no comportamento das variáveis ao longo dos períodos analisados.

Os dados foram coletados entre junho e outubro de 2022, consolidados em planilha do *software* Excel e operacionalizados utilizando-se o programa Stata 14.0.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Covid-19 nos municípios da Bahia: dados e medidas de enfrentamento

Analisando-se os números da covid-19 na Bahia, optou-se por apresentar os dados para o ano 2020 e, em seguida, os dados acumulados até junho de 2022. A média de casos em 2020 foi de 1.166 casos por município, passando para 3.672 acumulados em 2022. Destaca-se o alto desvio-padrão, já que a Bahia possui muitos municípios, com diversidade de tamanho e porte populacional, reafirmando essa variação intrarregional, característica do estado. Nesse sentido, foi possível verificar o município de Salvador (o mais populoso do estado) com número máximo de 109.906 pessoas infectadas em 2020 e 297.660 até 2022, e municípios com poucos casos, como o Ibiquera (24 em 2020 e 190 até 2022), demonstrando essa grande diversidade regional. O mesmo ocorreu com a variável óbitos. Foram 28 municípios em 2020 sem óbitos e 29 municípios com apenas um óbito. Salvador com valor máximo de 3.171 óbitos em 2020 e 8.672 óbitos acumulados até junho de 2022, totalizando, até o início de junho de 2022 na Bahia, 29.593 óbitos.

A média de casos [de covid-19] em 2020 foi de 1.166 casos por município, passando para 3.672 acumulados em 2022

**Tabela 1**  
Análise descritiva de casos e óbitos por covid-19 – Bahia – 2020/2022

Anos	2020					2020 a 2022 (junho)				
	Variável	Mín	Máx	Média	DP	Soma	Mín	Máx	Média	DP
Casos	392	109.906	1.166	5.685	486.416	190	297.660	3.672	15.593	1.531.383
Óbitos	0	3.171	22	159	9.058	1	8.672	71	435	29.593

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).  
Nota: resultados da pesquisa a partir dos dados da SEI-BA.

Após a análise descritiva de casos e óbitos, os municípios foram agrupados segundo os territórios de identidade a que pertencem. Esta análise buscou perceber diferenças intra e inter-territoriais dos efeitos da pandemia nos municípios da Bahia a partir da variável óbitos. Optou-se por analisar, além da média, também o desvio-padrão (DP) e o coeficiente de variação (CV), no intuito de verificar o efeito da variação ou dispersão dos dados em relação à média de óbitos dos municípios dos respectivos territórios.

**Tabela 2** (Continua)  
Óbitos por covid-19 por Territórios de Identidade – Bahia – Mar.-jun. 2022

Território de Identidade	Municípios	Mín.	Máx	Média	DP	CV (%) DP/Média
1 Irecê	20	6	165	33,5	37,1	110,7
2 Velho Chico	16	6	105	32	27,1	84,6
3 Chapada Diamantina	24	7	95	20,2	18,0	89,2
4 Sisal	20	4	107	37,4	26,5	71,0
5 Litoral Sul	26	9	775	89,8	183,3	204,2
6 Baixo Sul	15	10	153	39,9	36,2	90,8
7 Extremo Sul	13	9	373	73,8	99,4	134,8
8 Médio Sudoeste da Bahia	13	11	179	36	44,1	122,5
9 Vale do Jiquiriçá	20	2	79	23,8	22,3	94,1
10 Sertão do São Francisco	10	18	477	95,8	135,8	141,7
11 Bacia do Rio Grande	14	1	354	59,6	92,6	155,3
12 Bacia do Paramirim	8	5	35	17,6	10,4	59,3
13 Sertão Produtivo	20	6	207	38,1	51,5	135,1
14 Piemonte do Paraguaçu	13	1	165	30,5	42,4	138,8
15 Bacia do Jacuípe	15	3	79	20,8	21,1	101,3
16 Piemonte da Diamantina	9	6	127	27	38,5	142,6
17 Semiárido Nordeste II	18	9	76	27,8	20,9	75,2
18 Litoral Norte e Agreste Baiano	20	5	351	43,7	76	174,0
19 Portal do Sertão	17	2	1165	93,4	276,7	296,2

**Tabela 2**

(Conclusão)

Óbitos por covid-19 por Territórios de Identidade – Bahia – Mar.-jun. 2022

Território de Identidade	Municípios	Mín.	Máx	Média	DP	CV (%) DP/Média
19 Portal do Sertão	17	2	1165	93,4	276,7	296,2
20 Sudoeste Baiano	24	8	705	51,7	140,4	271,7
21 Recôncavo	19	3	185	40,1	42,6	106,3
22 Médio Rio de Contas	16	8	426	55,3	101,3	183,4
23 Bacia do Rio Corrente	11	10	70	28	20,1	71,7
24 Itaparica	6	9	248	54	95,2	176,4
25 Piemonte Norte do Itapicuru	9	6	112	41,1	36,2	88,1
26 Metropolitano de Salvador	13	41	8672	849,4	2.358,90	277,7
27 Costa do Descobrimento	8	15	296	100,4	111,8	111,4

Fonte: elaboração própria.

Nota: resultados da pesquisa.

Na análise de óbitos por território de identidade (Tabela 2), observaram-se diferenças significativas intra e interterritoriais, principalmente em função da característica marcante do estado da Bahia relacionada ao alto número de municípios com diversos portes populacionais e territoriais, mas também em função da dinâmica da pandemia e da capacidade de resposta dos poderes públicos e da sociedade no que se refere ao enfrentamento dessa crise de saúde pública. Os territórios Litoral Sul (89,8), Sertão do São Francisco, (95,8) Portal do Sertão (93,4), Metropolitana de Salvador (849,4) e Costa do Descobrimento (100,4) apresentaram as maiores médias de óbitos por município, assim como altos desvio-padrão e coeficiente de variação, visto que são territórios com alta população. Da mesma maneira, foi possível observar também que mesmo territórios com taxas menores de óbitos apresentaram alta variação intraterritorial, como ocorrido em Irecê, Extremo Sul, Bacia do Rio Grande, Piemonte do Paraguçu, Litoral Norte e Agreste Baiano, Sudoeste Baiano e Médio Rio de Contas, por exemplo, a partir dos DP e CV destacados na Tabela 2.

Sabe-se que o estado da Bahia é caracterizado por desigualdades econômicas e sociais entre seus territórios e municípios, com áreas demarcadas por altas taxas de analfabetismo, concentração econômica da renda e da pobreza e baixo desempenho tributário local. Esses fatores, atrelados à capacidade estatal de responder à crise de saúde pública, pode ter afetado os diferentes comportamentos da pandemia nos territórios.

Em relação aos municípios baianos que adotaram medidas de contenção à covid-19, 81,3% dos 417 decretaram medidas de isolamento social; 94% adotaram o uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios, e 84,7% dos municípios realizaram testagem da população (Tabela 3).

**Tabela 3**  
Municípios que adotaram medidas de contenção à covid-19 – Bahia – 2020

Medidas adotadas pelos municípios baianos	N	%
Isolamento social	339	81,3
Adotou o uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios	392	94
Realizou testagem da população	353	84,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022b).  
Nota: resultados da pesquisa a partir dos dados do Munic-2020.

Sabe-se que a atuação dos entes federativos o enfrentamento à pandemia de covid-19 ocorreu de forma colaborativa. Nesse sentido, a pesquisa buscou também identificar quais foram os repasses do governo federal, disponíveis para o ano de 2020, considerando-se a capacidade financeira e de articulação de políticas públicas e a atuação mais incisiva desse ente no primeiro ano da pandemia. Foi considerado o repasse financeiro para atuação dos municípios durante a crise sanitária, assim como o repasse para o auxílio emergencial, benefício destinado a desempregados e trabalhadores autônomos informais.

O repasse do governo federal totalizou quase R\$ 1,9 bilhão em 2020, com média de R\$ 4,5 milhões e de quase R\$ 61 milhões de auxílio emergencial por município (Tabela 4). Destaca-se o alto desvio-padrão, considerando a diversidade dos municípios que compõem o estado e o fato de grandes municípios como Salvador, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Camaçari, Juazeiro e Vitória da Conquista, por exemplo, elevarem a média das variáveis analisadas na alocação de recursos. Nesse sentido, optou-se pela apresentação também dos dados *per capita* do repasse federal e do auxílio emergencial, a fim de trazer uma informação mais acurada e estabelecer comparações entre os municípios. A média de repasse foi em torno de R\$ 160/ano por município e R\$1.794,49/ano de auxílio emergencial. Para análise utilizaram-se essas variáveis considerando que foram medidas importantes de enfrentamento à pandemia e recursos consideráveis para grupos mais vulneráveis da sociedade, fortemente presentes também na Bahia, que sofreram efeitos mais prejudiciais da pandemia em termos de manutenção e acesso a trabalho e renda.

**Tabela 4**

Análise descritiva do repasse federal e benefícios aos municípios da Bahia em 2020

Variável/ Valores	Mín	Máx	Soma	Média	DP
Repasse federal para os municípios	470.760,31	250.712.440,87	1.891.447.194,73	4.535.844,59	13.123.680,30
Repasse federal <i>per capita</i> para os municípios	76,3	641,71	66.767,18	160,11	55,26
Auxílio Emergencial	5.806.939,00	4.322.152.665,00	25.325.978.350,00	60.733.761,03	223.648.019,05
Auxílio Emergencial <i>per capita</i>	540,6	8.471,95	748.304,17	1.794,49	500,9

Fonte: Brasil (2022a).

Nota: resultados da pesquisa a partir dos dados do Portal da Transparência-CGU.

## Fatores relacionados à mortalidade por covid-19 na Bahia

No segundo momento do estudo, buscou-se identificar fatores relacionados à mortalidade por covid-19 na Bahia, a partir das medidas municipais de enfrentamento à pandemia e das características socioeconômicas locais.

Para a estimação dos modelos de regressão, variáveis como mortalidade (óbitos) e casos por covid-19, assim como pessoas negras e mulheres na população, foram relativizadas e padronizadas por 100 mil habitantes para o melhor ajustamento da comparação entre as variáveis de análise, considerando-se os diferentes portes populacionais dos municípios. Para o repasse de recursos e o valor do auxílio emergencial foram utilizadas as variáveis *per capita*. As variáveis socioeconômicas municipais utilizadas referem-se a taxas comumente utilizadas em diversos estudos no Brasil<sup>1</sup>.

Escolheu-se, para efeito de comparação, a realização de dois modelos de regressão, considerando os anos 2020 e 2022, momentos distintos da pandemia, com o objetivo de identificar os fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios baianos. Na Tabela 5 são apresentados os resultados das regressões estimadas. Os modelos permitem identificar associações significativas entre mortalidade por covid-19, medidas de enfrentamento não farmacêuticas e aspectos socioeconômicos municipais.

<sup>1</sup> A tabela com a estatística descritiva das variáveis socioeconômicas municipais utilizadas nos modelos de regressão encontra-se como apêndice deste artigo.

**Tabela 5**  
Modelos estimados de fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios da Bahia

Variáveis explicativas	Variável dependente			
	Mortalidade por Covid-19 em 2020 (1)		Mortalidade por Covid-19 até 2022 (2)	
	Coefficiente	Sig.	Coefficiente	Sig.
Isolamento social	7.512593	0.030**	14.38518	0.060*
Uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios	-2.431357	0.653	19.32434	0.107
Testagem da população	1.968755	0.583	-4.927561	0.533
Casos/100.000 hab.	.0086426	0.000***	.0066856	0.000***
Repasso federal <i>per capita</i>	-.0126926	0.661	-.0883695	0.171
Auxílio Emergencial <i>per capita</i>	.0029903	0.477	.0277781	0.003
Densidade demográfica	.0044407	0.409	.0147251	0.218
Escolarização	-3.589.539	0.000***	-6.767985	0.002**
IDHM	112.7527	0.129	175.2937	0.288
Mortalidade infantil	-.001421	0.992	.0977198	0.760
PIB <i>per capita</i>	-.000022	0.816	-.0002192	0.294
Taxa de analfabetismo	1.175.285	0.003**	1.359353	0.118
Taxa de desemprego	1.024.868	0.007**	3.073838	0.000***
Proporção de pessoas com baixa renda	-.829595	0.004**	-1.639891	0.010**
Pessoas negras na população	.0007149	0.000***	.0006501	0.029**
Mulheres na população	.0004098	0.725	-.0004177	0.872
C	231.097	0.057	595.2697	0.026
N	364			364
R <sup>2</sup>	0.5561			0.4494
R <sup>2</sup> ajustado	0.5356			0.4240
Estatística F	27.17	0.000	17.7	0.000

Fonte: resultados da pesquisa.  
Notas: \*\*\*p<0,01, \*\*p<0,05, \* p<0,1.

Os coeficientes dos modelos estimados foram significativos ao nível de 1%, 5% e 10% (teste t). O modelo apresentou significância global (teste F) de 1%, enquanto o R<sup>2</sup> ajustado, que representa o poder de explicação das variáveis dos modelos, foi de 0.5356 (modelo 1) e 0.4494 (modelo 2). Assim, 53,56% (em 2020) e 44,94% (em 2022), na variação de mortalidade por covid-19 nos municípios da Bahia, são explicados pela relação linear entre as variáveis explicativas e a variável dependente.

Dentre as variáveis do modelo, as que possuíam relação estatisticamente significativas com a mortalidade por covid-19, foram: medida de isolamento social, auxílio emergencial (em 2022), escolarização, taxa de

analfabetismo (2021), taxa de desemprego, proporção de pessoas com baixa renda, pessoas negras na população e casos.

A variável “municípios que decretaram medida de isolamento social” é uma variável *dummy*, em que 1 significa que o município implementou a medida. Essa variável apresentou relação positiva, demonstrando que municípios que não implementaram medidas de isolamento (2) apresentaram maior taxa de mortalidade por covid-19. Medidas de isolamento foram discutidas institucionalmente pelos governadores, pelo comitê científico do Consórcio Nordeste, assim como por entidades de saúde mundial, e acolhidas por diversos estados e gestores locais. É possível, então, perceber a relevância dessas iniciativas, para os municípios da Bahia, na contenção do vírus, assim como destacar a relevância dos arranjos interfederativos na implementação de políticas públicas, como foi apontado no estudo de Barbosa e outros (2022), que verificaram a importância da cooperação entre a prefeitura de Salvador e o governo da Bahia no enfrentamento à pandemia. Ademais, estudos internacionais já demonstravam a eficácia dessa medida para conter a propagação do vírus e seus desdobramentos mais letais, principalmente quando ainda não existiam vacina ou tratamento farmacêutico eficaz contra a covid-19 (HALE *et al.*, 2020; KOO *et al.*, 2020; LIU *et al.*, 2021).

Na perspectiva do trabalho, a adoção de medidas de isolamento social permitiu, de início, principalmente em 2020, que empregadores e gestores mantivessem em funcionamento apenas as atividades consideradas essenciais, possibilitando o afastamento temporário das pessoas ocupadas em outros setores. Os arranjos salariais foram diversos e passaram, em certa medida, por acordos amparados em decretos governamentais. Aos poucos, o relaxamento gradativo das medidas de contenção do vírus promoveu uma mudança nos formatos de trabalho das pessoas ocupadas, que foram agrupadas em três categorias: as que continuaram suas atividades no ambiente de trabalho habitual; as que continuaram suas atividades de forma remota e; as que foram afastadas do ambiente de trabalho pelo distanciamento social (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Acredita-se, portanto, que medidas de isolamento contribuíram para a diminuição da circulação de pessoas nas ruas, o que, possivelmente, reduziu o número de pessoas infectadas e contribuiu para o achatamento da curva de contaminação e de possíveis casos com potencial de mortalidade. Assim, infere-se que as medidas colaboraram para reduzir o risco de contaminação dos que atuavam em atividades essenciais ou que, por força das condições sociais postas, não puderam cumprir as orientações, ou ainda dos que, pelo excesso de desinformação promovida pelo governo federal, se recusaram a cumpri-las. Destaca-se que, nos dois períodos analisados, essa variável foi significativa, apontando para a efetividade da medida de distanciamento no primeiro ano da pandemia, considerado o período mais emergencial,

**Na perspectiva do trabalho, a adoção de medidas de isolamento social permitiu, de início, principalmente em 2020, que empregadores e gestores mantivessem em funcionamento apenas as atividades consideradas essenciais, possibilitando o afastamento temporário das pessoas ocupadas em outros setores**

**Considerando-se que o benefício do auxílio emergencial foi destinado a desempregados e trabalhadores autônomos informais, entende-se que municípios com maiores precariedades em relação ao trabalho possuíram maior número de mortes por covid-19**

ainda sem a presença da vacina e de tratamento efetivo, ao passo que pode apontar também para um efeito educativo sobre a população, considerando, que mesmo em 2022, essa variável influenciou a redução da mortalidade por covid-19.

Por sua vez, municípios que adotaram o uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios não apresentaram significância com mortalidade, talvez pela dificuldade em mensurar a eficácia potencial da ação, considerando a diversidade de formas de aplicação e exigência, na prática, desse tipo de medida, e a temporalidade do uso das medidas de contenção. A variável testagem da população teve relevância na identificação dos casos na Bahia (teste de médias), possibilitando a observação da curva de contaminação e a antecipação de cuidados, sem apresentar relação com mortalidade. Em municípios com maior número de casos observados, houve maior taxa de mortalidade por covid-19, confirmando que, com a maior contaminação pelo vírus, maior a taxa de mortalidade.

A taxa de escolarização indicou relação inversa com a mortalidade, ou seja, quanto maior a taxa de escolaridade, menor o número de óbitos nos municípios, assim como a maior taxa de analfabetismo mostrou relação com maior taxa de mortalidade por covid-19. Isso demonstra a importância do acesso à educação formal como forma de conscientização, assimilação de informações e conhecimento sobre a dinâmica do vírus, além da importância da educação para o acesso das pessoas a postos de trabalhos mais rentáveis e mais estáveis, propiciando ou facilitando, àqueles em situações de trabalho menos precárias, a possibilidade de isolamento social, a utilização de possíveis reservas financeiras emergenciais, bem como a manutenção do trabalho em outros formatos, como o trabalho remoto. Por sua vez, a baixa escolaridade reforça a vulnerabilidade de pessoas em situações adversas, como a recente crise mundial da saúde pública.

Houve relação positiva entre as variáveis taxa de desemprego e mortalidade, ou seja, municípios com maior taxa de desemprego tiveram maior número de óbitos, demonstrando que fragilidades relacionadas ao acesso a trabalho produzem efeitos negativos, como maior mortalidade nos municípios. Isso é reforçado pela variável auxílio emergencial, já que municípios que possuíram taxas de mortalidade maiores, também foram aqueles que mais receberam valores do auxílio emergencial, relevando as vulnerabilidades da população nessa dimensão. Considerando-se que o benefício do auxílio emergencial foi destinado a desempregados e trabalhadores autônomos informais, entende-se que municípios com maiores precariedades em relação ao trabalho possuíram maior número de mortes por covid-19, demonstrando que, apesar da importante alo-

cação desses recursos para esses locais, a população mais vulnerável permaneceu mais exposta ao vírus.

A relação entre a proporção de pessoas com baixa renda e a mortalidade não correspondeu à expectativa, já que se considerava que municípios com maior proporção de pessoas com baixa renda, ou seja, com maior vulnerabilidade no quesito renda, teria maior número de óbitos. Porém, a relação entre essas variáveis foi negativa, o que demonstra que municípios com maior número de óbitos possuía menor proporção de pessoas com baixa renda, considerando-se a taxa menor que 1/2 salário-mínimo. Inference-se, portanto, que a pandemia levou a óbito diversas pessoas em diferentes extratos de renda, inclusive aquelas em situação de melhor poder econômico, em que pese as medidas de enfrentamento adotadas do poder público terem apresentado limites diante do grave quadro de desigualdades socioeconômicas aqui relacionadas.

Pôde-se observar também o comportamento significativo para as variáveis mortalidade e pessoas negras, demonstrando que a população negra vivenciou a pandemia em condições de maior risco de mortalidade. Visto que parte considerável dessa população assume historicamente postos de trabalho mais precários, de menor rentabilidade, fruto de um processo histórico de exclusão social e limitação de acesso a serviços, como os de saúde, assim como déficits na formação educacional, recaiu sobre ela, mais uma vez, o racismo estrutural que fundamenta toda a sociedade brasileira e suas instituições, evidenciando que as políticas públicas de enfrentamento à covid-19 deixou lacunas ou ignorou os impactos econômicos e de saúde na população negra.

Desse modo, a dimensão do emprego torna-se importante na observação da fragilidade social e afeta de forma diferente as pessoas na sociedade, sendo questões de raça e gênero determinantes para o aprofundamento das desigualdades.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domínios Contínua (2022), em 2021, a maioria de desempregados encontra-se entre a população preta e parda, cerca de 60%, e quase metade desse contingente, 48,2%, não tem ensino médio.

Em outras palavras, a população negra é maioria no trabalho informal, sem renda regular, e a que ocupa as atividades relacionadas ao trabalho doméstico (cuidados com a casa, crianças, idosos, jardins, animais de estimação etc.), por exemplo, ou ainda profissões que exigem pouca qualificação, como entregadores por aplicativos. A situação de vulnerabilidade social, por si, é condição para o não cumprimento das medidas de isolamento social e de atendimento à orientação quanto ao uso de

As políticas públicas de enfrentamento à covid-19 deixou lacunas ou ignorou os impactos econômicos e de saúde na população negra

Mesmo  
diante do  
negacionismo,  
da falta de  
planejamento  
e da omissão  
do governo  
federal no  
enfrentamento  
da pandemia,  
governos  
estaduais e  
municipais  
assumiram  
protagonismo  
em diversas  
ações

máscaras e, até mesmo, da higienização das mãos, o que torna essa população mais vulnerável à contaminação por covid-19.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Governos de todo o mundo buscaram enfrentar a pandemia, e diversas instituições foram impactadas. Este estudo visou identificar fatores relacionados à mortalidade por covid-19 nos municípios da Bahia, a partir de aspectos socioeconômicos locais e de ações implementadas pelos governos.

Observou-se que decretos de isolamento social possibilitaram redução nas taxas de mortalidade dos municípios baianos. Destaca-se a importância dessa medida para o achatamento da curva de contágio e a mitigação dos efeitos letais do vírus. Assim como os municípios que testaram a população e identificaram mais casos possibilitaram, *a priori*, a antecipação de ações de tratamento ou mesmo o isolamento dos infectados.

Foi possível perceber também que a mortalidade por covid-19 apresentou relação com um conjunto de variáveis socioeconômicas municipais, indicando relação entre vulnerabilidades e maiores efeitos da pandemia. Destacam-se as relações entre mortalidade e variáveis de trabalho, renda, escolaridade e raça.

Ressalta-se como limitação do estudo o fato de que algumas variáveis foram obtidas a partir do Censo Demográfico de 2010, estando, portanto, desatualizadas. Esse fator chama a atenção para a importância da atualização de levantamentos como os realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no intuito de análises mais realistas de aspectos da sociedade brasileira. Contudo, acredita-se que o panorama atual não seja tão diferente, considerando a perduração de certos aspectos socioeconômicos ao longo da última década.

Mesmo diante do negacionismo, da falta de planejamento e da omissão do governo federal no enfrentamento da pandemia, governos estaduais e municipais assumiram protagonismo em diversas ações. No caso da Bahia, por exemplo, houve colaboração federativa entre diversos municípios e o governo do estado, influenciada também pelas orientações do Consórcio Nordeste, demonstrando a importância da autonomia dos entes subnacionais no sistema federativo brasileiro e da colaboração na implementação de políticas públicas.

Acredita-se que este estudo contribui para a análise *a posteriori* de respostas municipais à pandemia, possibilitando um balanço acerca das ações dos governos locais, diante da inesperada ocorrência desse acon-

tecimento em escala mundial, o que impôs desafios para a humanidade e, conseqüentemente, para a administração pública de todos os países. Os achados, portanto, possuem potencial de avaliação das escolhas dos gestores municipais e aprendizagem em implementação de políticas públicas, principalmente em um contexto mundial de crise sanitária, assim como revela potencial de retorno e conhecimento da sociedade acerca dos resultados das ações públicas no contexto da pandemia.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663–677, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ALVES, M. A.; COSTA, M. M. da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 923–935, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81890>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da Covid-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936–951, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81891>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BAHIA. Secretaria da Saúde. *Bahia confirma primeiro caso importado do Novo Coronavírus (Covid-19)*. Salvador, 6 mar. 2020. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/2020/03/06/bahia-confirma-primeiro-caso-importado-do-novo-coronavirus-covid-19/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BARBOSA, P. B. *et al.* Cooperação Estado-Município no contexto da pandemia: o caso da Prefeitura de Salvador com o Governo da Bahia. *RP3: revista de pesquisa em políticas públicas*, Brasília, n. 1, p. 19–43, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/41604>. Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Decreto legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mar. 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portal da Transparência*: recursos federais destinados ao combate da pandemia de Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>. Acesso em: 14 ago. 2022a.

BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *DATASUS*: informações demográficas e socioeconômicas. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 14 ago. 2022b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n.º 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 mar. 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm). Acesso em: 14 ago. 2022.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81902>. Acesso em: 14 jun. 2023.

COELHO, F. de S. *et al.* A casa de máquinas da administração pública no enfrentamento à Covid-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 839-859, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81886>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. *Resolução n.º 5/2020, de 31 de março de 2020*. Institui o Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Brasília: Consórcio Nordeste, 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao\\_005\\_institui\\_o\\_comite\\_cientifico\\_de\\_apoio\\_ao\\_combate\\_a\\_pandemia\\_do\\_coronavi%CC%81rus.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf). Acesso em: 11 nov. 2022.

FARES, L. S. *et al.* *As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero*. São Paulo: MADE/USP, 2021. (Nota de política econômica, 006). MADE/USP. Disponível em: [http://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/01/NPE006\\_site.pdf](http://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/01/NPE006_site.pdf). Acesso em: 14 dez. 2022.

FIELD, A. *Descobrimdo a estatística usando SPSS*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. (2020). *Nota técnica*: a pandemia de Covid-19 e os profissionais de assistência social no Brasil: 2ª fase. São Paulo: NEB, ago. 2020a. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel08-social-covid-19-fase-2-v4.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. (2020). *Nota técnica*: a pandemia de Covid-19 e os profissionais de saúde pública no Brasil: 2ª fase. São Paulo: NEB, jul. 2020b. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/07/rel05-saude-covid-19-fase2-v4.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. (2020). *Nota técnica*: a pandemia de Covid-19 e os(as) agentes prisionais/policiais penais no Brasil: 2ª fase. São Paulo: NEB, ago. 2020c. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel07-prisionais-covid-19-fase2-v3.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. *Nota técnica*: a pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais das defensorias públicas. São Paulo: NEB, ago. 2020d. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel06-defensoria-covid-19-v4-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

GALHARDI, C. P. *et al.* Fake news e hesitação vacinal no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 5, p. 1849-1858, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.24092021>. Acesso em: 14 dez. 2022.

HAIR JUNIOR, J. F. *et al.* *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALE, T. *et al.* *Variation in government responses to COVID-19*. Version 5.0. Oxford: University of Oxford, 2020. (BSG-WP-2020/032). Disponível em: [https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v5.0\\_0.pdf](https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v5.0_0.pdf). Acesso em: 14 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 12 jun. 2022a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *MUNIC*: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=destaques> Acesso em: 12 jun. 2022b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. The Covid-19 outbreak and the municipal administration responses: resource munificence, social vulnerability, and the effectiveness of public actions. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 782-838, jul. /ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200249x> Acesso em: 12 fev. 2021.

KOO, J. R. *et al.* Interventions to mitigate early spread of SARS-CoV-2 in Singapore: a modelling study. *Lancet Infect Diseases*, [s. l.], v. 20, n. 6, p. 678-688, June 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30162-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30162-6/fulltext). Acesso em: 12 maio 2023.

LIU, Y. *et al.* The impact of non-pharmaceutical interventions on SARS-CoV-2 transmission across 130 countries and territories. *BMC Medicine*, [s. l.], v. 19, n. 40, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12916-020-01872-8>. Acesso em: 14 dez. 2022.

OLIVEIRA, C. A. *Does 'staying at home' save lives? An estimation of the impacts of social isolation in the registered cases and deaths by COVID-19 in Brazil*. New York: SSRN, 2020. Preprint. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3593947>. Acesso em: 14 dez. 2022.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a Covid-19: análise da situação fiscal dos estados em 2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 85, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83742>. Acesso em: 14 dez. 2022.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍNIOS CONTÍNUA. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=destaques>. Acesso em: 16 dez. 2022.

SANHUEZA-SANZANA, C. *et al.* Desigualdades sociais associadas com a letalidade por Covid-19 na cidade de Fortaleza, Ceará, 2020. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 30, n. 3, p. 1-12, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/X9JPKGqnV9ZyXWYDx4KVNWd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

SILVA, T.; SILVA, S. Trabalho, população negra e pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 45-54, mar. 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10520/1/BAPI\\_26\\_TrabPopNegra.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10520/1/BAPI_26_TrabPopNegra.pdf). Acesso em: 16 dez. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Infovis: Covid-19 na Bahia*. Disponível em: <https://infovis.sei.ba.gov.br/covid19/>. Acesso em: 3 jul. 2022.

TRIOLA, M. F. *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Overview of public health and social measures in the context of COVID-19: interim guidance*. Genebra: WHO, 18 May 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/overview-of-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19>. Acesso em: 4 jun. 2022.

## APÊNDICE

### Tabela

Estatística descritiva das variáveis socioeconômicas municipais utilizadas na correlação

Variáveis	N	Mín	Máx	Média	DP
Densidade demográfica	417	0,94	3859,44	58,94	241,18
Escolarização	417	89,90	99,70	97,15	1,42
IDHM	417	0,49	0,76	0,59	0,04
Mortalidade infantil	364	2,18	54,05	16,45	8,87
PIB <i>per capita</i>	417	5.386,54	210.629,40	13.021,92	14.267,05
Taxa de analfabetismo	417	3,9	43,3	23,44	6,10
Taxa de desemprego16a	417	2,75	25,48	9,55	3,98
Proporção de pessoas com baixa renda (< 1/2 SM)	417	33,32	87,07	65,64	8,74
Pessoas negras na população/100.000 hab.	417	42.083	172.286	74.627	13.996
Mulheres na população/100.000 hab.	417	45.345	53.980	50.041	1.400

Fonte: resultados da pesquisa.



## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo demonstrar a incidência dos trotes nos atendimentos de urgência e emergência realizados através do Centro Integrado de Comunicações (Cicom) da Região Metropolitana de Salvador (RMS) sob o viés da política pública de atendimento às emergências policiais por meio dos tridígitos 190, 193 e 197. O paradigma desta pesquisa encontra suporte no Pluralismo, e o método selecionado é o estudo de caso. Foram identificados a incidência, a classificação e o teor mais comum dos trotes, bem como a percepção dos agentes públicos que recepcionam ligações indevidas e os impactos dos trotes nas instituições de segurança pública baiana e para a sociedade.

**Palavras-chave:** segurança pública; emergência; trotes.

## **Abstract**

*This article aims to demonstrate the incidence of hazing in urgent and emergency care provided through the Integrated Communications Center (CICOM) of the Metropolitan Region of Salvador (RMS) under the bias of the public policy of responding to police emergencies through the three digits 190, 193 and 197. The paradigm of this research is supported by Pluralism, and the selected method is the case study. The incidence, classification and most common content of hazing were identified, as well as the perception of public agents who receive improper calls and the impacts of hazing on Bahian public security institutions and society.*

**Keywords:** public safety; emergency; hazing.

# Trote é coisa de criança? Um estudo de caso no Centro Integrado de Comunicações da Região Metropolitana de Salvador no período de 2018 a 2022

FÁBIO DERVINIS GONÇALVES CAMPOS

Especialista em Prevenção da Violência e da Cidadania e mestrando em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Major da Polícia Militar da Bahia, coordenador da Qualidade na Superintendência de Telecomunicações. <https://orcid.org/0009-0000-6158-7413>. [fabio.dervinis@ssp.ba.gov.br](mailto:fabio.dervinis@ssp.ba.gov.br)

VANESSA DE OLIVEIRA SANTANA

Mestra em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutoranda em Difusão do Conhecimento pela Universidade Estadual da Bahia (Uneb). Cabo da Polícia Militar da Bahia, coordenadora-adjunta da Qualidade na Superintendência de Telecomunicações. <https://orcid.org/0000-0003-1754-1797>. [vanessa.santana@ssp.ba.gov.br](mailto:vanessa.santana@ssp.ba.gov.br)

[doi.org/10.56839/bd.v33i1.a8](https://doi.org/10.56839/bd.v33i1.a8)

**AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO** e Comunicação (TIC) têm movimentado os serviços que são ofertados pelo Centro Integrado de Comunicações (Cicom) da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Nessa linha, as telecomunicações em segurança buscam se modernizar para melhor servir à sociedade, ofertando-lhe produtos e serviços, reduzindo as barreiras entre pessoas e ideias e ampliando as possibilidades de interação. É com esse mote de modernidade técnica, tecnológica e processual que funcionam os serviços de urgência e emergência em segurança, com o intuito de atender às pessoas em situação de risco, garantindo-lhes o socorro diligente.

A partir das ligações telefônicas, são geradas solicitações de atendimento para a Polícia Militar, a Polícia Civil e/ou Corpo de Bombeiros. Embora a demanda por segurança pública seja reconhecida, a aferição

**A frequente  
ocorrência  
desses casos  
tem promovido  
perdas na  
efetividade  
dos trabalhos  
das equipes  
operacionais de  
rua, gerando  
aumento nos  
custos dos  
serviços**

da necessidade social desse serviço é de complexa classificação, em virtude de não ter uma regularidade previsível em sua incidência, especialmente nos casos de urgência e emergência. Muitos fatores interferem na variação quantitativa desses dados.

O atendimento a esse tipo de demanda possui características desgastantes próprias de atividades que envolvem risco à vida, ao patrimônio e combate à insegurança social e emocional, o que requer das equipes maior técnica, afincamento e controle; e do Estado, o empenho de mais recursos. Quando a central de polícia e bombeiros é acionada via 190, uma mãe desesperada em busca de socorro para o bebê engasgado pode ser a emergência em questão; ou um pedestre que presencia um acidente de trânsito; ou ainda um cidadão que acabou de sofrer um assalto, são exemplos rotineiros desse serviço de atendimento.

Existem casos em que ligações com conteúdo enganoso comprometem o direcionamento dos recursos disponíveis, alocando equipes em ocorrências que não existem. Esse fenômeno social é denominado trote. A frequente ocorrência desses casos tem promovido perdas na efetividade dos trabalhos das equipes operacionais de rua, gerando aumento nos custos dos serviços.

Nesse cenário, este artigo pretende demonstrar, sob o viés política pública de atendimento às emergências policiais, a incidência dos trotes nas chamadas de urgência e emergência recebidas pelo Centro Integrado de Comunicações da Região Metropolitana de Salvador (Cicom/RMS), no período de 2018 e 2022, por meio dos tridígitos 190,193 e 197. A base de dados selecionada é o Sistema de Dados Estatísticos (Sidae), mantido pela Superintendência de Telecomunicações (Stelecom) da Secretaria da Segurança Pública<sup>1</sup>.

O paradigma desta pesquisa encontra suporte no pluralismo, por envolver e dar voz a diversos atores e circunstâncias que favorecem uma análise a partir do pensamento social ampliado, não apenas científico, visto que o fenômeno dos trotes perpassa outras nuances partilhadas intersubjetivamente pelos sujeitos e pelos processos.

O método selecionado é o estudo de caso, tendo em vista a possibilidade de generalização a partir do aprofundamento da particularidade. A técnica consiste na observação participante e na coleta de dados por meio de entrevista estruturada. A pesquisa é realizada utilizando fontes primárias. Os sujeitos participantes são atendentes, prepostos e supervisores de atendimento que atuam no lócus indicado – Cicom/RMS.

<sup>1</sup> O Sistema de Dados e Estatística (Sidae) é um site interno de busca de informações sobre os registros das ligações e ocorrências de urgência e emergência em segurança pública.

A seguir, será abordada a política pública implementada no Centro Integrado de Comunicações sediado na cidade de Salvador.

## **SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS**

O rápido avanço do conhecimento empresarial sobre o campo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) contribui para uma esfera de entendimento em que os investimentos em políticas públicas pautam-se primordialmente em aspectos relacionados à economicidade dos custos a serem executados financeiramente. Gastar menos passou a ser o lema das gestões públicas, ancorado na realidade dos poucos recursos financeiros disponíveis. O controle do gasto público, com a transparência das finanças e a limitação da disponibilidade orçamentária, também acompanha o rol de variáveis que trafegam na condução dos órgãos públicos na atualidade.

Este artigo volta-se para a avaliação de uma temática política, o trote, amparado inicialmente no artigo de Souza (2006, p. 26), intitulado *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, no qual a autora traduz tais políticas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “[...] colocar o governo em ação [...]” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessa ação (variável dependente).

Já o campo de estudo sobre a avaliação de políticas públicas perpassa pela sistematização prévia da existência de duas dimensões a serem consideradas: as avaliações *ex-ante* – aplicadas na verificação das diversas viabilidades que podem estar relacionadas a um dado projeto de intervenção da realidade, indicando sua provável efetividade – e as avaliações *ex-post* – que buscam compreender se houve sucesso ou fracasso na implementação de determinada política. Ambas as avaliações buscam subsidiar a tomada de decisão dos gestores para a continuidade de um dado projeto e/ou programa ou ainda a interrupção das ações, substituindo a antiga aplicação pelo desenho de uma nova intervenção.

O farol balizador sobre essas avaliações nas Américas Central e do Sul tem sido as instituições de fomento ao desenvolvimento interamericano, que, por meio de financiamentos de políticas locais em países como o Brasil, busca incrementar a dimensão da disponibilidade de recursos financeiros apoiando os investimentos compreendidos como necessários. Ocorre que esse entendimento necessita amparar-se em metodologias de análise que permitam interpretar os fenômenos sociais com o máximo de validade e confiança sobre o que se conceitua sobre uma determinada população.

O controle do gasto público, com a transparência das finanças e a limitação da disponibilidade orçamentária, também acompanha o rol de variáveis que trafegam na condução dos órgãos públicos na atualidade

**A oportunidade de acionar serviços públicos de segurança em ocorrências críticas por meio de contato telefônico surgiu como uma política pública implementada na primeira metade do século XX na Bahia**

No campo das políticas públicas de segurança no Brasil, essas avaliações ainda estão em desenvolvimento, o que sugere, em alguns aspectos, tomadas de decisão direcionadas apenas para a economicidade, que não se mostra capaz de dimensionar todo o amplo espectro que envolve a segurança pública brasileira. Orçamentos são disponibilizados por diferentes fontes de recursos programadas e advindos das esferas federal, estadual e municipal. Gastos são realizados mediante decisões focalizadas em solucionar ou minimizar problemas pontuais; porém, a interdisciplinaridade que permeia o campo da prevenção de violências e a promoção da cidadania requer estudos de impacto social conjuntamente com os impactos econômicos na construção *ex-ante* e *ex-post* sobre a realidade que se pretende modificar.

A oportunidade de acionar serviços públicos de segurança em ocorrências críticas por meio de contato telefônico surgiu como uma política pública implementada na primeira metade do século XX na Bahia. Assim, podia-se acionar a polícia em determinadas necessidades, de maneira mais ágil, sem a necessidade de deslocamento até um ponto-base. A acessibilidade foi direcionada inicialmente para as elites e, numa outra fase, o serviço popularizou-se, tornando-se público efetivamente. Porém, apesar dos esforços governamentais da época, registrou-se, já naquele período, os chamados “troles”, que eram impetrados contra políticos ou para galantear as recepcionistas das ligações, visto que eram contratadas exclusivamente mulheres, com boa idoneidade moral e saúde física para exercerem a função:

A telefonia motivou o surgimento de novos comportamentos no contexto urbano, como a prática do trote e hábitos de galantear pelo telefone, aspectos que deram novas conotações às noções sobre o espaço público e privado. Os contatos interpessoais entre os assinantes ganharam um novo perfil, sem a necessidade da presença física dos interlocutores num mesmo espaço e completamente destituídos de visibilidade do rosto. Tudo isso inaugurou, na sociedade soteropolitana, um novo modelo de interação social. (BELENS, 2010).

Para o entendimento das formas pelas quais temas como o trote na avaliação de políticas públicas é fundamental entender a relação existente entre o Estado (em ação) e suas políticas públicas (em execução), pois é a partir da implementação dessas políticas que o Estado se materializa (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, para uma compreensão importante na consecução do objetivo desta pesquisa, destaca-se a diferenciação entre Estado e Governo: o primeiro como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do segundo. Assim, governos representam o conjunto de programas e projetos oriundos de determinada parte da socie-

dade para a sociedade como um todo, configurando-se numa orientação política que assume e desempenha, por um período específico, as funções do Estado (HOFLING, 2001, p. 31). Tal perspectiva, adotada por este estudo, se fundamenta pela relevância em entender que essa concepção de Estado apresentada é lócus privilegiado para a sustentação dos programas de intervenção e ação de um dado governo.

No ano de 2004 foi publicado o Regulamento sobre as Condições de Acesso e Fruição dos Serviços de Utilidade Pública e de Apoio ao Serviço Telefônico Fixo Comutado<sup>2</sup>, de responsabilidade da Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel) que passou a padronizar, em todo território brasileiro, os códigos dos serviços de emergência, de utilidade pública e de apoio aos serviços de telefonia fixa, o que se conhece como Serviços de Utilidade Pública e de Emergência (SUP). A Anatel os conceitua como “[...] serviços reconhecidos pelo poder público, que disponibilizam ao público em geral”, [...] além da prestação de serviços de interesse da população mediante, dentre outras formas, a “[...] utilização de código de acesso telefônico de fácil memorização no formato tridígito” (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2004).

Dentre os vários números que compõem o SUP, serão enfocados, nesta pesquisa, aqueles que fornecem serviços de urgência e emergência em segurança pública através dos tridígitos 190 (chamadas para a Polícia Militar), 193 (chamadas para os Bombeiros) e 197 (chamadas para a Polícia Civil). A Resolução Anatel n.º 749, de 15 de março de 2020 definiu que Serviço Público de Emergência (SPE) é uma modalidade do SUP que “[...] possibilita atendimento imediato à pessoa sob risco iminente da vida, ou de ter sua segurança pessoal violada” (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2022).

Nesse sentido, a Bahia seguiu as orientações relacionadas à integração dos atendimentos de urgência e emergência<sup>3</sup>, reunindo as centrais de atendimento telefônico das Polícias Militar (PMBA), Civil (PCBA) e Técnica (DPT) e do Corpo de Bombeiros Militar (CBMBA), acessadas pela população através dos referidos tridígitos. A definição sobre o atendimento de ocorrências de urgências e emergências neste estudo corresponde às ocorrências típicas dos serviços prestados pelas quatro instituições supracitadas, com atendimentos voltados basicamente à prevenção, à repressão e à investigação de crimes – no escopo das polícias – e salvamentos e combate a incêndios – no escopo dos bombeiros.

2 Resolução Anatel n.º 357, de 15 de março de 2004, revogada pela Resolução Anatel n.º 749, de 15 de março de 2022 (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2004).

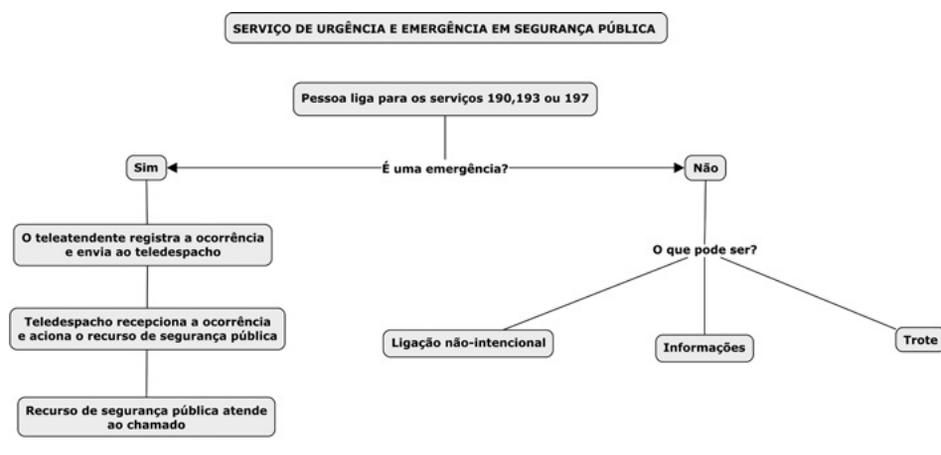
3 Serviços de urgências e emergências são aqueles prestados pelas instituições policiais e de bombeiros relacionados com atendimentos de ocorrências, objetivando proteger a vida e salvaguardar o patrimônio. Esses serviços incluem a interrupção de crimes, para restabelecer a ordem pública, operações de combate a incêndios e resgates de acidentados.

A definição  
sobre o  
atendimento  
de ocorrências  
de urgências  
e emergências  
neste estudo  
corresponde  
às ocorrências  
típicas dos  
serviços  
prestados  
pelas quatro  
instituições  
supracitadas  
[PMBA, PCBA,  
DPT, CBMBA]

Assim, independentemente do tipo de solicitação da população, se relacionadas a crimes ou a salvamentos, todos os pedidos de atendimento são direcionados para o Centro Integrado de Comunicação (Cicom), estrutura existente na Superintendência de Telecomunicações, na qual foram investidos recursos públicos para a instalação de um grande *call center*.

O Cicom é uma estrutura que gerencia o pronto-atendimento de ocorrências de urgências e emergências através dos sistemas de comunicação e videomonitoramento, visando à proteção da vida e do patrimônio (BAHIA, 2023). Este estudo de caso privilegia especificamente o centro existente em Salvador (Cicom/RMS), que é responsável pelos atendimentos na capital e em sua região metropolitana. A Secretaria da Segurança Pública (SSP) investiu na implementação de uma rede de centros composta hoje por 23 unidades distribuídas estrategicamente no território baiano. Nesses centros coexistem dois setores denominados Teleatendimento e Teledespacho. O Teleatendimento é responsável por recepcionar as ligações telefônicas primariamente, filtrá-las, classificá-las e repassá-las para o Teledespacho. É importante observar que os teleatendentes, responsáveis pela filtragem das ligações, são profissionais contratados pela iniciativa privada, por terceirização, enquanto que os operadores do Teledespacho são policiais e bombeiros que, após, a filtragem e a categorização das ligações, acionam a investidura dos recursos existentes, ou seja, determinam o deslocamento das equipes para o local das ocorrências. Ambos os setores funcionam 24 horas por dia, durante os sete dias da semana, com grupos alternando-se entre jornadas de serviços e folgas para descanso.

**Figura 1**  
Mapa conceitual sobre o serviço de urgência e emergência em segurança pública



Fonte: elaboração própria (2023).

Embora o volume de ligações recebidas no Cicom/RMS seja bastante significativo – cerca de 4.500 ligações por dia em média –, muitas não se configuram como solicitações de atendimento de urgências ou emergências. Dentre as várias possibilidades de categorização dessas ligações, restringir-nos aos trotes, objeto sob a luz da pesquisa deste artigo.

Ao longo deste trabalho, foram observados os efeitos do comportamento social que se estabelece quando indivíduos acionam, por meio dos trídgitos, os serviços de urgência e emergência em segurança pública com o intuito de noticiar falsa queixa, ocupando ramais telefônicos destinados a salvar vidas e resguardar patrimônios. O trote é tratado como um desafio para a gestão da segurança pública em todo o Brasil, pois um pedido de deslocamento de equipes para salvamento ou interrupção de crimes mobiliza complexos recursos materiais e humanos, em rápida velocidade, representando potencialização de riscos de acidentes para os profissionais que ali buscam proteger quem os demandou. A alocação indevida dessas equipes, que as impede de estarem presentes em crises efetivas, potencializa o risco de morte ou outras violências graves contra vítimas reais. Dessa forma, os trotes podem provocar variados tipos de prejuízos à sociedade, como ocupação das linhas telefônicas, aprovisionamento de recursos humanos, operacionais e tecnológicos, sobretudo, erros de julgamentos na priorização de atendimentos, indisponibilidade de equipes e aumento irreal da demanda por socorros.

Para ilustrar, no dia 4 de abril de 2021, foi recebido pelo Cicom/RMS um pedido de socorro para vítimas de uma aeronave que teria caído na orla de Salvador, entre as praias da Paciência e o Farol da Barra, em um domingo ensolarado. Foram mobilizadas várias unidades da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e do Serviço de Atendimento Móvel de Urgências (SAMU) e, todavia, nenhum resquício do acidente foi encontrado, tratando-se de um trote com impacto na alocação dos recursos existentes, pois houve também a necessidade de atender à imprensa local que buscou informar a população acerca dos motivos para tanta movimentação de viaturas naquela região da cidade.

Para a análise sistemática desse fenômeno, optou-se pela aplicação de uma perspectiva pluralista, em razão de uma maior aproximação sobre o tema, tendo em vista que as categorias pesquisadas aqui são, invariavelmente, polissêmicas e multifacetadas. Nesse sentido, a análise pode ocorrer por diversos vieses e abordagens, em vários campos científicos e não apenas na área da segurança pública e da administração pública. A análise pode ser feita a partir da perspectiva do pesquisador visto que há:

[...] um limite em qualquer perspectiva epistemológica e posicionamento que se assume. Esse limite está relacionado ao fato de que existem múltiplas verdades nos resultados de pesquisa, entretanto, essas múltiplas verdades surgem desde um posicionamento epistemológico. (TELLO; MAINARDES, 2015, p. 157).

**A alocação indevida dessas equipes, que as impede de estarem presentes em crises efetivas, potencializa o risco de morte ou outras violências graves contra vítimas reais**

As técnicas utilizadas neste estudo de caso foram a observação participante e a aplicação de entrevistas individuais. Estas técnicas foram utilizadas na obtenção dos dados apresentados, visto que os autores deste artigo exercem suas atividades laborais no serviço de controle da qualidade dos processos internos da Superintendência de Telecomunicações. Dessa forma, o acompanhamento cotidiano dos autores nas operações dos serviços de Teletendimento, Teledespacho e o gabinete da Superintendência permitiram a realização de uma observação direta sobre os serviços, com o monitoramento e controle dos processos que ali foram executados, apoiados pela auditoria dos atendimentos com o uso das plataformas disponíveis na SSP.

## O ATENDIMENTO DOS TRIDÍGITOS NA BAHIA

### Os tipos de ligações recebidas

Para dar vazão às categorias operacionais existentes no tratamento das ligações recebidas na Bahia e que permeiam o atendimento de emergências em segurança, a seguir se apresentam essas categorias com aproximações conceituais preliminares. Tais conceitos são indubitavelmente aplicáveis e utilizados, mas ainda não foram definitivamente homologados, pois se encontram em fase de análise conceitual pelos gestores constituídos. Essas categorias são: ligações, ligações atendidas, ligações não atendidas, trotes, ocorrências e ocorrências não atendidas.

#### Quadro 1

Aproximação conceitual preliminar das categorias operacionais

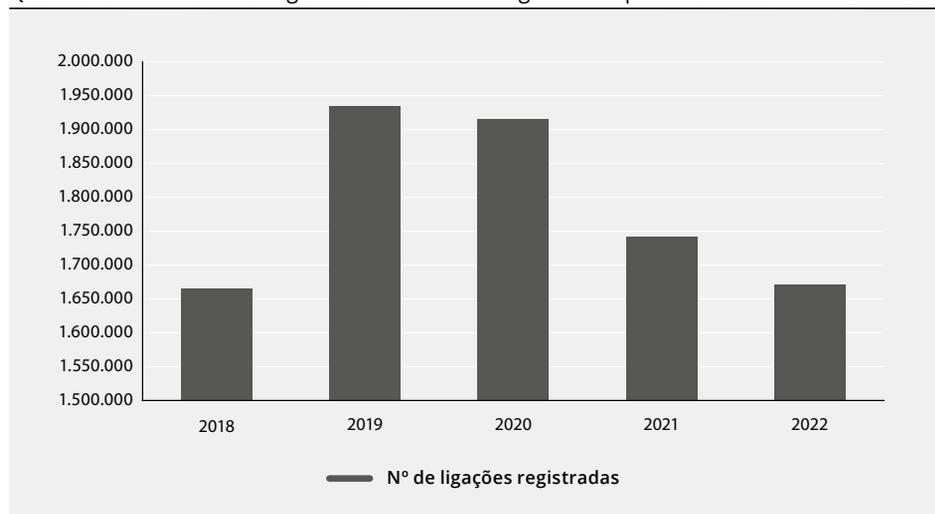
Tipo de ligação	Aproximação conceitual
Ligações	São chamadas telefônicas realizadas pela população para o serviço de atendimento de urgências e emergências em um dos tridígitos e que passará por uma classificação subsequente conforme o tratamento a ser aplicado no atendimento.
Ligações atendidas	São aquelas que foram originadas pela população a um dos tridígitos e que, ao serem atendidas, receberam tratamento e inserção em uma das plataformas de atendimento informatizado disponibilizadas pela Stelecom. Ao serem recepcionadas por um teletendente devidamente treinado, receberam uma classificação primária para melhor tratamento posterior.
Ligações não atendidas	São aquelas que foram originadas pela população a um dos tridígitos e que não foram recepcionadas por um teletendente <sup>4</sup> por razões alheias à sua vontade, sejam elas de ordem técnica ou humana.
Trote	É uma ligação direcionada a um dos tridígitos que tem por objetivo realizar uma solicitação de emergência falsa com a intenção de acionar recursos indevidamente, como equipes e seus veículos, e.g.
Ocorrências	São desdobramentos de ligações atendidas com a produção de registros internos enviados por sistemas informatizados aos operadores do Teledespacho, responsáveis pela decisão de enviar recursos àquela dada solicitação.
Ocorrências não atendidas	São desdobramentos de ligações atendidas com a produção de registros internos enviados por sistemas informatizados aos operadores de Teledespacho, responsáveis pela decisão de não enviar recursos àquela dada solicitação.

Fonte: elaboração própria (2023).

No levantamento de dados registrados nas plataformas informatizadas de tratamento e gestão de ocorrências, entre os anos 2018 e 2022, a demanda populacional pelos serviços de urgências e emergências manteve uma média de 4.500 ligações, de segunda a quinta-feira, enquanto que, no período de sexta-feira a domingo, esses registros subiram para cinco mil chamadas somente no Cicom/RMS, que é destinado a receber ligações originadas dos municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde e Simões Filho.

### Gráfico 1

Quantidade de chamadas registradas no Cicom – Região Metropolitana de Salvador – 2018-2022



Fonte: elaboração própria (2022).

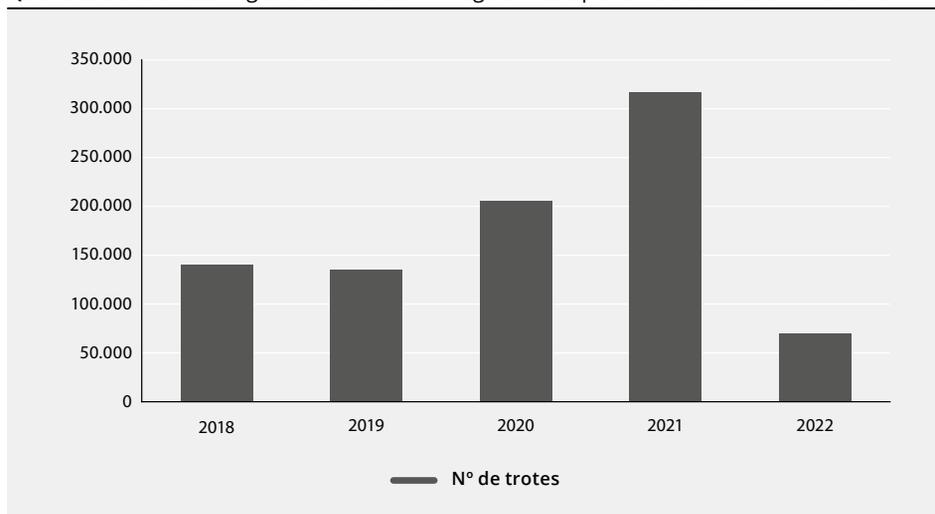
Nota: dados extraídos do Sidae/Stelem, site interno de busca de informações sobre os registros das ligações e ocorrências de urgência e emergência em segurança pública.

Observa-se que o volume máximo do atendimento anual foi detectado no feriado da Sexta-Feira Santa, na Páscoa, quando a média da série histórica ultrapassou a casa das 5.500 ligações.

Já a quantidade dos registros classificados como trotes foi apresentada conforme a série histórica constante no Gráfico 2, em que os anos de 2020 e 2021 representam o ápice dos atendimentos, com a influência da grave Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – considerada pelo Regulamento Sanitário Internacional como o mais alto nível de alerta da Organização Mundial da Saúde. Diante de tal incremento, infere-se que houve aumento de ligações indevidas durante o período de confinamento da população em seus domicílios, em razão das medidas sanitárias de distanciamento social.

**Gráfico 2**

Quantidade de trotes registrada no Cicom – Região Metropolitana de Salvador – 2018-2022



Fonte: elaboração própria (2022).

Nota: dados extraídos do Sidae/Stelemcom, site interno de busca de informações sobre os registros das ligações e ocorrências de urgência e emergência em segurança pública.

No levantamento realizado, foram verificados os seguintes subtipos de trotes: crianças em ambientes escolares; indivíduos com transtornos mentais; indivíduos com transtornos psicológicos, e sujeitos interessados em importunação sexual através do atendimento telefônico.

Para identificar a percepção daqueles que recebem os trotes, foi realizada uma pesquisa através de formulário eletrônico para mapear as seguintes categorias: a) identificação do lugar de fala; b) experiência em atendimento ao trote; c) ferramentas pessoais de identificação do trote; d) percepção geral sobre os conteúdos dos trotes; e) percepção pessoal do trote. Cada uma das categorias equivale a uma pergunta a ser respondida pelos entrevistados.

**Quadro 2**

Categorias de análise do questionário sobre a percepção dos trotes pelos entrevistados da pesquisa

Pergunta no questionário (p)	Categoria a ser analisada (C)
p1. Qual a sua ocupação no Cicom/RMS?	c1. Identificação do lugar de fala
p2. Você já atendeu a um trote?	c2. Experiência em atendimento ao trote
p3. Como você conseguiu identificar que se tratava de um trote?	c3. Ferramentas pessoais de identificação do trote
p4. O que mais lhe chama atenção nos trotes?	c4. Percepção geral sobre os conteúdos dos trotes
p5. Como você se sentiu ao atender uma ligação que tenha sido trote?	c5. Percepção pessoal do trote

Fonte: elaboração própria (2023).

## PERCEPÇÃO DAQUELES QUE RECEBEM AS LIGAÇÕES DE TROTE

### Identificação do lugar de fala

O universo pesquisado envolveu a categoria dos teleatendentes que trabalham no Cicom/RMS, e a amostra restringiu-se aos que recepcionam, diretamente, as demandas dos trotes. O número total de questionários analisados representou 108 participantes, o que corresponde a uma adesão de 88% de preenchimento dos *surveys* enviados.

Na identificação do lugar de fala dos respondentes, buscou-se identificar os sujeitos que trabalham na esfera da recepção das ligações. Foi possível obter respostas de todos os subgrupos envolvidos naquele atendimento: teleatendentes, prepostos da empresa terceirizada e supervisores do teleatendimento.

Os teleatendentes são os que atendem diretamente às ligações de urgência e emergência. No Cicom/RMS, eles foram contratados de maneira terceirizada. São 98 profissionais distribuídos em quatro grupos, para trabalharem em jornadas de seis horas por dia, perfazendo a cobertura dos atendimentos durante as 24 horas do dia, ao longo de toda a semana. A amostra desta pesquisa correspondeu a 86% de adesão, sendo que, no universo pesquisado, essa subcategoria corresponde a 90%.

Já os prepostos da empresa contratada são os que lideram as equipes dos teleatendentes nas questões administrativas e no controle de pausas e descansos, além de fornecer orientações pontuais acerca de procedimentos e informações protocolares. Eles trabalham no mesmo regime que os teleatendentes, e são necessárias quatro pessoas para a cobertura dessa função no teleatendimento. Nessa subcategoria, a amostra correspondeu a 100% de adesão, sendo que, no universo pesquisado, esses sujeitos correspondem a 4,3%.

Por fim, os supervisores de teleatendimento são policiais militares que atuam na orientação dos teleatendentes e prepostos quando há recepção de ocorrências graves, no gerenciamento da priorização e na interlocução com as forças de segurança no telesdespacho. Sua jornada de trabalho é idêntica à dos teleatendentes e prepostos. No universo “supervisores de teleatendimento”, a amostra correspondeu a 100% de adesão, sendo que, no universo pesquisado, esses respondentes correspondem a 6,4%.

Os supervisores de teleatendimento são policiais militares que atuam na orientação dos teleatendentes e prepostos quando há recepção de ocorrências graves, no gerenciamento da priorização e na interlocução com as forças de segurança no telesdespacho

## Experiência em atendimento ao trote

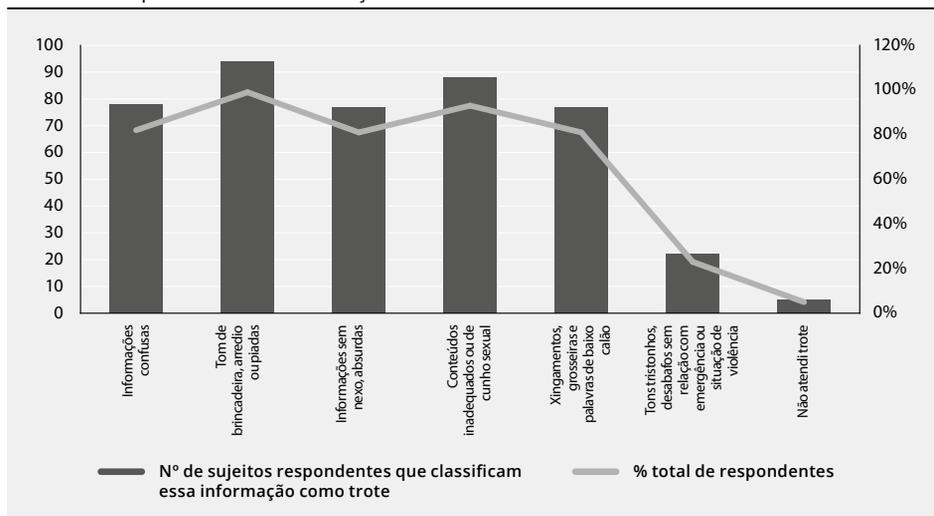
Na análise da experiência dos entrevistados, identificada nas respostas à primeira pergunta do questionário, foi possível perceber que todos os teleatendentes já participaram de ligações que se tratavam de trotes. As respostas dadas pelos prepostos e supervisores a essa primeira questão foram desconsideradas, visto que somente os teleatendentes recepcionam diretamente as chamadas do público. Pode-se inferir que os trotes são recorrentes e regulares durante as jornadas de serviço.

## Ferramentas pessoais de identificação do trote

Nessa categoria, percebe-se que as ligações de trote que chegam para os serviços de urgência e emergência possuem algumas características comuns que as distinguem das ligações de pedido de socorro que são utilizadas como ferramentas de identificação dos trotes.

**Gráfico 3**

Ferramentas pessoais de identificação do trote



Fonte: elaboração própria (2023).

Essas características apresentam-se como conteúdos diferentes, conforme indicado no Gráfico 3, sendo que as incidências mais frequentes de trote foram identificadas como: “tom de brincadeira, arriedo ou piadas”, “conteúdos inadequados ou de cunho sexual” e “xingamentos, grosserias e palavras de baixo calão”.

## Percepção geral sobre os conteúdos dos trotes

Na análise da categoria “percepção geral sobre os conteúdos dos trotes”, referente à segunda questão do questionário, pôde-se perceber que muitas ligações consideradas como trotes foram realizadas por

crianças, conforme indicam a nuvem de palavras da Figura 02 e o participante nº 60 ao dizer que:

A maioria das pessoas que passam trotes ou tem algum tipo de transtorno psicológico ou é criança. Sendo assim, quando atendemos e a pessoa já está falando algo, basta prestar atenção. Se a informação for desconexa, nos leva a entender que é transtorno psicológico e, se tiver voz de criança, normalmente é trote (mais de 95% das ligações que atendemos de crianças são trote) (informação verbal)<sup>5</sup>.

Além das ligações das crianças, outra questão identificada foi a quantidade de ligações realizadas pela mesma pessoa, sugerindo uma sensação de impunidade decorrente da prática, conforme indicam os depoimentos dos participantes nº 38 e nº 40:

O que me chama a atenção é a quantidade de trotes que atendemos durante o dia trabalhado. São as mesmas pessoas que ligam todos os dias. O que me impressiona é que essas pessoas não têm números bloqueados ou nenhum tipo de punição (informação verbal)<sup>6</sup>.

A mesma pessoa ligar mais de 30 vezes durante um turno, conversar sozinha, gritando, falar palavras de baixo calão, crianças xingando com conteúdo sexual e homem que liga se masturbando na linha telefônica (só acontece com mulheres) (informação verbal)<sup>7</sup>.

O depoimento do participante nº 40 apresenta uma variável que foi indicada como a segunda mais recorrente quando analisados os conteúdos dos trotes: a importunação sexual direcionada às atendentes. Essa agressão sofrida pelas profissionais aparece, também, quando investigado o sentimento que as teleatendentes têm quando atendem aos trotes, na percepção pessoal.

### **Percepção pessoal do trote**

Essa categoria de análise buscou compreender o impacto dos trotes nos entrevistados que recepcionam demandas de urgência e emergência. Os depoimentos colhidos, por si e em si, demonstraram com riqueza o dano provocado pelo trote na qualidade de vida dos trabalhadores do setor, ao tempo que demonstraram a necessidade de enfrentamento do fenômeno com medidas estatais eficientes. A seguir, apresentam-se as narrativas que abordaram fato novo: a importunação sexual.

5 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 60, na Região Metropolitana de Salvador.

6 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 38, na Região Metropolitana de Salvador.

7 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 40, na Região Metropolitana de Salvador.

Constrangida, violada e bastante incomodada com a quantidade absurda de chamadas deste teor (informação verbal)<sup>8</sup>.

É tranquilo, principalmente as crianças, às vezes irrita, mas é normal O problema maior para mim são as ligações de cunho sexual (informação verbal)<sup>9</sup>.

Desrespeitada em dose dupla, considerando que a instituição em si não demonstra fazer nada para minimizar esse tipo de ligação. A falta de punição ou providências socioeducativas abre espaço para que esse tipo de solicitante permaneça fazendo o que faz. Sem contar a questão do desrespeito quando tem o cunho sexual/obsceno e ter que atender copiosamente a mesma pessoa que muitas das vezes reproduz sons sexuais e palavras de baixo calão (informação verbal)<sup>10</sup>.

A depender do conteúdo da ligação, quando se trata de conteúdo inadequado de cunho sexual, muitas vezes me sinto constrangida, desrespeitada e desacreditada por saber que a pessoa não será alcançada pela lei por conta desse tipo de crime, o que permite que ela retome a ligação por diversas vezes. De todos os trotes que já atendi, o pior é o de um homem que se masturba durante a ligação e o ato só é continuado quando o mesmo é atendido por mulheres. E você é obrigada a ouvir e agir de forma fria. É muito doloroso tamanho desrespeito, sabendo que isso ocorre dentro de uma instituição militar (informação verbal)<sup>11</sup>.

Além da importunação sexual de adultos em ligações indevidas, também ficou evidenciada a participação excessiva das crianças em trotes, com piadas e informações falsas, o que provoca sentimento de impotência e frustração entre os respondentes:

Abismada em pensar como existem pessoas que não respeitam o outro. Que não pensam que podem estar permitindo que uma tragédia possivelmente aconteça por simplesmente estarem ocupando uma linha de emergência com mentiras, piadas e brincadeiras sem nenhuma graça (informação verbal)<sup>12</sup>.

Desrespeitada, tendo em vista que deixo de atender a uma situação real onde há vítimas solicitando a atuação desta instituição (informação verbal)<sup>13</sup>.

8 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 7, na Região Metropolitana de Salvador.

9 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 12, na Região Metropolitana de Salvador.

10 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 48, na Região Metropolitana de Salvador.

11 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 77, na Região Metropolitana de Salvador.

12 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 17, na Região Metropolitana de Salvador.

13 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 22, na Região Metropolitana de Salvador.

Atendemos com o propósito de ser uma ligação verdadeira, de ser realmente uma chamada de emergência. Afinal, estamos ali prontos para ajudar o próximo e servir à sociedade. Me sinto triste ao perceber que aquela chamada não passa de um trote, de uma informação inverídica. Acho que devem ser tomadas atitudes para que venha a diminuir o índice de trotes (informação verbal)<sup>14</sup>.

Me sinto irritada e impotente, pois essa mesma pessoa vai continuar ligando incansavelmente. Acredito que 70% das ligações sejam trotes. Isso devido a nada ser feito para resolver tal problema. Sendo bem sincera, o *script* 'trote é crime e por este motivo encerro o contato' não adianta de nada. Os próprios ficam caçoando e falando nosso *script* durante a chamada, além de coisas piores que somos obrigados a ouvir. A SSP poderia tomar medidas mais severas e eficazes para resolver isso. Campanhas educativas em escolas ou até mesmo retornarem a ligação para os respectivos, a fim de notificar os responsáveis (informação verbal)<sup>15</sup>.

## CONCLUSÕES

Neste artigo, foram explorados a existência e os efeitos dos trotes telefônicos recepcionados pelo serviço de atendimento dos tridígitos em Salvador e Região Metropolitana, e apresentados os danos provocados por esses trotes e as possíveis soluções para a redução dos danos a essa política pública em avaliação.

A inovação desta análise consiste na abordagem de um tema pouco explorado e com baixo número de publicações na área, conforme pesquisa exploratória realizada nas principais plataformas científicas do Brasil. A utilização de fontes primárias na coleta de dados representa outra característica importante, visto que o campo investigativo revela detalhes sobre um serviço que, ao tempo que tem como missão dar proteção à população, também é vítima dela própria com ligações telefônicas maliciosas com a prática dos trotes.

O investimento estatal realizado desde a implementação do Cicom/RMS até os dias atuais, somado às despesas relativas à manutenção dos serviços ininterruptos, necessita passar constantemente por reavaliações de suas entregas, pois a detecção dos desafios pode ser previamente revertida em novas potencialidades.

A observação dos bastidores desse popular serviço público permitiu conhecer suas nuances e desafios cotidianos, por meio dos relatos de

14 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 38, na Região Metropolitana de Salvador.

15 Entrevista de pesquisa concedida pelo Participante 57, na Região Metropolitana de Salvador.

teleatendentes que expuseram suas angústias provocadas ora pelo desrespeito das crianças, ora pela importunação sexual realizada por homens.<sup>16</sup> Dessa forma, o estudo indica a necessidade de ampliação dos investimentos nessa importante política pública, com intervenções capazes de minimizar comportamentos criminosos e prejudiciais ao serviço.

Os trotes telefônicos causam prejuízos em várias áreas dos serviços prestados através dos números 190, 193 e 197. Primeiramente, desperdiçam o tempo e os recursos das equipes de atendimento de ocorrências de urgências e emergências críticas e que poderiam estar respondendo a emergências reais. Além disso, podem levar as equipes a tomarem medidas desnecessárias, como enviar viaturas para um local onde não há emergência, o que gera consumo de combustível e aumenta a probabilidade de acidentes de trânsito e reduzindo a capacidade de resposta das equipes. Por fim, os trotes telefônicos podem diminuir a credibilidade do serviço perante a opinião pública, levando as pessoas a duvidarem da efetividade do serviço diante do aumento no tempo de respostas a crises reais.

A hipótese inicial deste estudo esteve centrada na possível validação de que as crianças seriam as principais autoras de trotes no Cicom/RMS. Tal expectativa foi confirmada, porém revelou também um fenômeno que até então ocorria de maneira silenciosa nos bastidores dos atendimentos das chamadas e que era desconhecido administrativamente: a importunação sexual realizada por homens contra as atendentes. Essa importante informação pode provocar o desenvolvimento de novos projetos que possam alterar essa realidade.

Além disso, as possibilidades de intervenção identificadas por esta pesquisa perpassam os seguintes campos e ações:

- a. da educação corporativa, através da disponibilização de capacitações voltadas aos atendimentos de trotes, compostas por oficinas de simulação laboral da realidade;
- b. da saúde, com a disponibilização de um serviço de apoio psicológico aos teleatendentes;
- c. da comunicação social, por meio de campanhas publicitárias direcionadas à comunidade escolar, visando educar crianças, adolescentes e pais;

---

<sup>16</sup> Em razão do curto lapso temporal existente entre a identificação desse novo fenômeno até a publicação deste artigo, deixou-se de aprofundar essa questão, indicando a necessidade de estudos futuros.

- d. de TIC, com o desenvolvimento de recursos que complementem os atuais sistemas informatizados em uso, permitindo neutralizar ligações e identificar, por mecanismos de geoprocessamento, os sujeitos criminosos; e,
- e. do campo jurídico, com o fomento à atualização da legislação processual penal em vigência através de normas e punições para os criminosos.

Conclui-se que o aperfeiçoamento das políticas públicas locais, através de informações sistematizadas, pode subsidiar a tomada de decisões por parte dos gestores públicos, promovendo a melhoria dos serviços oferecidos à população e, conseqüentemente, a qualidade de vida local, com o aumento da sensação da segurança pública na Bahia. Portanto, indica-se a expansão dos investimentos e da prioridade sistêmica na captação dos recursos necessários para tal mister.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). Resolução n.º 357, de 15 de março de 2004. Aprova o regulamento sobre as condições de acesso e fruição dos serviços de utilidade pública e de apoio ao STFC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2004. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2004/389-resolucao-357>. Acesso em: 17 mar. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). Resolução n.º 749, de 15 de março de 2022. Aprova o Regulamento de Numeração dos Serviços de Telecomunicações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2022/1641-resolucao-749>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública. *CICOM*. Disponível em: <https://ssp.ba.gov.br/institucional/telecom/cicom/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BELENS, Adoaldo de Jesus. *A modernidade sem rosto: Salvador e telefonia (1881-1924)*. Salvador: Kalango, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2023.

TELLO, Cesar; MAINARDES, Jefferson. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/7149>. Acesso em: 17 mar. 2023.



## **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO**

A revista *Bahia Análise & Dados* aceita colaborações originais, escritas em português, inglês e espanhol, que se enquadrem no tema correspondente, conforme os tipos textuais descritos a seguir.

Os trabalhos devem ser apresentados em conformidade com as normas atualizadas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o Manual de Redação e Estilo da SEI e as normas de tabulação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atendendo às seguintes regras:

- devem ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word) e formatados com entrelinhas de 1,5 cm, margem esquerda e superior de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- devem conter, no mínimo, 15 e, no máximo, 25 páginas, exceto as resenhas críticas, que devem conter de 3 a 10 páginas;
- devem apresentar padronização de título, de forma a diferenciar título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo. A soma de ambos (título e subtítulo) não deve ultrapassar 100 caracteres;
- devem vir acompanhados de resumo e abstract contendo de 100 a 250 palavras, ressaltando o objetivo, a metodologia, os principais resultados e a conclusão. Palavras-chave e keywords devem figurar abaixo do resumo, separadas entre si por ponto e vírgula e finalizadas por ponto. Essas palavras devem ser grafadas com as iniciais em letra minúscula, com exceção dos substantivos próprios e nomes científicos, de acordo com a Norma Brasileira (NBR 6028:2021 da ABNT);
- devem, preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três (3) autores. São permitidos apenas dois (2) artigos por autor, exceto no caso de participação em outros artigos como coautor;
- devem citar os colaboradores em nota de rodapé separada dos autores/coautores;
- devem incluir, em nota de rodapé, a identificação da autoria com: nome completo, número de identificação do autor - ORCID (Open Researcher and Contributor ID), titulação acadêmica, nome da(s) instituição(ões) a que está vinculado, e-mail, telefone e endereço para correspondência. O ORCID é gerado no endereço [orcid.org/signin](http://orcid.org/signin);
- devem apresentar tabelas e demais ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numeradas consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e localizadas o mais próximo possível do trecho a que se referem;
- boxes (quadros), apresentações de tipo tabular que não empregam dados estatísticos, devem ser emoldurados por um fio em seus quatro lados. Tabelas são abertas dos lados e quadros (ou boxes) são fechados. Atribuir numeração consecutiva diferenciada para quadros e para tabelas;
- tabelas, quadros e gráficos devem ser enviados em programa de planilhas de maior difusão (Excel). Fotografias e ilustrações devem apresentar resolução de 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas na extensão JPEG ou PNG;
- citações de até três (3) linhas devem estar entre aspas, na sequência do texto. Citações com mais de três (3) linhas devem constar em parágrafo próprio, com recuo da margem de 4 cm, fonte 10, espaço simples, sem aspas e identificadas pelo sistema autor-data (NBR 10520:2002 da ABNT);
- depoimentos devem ser apresentados em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo;
- notas de rodapé devem ser explicativas ou complementares, curtas, numeradas em ordem sequencial, no corpo do texto e na mesma página em que forem citadas;
- referências bibliográficas devem ser completas e precisas (NBR 6023:2018 da ABNT).

Todos os números da *Bahia Análise & Dados* podem ser visualizados no site [ww.sei.ba.gov.br](http://ww.sei.ba.gov.br), menu "Biblioteca Romulo Almeida/Publicações SEI".

## Colaboraram nesse número:

Adller Moreira Chaves

Ana Maria Freire de Souza Lima

Carmen Lúcia Castro Lima

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Edna Silva Fonseca

Edval Carlos dos Santos Filho

Fábio Dervinis Gonçalves Campos

Hernane Borges de Barros Pereira

Jacqueline Mary Soares de Oliveira

Jorge Ferreira Rodrigues

José Firmino de Sousa Filho

Karine Conceição de Oliveira

Kecia Cristina Miranda da Silva

Leonardo Figueiredo Costa

Lucy Góes da Purificação

Lúcia Maria Aquino de Queiroz

Marcelo Albano Moret Simões Gonçalves

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Renata Rocha

Sônia Cristina Lima Chaves

Vanessa de Oliveira Santana



SUPERINTENDÊNCIA  
DE ESTUDOS ECONÔMICOS  
E SOCIAIS DA BAHIA



SECRETARIA  
DO PLANEJAMENTO